EUROPÄISCHE INTEGRATION 18.06.2018 | László Andor

Weniger ist weniger

Der mehrjährige Finanzrahmen der EU steckt voller nicht gezogener Lehren.

Als sich die Europäische Union 2017 mit ihrer weiteren Zukunft befasste, skizzierte sie hierzu in einem Weißbuch fünf mögliche Szenarien und veröffentlichte zu Einzelthemen wie Globalisierung, Währungsunion und EU-Finanzen fünf zusätzliche Reflexionspapiere. Nach der britischen Entscheidung zum Austritt aus der Union sollten die Fundamente der EU verstärkt und die verbleibenden Mitgliedstaaten hinter einer gemeinsamen Zukunftsvorstellung vereint werden.

Auf den Vorschlag der Europäischen Kommission für den EU-Haushalt von 2021 bis 2027 – der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) wurde Anfang Mai vorgestellt – scheinen sich diese Debatten leider kaum ausgewirkt zu haben. Ein Faktor ist Zeitdruck: Die Kommission benötigt die Zustimmung des Europäischen Parlaments noch vor den Europawahlen 2019. Doch wenn der neue Haushaltsentwurf wachsende wirtschaftliche, soziale und politische Bedenken nicht ausreichend aufgreift, droht er zu scheitern. Zum einen müssen Größe und Struktur des neu vorgeschlagenen MFR eingehend geprüft werden; daneben gilt zu klären, ob ein kleiner Haushaltstitel die Frage einer Fiskalkapazität für die Eurozone ausreichend löst.

Der Brexit und die Bemessung des EU-Haushalts

Die EU-Kommission schlägt eine leichte Erhöhung des EU-Haushalts vor. Demnach sollen sich die Ausgaben im Zeitraum von 2021 bis 2027 auf 1,11 Prozent des Bruttonationaleinkommens der verbleibenden 27 Mitgliedstaaten belaufen. Dieser Ansatz steht im Gegensatz zur vorherrschenden Ansicht seit der Austrittsentscheidung des Nettozahlers Vereinigtes Königreich, dass der britische Austritt in jedem Fall geringere Einnahmen für die EU-Gemeinschaftspolitik und somit knappere Mittel bedeuten würde. Diese Auffassung stimmt insofern nicht, als ein Haushaltsplan keine rein mathematische, sondern auch eine politische Angelegenheit ist. Solange in der Union gemeinsame Bedürfnisse und

Ziele bestehen, könnten die verbleibenden Mitgliedstaaten die Finanzlücke mit höheren Eigenmitteln schließen.

Für Ökonomen besteht die eigentliche Frage darin, wie groß der Anteil des gesamteuropäischen BIP zu sein hat, der zusammengeführt, umverteilt und investiert werden muss, um den Wohlstand und Zusammenhalt aller Mitgliedstaaten zu fördern und zu stärken. Diese Frage ist nach wie vor nicht beantwortet.

An dieser Stelle sollte auch daran erinnert werden, dass das Vereinigte Königreich, nachdem die EU-Kommission 2013 eine leichte Erhöhung des EU-Nettohaushalts vorgeschlagen hatte, zusammen mit drei weiteren Ländern darauf bestand, ihn stattdessen zu senken. Zu einer Zeit, die von Konjunkturschwäche und mangelnden Investitionen gekennzeichnet war, sendete diese Kürzung das falsche Signal. Vielleicht hatten sich nationale Regierungen erhofft, auf diese Weise innenpolitisch punkten zu können; doch auf EU-Ebene wurde hierdurch eine wirtschaftspolitisch schlechte Entscheidung getroffen. Kurz darauf musste die Juncker-Kommission die Investitionsoffensive für Europa starten, um Investitionen durch gemeinsame europäische Finanzinstrumente anzutreiben. Wie schnell der »Juncker-Plan« verabschiedet wurde, zeigt, dass die vier »Sparfreunde« falsch gelegen hatten – um Investitionen und Wachstum zu mobilisieren, brauchte es auf EU-Ebene größere, nicht geringere Ressourcen.

