

**17/2018**

László Andor

## **RESSOURCEN FÜR MEHR WOHLSTAND IN EUROPA**

Ansatzpunkte für ein  
progressives EU-Budget

## **Die Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

## **Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

## **WISO Diskurs**

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

## **Über den Autor dieser Ausgabe**

**László Andor**, außerordentlicher Professor an der Corvinus Universität in Budapest, Senior Fellow an der Foundation for European Progressive Studies (FEPS) in Brüssel.

## **Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich**

**Markus Schreyer**, Leiter der Arbeitsbereiche Allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Europäische und globale Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

17/2018

László Andor

# RESSOURCEN FÜR MEHR WOHLSTAND IN EUROPA

## Ansatzpunkte für ein progressives EU-Budget

2	<b>VORWORT</b>
4	<b>ALLGEMEINES</b>
5	<b>1 EINLEITUNG</b>
6	<b>2 DIE POLITIK DES MFR – FESTLEGUNG VON VOLUMEN UND STRUKTUR</b>
15	<b>3 DIE ÖKONOMIE DES MFR – ALLOKATION, STABILISIERUNG UND GLOBALISIERUNG</b>
23	<b>4 DIE ARBEITSWEISE DES MFR – INSTRUMENTE ZIELGERICHTET EINSETZEN</b>
32	<b>5 ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBEMERKUNGEN</b>
34	Literaturverzeichnis
36	Abkürzungsverzeichnis

## VORWORT

Im Mai 2018 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union (EU) für die Jahre 2021 bis 2027 und dessen Finanzierung vorgelegt. Der MFR ist das grundlegende Instrument und Kernstück der gemeinsamen Europäischen Haushaltspolitik und spiegelt die politischen Prioritäten der EU wider. Er legt sowohl das maximale Haushaltsvolumen als auch dessen Aufteilung auf verschiedene Politikfelder für eine siebenjährige Periode fest. Mit der Präsentation des Vorschlags der EU-Kommission ist zugleich die Phase der Verhandlungen eingeläutet worden. An deren Ende müssen sowohl die Mehrheit des Europäischen Parlaments als auch alle Mitgliedstaaten im Europäischen Rat geschlossen dem finalen Entwurf zustimmen, damit der neue MFR in Kraft treten kann.

Die Präsentation des Vorschlags für den neuen MFR und dessen Verhandlung fällt in eine Zeit, in der die EU vor einer Vielzahl an großen innen- und außenpolitischen Herausforderungen steht. Zu nennen sind hier beispielsweise die kontinuierlichen regionalen Disparitäten und zunehmenden ökonomischen Divergenzen, die immer noch hohe Arbeitslosigkeit, die steigende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen, der Zustrom von Flüchtlingen und der hohe Migrationsdruck, die Bedrohungen und Unsicherheiten im Zuge von Terrorismus, neuen militärischen Konflikten und geopolitischen Veränderungen, die Globalisierung bei zugleich zunehmendem Protektionismus, die voranschreitende Digitalisierung, der Klimawandel und die Ressourcenknappheit, der demografische Wandel, die notwendige Stabilisierung der Eurozone und schließlich auch der Brexit.

Die EU-Kommission hat diese Herausforderungen durchaus erkannt und im Rahmen ihres Vorschlags neben einer leichten Erhöhung des gesamten Haushaltsvolumens eine vorsichtige Neugewichtung bei der Mittelverteilung vorgesehen, weg von Agrarsubventionen und Kohäsionspolitik hin zu mehr Mitteln etwa für Außen- und Sicherheitspolitik, Forschungs- und Innovationspolitik, Migrations- und Entwicklungspolitik oder auch Stabilisierungspolitik. Sie betont dabei vor allem die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die EU, die einen signifikanten europäischen Mehrwert aufweisen, und schlägt zugleich eine stärkere Finanzierung des EU-Budgets über neue Eigenmittel, aber auch eine vermehrte Nutzung von Fi-

nanzinstrumenten, eine größere Haushaltsflexibilität und eine engere Kopplung der Auszahlung von EU-Haushaltsmitteln an neue Konditionalitäten vor.

Fraglich bleibt allerdings, ob der Vorschlag der EU-Kommission den aktuellen Herausforderungen in ausreichendem Maße gerecht wird und inwieweit er letztendlich auch auf Zustimmung stoßen wird. Denn im Rahmen der Verhandlungen treffen traditionell unterschiedliche Erwartungen und Interessen der EU-Mitgliedstaaten aufeinander – sowohl was die Höhe des gesamten Haushaltsvolumens angeht als auch was die Aufteilung der Haushaltsmittel auf die verschiedenen Politikfelder bzw. Ausgabenprogramme anbetrifft. Es ist zu befürchten, dass die Verhandlungen wie schon in der Vergangenheit auch dieses Mal wieder mehr durch den Streit zwischen Nettozahler- und Nettoempfängerländern als durch die notwendige Fokussierung auf die aktuellen Herausforderungen und den europäischen Mehrwert des EU-Budgets dominiert werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) einen Forschungsauftrag an Prof. Dr. László Andor, ehemaliger EU-Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration und gegenwärtig u. a. außerordentlicher Professor für Wirtschaftspolitik an der Corvinus Universität in Budapest, vergeben. Das Ziel war es, auf Basis einer Vielzahl an Expertengesprächen und Fachworkshops den Entwurf des neuen MFR der EU-Kommission aus progressiver Sicht zu bewerten sowie Ansatzpunkte und Vorschläge für dessen progressive Weiterentwicklung herauszuarbeiten.

Mit der vorliegenden Studie ist die Hoffnung verbunden, die weiteren Diskussionen rund um den neuen MFR zu befruchten. Im Fokus der Verhandlungen sollte nicht die Frage stehen, wer wie viel in das EU-Budget einzahlt und wer wie viel wieder herausbekommt, sondern vielmehr die Frage, wie die EU-Mitgliedstaaten durch gemeinsames, europäisches Handeln die aktuellen ökonomischen, sozialen, ökologischen und politischen Herausforderungen am besten meistern und damit auch den Erwartungen und Bedürfnissen aller Bürger\_innen der EU besser als bisher gerecht werden können. Die EU-Mitgliedschaft bietet allen beteiligten Staaten einen erheblichen positiven Mehrwert bzw. Zusatznutzen, der sich in den nationalen Nettosalen nicht widerspiegelt. Diesen gilt

es mithilfe eines zukunftsorientierten EU-Budgets zu realisieren und zu maximieren – für mehr Wohlstand in Europa.

