

Michael Thöne\*

## Ein Rahmen für Europas Zukunft? Der vorgeschlagene Mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027

### EUROPAHAUSHALT VERSUS EUROPAKRITIKER

Auf den ersten Blick stehen Europas zukünftige Finanzen im Licht zweier irritierend gegensätzlicher Perspektiven. Auf der einen Seite die gehabte Brüsseler Routine eines neuen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Anfang Mai 2018 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag für den nächsten Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 vorlegt. Seitdem sind *peu à peu* vertiefende Sektoral- und Programmanschläge für die verschiedenen Handlungsfelder der Union vorgelegt worden. Den Anfang machten Ende Mai die Budgetanschläge der Kommission zur zukünftigen Kohäsionspolitik. Neben weiteren EU-Klassikern wie der gemeinsamen Agrarpolitik und dem Binnenmarktprogramm kamen bis zum Abschluss dieser Phase Mitte Juni 2018 einige Neulinge hinzu, u.a. Vorschläge zur Finanzierung eines gemeinsamen Migrations- und Grenzmanagements und gemeinsamer Rüstungsanstrengungen. Das Ganze wird begleitet von Einnahmenvorschlägen, die für neue europäische Steuerrechte zur Ergänzung des Eigenmittelsystems werben. Bei allen inhaltlichen Erneuerungsvorschlägen (über die noch zu reden sein wird), wirft diese Perspektive ein sehr konventionelles Licht auf die EU-Finanzen: Der Prozess bewegt sich in den gewohnten Bahnen der mittelfristigen Finanzplanung.

Parallel und nur lose verbunden entspinnt sich eine sehr viel breitere Diskussion zur Weiterentwicklung und Vertiefung von Union und Eurozone im Angesicht zunehmender Widerstände. Nationalisten und Populisten finden in der liberalen und naturgemäß multilateralen Europäischen Union einen ihrer Lieblingsgegner. Elemente gerechtfertigter Kritik an der Gemeinschaftspolitik mischen sich dort mit viel narzisstischer Opferattitüde zu den einfachen Rezepten der von Brüsseler und deutscher Dominanz vermeintlich Unterdrückten. Der früher von allen Mitgliedstaaten gern genutzte »Blame-it-on-Brussels«-Mechanismus, um die Akzeptanz unpopulärer Politiken daheim abzufedern, ist mit der Wirtschafts- und Währungskrise ab 2009 in den südlichen Euro-Krisenländern zu einem festen Topos der politischen Debatte geworden. In der gewachsenen Europa-Ablehnung in Südeuropa steckt angesichts der harten Anpassungen, denen man sich während der Eurorettung unterwerfen musste, wohl auch ein Element enttäuschter Liebe. Zuvor war Brüssel – namentlich der

europäische Haushalt – eine zentrale Quelle zusätzlicher Wohlfahrt; Auflagen wie die des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurden eher mit einem Augenzwinkern aufgenommen. Das hat sich mit den Rettungsprogrammen gründlich geändert. In den letzten Jahren, das darf nicht vergessen werden, kommt insbesondere in Griechenland und Italien die legitime Empörung darüber hinzu, in der Flüchtlingskrise immer wieder auf das für diese Quantitäten sichtlich untaugliche Dubliner Abkommen zurückverwiesen zu werden. Die weiterhin ausstehende, faire Lastenteilung in der Flüchtlingsfrage kann einen Teil der europakritischen Strömungen in den besonders betroffenen Erstankunftsstaaten erklären. Wie allerdings der mittel- und osteuropäische Widerstand zeigt, ist die populistische Europakritik zugleich das größte Hindernis für eine auskömmliche Gemeinschaftslösung in der Flüchtlingsfrage. Angesichts der gestiegenen Unwilligkeit der ungarischen und der polnischen Regierung, demokratische Grundwerte wie Gewaltenteilung und Pressefreiheit zu respektieren, wird aber immer deutlicher, dass die Auseinandersetzung über Flüchtlingspolitik und Zuwanderung nur *eine* Dimension eines tiefergehenden Dissenses ist. Dennoch ist festzuhalten, um den Rundblick über die zentralen EU-Kritiker mit dem Brexit und der isolationistischen US-Administration abzuschließen, dass die Auseinandersetzung um Flüchtlingsmigrationen mehr und mehr in die Rolle einer symbolisch aufgeladenen Stellvertreterdebatte für alle Dimensionen des Konflikts zwischen Neonationalisten auf der einen und etablierten Multilateralisten auf der anderen Seite rutscht.