Somit besteht für Ökonomen die eigentliche Frage darin, wie *groß* der Anteil des gesamteuropäischen Bruttoinlandsprodukts zu sein hat, der zusammengeführt, umverteilt und investiert werden muss, um den Wohlstand und Zusammenhalt aller Mitgliedstaaten zu fördern und zu stärken. Diese Frage ist nach wie vor nicht beantwortet. Doch die rechtskonservativen Regierungen in Österreich, Finnland, Dänemark und den Niederlanden haben sich schon jetzt gegen eine jegliche Erhöhung des EU-Budgets ausgesprochen. Weil auch »neue Prioritäten« wie Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, die Stabilisierung der Eurozone oder Migrationsmanagement finanziert werden müssen, wären vornehmlich bisherige Schlüsselbereiche der EU-Ausgaben von erheblichen Kürzungen betroffen.

Doch zumindest endet mit dem Brexit auch der enorme VK-Ausgleich, den Margaret Thatcher 1984 für ihr Land aushandelte. Nun schlägt die Kommission zu Recht vor, vergleichbare Ausgleichszahlungen an andere Mitgliedstaaten, etwa an Dänemark, Deutschland, die Niederlande,

Österreich und Schweden, auch auslaufen zu lassen. Würde diese überholte Praxis abgeschafft, würde der relative Mittelverlust durch den Austritt der Briten sehr viel weniger schwerwiegend ausfallen, wenn nicht sogar halbiert werden; doch eine Lücke bliebe nichtsdestotrotz bestehen.

Die EU muss sich also um neue, zusätzliche Einnahmequellen bemühen – wie etwa den Vorschlag im neuen Haushaltsentwurf, eine Steuer auf nicht recycelten Plastikmüll zu erheben.

Der neue MFR sieht bei der Gemeinsamen Agrarpolitik eine Kürzung um etwa 15 Prozent, bei der Kohäsionspolitik um etwa 10 Prozent vor. Der Umverteilungseffekt des EU-Haushalts würde somit geschwächt, wodurch in ganz Europa Einkommen im ländlichen Raum erheblich sinken könnten.

Wenn der MFR seine bisherige Gesamtgröße beibehält, kommt es vor allem darauf an, wie das Budget zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen verteilt wird. Über 70 Prozent des gegenwärtigen EU-Budgets werden neben der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf die Kohäsionspolitik verwendet, um Investitionen in weniger entwickelten Teilen der Union zu fördern. Der neue MFR sieht bei der GAP eine Kürzung um etwa 15 Prozent, bei der Kohäsionspolitik um etwa 10 Prozent vor. Der Umverteilungseffekt des EU-Haushalts würde somit geschwächt, wodurch in ganz Europa Einkommen im ländlichen Raum erheblich sinken könnten.

Bevor jedoch Kürzungen bei langjährigen politischen Rahmenwerken wie der GAP oder Kohäsionspolitik verabschiedet werden, sollte man die potenziellen tiefgreifenden Auswirkungen auf das Wohlergehen der Europäer untersuchen, insbesondere in Regionen, die die Kosten der Globalisierung getragen haben. Mithilfe der GAP konnten in Europa Ernährungssicherheit gewährleistet, Einkommen in ländlichen Regionen stabilisiert und Naturlandschaften geschützt werden. Würde an dieser Stelle die Finanzierung zusammengestrichen oder auf nationale

Regelungen zurückgegriffen, könnte dies der EU letztendlich mehr Kosten als Ersparnisse bescheren.