Wir wünschen allen Leser\_innen der deutschen Übersetzung der englischen Studie von Prof. Dr. László Andor eine interessante und erkenntnisreiche Lektüre!

#### **MARKUS SCHREYER**

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Friedrich-Ebert-Stiftung

# ALLGEMEINES

Diese Studie wurde verfasst, um eine progressive Sicht auf den Haushalt der Europäischen Union (EU) zu bieten, einschließlich einer Analyse und Kritik des Vorschlags für den neuen langfristigen EU-Haushalt (bzw. Mehrjährigen Finanzrahmen, MFR) der Europäischen Kommission.

Das Papier verschafft einen systematischen Überblick über den MFR und die ersten Reaktionen zum neuen MFR-Vorschlag vom Mai/Juni 2018. Es behandelt nicht alle Einzelheiten, sondern versucht, die kritischen Diskussionspunkte und die Richtungen für einen progressiven Wandel herauszuarbeiten.

Und nicht zuletzt wurde die Studie in der Hoffnung geschrieben, dass sie zu weiteren Kommentaren, Fragen, Ideen, Reaktionen und Präzisierungen in Bezug auf den MFR und seine verschiedenen Kapitel anregt. Diese sollten direkt in die Debatten und Verhandlungen einfließen, die seit September 2018 laufen und sich vermutlich im Vorfeld der Wahlen zum Europaparlament im Jahr 2019 noch intensivieren werden.

Durchgeführt wird die Begutachtung des neuen MFR-Vorschlags der EU-Kommission in dieser Studie unter Bezugnahme auf:

- neuere Analysen von Expert\_innen (vor allem von Expert\_innen, die mit progressiver Politik und fortschrittlichen Thinktanks in Verbindung stehen);
- die Geschichte des EU-Haushalts und seiner verschiedenen Finanzinstrumente;
- die persönlichen Erfahrungen des Autors mit der Politikgestaltung der EU und insbesondere mit der Überwachung des Europäischen Sozialfonds.

Der letzte Punkt erklärt den thematischen Schwerpunkt dieses Papiers, aber davon sollten sich die zukünftigen Leser\_innen nicht abschrecken lassen.

Der Autor dankt allen Kolleg\_innen, die an den Workshops der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und der Foundation for European Progressive Studies (FEPS) zu diesem Thema teilgenommen und im Frühjahr und Sommer 2018 mit Kommentaren zur Erarbeitung und Fertigstellung dieses Papiers beigetragen haben.

# 1

## EINLEITUNG

Die Vorbereitungen für den neuen langfristigen EU-Haushalt (bzw. Mehrjährigen Finanzrahmen, MFR) in der zweiten Hälfte von Jean-Claude Junckers Amtszeit als EU-Kommissionspräsident überschneiden sich mit weiter reichenden Überlegungen zur Zukunft der Europäischen Union.

Dank der fast zeitgleich in mehreren Mitgliedstaaten stattgefundenen Parlamentswahlen (in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Tschechien sowie vorgezogenen Neuwahlen in Malta und Großbritannien) wurde 2017 zu einem Jahr des Nachdenkens über die Europäische Union. Fast ausnahmslos hing über all diesen Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen ganz allgemein die Frage, ob die Euro-skeptiker\_innen und Nationalist\_innen zu einem durchschlagenden Wahlerfolg kommen würden oder nicht. In vielen Fällen war lediglich ungewiss, welches Ausmaß ein derartiger politischer Wechsel annehmen würde. Bei den Wahlen in Italien im Jahr 2018 schloss sich der Kreis mit dem Aufstieg einer gegen Brüssel gerichteten Koalition in einem der Gründerstaaten der europäischen Integration.

Mehrere andere Ereignisse regten zu einer tiefergehenden Selbstanalyse in der EU an: der bevorstehende EU-Austritt eines wichtigen Mitgliedstaates, des Vereinigten Königreichs („Brexit“), die von außen kommende Herausforderung für die europäische Integration durch den destabilisierenden neuen US-Präsidenten Donald Trump sowie die allgemeine Instabilität in der Nachbarschaft der EU mit der nicht enden wollenden Ukraine-Krise und den Nachwirkungen des Flüchtlingschocks von 2015. Gestützt und eingerahmt wurden diese Debatten über die Zukunft der EU vom im März 2017 veröffentlichten Weißbuch der Europäischen Kommission (Europäische Kommission 2017a) und von fünf „Reflexionspapieren“.

Von den wichtigen politischen Entwicklungen der vergangenen Jahre ist es der Brexit, der sich offenbar am stärksten auf die Ausgestaltung des neuen MFR-Vorschlags auswirkt – und zwar auf eine weitgehend negative Weise. Eine angstvolle Erwartungshaltung über den Ausgang des britischen Referendums und ähnliche Reaktionen nach dem Ergebnis des Referendums haben die EU-Politik in die Defensive gedrängt, was auch Auswirkungen auf den MFR-Vorschlag und die in diesem Zusammenhang geführten Debatten hat.

Eine progressive Analyse und Politik muss jedoch auch eine größere Bandbreite an gegenwärtigen und voraussichtlichen Schwierigkeiten berücksichtigen, vor denen die Europäische Union steht, und entsprechende Schlüsse ziehen. Auch wenn die EU zwangsläufig auf den Brexit reagieren wird, so muss sie doch auch den Ursachen für den Brexit auf den Grund gehen. Ungleichgewichte zwischen und Ungleichheiten innerhalb der EU-Länder, die zu Instabilität und Desintegration in Europa geführt haben, erfordern eine progressive Analyse und in der Praxis eine Solidarität in der EU, die von konkreten finanziellen Zuständigkeiten und Kapazitäten getragen wird.

In diesem Papier werden einige der wichtigsten Fragen dieser Debatte erörtert, um anschließend einige praktische Vorschläge zu unterbreiten und generellere politische Schlussfolgerungen zu ziehen. Der neue MFR-Vorschlag wird sowohl aus politischer als auch aus wirtschaftlicher Perspektive analysiert, woraus sich einige operative Fragen ergeben. Dies sollte dazu beitragen, die Haushaltsdebatte in ein neues Licht zu rücken.

