

BERICHTE AUS DEM AUSLAND

POLITISCHER BERICHT AUS BRÜSSEL

Christian Forstner
Leiter der Verbindungsstelle Brüssel

Angela Ostlender
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Verbindungsstelle Brüssel

Nr. 08/2011 – 28. Juni 2011



IMPRESSUM

Herausgeber	Copyright 2011, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel.: +49 (0)89 1258-0, E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzender	Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Verantwortlich	Ludwig Mailinger Leiter des Büros für Verbindungsstellen Washington, Brüssel, Moskau / Internationale Konferenzen Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Tel.: +49 (0)89 1258-202 oder -204 Fax: +49 (0)89 1258-368 E-Mail: mailing@hss.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Berichtes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung.

Prioritäten für Europa: der mehrjährige Finanzrahmen der EU 2014 – 2020

Der mehrjährige Finanzrahmen 2014 – 2020

In einigen Tagen legt die Europäische Kommission ihre bereits lang erwarteten Vorschläge zum mehrjährigen Finanzrahmen (MIR) 2014–2020 vor. Dieser Finanzplanungsrahmen definiert die Haushaltsprioritäten und Kernkompetenzen der Gemeinschaft für die kommenden Jahre und wird zwischen Europäischem Parlament, der Kommission und dem Rat vereinbart. Er stellt damit die Weichen für die künftigen Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts. Vor dem Hintergrund der Finanzkrise wird sich der europäische Finanzrahmen auch an den Sparzwängen der Mitgliedstaaten orientieren müssen. Auch wenn der EU-Haushalt im Vergleich zu den Haushalten der Mitgliedstaaten in den letzten zehn Jahren weniger stark gestiegen ist, werden letztere kaum eine Erhöhung billigen. Das Europäische Parlament kam bei seiner Plenartagung am 8. Juni 2011 zu dem nicht-legislativen Entschluss, dass das Einfrieren des EU-Haushalts 2014-2020 ohne Abstriche bei politischen Zielen unmöglich sei und sieht eine Erhöhung von ca. 5% als angemessen an. Nach Einschätzung der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament bestehen jedoch durchaus Einsparpotentiale in gleicher Höhe.

Aufgrund der verzögerten Ratifizierung des Vertrages von Lissabon wurde die Revision des EU-Finanzrahmens 2007-2013 erst im Oktober 2010 durchgeführt und enthielt de facto bereits Vorschläge und Überlegungen für den kommenden Zeitraum 2014-2020. Die frühzeitige Veröffentlichung dieser Angaben rief jedoch auch Kritiker auf den Plan, so dass bei einigen Punkten eine maßgeblich überarbeitete Version erwartet wird.

Reform des Einnahmesystems

Die Überlegungen der Europäischen Kommission kreisen vor allem um eine geplante Reform des Einnahmesystems. Zur Schaffung von Eigenmitteln und zur Entlastung der Mitgliedsstaaten, die heute etwa 70% der Gemeinschaftsausgaben tragen, unterbreitete die Kommission in ihrem Überprüfungsbericht bereits einige Vorschläge: Hierzu zählen die Idee einer Europäischen Mehrwertsteuer und einer EU-Steuer auf den Finanzsektor, EU-Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen, eine EU-Gebühr für den Luftverkehr sowie EU-eigene Energie- und Körperschaftssteuern. Die Kommission nennt in diesem Zusammenhang auch *innovative Finanzierungsinstrumente*, die als Anreiz für private Investitionen und Public Private Partnerships (PPP) fungieren sollen. Die Varianten reichen von europäischen Garantieübernahmen und den Einsatz der Europäischen Investitionsbank als Eigenkapital- oder Risikobeteiligungsplattform über die Ausgabe von Anleihen für EU-Projekte bis hin zum Einsatz von EU-Haushaltsmitteln zur Sicherung eines verbesserten Ratings für Großprojekte und zur Gewährung von Bürgschaften. Die Kommission verspricht sich davon neben der Aufwertung ihres Ansehens bei den Bürgern mehr Handlungsunabhängigkeit und eine stärkere Fokussierung auf gemeinsame europäische Ziele. Aufgrund der Kopplung des Nationalbeitrags der Mitgliedsstaaten an deren Wirtschaftskraft bot der alte Finanzierungsmechanismus nach Meinung der Kommission zu viele Anreize für *Nettozahler-/Empfänger-Diskussionen*, die nicht selten zu politischen Deals und einer Dominanz der großen Nettozahler bei der Festlegung inhaltlicher Prioritäten führten.