Die zahlreichen und heftigen Angriffe auf das gemeinsame Europa sorgen dafür, dass hier die Reihen enger geschlossen werden. Der manifesten Europakritik werden Ideen einer reformierten und leistungsfähigen Union und Eurozone entgegengestellt. Insbesondere der französische Präsident Macron bringt die EU-Kommission und das Europäische Parlament zuweilen damit in Verlegenheit, dass er visionärere Ideen für die europäische Zukunft formuliert als Brüssel selbst. Deutschland – zuerst gehemmt durch eine episch lange Regierungsbildung, dann gebremst durch anhaltenden regierungsinternen Zwist zur Flüchtlingspolitik und durch die Frage, ob eine Regionalpartei auch nationale und europäische Verantwortung übernehmen will – steht noch etwas verhalten daneben. Äußerlich ähnelt das der traditionell deutschen Rolle, die europäische Einigung strukturell weiterzutreiben, dabei aber Kommission und EP politisch und finanziell eher kurz zu halten. Nach innen wächst aber bei vielen Akteuren und Begleitern der deutschen Europapolitik die Erkenntnis, dass es dieses Mal nicht ausreichen wird, auf eine Normalisierung der Rahmenbedingungen deutscher Europapolitik zu warten. Man weiß in Deutschland, dass wir handeln müssen, dass wir zusammen mit Frankreich die Pro-Europäer mutiger anführen müssen. Das heißt



Michael Thöne

\* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

allerdings noch nicht, dass schon klar wäre, welchen Weg dieses künftige Europa nehmen soll.

### WELCHES EUROPA? DIE REALITÄT DER MULTIPLEN GESCHWINDIGKEITEN

Wie viel von diesem zukünftigen Europa steckt schon in dem Kommissionsentwurf für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027? Und wie viel vom vergangenen Europa steckt noch darin? Spontan würde mancher sagen: Vom Neuen zu wenig, vom Alten zu viel. Das mag zutreffen – insbesondere wenn man berücksichtigt, dass der Kommissionsentwurf noch ungetrübt vom Einfluss der zahlreichen Fürsprecher und Lobbyisten des Status quo ist.

Aber eine Dimension des sich abzeichnenden europäischen Fortschritts sollte man von Anfang an klar herausheben, auch um sie bewusst *als Fortschritt* (und nicht als Durcheinander) zu verstehen: Die Diskussion um den MFR und die weiteren Reformideen – sei es nun der Euro-Finanzminister oder doch nur eine Fiskalkapazität – bezieht sich faktisch auf das »Europa der multiplen Geschwindigkeiten«, d.h. auf die moderne Version des »Europa der zwei Geschwindigkeiten« des berühmten Schäuble-Lamers-Papiers von 1994.

- Das Gros der MFR-Diskussion bezieht sich auf die heutige EU 28, die nach vollzogenem Austritts des Vereinigten Königreichs eine EU 27 sein wird.
- Wesentliche fiskalische Reformideen bis hin zum eigenen Finanzminister beziehen sich auf die Eurozone mit derzeit 19 Mitgliedern.
- Im Bereich Sicherheit und Verteidigung beziehen sich die zentralen Zukunftsfragen auf die Teilnehmer der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO). Das sind zurzeit 25 EU-Mitglieder (ohne Dänemark und Malta). Vier PESCO-Teilnehmer sind keine NATO-Mitglieder.
- Im Bereich Migration und Grenzmanagement werden entscheidende Fragen mit Blick auf den Schengen-Raum zu klären sein. Ihm gehören 22 EU-Mitglieder und vier Nicht-EU-Mitglieder an.
- Viele europäische Politikfelder wie z.B. die Kohäsionspolitik werden nicht nur von EU-Mitgliedern, sondern über den EWR-Finanzierungsmechanismus und den Schweizer Erweiterungsbeitrag von den zusätzlichen vier EFTA-Mitgliedern mitgetragen.