Würden bei der Kohäsionspolitik Mittel gekürzt, könnte das zu ganz ähnlichen Problemen führen. Die Umverteilung durch Instrumente wie die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds ist für einen Binnenmarkt von wirtschaftlich unterschiedlich entwickelten Staaten grundlegend. In großen Märkten wie der EU konzentriert sich die Wirtschaftsaktivität in der Regel auf das Zentrum. Die Umverteilung von Mitteln an die Peripherie ist notwendig, um öffentliche Güter zu schützen, zu große Abweichungen im Wirtschaftspotenzial der verschiedenen Staaten zu vermeiden und Lebensstandards auf einem angemessenen Niveau zu halten. Kürzungen in der Kohäsionsförderung könnten sich als schädlich und kontraproduktiv erweisen.

Laut dem jüngsten Kohäsionsbericht aus dem April 2017 lebt jeder sechste EU-Bürger in einer Region, deren Pro-Kopf-Einkommen unter der Hälfte des EU-Durchschnitts liegt, größtenteils an den östlichen und südlichen Rändern der Union. Selbst mit EU-Unterstützung stagnieren diese Regionen wirtschaftlich.

Laut dem jüngsten Kohäsionsbericht aus dem April 2017 lebt jeder sechste EU-Bürger in einer Region, deren Pro-Kopf-Einkommen unter der Hälfte des EU-Durchschnitts liegt, größtenteils an den östlichen und südlichen Rändern der Union. Selbst mit EU-Unterstützung stagnieren diese Regionen wirtschaftlich. Dass jüngere Menschen zur Arbeitssuche wegziehen, vergrößert das Ungleichgewicht nur noch.

Ob im Vereinigten Königreich, in Polen oder Italien – es sind diese Regionen, in denen die Anti-EU-Narrative der Populisten auf den größten Zuspruch stoßen. Dort unhaltbare Geschäfts- und Sozialmodelle anzugehen, sollte also zur Priorität werden. Daneben benötigen auch weniger entwickelte, doch verhältnismäßig wohlhabende Regionen weiterhin Unterstützung, um der »Falle der mittleren Einkommen« zu entfliehen und gravierende demografische Entwicklungen umzukehren, die eine umfassende Auswanderung nur noch verstärkt. Wie sich in diesen Fällen ein wirtschaftlicher und sozialer Aufschwung bewerkstelligen ließe, sollte diskutiert werden, bevor Finanzmittel durch ein Netz von Bedingungen geknebelt werden.

Auch die territorialen Auswirkungen müssen klarer ins Auge gefasst werden. Jede Änderung in der Verteilung der EU-Haushaltsmittel wirkt sich unterschiedlich stark auf die verschiedenen Regionen aus. Wenn bei GAP und Kohäsionspolitik gekürzt wird, kommt dies den Ländern der Eurozone zugute, während Programme mit Migrationsbezug die südlichen Mitgliedstaaten gegenüber dem weniger entwickelten Osten der Union begünstigen.

Sollte, wie im neuen MFR vorgeschlagen, die sogenannte Berlin-Methode (nach der Kohäsionsmittel größtenteils zugewiesen werden) abgeändert werden, hätte dies ganz ähnliche Auswirkungen. Würde sich die Mittelzuteilung zukünftig etwa nach der Jugendarbeitslosenquote richten, würden die südlichen Mitgliedstaaten mehr erhalten, wären jedoch gleichzeitig nicht verpflichtet, eine entsprechende EU-Politik zugunsten junger Menschen umzusetzen, wie im Rahmen der derzeitigen Beschäftigungsinitiative für junge Menschen geschehen. Wenn die Beihilfefähigkeit von einer konkreten EU-Rahmenpolitik entkoppelt wird, begünstigt dies all jene, die EU-Gelder, aber keine EU-Politik wollen – sicherlich nicht die wünschenswerteste Entwicklung.