Ausgabenverteilung mit klaren Prioritäten

In ihrer Mitteilung vom 19. Oktober 2010 merkt die Kommission an, dass aufgrund der rigiden Vorgaben des gegenwärtigen Haushalts nur schwerfällig auf unvorhergesehene Ereignisse

Lebensmittelkrisen oder Naturkatastrophen reagiert werden könne und dass durch allzu komplexe Regelungen Effizienz und Transparenz beeinträchtigt würden. Die Umverteilung von Haushaltsmitteln sei selbst in begrenztem Umfang ein langer und aufwendiger Prozess.

Der neue Haushalt soll daher auf die richtigen Prioritäten für die europäischen Bürger, den europäischen Mehrwert sowie auf konkrete Ergebnisse und Qualität ausgerichtet sein und eine verantwortungsvolle wirtschaftspolitische Steuerung unterstützen. Alle Ausgaben müssen sich in Zukunft klaren Prioritäten zuordnen lassen und unterliegen gleichzeitig bestimmten Kriterien von Ergebnisorientierung, Konditionalität und europäischem Mehrwert. Dadurch soll auch dem Subsidiaritätsprinzip verstärkt Rechnung getragen und die aktuell noch existierende Vielzahl von Überschneidungen zwischen europäischen und nationalen Haushalten verringert werden. Hierzu zählt auch die Bündelung von Ressourcen in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Vor dem Hintergrund der neuen Wirtschafts- und Wachstumsstrategie *Europa 2020* wird ein großer Teil der Ausgaben auf darin enthaltenen Kernziele verteilt: die Förderung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum, die Verbesserung von Grundvoraussetzungen für Innovation, Forschung und Entwicklung, die Erreichung der Klimaschutz- und Energieziele, die Steigerung des Bildungsniveaus sowie die Unterstützung für soziale Eingliederung, insbesondere durch Maßnahmen zur Armutsbekämpfung.

Größte Empfänger-Posten waren bisher die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die im Jahre 2010 noch knapp ein Drittel der Gesamtausgaben ausmachte – rückläufige Tendenz, 1988 betrug der Anteil noch zwei Drittel -, sowie die Kohäsionspolitik mit rund 36%. Im Rahmen der laufenden Reformen sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft verbessert und die GAP graduell an Marktgesetze herangeführt werden. Hierzu gehören vor allem Umstellungen bei Einkommensbeihilfen und Direktzahlungen. Umweltschutz, Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft werden eine größere Bedeutung in der neuen europäischen Agrarpolitik einnehmen. Agrar- und Kohäsionspolitik werden weiterhin zu den großen Ausgabenposten gehören, zumal über letztere das Ungleichgewicht zwischen ärmeren und reicheren Regionen verringert und der Gedanke der europäischen Solidarität am besten verkörpert wird. Prinzipiell soll der Kohäsionsfond jedoch auch leistungsfähigeren Regionen zugänglich bleiben, um erfolgreiche Entwicklungsstrategien nicht durch den Wegfall von Fördermitteln zu behindern. Mit der neuen Kohäsionspolitik soll vor allem auch die Erreichung der Europa 2020 Ziele unterstützt werden. Als roter Faden zieht sich die Idee von nachhaltigen Technologien und Dienstleistungen durch die verschiedenen Bereiche, eine genauere Definition wird jedoch nicht vorgenommen. Den Mitgliedstaaten wird aufgetragen, gemäß ihren nationalen Vorgaben Partnerschaftsverträge abzuschließen und darin eigene Prioritäten im Hinblick auf Investitionen, gezielte Zuweisungen von Ressourcen und Zielsetzungen vorzunehmen.

Große Mitgliedsstaaten gegen Ausweitung des EU-Haushalts

Auf Seiten der Mitgliedsstaaten stoßen besonders die Reformbestrebungen der Europäischen Kommission im Hinblick auf das Einnahmesystem auf Kritik. Auf der Abschlusspressekonferenz nach dem Europäischen Rat am 16./17.12.2010 bestätigte Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass Deutschland den Brief des britischen Premierministers David Cameron mittrage, wonach auch in der finanziellen Vorausschau für 2014-2020 am Ziel einer Begrenzung des EU-Budgets auf etwa ein Prozent des Bruttosozialproduktes der EU festgehalten werden solle. Cameron erhielt auch die Unterstützung des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy. Die CSU fordert ebenfalls, dass sich die Konsolidierungsbestrebungen der nationalen Haushalte auf europäischer Ebene widerspiegeln müssen. In ihrer Klausurtagung vom 7. Januar 2011 war sich die CSU-Landes-

gruppe einig, dass es auch künftig keine direkten EU-Steuern und keine EU-Anteile an nationalen Steuern geben dürfe und sprach sich vor dem Hintergrund knapper Haushaltsmittel für eine Ausgaben-Obergrenze in Brüssel aus¹.