Eine weitere, indirekte Differenzierung schlägt die Kommission mit dem Mechanismus vor, der den Empfang bestimmter EU-Mittel an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien binden soll. Bei dieser derzeit auf die Sanktionierung der polnischen und der ungarischen Regierung gerichteten Differenzierungsmöglichkeit geht es zwar eher darum, die Rückschrittlichen auszuschließen, als den Fortschreitenden eine Finanzierungsform zu bieten. Gleichwohl schafft dieses Denkmodell eine weitere Dimension, mit der sich

Europa zu einer Föderation entwickelt, deren obere Ebene sich ineinander überlappende funktionale Clubs differenziert. Transparenz und auch Governance eines solchen Gewächses (von Konstrukt mag man kaum sprechen) sind gewiss nicht optimal. Aber das ist – diese Prognose ist nicht sonderlich gewagt – dennoch der Weg, den eine sich modernisierende und dabei vertiefende Union wird nehmen müssen. Zu einem solchen Europa der multiplen Geschwindigkeiten wird auch der Mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027 passen müssen.

### FLEXIBILISIERUNG, AUSGABENPRIORITÄTEN UND EUROPÄISCHER MEHRWERT

Der Kommissionsvorschlag zum MFR wird hier nur schlaglichtartig beleuchtet – ohne den Anspruch, alle wichtigen Aspekte erfassen zu können. Als erstes muss die Frage beantwortet werden, ob das Instrument des Mehrjährigen Finanzrahmens als solches noch die gleiche Bedeutung haben kann wie bisher. Die Meriten der vorherigen Festlegung eines siebenjährigen Eigenmittel- und Ausgabenrahmens für die einzelnen EU-Jahreshaushalte sind unstrittig: Die damit vollzogene politische Schwerpunktsetzung schafft Berechenbarkeit für alle Beteiligten, nicht nur für Mitgliedstaaten, Kommission und Europäisches Parlament, sondern natürlich auch für die Bürgerinnen und Bürger Europas sowie für die hier aktiven Unternehmen. Die Perspektive der langen Mittelfrist von sieben Jahren erleichtert die Haushaltsdisziplin und schafft eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der laufende Haushalt stets über ausreichend Eigenmittel und ohne Kreditaufnahme finanziert werden kann. Gerade für das, was der europäische Haushalt heute hauptsächlich ist, nämlich ein Transmissionsmechanismus für landwirtschaftliche Subventionen und regionale Transfers – letztere im Kleid von Fördermaßnahmen –, bietet ein solcher Steuerungs- und Kontrollmechanismus die ideale Form.

Allerdings soll sich die Europäische Union, wie nicht nur wir Finanzwissenschaftler seit langem fordern, mehr und mehr von diesem Modell eines gemeinschaftlichen Finanztopfes entfernen, aus dem lokale bis regionale öffentliche und meritorische Güter finanziert werden. Der zentrale Haushalt soll gemäß den Empfehlungen der Theorie des Fiskalföderalismus auch europäische öffentliche Güter bereitstellen, die wegen Spillover-Effekten und Economies of Scale auf niedrigerer Ebene allenfalls ineffizient gewährleistet werden können. Hier geht es um Aufgaben wie die gemeinsame Sicherheit und Rüstung, Terrorabwehr, Forschung und digitale Innovation, Sicherung der Außengrenzen und eine gemeinschaftliche Asylpolitik. In Ermangelung eines verlässlichen globalen Mechanismus zur Eindämmung des globalen Problems des Treibhauseffekts gehört auch die Klimapolitik eindeutig mehr auf die europäische Ebene als auf irgendeine Ebene darunter.

Solche Politiken mit »europäischem Mehrwert« werden im MFR-Entwurf tatsächlich sehr viel stärker thematisiert, als man dies noch vor wenigen Jahren zu hoffen gewagt hätte. Hauptsächlich reflektiert das die gewandelten Realitäten in Europa. Aber auch die Bemühungen der Monti-Gruppe – der *High-level group on own resources* – sollten in diesem Zusammenhang gewürdigt werden, die das Thema neben ihrem eigentlichen Auftrag für die Einnahmenseite beharrlich vorangebracht hat.