Dabei soll es nicht darum gehen, einen idealen Haushalt für eine gedachte (progressive) Europäische Union zu entwerfen. Vielmehr soll das Potenzial des bestehenden EU-Haushalts, der ein historisches Produkt ist, herausgestellt und dabei dargestellt werden, welche Richtungen eingeschlagen werden könnten, falls in der gegenwärtigen Debatte oder in den kommenden Jahren politische Unterstützung für eine progressive Verbesserung mobilisiert werden kann.

## 2

# DIE POLITIK DES MFR – FESTLEGUNG VON VOLUMEN UND STRUKTUR

Eine politische Analyse der Europäischen Union untersucht in der Regel das Spannungsfeld, das zwischen der intergouvernementalen Steuerung durch die Staats- und Regierungschefs/-chefinnen der Mitgliedstaaten sowie den von ihnen vertretenen nationalen Interessen und der Orientierung an der Gemeinschaft, die durch gemeinsame Ziele, Institutionen und Instrumente von Europa als Ganzes repräsentiert wird, besteht. Eine politische Analyse der wichtigsten Fragen zum EU-Haushalt sollte davon nicht abweichen. Es gilt, die wichtigsten nationalen Belange zu berücksichtigen, die in die Haushaltsdebatte eingebracht werden, sowie zu fragen, wie gemeinsame europäische Lösungen entwickelt werden können, die der Gemeinschaft von Nationen und Bürger\_innen einen wirtschaftlichen und sozialen Mehrwert verschaffen. Das Haushaltsvolumen ist eine entscheidende politische Frage, aber ganz gleich, ob groß oder klein, auch seine Signalwirkung muss wahrgenommen werden.

### 2.1 ÖFFENTLICHE DEBATTE UND LEGITIMITÄT – ZIELSETZUNG UND FRIST

Die Debatten über den langfristigen EU-Haushalt werden in wiederkehrenden zeitlichen Abständen geführt. Jedes Jahr zu einer bestimmten Zeit findet die Haushaltsplanung und Haushaltsüberprüfung statt, und jedes Mal, wenn ein neuer langfristiger Haushaltsplan aufgestellt wird (normalerweise für einen Zeitraum von sieben Jahren), werden die Kosten und Nutzen der EU-Finanzinstrumente von den Mitgliedstaaten, Regionen und anderen Betroffenen eingehend erörtert.

Im Zeitraum 2017/2018 ging der Verabschiedung des neuen MFR-Vorschlags durch die Europäische Kommission eine Zeit des Nachdenkens über zukünftige Alternativen<sup>1</sup> und einige Schlüsselfragen zur EU-Integration voraus. In den neuen Kommissionsvorschlägen für den siebenjährigen EU-Haushalt (MFR) werden die Schlüsse aus diesen Reflexionen leider

kaum berücksichtigt. Das erklärt sich zum Teil daraus, dass der EU-Kommission bis zum Ende ihrer Amtszeit nicht mehr allzu viel Zeit bleibt.

Auch wenn die EU-Kommission sich verständlicherweise besorgt zeigt, dass die Zeit knapp ist, um den MFR noch vor den Wahlen zum Europaparlament im Jahr 2019 zu verabschieden, so muss doch ernsthaft diskutiert werden, ob der neue Haushalt dazu beitragen kann, den Tendenzen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Desintegration entgegenzuwirken, die immer mehr Druck auf die Struktur der EU ausüben. Sowohl das Volumen als auch die Struktur des neuen MFR-Vorschlags müssen eingehend unter die Lupe genommen werden, nicht zuletzt auch die Zusicherung, dass mit einer kleinen Haushaltslinie im MFR der Forderung nach einer Fiskalkapazität für die Eurozone ausreichend Rechnung getragen wäre.

Die Debatten der letzten Zeit in den EU-Institutionen und die politischen Erschütterungen in verschiedenen Ländern haben den Sorgen über ein Demokratiedefizit in der EU weiteren Auftrieb verliehen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet wird die Verabschiedung des Haushalts noch vor den Wahlen zu einem Problem. Wäre der MFR nur eine technische Frage, würde seine Verabschiedung vor den nächsten Parlamentswahlen keinen Anlass zu Besorgnis geben. Andererseits kann und wird der Wahlkampf im Vorfeld der Europawahlen sicherlich Themen ins Blickfeld rücken, die Auswirkungen auf den MFR haben. Verschiedene Spitzenkandidat\_innen, vorausgesetzt dieser Mechanismus setzt sich fort, werden im Wahlkampf punkten müssen und Versprechen abgeben, die auch im Zusammenhang mit dem EU-Haushalt stehen. Es wäre seltsam, wenn die EU-Institutionen einen so wichtigen Vorgang wie die Verhandlung und Verabschiedung des neuen MFR zu einer Zeit abschließen würden, in der die Bürger\_innen gerade ihre Meinungen und Präferenzen hinsichtlich der weiteren Gestaltung Europas zum Ausdruck bringen. Die Legitimität des neuen MFR könnte darunter leiden, wenn es so aussieht, als hätten das neue Europäische Parlament und die neue EU-Kommission in Haushaltsfragen kein Mitspracherecht gehabt.

Dieser Aspekt ist vor allem von einem progressiven Standpunkt aus gesehen von großer Wichtigkeit. Die Sozialdemo-

<sup>1</sup> Das zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge verabschiedete Weißbuch der EU-Kommission umriss fünf mögliche Szenarien für die zukünftige Entwicklung der EU. Einige davon lassen sowohl in territorialer als auch in funktionaler Hinsicht einen gewissen Rückschritt oder Rückzug zu.

kratische Partei Europas (SPE) hat schon im Laufe des Jahres 2017 begonnen, haushaltspolitische Prioritäten zu umreißen. Dabei betonte sie die Bedeutung einer soliden Kohäsionspolitik, die Notwendigkeit, Investitionen in ganz Europa, aber insbesondere in den Randländern zu fördern. Sie forderte die Schaffung einer Fiskalkapazität für die Eurozone und mehr Fördermittel für Forschung, Innovation und Bildung. Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass diese Themen nicht aufgrund des Zeitdrucks außen vor bleiben und dass den progressiven Prioritäten nicht nur eine angemessene Aufmerksamkeit zuteilwird, sondern auch entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden.

