

Im Fokus: Der mehrjährige Finanzrahmen der EU



Wie viel Geld die EU für welche Bereiche ausgibt, ist seit jeher eine politisch heikle Frage. Damit die Mitgliedstaaten sich nicht jedes Jahr bei Haushaltsfragen gegenseitig blockieren, hatte die damalige EG (Europäische Gemeinschaft; der Vorläufer der heutigen EU) schon in den 1980er Jahren beschlossen, das Haushaltsvolumen der Gemeinschaft für mehr als nur ein Jahr festzulegen. 1988 gab es mit dem sogenannten Delors-I-Paket den ersten Finanzrahmen, der sich über mehrere Jahre erstreckte (1988–1992). Mit dem Vertrag von Lissabon ist der MFR, der mehrjährige Finanzrahmen, inzwischen in das europäische Vertragsrecht aufgenommen worden.

Sieben Jahre Planungssicherheit

Im MFR wird die maximale Gesamtsumme der Finanzmittel festgelegt, die der EU für einen Zeitraum von sieben Jahren zur Verfügung stehen. Zugleich werden das maximale Haushaltsvolumen der EU-Jahresbudgets sowie die Obergrenzen der einzelnen Ausgabenrubriken und somit die Struktur und die Gewichtung der EU-Ausgaben verankert.

15.02.2018

von



SchulBank

Kurzgefasst

Alle sieben Jahre ringen die Europäische Kommission und das Europaparlament mit den EU-Mitgliedstaaten über die langfristige finanzielle Ausstattung der EU, den mehrjährigen Finanzrahmen. Diesmal könnten die Verhandlungen besonders kompliziert werden

Schlagworte

EU-Kommission
Brexit
EU
Schul|Bank

Blog

Anders ausgedrückt: Der MFR gibt einen siebenjährigen Rahmen für die Finanzplanung und die Haushaltsdisziplin vor und stellt dadurch sicher, dass die Ausgaben der EU vorhersehbar sind und innerhalb der vereinbarten Grenzen bleiben. Er ermöglicht es der EU, die gemeinsamen politischen Maßnahmen über einen Zeitraum durchzuführen, der ausreichend lang ist, um Wirkung zu erzielen. Diese langfristige Perspektive ist wichtig für die potenziellen Empfänger von EU-Mitteln und für die an der Finanzierung von Projekten beteiligten Behörden. Kurzfristige Umschichtungen oder gar neue Schwerpunktsetzungen sind nur einstimmig möglich und insofern sehr schwer zu realisieren. Der innerhalb der MFR-Vorgaben angenommene jährliche Haushaltsplan reizt gewöhnlich die Obergrenzen nicht aus, so dass etwas Spielraum für ungeplanten Mittelbedarf bleibt.

Da im MFR festgelegt wird, in welchen Bereichen die EU über die siebenjährige Laufzeit mehr oder aber weniger investieren wird, ist er nicht nur ein Instrument der Haushaltsplanung, sondern auch Ausdruck der politischen Prioritäten. Übrigens wird die Verordnung zur Festlegung des MFR von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und muss dann nach Zustimmung des Europäischen Parlaments von den Mitgliedstaaten einstimmig angenommen werden – harte Verhandlungen sind also vorprogrammiert. So war es auch beim letzten Mal: Die Verhandlungen zum MFR für die Jahre 2014–20 waren auf dem EU-Ratsgipfel Ende 2012 wegen Uneinigkeit im Kreis der Mitgliedstaaten zunächst vertagt worden; der Europäische Rat hat sich schließlich im Februar 2013 geeinigt und nach zähen Verhandlungen einen Haushalt für den Zeitraum 2014–20 beschlossen, mit einem Volumen von 960 Milliarden Euro.

Wer finanziert den MFR?