Vor der Frage, ob die Maßnahmen mit erwartetem europäischem Mehrwert ein hinreichend großes Gewicht im MFR-Entwurf haben, muss noch die oben aufgeworfene Frage nach der Relevanz eines mehrjährigen Finanzrahmens als solchem beantwortet werden. In dem Maße, in dem die geforderte *Europäisierung* der mittelfristigen EU-Ausgaben gelingt, werden die damit verbundenen Haushalte auch originär *politisiert*. Das heißt nicht, dass der bisherige Wettstreit um regionale oder sektorale Transfers unpolitisch wäre. Aber er findet doch wesentlich weniger in der breiten öffentlichen Politikarena statt als die großen und »heißen« Themen, die die Menschen in Europa bewegen. Je europäischer die Themen Sicherheit, Migration, Identität und – das wird nicht ausbleiben – soziale Wohlfahrt werden, desto weniger sind sie aber auf sieben Jahre im Voraus zu administrieren. Wer auf nationaler Ebene den Vorschlag äußern würde, staatliche Ausgaben einschließlich der Vorplanung auf rund zehn Jahre im Voraus in einen verbindlichen Rahmen zu pressen, würde vielleicht noch Lob von uns Ökonomen einfahren. Ansonsten würde er allenfalls Stirnrunzeln oder auch unverhohlenen Amüsement ernten. Gewünschte Haushaltsdisziplin hin oder her, die *Europäisierung* der EU-Ausgaben erzwingt auch ein wesentlich höheres Maß an Flexibilität im Sinne einer normalen politischen Aktions- und Reaktionsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund wirken die Vorschläge der Kommission zur Neugestaltung der bestehenden Flexibilitätsmechanismen und zur Einführung einer neuen »Unionsreserve« beinahe noch bescheiden.

»Bescheiden« muten manchem Beobachter auch die vorgeschlagenen Umschichtungen der Ausgabenprioritäten von traditionellen Aufgaben (GAP und Regionalpolitik) hin zu den neuen Maßnahmen mit erhofftem europäischem Mehrwert an. In der Tat erscheint ein MFR-Entwurf, der noch zu rund 60% die beiden hergebrachten Aufgabenfelder bedient, alles andere als zukunftsfruchtig und ambitioniert. Gleichwohl gehen in beiden Feldern die Planausgaben (vor Lobbyeinfluss) durchaus merklich zurück; insbesondere in der Agrar- und Fischereipolitik. Am Schreibtisch können wir für die GAP durchaus weitergehende Kürzungen rechtfertigen. In der politischen Realität sind mit Blick auf den Vertrauensschutz und die politische Akzeptanz auch mittelmäßige Fortschritte große Erfolge. Ob sie überhaupt erreicht werden können, ist angesichts des kollektiven Widerstandes der organisieren Agrarin-

teressen allerdings noch offen. Hier kann sich die von Umwelt- und Naturschutzverbänden heftig kritisierte GAP-Flexibilisierung im Sinne einer Dezentralisierung unverhofft als Segen herausstellen. Zwar werden europäische Zielsetzungen zum Teil aufgegeben; die geförderte Landwirtschaft damit prima facie auch weniger umwelt- und naturfreundlich. Schon in der mittleren Frist kann der *Verzicht* auf eine Europäisierung aber als die beste Vorbereitung dafür dienen, die GAP-Aufgaben weitergehend an die Mitgliedstaaten zurückzugeben. Solange die Union ein breites Spektrum eigener Ziele und Subziele mit der GAP verfolgt, kann sie kaum im nächsten Atemzug deren radikale Kürzung verlangen. Das fällt leichter, wenn man ohnehin nur noch die dezentrale Politik von Mitgliedstaaten passiv mitfinanziert.

Was die Regional- und Kohäsionspolitik angeht, spricht ein ganz anderes Argument gegen radikale Kürzungen. Wenn es gelingt, durch engagierte Reformen die Europäische Union tatsächlich zu stärken und zu vertiefen, entwickelt sich diese Gemeinschaft aller Voraussicht nach zu der mehrschichtig funktionalen oberen Ebene eines europäischen Bundesstaates (der allerdings mit Rücksicht auf die Empfindlichkeiten vieler Mitgliedstaaten sicherlich nicht so *genannt* werden wird). Und je stärker in dieser Föderation tatsächlich das passiert, was aktuell von den meisten Mitgliedern beschworen wird, nämlich mehr solidarisches Handeln, desto stärker wird das natürliche Gegenstück dieser Solidarität, die Umverteilung, an Bedeutung gewinnen. Wer den Föderalismus kennt, weiß, dass eine Vertiefung des Gemeinsamen und mehr gelebte Solidarität ohne Finanzausgleich nur Worthülsen bleiben. Ob das einem aus Perspektive eines Geberstaats gefällt oder nicht: Das eine kommt nicht ohne das andere.