Ohne das gesamte Verfahren zum Stillstand bringen zu wollen, könnte man als alternatives Szenario vorschlagen, die Debatte über die meisten technischen Einzelheiten zunächst abzuschließen, aber zugleich die für das Europaparlament Kandidierenden aufzufordern, sich zu ausgewählten Themen, wie z. B. der Einbettung und Größe einer Fiskalkapazität für die Eurozone oder den politischen Bedingungen, die an verschiedene Finanzinstrumente zu knüpfen sind, eine Meinung zu bilden. Sobald das neue Europäische Parlament seine Arbeit aufgenommen hat, könnte dann im Jahr 2019 die Haushaltsdebatte zügig zum Abschluss gebracht werden.

## 2.2 ÖFFENTLICHE DEBATTE UND LEGITIMITÄT – DIE TYRANNEI DES STATUS QUO

Das Volumen und der Aufbau des EU-Haushalts sollten es der EU ermöglichen, all die Themen anzugehen, zu denen sie durch die EU-Verträge angehalten ist. Dieses einfache Prinzip ist in Artikel 311 AEUV festgeschrieben, aber seine Umsetzung in die Praxis ist nicht so einfach. Zunächst ist festzustellen, dass die EU nicht nur durch Finanzhilfen ihre Ziele erreicht. Von wenigen politischen Bereichen abgesehen erzielt sie ihre Ergebnisse tatsächlich nicht in erster Linie durch die Ausschüttung von Finanzmitteln, sondern vielmehr durch Gesetzgebung, politische Koordinierung und Haushaltsrichtlinien; eine Finanzierung durch die EU ist häufig die unbeliebteste Option. Zweitens gibt es neben den Handlungsfeldern, die entweder ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der EU oder den der Mitgliedstaaten fallen, viele politische Bereiche von gemeinsamem Interesse, die sich zwischen diesen Zuständigkeiten befinden. Für den Haushalt bedeutet das, dass sich innerhalb des rechtlichen Rahmens der Union relativ leicht einige für eine weit höhere Finanzausstattung und andere für ein sehr viel geringeres Niveau an Gemeinschaftsausgaben aussprechen könnten.

So führt eine die Theorie alleine nie zu einer einvernehmlichen rationalen und wünschenswerten Lösung. Führung oder Orientierung ist jedoch immer durch die althergebrachte Situation bzw. den Status quo gegeben. Das trifft in hohem Maße auf den neuen MFR-Vorschlag der EU-Kommission zu. In dem Reflexionspapier aus dem Jahr 2017 wurden passend zum Weißbuch fünf Haushaltsszenarien<sup>2</sup> skizziert. Die Über-

schriften dieser Szenarien lauteten: 1. Weiter wie bisher, 2. Weniger gemeinsames Handeln, 3. Einige tun mehr, 4. Radikale Umgestaltung und 5. Viel mehr gemeinsames Handeln. Letztlich kommt der MFR-Vorschlag zehn Monate später dem „Weiter wie bisher“ am nächsten, mit einem weitgehend gleichbleibenden Volumen und einer allgemeinen Tendenz zu etwas niedrigeren Anteilen für Kohäsions- und Agrarpolitik, um neue Prioritäten zu finanzieren, und einem höheren Einsatz weiterer Instrumente und Garantien.

Iain Begg (2018) zufolge sind die Kommissionsvorschläge weder besonders ambitioniert noch radikal, aber immerhin ein Versuch, den widerstreitenden Ansprüchen gerecht zu werden. Lässt man die Aufmachung beiseite, wurde ein realpolitischer MFR vorgelegt, insbesondere hinsichtlich seines Gesamtvolumens. Und trotzdem tangiert auch dieser Vorschlag viele sensible Bereiche und setzt einige neue Akzente, was zu hitzigen Debatten führen wird.

Das kleine Volumen und der offensichtliche Fetisch, beim EU-Haushalt an einer Größenordnung von einem Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) festzuhalten, ist für viele ein Grund steter Frustration, vor allem für diejenigen, die höhere Erwartungen an die EU haben und der Überzeugung sind, dass auf EU-Ebene ausgegebene Gelder einen Mehrwert schaffen. Hinsichtlich der Größe ihres Marktes und ihrer Rolle im Welthandel ist die EU mit den USA vergleichbar, während sie sich hinsichtlich ihrer Finanzausstattung im transatlantischen Vergleich als absoluter Finanzzweig erweist. In solchen Momenten der Peinlichkeit muss man sich in Erinnerung rufen, dass die USA schon von ihrer Geburtsstunde an eine politische Union waren, die sich bereits im Jahr 1789 mit dem Inkrafttreten ihrer Verfassung gebildet hat. Im Nachkriegseuropa war die wirtschaftliche Integration dagegen ein allmählicher Prozess, der sich erst später schrittweise auch in Richtung einer politischen Union entwickelte, die aber Voraussetzung für eine Fiskalintegration unter demokratischen Standards ist. Das Europäische Parlament ist in dieser Hinsicht kein wirkliches Parlament (Leron 2018), weil es nicht das Recht hat, von seinen Bürger\_innen Steuern zu erheben.

Die EU ist kein föderatives System, sondern eine Form nicht-föderaler Integration, die per Definition mit einem bestimmten Maß an Zentralisierung verknüpft ist, wie etwa dem einen Prozent des BNE im Bereich der Finanzen. Interessanterweise kam der berühmte MacDougall-Bericht<sup>3</sup> schon im Jahr 1977 zu dem Schluss, dass die EU in einer präföderalistischen Entwicklungsstufe ihren Haushalt schnell auf ein Niveau von zwei bis 2,5 Prozent des gesamten BIP (der damals neun Mitgliedstaaten) aufstocken sollte. Würde es einen weiteren Entwicklungsschritt geben („Föderation mit kleinem öffentlichen Sektor“), mit dem eine Währungsunion eingerichtet wird, sollte

<sup>2</sup> Die fünf Szenarien im Weißbuch (Europäische Kommission 2017a), an die das Reflexionspapier sich anlehnen sollte, sind: 1. Weiter wie bisher, 2. Schwerpunkt Binnenmarkt, 3. Wer mehr will, tut mehr, 4. Weniger, aber effizienter und 5. Viel mehr gemeinsames Handeln.