Im März 2011 stellten sich die stellvertretenden Ministerpräsidenten aus Hessen, Sachsen, Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und dem Saarland in einem gemeinsamen Brief an die EU-Kommission ebenfalls gegen die Einführung einer EU-Steuer und mahnten eine strikte Haushaltsdisziplin an. Sie verwiesen darauf, dass nur die Kontrolle durch die Mitgliedsstaaten einen sparsamen Umgang mit Gemeinschaftsmitteln garantieren könne.

Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)² ist nicht der Ansicht, dass die Schaffung neuer Einnahmesysteme ein probates Gegenmittel gegen das verbreitete *Nettosaldendenken* sei. Vielmehr würde eine inkonsequente Einspardiskussion die Geber-Nehmer-Mentalität verstärken. Im Hinblick auf die *innovativen Finanzierungsinstrumente* werden Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem privatem Finanzsektor und nicht geförderten Bereichen befürchtet. Bedenken bestehen auch im Hinblick auf die vorgeschlagenen Bürgschaften. Das BMWi spricht sich für den bewährten Grundsatz eines schuldenfreien EU-Budgets aus. Auf grundsätzliches Unverständnis stößt die Argumentation der Europäischen Kommission hinsichtlich der Schaffung eigener Einnahmequellen. Während die Brüsseler Behörde davon ausgeht, dass EU-Eigenmittel zur Reduzierung nationaler Egoismen führten, konstatiert man in Berlin, dass es ohnehin schon eine Tendenz zur Kompetenzverlagerung von den Mitgliedsstaaten auf die europäische Ebene gebe und der nationale Einfluss auf die europäische Politik eher ab- als zunehme. Ablehnend steht das BMWi Absichten zur Erhöhung des EU-Haushaltes gegenüber, zumal konkrete und ehrgeizige Sparziele in der Finanzplanung gänzlich fehlten.

Zusätzlich benötigte Mittel dürften auch nach Ansicht der CSU nicht durch neue Einnahmen gedeckt werden, sondern müssten „über Einsparungen und Umschichtung von Geldern auf der Ausgabenseite“ ausgeglichen werden. Möglichkeiten zu Ausgabenkürzungen sieht die CSU vor allem im Bereich der zahlreichen EU-Agenturen und bei heute nicht mehr nachvollziehbaren Besoldungsvorteilen und Lohnzusatzleistungen für EU-Bedienstete.

Positionen im Europäischen Parlament

Im Rahmen der Sonderausschussberatungen über den Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments für den EU-Haushalt nach 2013³ haben CDU und CSU ihre Prioritäten für die künftige Finanzierung der Europäischen Union in einem Positionspapier⁴ festgelegt. Hiermit soll bereits im Vorfeld der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags zur Diskussion über den mehrjährigen Finanzrahmen beigetragen werden.

¹ XXXIV. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 06.01.2010 bis 08.01.2010 in Wildbad Kreuth (Entwurf), „Für ein Europa der Bürger und Regionen – Erwartungen an die Politik der EU 2010 – 2014“, <http://www.euractiv.de/fileadmin/images/Europa-V-1.pdf>

² <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/wirtschaftsraum-europa.did=375548.html?view=renderPrint>

³ <http://www.europarl.europa.eu/de/headlines/content/20110429FCS18370/1/html/Einfrieren-des-EU-Haushalts-2014-2020-ist-ohne-Abstriche-bei-politischen-Zielen-unm%C3%B6glich>

⁴ „Für einen sparsamen, zukunftsgerichteten Haushalt“ Positionspapier der CDU/CSU-Gruppe zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union, <http://www.cducusu.eu/images/stories/docs/positionspapier-sure-01032011.pdf>