Genau das bietet heute schon die Regionalpolitik: groben Finanzausgleich, ohne dass die gefürchtete »Transferunion« zu deutlich durchschimmert. Die mit Regional- und Kohäsionspolitik angestrebte wirtschaftliche Konvergenz bleibt das Argumentationsmuster hinter zweckgebundenen und investiven Regionalmitteln. Allerdings kann eine solche Konvergenz zwischen modernen, wirtschaftlich freien und damit oft zentripetalen Gesellschaften jenseits der anfänglichen Minderung von krassen Wohlfahrtsunterschieden weder durch Geld noch gute Worte herbeigezwungen werden. Beinahe könnte man sagen, die Konvergenz sei eine der *Lebenslügen* der europäischen Einigung. Doch besser trifft wohl die Charakterisierung als die *Notlüge* derjenigen, die sich der realen Notwendigkeit von auf Dauer angelegten Finanzausgleichen nicht – oder nicht öffentlich – stellen können.

Alles in allem erzwingt der MFR 2021–2027 dadurch höhere Mehrausgaben, als es dem Finanzwissenschaftler lieb sein kann. Doch sofern gemeinsam mehr europäisch gehandelt werden soll, zugleich aber realistisch Ausgaben in den hergebrachten Feldern nur langsam abgebaut werden können, ist das Wachstum der europäischen Haushalte vorgezeichnet.

## DIE AUSSICHTEN FÜR LA GRANDE RÉFORME

Ob zur Ausweitung der EU-Aktivitäten die von der Kommission für den MFR ebenfalls vorgeschlagenen neuen Eigenmittel benötigt werden, darf bezweifelt werden. Für eine geschichtete funktionale Union der multiplen Geschwindigkeiten sind leicht skalierbare BNE-Eigenmittel das ideale Finanzierungsinstrument: Je nach dem, an welchen EU-Politikfeldern ein Mitgliedstaat teilhaben will oder nicht, werden ihm verschiedene Tarife der am Bruttonationaleinkommen ausgerichteten Eigenmittel angerechnet. Das geht mit keiner gemeinschaftlichen Steuer. Zwar gibt es ein sehr starkes praktisches Argument, den durch die meisten Mitgliedstaaten sträflich vernachlässigten Klimaschutz durch einen europäischen Emissionshandel und die Vergemeinschaftung der Mineralölbesteuerung neues Leben einzuhauchen. Doch selbst der Weg zu diesen naheliegenden, dem Status quo klar überlegenen Lösungen ist lang und steinig. Das gilt erst recht für den vorgeschlagenen Anteil an der zu harmonisieren-

den Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage. Oder gar die Einwegplastiksteuer – ein »typisch« Brüsseler Vorschlag. Wenn also auf die Einnahmenseite des MFR wenig passiert, ist das durchaus verschmerzbar.

Ganz anders bei den Aufgaben und Ausgaben der Europäischen Union. Hier können zu geringe Ambitionen leicht mit der Preisgabe des Erreichten einhergehen. Am Tag der Fertigstellung dieses Beitrags treffen sich Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Präsident Emmanuel Macron in Meseberg. Im Gegenzug zu einer gemeinsamen Asylpolitik vereinbaren sie mehr deutlich Investitionen für die Eurozone, Euro-Finanzminister nicht ausgeschlossen. So könnte sich die Auseinandersetzung um die Flüchtlingsmigration letztlich von einer symbolisch aufgeladenen Stellvertreterdebatte für eine empfundene Modernitätskrise sogar zum Katalysator der tatsächlichen Modernisierung Europas entwickeln. Dass mit einer derartigen, unverhofften Volte etwas vom Planbarkeitsdenken eines Mehrjährigen Finanzrahmens *perdu* ginge, wäre wohl auch verschmerzbar.