<sup>3</sup> Ende 1974 beauftragte die EU-Kommission eine siebenköpfige Gruppe unabhängiger Ökonomen unter dem Vorsitz von Sir Donald MacDougall, der seinerzeit Wirtschaftsberater bei der CBI (dem Verband der britischen Industrie) war, die Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration vor dem Hintergrund einer zukünftigen Wirtschaftsunion zu untersuchen. Die Expertengruppe traf sich zwischen April 1975 und März 1977 auf 14 Sitzungen, an denen auch Vertreter mehrerer Generaldirektionen (GDs) der Kommission teilnahmen (der GD Wirtschaft und Finanzen, der GD Regionalpolitik, der GD Haushaltsplan sowie der damals noch bestehenden GD Finanzinstitutionen und Besteuerung). Die Gruppe wurde auch von zwei Fachberatern aus den USA und Australien unterstützt.

der Gemeinschaftshaushalt ein Volumen von fünf bis sieben Prozent des BIP haben bzw. zehn Prozent, falls auch die Verteidigung zu einem neuen Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft wird.

In den vier Jahrzehnten seit dem MacDougall-Bericht hat sich die EU in ihren Aufgaben und Zuständigkeiten enorm weiterentwickelt, einschließlich der Schaffung einer Währungsunion und ersten Schritten in Richtung einer engeren Kooperation im Verteidigungsbereich. Dennoch ist der EU-Haushalt bei einer Größe von einem Prozent stecken geblieben, als gäbe es eine unsichtbare Barriere, die eine weitere Zentralisierung im Bereich der Finanzen in der EU verhindert, und als müsse alles darüber Hinausgehende eben im Rahmen einer politischen Koordination passieren.

Die EU ist infolgedessen zu einer Gemeinschaft mit einer großen Lücke zwischen Anspruch und Fähigkeiten geworden, die all jene enttäuscht, die Maßnahmen materieller Art erwarten, wenn sich gemeinsame Interessen und Absichten offenbaren. Um nur ein Beispiel zu nennen: Als im Frühjahr 2011 der sogenannte Arabische Frühling ausbrach, entwickelte die EU innerhalb von sechs Wochen eine strategische Reaktion. Aber in Bezug auf die materielle Unterstützung an sich demokratisierende Länder in Nordafrika konnte sie nicht mehr anbieten als 10 Milliarden Euro von der Europäischen Investitionsbank (EIB) und 1 Milliarde Euro von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) – beides als Kredite. Das heißt, dass die verfügbaren Haushaltsmittel, um vis-à-vis dieses „Rendezvous mit dem Schicksal“ Maßnahmen ergreifen zu können, verschwindend gering waren.

Aufgrund der vielen geteilten Zuständigkeitsbereiche, der Komplementaritäten und der sich gegenseitig unterstützenden Funktionen innerhalb der Arbeitsteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, ist es häufig schwer nachvollziehbar, ob der EU nun Ressourcen für einen bestimmten Anlass zur Verfügung stehen oder nicht. Die Verwirrung macht auch vor EU-Funktionär\_innen nicht Halt. Ein langjähriges Mitglied der Europäischen Kommission bemerkte einst: „Erst war ich ein Kommissar mit Haushaltsmitteln, aber ohne politische Strategie, und jetzt bin ich ein Kommissar mit einer politischen Strategie, aber ohne Haushaltsmittel.“

Im neuen MFR weist nichts darauf hin, dass die EU aus diesem ambivalenten Zustand ausbrechen will. Der offensichtliche Stillstand kann jedoch das Ergebnis gegensätzlicher Forderungen<sup>4</sup> nach einem höheren oder niedrigeren Gesamtvolumen sein und nach einer größeren bzw. kleineren Umverteilung. In der Vorbereitungsphase für diesen neuen MFR bestand das Hauptproblem darin, sich dem vom Brexit verursachten Abwärtsdruck und seiner vereinfachten Interpretation zu widersetzen.

Ein vernünftiger Ausgangspunkt für eine Diskussion über das Volumen des neuen MFR wäre die Entschließung des Europäischen Parlaments vom März 2018, das davon ausgeht,

<sup>4</sup> Aufgrund des vorherrschenden nationalistischen Denkens beschrieb Jean Pisani-Ferry (2018) die MFR-Debatte als „eine zutiefst deprimierende Erfahrung. Alle Länder hatten nur ihre Nettobilanzen im Blick – wie viel sie bekommen und wie viel sie zahlen –, ohne den inneren Wert des Ausgebens zu würdigen. Und weil es als besser erachtet wird, das Geld im eigenen Land zu verschwenden, als es nutzbringend anderswo auszugeben, steht die Zusammensetzung der Ausgaben in keinem Zusammenhang mit den von der EU benannten Prioritäten“.

„dass die erforderlichen Ausgabenobergrenzen des MFR [...] bei 1,3 Prozent des BNE der EU-27 liegen“, und einen Ansatz verfolgt, bei dem das gegenwärtige Finanzierungsniveau für die seit Jahren verfolgten EU-Politiken beibehalten und neue Bedarfe mit neuen Ressourcen gedeckt werden würden.<sup>5</sup>

## 2.3 BREXIT UND DAS VOLUMEN DES EU-HAUSHALTS

Die Europäische Kommission schlägt eine geringfügige Erhöhung des EU-Haushalts auf insgesamt 1,11 Prozent des BNE der 27 EU-Mitgliedsländer vor. Diese bescheidene Erhöhung wird jedoch durch die Tatsache relativiert, dass der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)<sup>6</sup>, der in der Vergangenheit immer ein außerbudgetäres Instrument war, zukünftig Teil des MFR sein soll. Damit wird für den neuen MFR ein höherer Gesamtbetrag ins Spiel gebracht, der vordergründig dem durch den Brexit ausgelösten Diskurs widerspricht, dass mit Großbritannien aus haushaltspolitischer Sicht ein Staat aus der EU austritt, der zu den Nettozahlern gehörte.