Ein Großteil dieses Geldes kommt direkt von den Mitgliedstaaten, denn bislang finanziert sich die EU nur zu einem Anteil von knapp über 10 Prozent aus eigenen Einnahmen. Hinter diesen 10 Prozent verbergen sich die in den vergan-

Blog

genen Jahren stetig zurückgegangenen Zolleinnahmen, aber auch Kartellstrafen. Der Rest wird von den Staaten finanziert – abhängig von ihrer Wirtschaftsleistung. Dieser Umstand hat immer wieder für Diskussionen gesorgt, weil sich damit Beiträge und „Einnahmen“ aus den diversen EU-Fonds direkt gegenüberstellen lassen, also genau ablesbar ist, was die EU die einzelnen Mitgliedstaaten netto „kostet“. Deutschland etwa hat zuletzt jährlich rund 13 Milliarden Euro mehr nach Brüssel überwiesen, als es aus den EU-Töpfen erhalten hat. Den enormen wirtschaftlichen Vorteil, den die Bundesrepublik aus ihrer Teilnahme am europäischen Binnenmarkt zieht, bringt diese Zahl allerdings nicht zum Ausdruck.

Der Finanzrahmen 2021–2028

Da das Jahr 2020 näher rückt, beginnen in diesem Jahr die Verhandlungen über den nächsten mittelfristigen Finanzrahmen, der die Zeitspanne 2021 bis 2028 umfassen wird. Am 23. Februar wollen sich die Staats- und Regierungschefs erstmals mit dem neuen MFR befassen. Ihren konkreten Plan will die Europäische Kommission im Mai vorlegen; erste Überlegungen hat sie aber in Gestalt ihres für Finanzen zuständigen Kommissars, Günther Oettinger, bereits durchschimmern lassen.

Die Verhandlungen versprechen dieses Mal besonders intensiv zu werden, denn schon jetzt dürfte klar sein: Die Mitgliedstaaten werden künftig mehr Geld für den Haushalt aufbringen müssen, steht doch die EU vor einer doppelten Haushaltslücke. Zum einen muss und will sie neue Aufgaben wie die Terrorismusbekämpfung, den besseren Schutz der Außengrenzen und die Migrationsfolgen finanzieren. Zum anderen reißt der Brexit, also der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der EU, ein Loch in den Haushalt, da das Vereinigte Königreich einer der größten Beitragszahler unter den 28 Mitgliedstaaten ist. Unabhängig davon, wie viel die Briten nach dem Austritt noch an die EU überweisen werden, ist der EU-Haushalt ohne das Verei-

Blog

nigte Königreich also mit einer ständigen Finanzierungslücke konfrontiert.

Haushaltskommissar Oettinger hat die Zahlen zur sogenannten Brexit-Lücke in den vergangenen Monaten nach oben korrigiert: Inzwischen spricht er von mittelfristig 12 bis 14 Milliarden Euro im Jahr, die fehlen werden. Nach dem Austrittsvotum der Briten hieß es zunächst aus der Kommission, der Brexit reiße eine Lücke von maximal 6 Milliarden Euro im Jahr. Es gibt unabhängige Schätzungen, die davon ausgehen, dass sich die „Brexit-Lücke“ im Haushalt auf rund 10 Milliarden Euro pro Jahr belaufen wird.

Ausgabenkürzungen und höhere Beiträge

Wie hoch auch immer der fehlende Betrag ausfällt: Die EU-Mitgliedstaaten müssen entscheiden, ob dieser durch Erhöhung der nationalen Beiträge, durch Kürzung der Ausgaben oder durch eine Kombination der beiden finanziert wird. Letzteres scheint die Kommission anzustreben: Die Hälfte der von ihm angesetzten Brexit-Lücke lässt sich nach Ansicht Oettingers durch Kürzungen in den anderen Haushaltsfeldern ausgleichen. Auch ein kleinerer Teil der neuen Aufgaben ließe sich durch Kürzungen finanzieren, sagt er. Das träfe vor allem die Agrarpolitik und die Strukturförderung, die deutlich mehr als zwei Drittel des EU-Haushalts ausmachen. Für den Rest der beiden Haushaltslücken aber benötigt die EU nach Ansicht der Kommission neues Geld.

Oettinger will daher über die im laufenden Finanzrahmen vorgesehene Ausgabenobergrenze der Staaten von etwa 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) hinausgehen. Er spricht von „1,1x Prozent“, was bedeutet, dass der Anteil, den künftig jeder Staat zahlen soll, zwischen 1,11 Prozent und 1,19 Prozent des BNE liegen würde. Dass im Kommissionsvorschlag, der im Mai erscheint, 1,19 Prozent stehen dürfte, ist nicht unwahrscheinlich, denn den Berechnungen Oettingers zufolge bliebe dann die Gesamthöhe des Haushalts von momentan rund 160 Milliarden Euro im Jahr trotz des Brexits beinahe stabil.