Eine Fiskalkapazität für die Eurozone im EU-Budget

Seit der Krise der Eurozone 2011/2012 hat eine Reihe von EU-Dokumenten auf die Notwendigkeit einer »Fiskalkapazität« hingewiesen, um die Gemeinschaftswährung zu stabilisieren und so tatsächlich nachhaltig zu machen. Bestimmte Funktionen (etwa internationale Risikoteilung oder antizyklische Stabilisierung) können in einer Währungsunion nur durch steuerliche Instrumente erfüllt werden. Frankreichs Präsident Emmanuel Macron und der Vorstand der Europäischen Zentralbank fordern, dass ein eigenes Budget für die Eurozone eingerichtet wird. Solange die Fiskalkapazität keiner Fiskalunion gleichkäme, stößt sie selbst in Deutschland auf positive Resonanz (etwa in den jüngeren Beiträgen der Gruppe der 14 französischen und deutschen Ökonomen).

2017 kündigte Jean-Claude Juncker an, die geplante Fiskalkapazität würde Bestandteil des neuen MFRs; doch in Größe und Machart erscheint diese nun so klein und unglaubwürdig, dass sie mitunter schon als homöopathisch beschrieben wurde. Als Bruchteil eines Budgets, das selbst kaum mehr als 1 Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts beträgt, könnte sie höchstens auf die allerkleinsten EU-Mitgliedstaaten stabilisierend wirken. Zusätzlich könnte man in einer Region, die einen wirtschaftlichen Schock erlebt, so nicht die Nachfrage aufrechterhalten,

sondern müsste Investitionen fördern – was nur eine sehr langsame Stabilisierung mit sich bringt – oder »Strukturreformen« unterstützen, von denen man bereits weiß, dass sie, bevor sie zu wirtschaftlicher Erholung beitragen können, zuerst einmal destabilisierend wirken.

Stattdessen ist der Aufbau einer wirklichen Fiskalkapazität unerlässlich – und auch ohne große Schritte in Richtung Föderalismus oder Vertragsänderungen möglich. Politiker müssen die Öffentlichkeit davon überzeugen, dass die europäische Währungsunion repariert und mit angemessenen Instrumenten ausgestattet werden muss, um sie besser für zukünftige Wirtschaftsflauten zu wappnen.

Aufgrund der geringen Größe des vorgeschlagenen Budgets sollte in Betracht gezogen werden, ob nicht auch die Einnahmenseite insofern stabilisierend wirken könnte, als man hier Anreize mit ausgleichender Wirkung schaffen könnte. So wäre es beispielsweise nur logisch, auf Leistungsbilanzüberschüsse eine geringe Abgabe zu erheben. Zwar benennt die EU im Rahmen des Gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahrens (*Macroeconomic Imbalances Procedure*) übermäßige Leistungsbilanzüberschüsse schon seit 2010 als destabilisierenden Faktor, doch bislang ist es zu keinen Sanktionsmaßnahmen gekommen. Der neue MFR bietet nun die Gelegenheit, Überschussländer (zuvorderst Deutschland und die Niederlande) dazu zu verpflichten, Investitionen und Löhne anzuheben und so die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu steigern, zum eigenen Vorteil wie dem der ganzen Gemeinschaft.

Mit Veröffentlichung ihrer Vorschläge wollte die EU-Kommission mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament innerhalb eines Jahres eine Einigung erreichen, das heißt bevor MdEPs wieder mit dem Wahlkampf in ihren Wahlkreisen beginnen. Wenn dies jedoch der entscheidende Moment für die Frage einer eigenen Fiskalkapazität für die Eurozone ist, könnte allein dieser Punkt die gesamte Debatte um den MFR aufhalten. Ohne geregelte Finanzausgleiche und transparente Anreize könnte die Währungsunion immer noch kippen. Und wenn die gegenwärtige Haushaltsdebatte zu einem drastischen Abbau von Investitionsmitteln führen sollte, indem die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds gekürzt werden, könnte auch der Binnenmarkt auseinanderfallen. Es steht viel auf dem Spiel, und nur wer kooperiert, gewinnt; je früher die Mitgliedstaaten das einsehen, umso besser – insbesondere, wenn sie die Einjahresfrist ernst nehmen.



László Andor

Budapest

László Andor ist Generalsekretär der *Foundation for European Progressive Studies* (FEPS). Von 2010 bis 2014 war er EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration.

-