Mit dem knappen Sieg der Austrittsbefürworter\_innen beim britischen Referendum über den Verbleib oder den Austritt aus der EU am 23.6.2016 begann der Loslösungsprozess von den anderen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Wie gesagt verlässt mit dem Brexit ein Nettozahler die EU. Einfache Mathematik legt den Schluss nahe, dass dies zwangsläufig zu einem kleineren EU-Haushalt und weniger Finanzmitteln für gemeinsame EU-Maßnahmen führen wird. Ausgaben müssten demnach notgedrungen gekürzt werden, und es müsse dringend überlegt werden, „wie man mit geringeren Mitteln mehr erreichen kann“. Da scheint eine generelle Neuordnung des EU-Haushalts angebracht (Haas 2017). Einige Beobachter\_innen und Politiker\_innen – typischerweise in Ländern, die Nettozahler sind – schlussfolgerten daher schnell: „Eine kleinere EU bedeutet einen kleineren Haushalt.“

Ein Haushalt ist jedoch nicht nur eine Frage der Mathematik, sondern es handelt sich dabei auch um Politik, und die Kommission tut gut daran, die Vorstellung abzulehnen, dass der Austritt der Brit\_innen zwangsläufig weniger Einnahmen und weniger Ausgaben für gemeinsame EU-Maßnahmen bedeuten muss. Großbritannien war im Jahr 2013 eines von vier Ländern<sup>7</sup>, die auf eine Nettokürzung des EU-Haushalts bestanden, nachdem die Kommission eine leichte Aufstockung vorgeschlagen hatte. Zu einer Zeit von Rezession und geringer Investitionen war eine Reduzierung des EU-Haushalts ein

<sup>5</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.3.2018 zu dem nächsten MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020, P8\_TA(2018)0075.

<sup>6</sup> Der mit den Verträgen von Rom von 1957 beschlossene und 1959 eingerichtete Europäische Entwicklungsfonds (EEF) ist das wichtigste Förderinstrument der EU für die Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raumes sowie den überseeischen Ländern und Gebieten. Der aus direkten Beiträgen der Mitgliedstaaten gemäß einem vereinbarten Beitragssatz finanzierte Fonds hat seine eigenen Finanzregeln und fördert Kooperationsmaßnahmen im Bereich wirtschaftlicher, sozialer und humaner Entwicklung sowie die regionale Zusammenarbeit und Integration. Im 11. EEF standen insgesamt Mittel in Höhe von 30,5 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2014 bis 2020 zur Verfügung.

<sup>7</sup> Deutschland, Großbritannien, Schweden und die Niederlande.

schlechtes Signal und eine unkluge Strategie. Kurz danach musste der Juncker-Plan ins Leben gerufen werden, um Investitionen durch gemeinsame europäische Finanzinstrumente zu fördern.

Mit dem Austritt Großbritanniens verkleinert sich die Gruppe der Länder, die sich für einen kleineren EU-Haushalt aussprechen, vorausgesetzt alle anderen Länder bleiben bei ihrer früheren Haltung. Das ist jedoch keineswegs selbstverständlich. Mehrere Mitgliedstaaten (wie Österreich und Finnland), die in der vorhergehenden Verhandlungsrunde keine Reduzierung des Haushalts gefordert hatten, signalisierten im Jahr 2018 Widerstand gegen eine Haushaltserhöhung. In Kommentaren zu EU-Angelegenheiten ist häufig von einer „Neuen Hanse“ die Rede, mit der einige kleinere und mittelgroße, vor allem nördliche Länder gemeint sind, die entweder gegen einen größeren EU-Haushalt und/oder gegen eine Risikoteilung in der Eurozone sind. EU-skeptische Parteien in diesen Ländern nutzen den Brexit gern als unheilverkündendes Vorzeichen.

Den Brexit zum Ausgangspunkt für die Festlegung der Größe des EU-Haushalts zu machen kann jedoch irreführend sein. Es sei daran erinnert, dass der Nettobeitrag Großbritanniens nicht so groß war, wie viele glauben. Das liegt am außerordentlichen Rabatt, den Margaret Thatcher 1984 auf dem Gipfel von Fontainebleau aushandeln konnte. Im Jahr 2005 akzeptierte Großbritannien eine Reduzierung dieses Rabatts um ein Viertel seines Wertes, wobei es im Gegenzug darauf bestand, dass die EU sich zu einer allgemeinen Überprüfung der EU-Ausgaben verpflichtete. Wenn Großbritannien die EU verlässt, ist dieser spezielle Rabatt vom Tisch, was auch mit anderen Rabatten<sup>8</sup> passieren sollte. Die Kommission schlägt also mit Recht vor, alle Rabatte zu streichen. Ein Ende dieser überholten Praxis würde den Einnahmeverlust im Verhältnis zum gesamteuropäischen BIP erheblich senken (vielleicht sogar halbieren). Aber es muss weiterhin nach zusätzlichen Einnahmen gesucht werden. Die EU-Kommission macht daher auch Vorschläge für neue „Eigenmittel“, in anderen Worten, Einnahmequellen, die nicht aus den Haushalten der EU-Mitgliedstaaten kommen.

Auch wenn einige Länder in Bezug auf die Finanzkapazität der EU nach wie vor zurückhaltend, vorsichtig oder gar skeptisch sind, kann und muss das Gesamtvolumen des EU-Haushalts neu überdacht werden, was mit Überlegungen einhergehen sollte, wie diese Mittel konkret aufgebracht werden können. Letztlich könnte der Brexit eine größere Veränderung auf der Einnahmenseite als auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts mit sich bringen. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Länder eher dafür aussprechen, mehr Mittel aufzubringen oder aber bestimmte Aufgaben von einer EU-Finanzierung abzukoppeln (Haas/Huguenot-Noël 2017).