Blog

Doch wie wahrscheinlich ist es, dass die Mitgliedstaaten diesen Weg einheitlich mitgehen wollen? Beitragserhöhungen könnten auf den Widerstand der Nettozahler treffen, da diese am stärksten belastet würden. Haushaltskürzungen wiederum wären besonders unattraktiv für jene Staaten, die von der EU-Strukturpolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik profitieren. Experten weisen zwar darauf hin, dass der Brexit auch Chancen für eine Reform des EU-Haushalts bietet: Nettozahler könnten beispielsweise einer Erhöhung der Beiträge zustimmen und im Gegenzug eine tiefgreifende Reform der Ausgabenseite fordern. Ist es aber realistisch, dass dem alle 27 Staaten zustimmen? Die Frage, was passiert, wenn es bis 2020 keine Vereinbarung über einen neuen MFR gibt, muss jetzt noch nicht gestellt werden. Doch für den Fall der Fälle sind die einschlägigen Rechtsvorschriften eher vage formuliert.

Eigene Einnahmen erhöhen

Es gibt noch eine weitere Möglichkeit, die Finanzierungslücke zu schließen: Die EU könnte zusätzliche Mittel erhalten, indem neue Eigenmittel geschaffen oder ihre Einnahmequellen komplett überholt werden. Und in diese Richtung scheint die Kommission auch zu denken. Im Blick hat Günther Oettinger sowohl die Einnahmen aus der Versteigerung von CO₂-Rechten als auch eine ganz neue Steuer auf Plastikprodukte. Da China zu Jahresbeginn die Einfuhr von Plastikmüll weitgehend gestoppt hat, müsse nun die EU prüfen, wie sie der Plastikflut Herr werden könne, argumentiert der Kommissar – eine Steuer könne hier helfen. Wie genau sich die Kommission die Steuer vorstellt, ob sie bei der Produktion oder am Ende der Verbrauchskette ansetzt, ist aber noch unklar. Die Einnahmen aus der Versteigerung von CO₂-Emissionsrechten wiederum bieten sich nach Ansicht der Kommission auch deshalb an, weil der Emissionshandel ein rein europäisches Instrument ist.

Die Mitgliedstaaten haben sich bisher stets gegen eine eigene EU-Steuer ausgesprochen. Könnte sie nun Teil eines

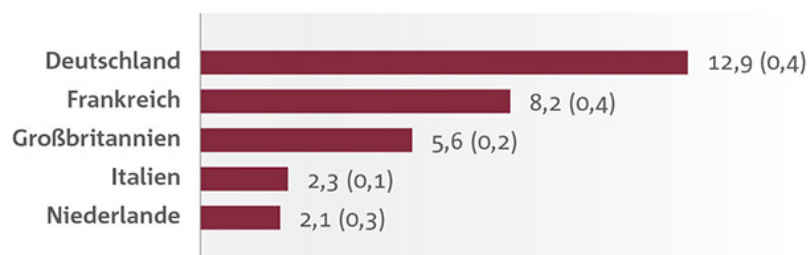
Blog

großen Kompromisses sein, der eine gleichzeitige Reform der EU-Einnahmen und -Ausgaben umfasst?

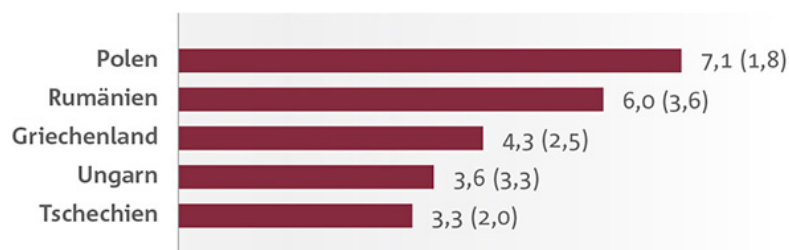
Größte Zahler und Empfänger

EU-Haushalt 2016 in Mrd. Euro;
in Klammern: in Prozent des Bruttonationaleinkommens*

Größte Nettozahler



Größte Nettoempfänger



*Zahlungen an die EU verrechnet mit Empfang von EU-Mitteln;
Quelle: Europäische Kommission.