Die CDU/CSU-Gruppe hält Einsparungen von ca. 5% in einigen Bereichen des EU-Haushalts unter der Bedingung für möglich, dass sich die EU auf die Bereiche konzentriert, die einen veritablen europäischen Mehrwert generieren. Hierzu gehören die Übernahme konsularischer Aufgaben durch den Europäischen Auswärtigen Dienst, eine effektive Arbeitsteilung und mehr Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Verständigung auf gemeinsame Schwerpunkte in Forschung und Innovation. Darüber hinaus erwartet die CDU/CSU-Gruppe eine vorbehaltlose und ergebnisoffene Diskussion über die Ausgestaltung des Eigenmittelsystems, und spricht sich für die Abschaffung der Sonderrabatte aus, die durch einen allgemeinen Korrekturmechanismus ersetzt werden sollen. Die Festsetzung eines Schwellenwerts (in % des BSP) soll in diesem Zusammenhang zur Verringerung der starken Unterschiede zwischen den Nettobeitragszahlern beitragen. Mitgliedstaaten, die den Schwellenwert überschreiten, erhalten zudem Anspruch auf eine Teilerstattung ihres Beitrages.

Das Europäische Parlament stimmte ebenfalls für die Abschaffung jeglicher Rabatte, Ausnahmen und Berichtigungsmechanismen. Gleichwohl ist die mehrheitliche Stimmung unter den europäischen Politikern für eine Erhöhung des Budgets um ca. 5% über das Niveau von 2013 (für diese Haushaltserhöhung stimmten fraktionsübergreifend 468 Abgeordnete bei 134 Nein-Stimmen und 54 Enthaltungen). Laut parlamentarischer Mehrheitsmeinung müssten die vereinbarten ambitionierten europäischen Ziele in der gemeinsamen Außenpolitik und in der Umsetzung des EU-Energiebinnenmarktes mit einer Ausweitung der Haushaltsmittel korrespondieren. Einsparungen könnten im administrativen Bereich vorgenommen werden. Mittel für agrar- und regionalpolitische Ausgaben sollten unverändert bleiben, um bei den Betroffenen Planungssicherheit zu gewährleisten. Im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten begrüßt das EP die angestrebten Reformen des derzeitigen Finanzierungssystems und beruft sich dabei auf den neuen EU-Vertrag, der vorsieht, dass der Haushaltsplan der EU „in seiner Gesamtheit aus Eigenmitteln finanziert“⁵ wird.

Chance für Brüssel

Unter polnischer EU-Ratspräsidentschaft werden ab September die ersten offiziellen Aussprachen und Verhandlungen zum MFR 2014-2020 mit den Mitgliedsstaaten geführt. Die Diskussion beginnt zu einer Zeit, in der wichtige personalpolitische Entscheidungen für die EU-Politik getroffen werden. Das EU-Parlament erhält absprachegemäß im Januar 2012 einen neuen Präsidenten, Frankreich wählt ein neues Staatsoberhaupt, der mit dem Lissabon-Vertrag geschaffene neue ständige Präsident des Rates der EU steht zur Wiederwahl an und braucht dafür eine Mehrheit unter den Mitgliedsstaaten. Die Debatte über den EU-Haushalt wird andauern, und manchen scheint eine lange Diskussion auch ins Kalkül zu passen. Sollte bis 2014 keine Einigung über den MFR erzielt sein, bleiben die bestehenden Zahlen die Grundlage europäischen Handelns. Wer mit Einbußen zu rechnen hat, wird daher erstmal etwas auf der Bremse stehen. Damit bliebe die EU institutionell und administrativ weiter handlungsfähig, das Signal an die europäische Öffentlichkeit wäre aber sehr negativ. Das schwindende Ansehen der EU ist zuvorderst auf administrative Überdehnung und Selbstbeschäftigung, auf fehlende Prioritätensetzung und auf lähmende Kompromissorientierung zurückzuführen. Ein Verschieben notwendiger Reformen und klarer Entscheidungen zur künftigen Haushaltspolitik würde das Vertrauen in Brüsseler Problemlösungskompetenz weiter unterminieren. Brüssel hat jetzt die Chance, die haushaltspolitischen Schwerpunkte der nächsten Jahre deutlich zu machen, die politischen Ziele mit Zahlen zu untermauern und die Herausforderung *intelligentes Sparen* in die Tat umzusetzen. Diese Chance gilt es, im Eigeninteresse der EU-Institutionen und der Mitgliedsstaaten überzeugend zu nutzen.

⁵ Artikel 311, Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ex-Artikel 269 EGV)