Ein progressiver Ansatz würde die Abschaffung von Rabatten und die Einführung mehrerer neuer Eigenmittel beinhalten, wie es auch eine Mehrheit im Europäischen Parlament befürwortet.<sup>9</sup>

## 2.4 BREXIT UND DIE STRUKTUR DES EU-HAUSHALTS

Geht man davon aus, dass das Gesamtvolumen des neuen MFR in Ermangelung eines „MacDougall-Momentums“ mehr oder weniger unverändert bleibt, so steht auf kurze Sicht die Frage nach seiner inneren Dynamik im Mittelpunkt. Ein Ansatz dabei wäre, alten Prioritäten neue gegenüberzustellen. Hier darf der obligatorische Verweis auf den belgischen Wissenschaftler André Sapir nicht fehlen, der den EU-Haushalt als ein „historisches Relikt“ bezeichnete, was sich als Bewertung wohl auf seine Größe, aber wahrscheinlich mehr noch auf seine Struktur bezog. Neuerungen sind eine Tugend; aber auch wenn es Neuerungen innerhalb spezifischer Instrumente bedeuten könnte, geht es im gegenwärtigen Diskurs doch eher um eine Reduzierung bei den bisherigen großen Rubriken und Mittelzuweisungen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Kohäsionspolitik gelten heute als „alte Politikfelder“, in die zusammen immer noch mehr als 70 Prozent der EU-Haushaltsmittel fließen. Sie sind die Dinosaurier des MFR, und Dinosaurier sind doch zum Aussterben verurteilt – oder nicht? Diese Politiken sind dem Untergang geweiht, wenn man Platz für „neue Prioritäten“ schaffen will, wie etwa Fördermittel für die Migrationspolitik und für Maßnahmen, die zur Stabilisierung der Eurozone notwendig sind. Und tatsächlich will die EU-Kommission den gemeinsamen Anteil der GAP und Kohäsionspolitik auf unter 60 Prozent drücken, was ein ziemlich drastischer Schritt zu sein scheint.

Dieser Ansatz folgt in der Tat einem historischen Muster: In jedem MFR-Zyklus hat die Mittelreduzierung für die GAP Raum für andere Dinge geschaffen. Der Anteil der GAP am gesamten EU-Haushalt ist Jahrzehnt für Jahrzehnt gesunken. Während im Jahr 1970 noch 90 Prozent aller EU-Ausgaben in die GAP flossen, war dieser Anteil bis 1980 schon auf knapp über 70 Prozent zurückgegangen, und nach einem weiteren Jahrzehnt lag er schon bei unter 60 Prozent. Im Jahr 2000 war er noch höher als 40 Prozent, aber ein weiteres Absinken war unvermeidlich. Der Unterschied besteht dieses Mal darin, dass neben der GAP auch die Kohäsionspolitik als „alt“ gilt und wohl zu einer Reduzierung verurteilt ist, obwohl sich Inhalte und Verfahrensweisen dieser Fonds erheblich voneinander unterscheiden.

Man sollte jedoch hinterfragen, ob es Aufgabe der Kommission ist, einfach einem unaufhaltsamen Niedergang „alter“ Politikfelder nachzugeben, ohne die sich wandelnden Bedürfnisse angemessen zu bewerten, die diese Politikfelder erfüllen sollten. Die Notwendigkeit der Nahrungssicherheit, die Stabilisierung von Einkommen im ländlichen Raum und die Sorge für unsere natürliche Umwelt sind alles Faktoren, die politisch eine Fortsetzung der GAP verlangen, nicht zuletzt auch deshalb, weil auf den nationalen Ebenen eingeführte, miteinander konkurrierende Programme langfristig weit teurer werden könnten als ein gemeinsames europäisches Programm.

Neben der Unterscheidung zwischen alt und neu sind aber auch die geografischen Effekte der vorgeschlagenen Änderungen zu beachten. Weniger Mittel für die GAP und die Kohäsionspolitik und mehr Gelder für die Eurozone und migrationsbezogene Programme würden schlicht eine weniger systematische Umverteilung auf der Ausgabenseite des

<sup>8</sup> Neben Großbritannien sind auch andere Länder in den Genuss von Rabatten gekommen. Im Jahr 1999 vereinbarte der Europäische Rat in Berlin, die Finanzierungsbeiträge von Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden, die damals alle Nettozahler waren, entsprechend dem Briten-Rabatt zu reduzieren.

<sup>9</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.3.2018 zu der Reform des Eigenmittelsystems der Europäischen Union, P8\_TA(2018)0076.

Haushalts bedeuten. Das würde mit einer geografischen Verschiebung zugunsten des Südens und mit Mittelkürzungen für den unterentwickelten Osten einhergehen. Ähnliche Konsequenzen wird auch eine Veränderung der sogenannten Berliner Formel haben – der zentralen Formel für die kohäsionspolitischen Mittelzuweisungen auf Grundlage des BIP pro Kopf. Wird beispielsweise die Jugendarbeitslosenrate zur Änderung der Mittelzuweisung herangezogen, würde der Süden mehr Gelder bekommen, allerdings ohne die direkte Verpflichtung, auch ein bestimmtes EU-Programm zugunsten von jungen Menschen aufzulegen.<sup>10</sup>

Auch wenn die Abschaffung aller Rabatte den Einnahmeverlust im Verhältnis zum gesamteuropäischen BIP erheblich verringern (vielleicht sogar halbieren) würde, trifft es doch ebenfalls zu, dass in vielen Bereichen überprüft und verbessert werden muss, wie die Mittel ausgegeben werden. Die Bekämpfung von Verschwendung, Missbrauch und Fehlern ist so oder so wichtig, unter den gegebenen Umständen aber noch dringlicher. Es hängt jedoch vom politischen und ideologischen Blickwinkel ab, was genau als verschwenderisch gilt. Viele, allen voran die Befürworter\_innen von „freiem Handel“, erachteten die GAP schon immer als unsinnig.<sup>11</sup>

Insgesamt scheint es der falsche Weg im Post-Brexit-Diskurs zu sein, Altes und Neues in Konkurrenz zueinander zu setzen. Catuscia Marini (2018) hat sich wie folgt dazu geäußert: „Auch wenn ein größerer EU-Haushalt ist, um den bisherigen Anteil für die Kohäsionspolitik beizubehalten, können wir nicht zulassen, dass neue politische Bereiche der EU, wie beispielsweise Verteidigung, zu Lasten von kohäsionspolitischen Investitionen in lokale und regionale Unternehmen, in Weiterbildungskurse für Arbeitslose oder in Breitbandverbindungen in abgelegenen Regionen gehen.“

Die Struktur und das Volumen des MFR sollten daher in erster Linie von einer Bewertung dessen bestimmt werden, was die EU-Staaten gemeinsam tun müssen.

## 2.5 POLITISCHER VORSTOSS – NEUE PRIORITÄTEN

Auch wenn die gegenwärtige MFR-Diskussion aufgrund des Brexit-Effekts in der Regel aus einer defensiven Haltung heraus geführt wird, gibt es dennoch ein positiveres Narrativ, das den Rahmen für eine politische Gegenbewegung bildet. In diesem Narrativ geht es um die Notwendigkeit und Fähigkeit der EU, „neue Prioritäten“ zu finanzieren. Die EU-Kommission hat schon mutige Schritte vorgeschlagen, wie etwa

<sup>10</sup> Die Durchführung eines bestimmten EU-Programms zugunsten junger Menschen (die Jugendgarantie) ist im gegenwärtigen Haushaltszeitraum eine Voraussetzung für diejenigen, die ihre Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) mit Mitteln für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) aufstocken. Eine Abkoppelung der Förderfähigkeit von bestimmten auf EU-Ebene geltenden Rahmenbedingungen käme denen entgegen, die EU-Gelder ohne EU-Politik wollen. Das ist allerdings nicht der beste Weg, insbesondere nicht bei einem so verdichteten Haushalt.

<sup>11</sup> Von dieser Warte aus gesehen, könnte sich der Brexit tatsächlich als hilfreich erweisen, denn die britische Öffentlichkeit stand der GAP allgemein eher skeptisch gegenüber, und ab jetzt lässt sich nicht mehr so einfach behaupten, dass die GAP falsch sei, weil Ihre Majestät, die Königin, letztlich die größte einzelne Nutznießerin ist.

eine beträchtliche Erhöhung der Mittel für einige strategische Bereiche auf der Ausgabenseite, aber auch Vorschläge für neue Eigenmittel auf der Einnahmenseite präsentiert.

Nach dem Brexit-Referendum in Großbritannien war Verteidigung und Sicherheit der erste Bereich, den die Staats- und Regierungschefs/-chefinnen genannt haben, in dem die EU mehr tun könne und müsse. Das spiegelt sich im neuen Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) wider, der den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, wichtige strategische Verteidigungsfähigkeiten gemeinsam schneller und kostengünstiger zu erwerben und auszubauen. Bei der Einführung des EVF kündigte Präsident Juncker eine Mittelausstattung von 90 Millionen Euro noch aus dem laufenden MFR und schätzungsweise 500 Millionen Euro nach 2020 an.

Die Neudefinierung der europäischen Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich nach dem Brexit fiel mit erneutem Druck seitens der USA zusammen, dass Europa – und insbesondere Deutschland – mehr für Verteidigung ausgeben müsse. Im Übrigen weisen auch Adam Tooze und Shahin Vallée (2018) auf die drastische Asymmetrie zwischen den Verteidigungskapazitäten Frankreichs und Deutschlands hin und fordern eine neue Abmachung zwischen den beiden Ländern, idealerweise im EU-Kontext. Das ist eine unvermeidliche Debatte, und sie muss geführt werden, ohne dass Deutschland sich als Trittbrettfahrer verurteilt und schuldig fühlt, über sieben Jahrzehnte lang nicht militaristisch gewesen zu sein. Auf den Druck der USA auf Europa, generell mehr für Verteidigung auszugeben, ist jedoch mit Bedacht zu reagieren, denn nach militärischen Entscheidungen der USA, auf die sie keinen Einfluss hatten, mussten die Europäer\_innen schon häufig genug die Aufräumarbeiten übernehmen. Die USA können Europa anregen, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen, und die EU muss eine Art von EU-internem Ausgleich der Beiträge für Sicherheit und Verteidigung fördern, aber sie muss auch auf Diplomatie und friedliche Kooperation beharren, wenn das die bessere Alternative zu einem militärischen Eingriff ist – frei nach Churchills Ausspruch: „Besser einander beschimpfen als einander beschießen.“

Zu den Gewinnern des neuen MFR gehört auch das Erasmus-Programm, für das die Fördermittel verdoppelt werden sollen. Erasmus gehörte in den vergangenen Jahren eindeutig zu den Vorzeigeprojekten der EU. Am 25. Jahrestag seiner Einführung war in diversen Berichten nicht nur von seiner Popularität und seinem großen kulturellen Einfluss die Rede, sondern auch von einigen demografischen Auswirkungen. Sein Potenzial wurde schon früher erkannt: Schon die Barroso-II-Kommission schlug eine 70-prozentige Mittelenerhöhung vor, und die Haushaltsbehörde bewilligte 40 Prozent mehr Gelder. Mit höheren Fördermitteln nach 2020 verspricht Erasmus auch, inklusiver und leichter zugänglich zu werden. Dass mehr Studierende aus ärmeren Schichten (oder auf andere Art Benachteiligte wie körperlich Behinderte, gesundheitlich Beeinträchtigte oder aus abgelegenen Regionen Kommende) teilnehmen können, ist ein wichtiges Versprechen.

Das Potenzial von Erasmus<sup>12</sup> auszubauen und für mehr Menschen zugänglich zu machen ist wichtig, was aber nicht zu der irrigen Annahme verleiten sollte, dass dies in erster Linie eine Maßnahme zur Weiterentwicklung der höheren Bildung ist. Es ist ein Mobilitätsprogramm, das – so einzigartig und wertvoll es auch ist – sehr wenig zur Erreichung der im Rahmen von Europa 2020 anvisierten Ziele für höhere Bildung

beiträgt. Denn die Entwicklung der Infrastruktur im Bildungswesen liegt nach wie vor im Zuständigkeitsbereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), und Investitionen in die Berufsausbildung und in die Modernisierung von Bildungsinhalten obliegen dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Mit anderen Worten: Diejenigen, die sich mit der Finanzierung von Bildung befassen, sollten sich auch auf Kohäsionspolitik konzentrieren, denn wenn man zulässt, dass diese untergraben wird, weil sie als „altes“ Politikfeld gilt, dann würde das auch eine Gefahr für die Bildung darstellen.

Während die Verdoppelung der Gelder für Erasmus eine politische Entscheidung ist, scheint die Erhöhung der Mittel zur Unterstützung der migrationsbezogenen Maßnahmen und Aktivitäten eine Notwendigkeit. Ein Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) existiert bereits, aber die Kommission schlägt vor, die Finanzausstattung nach 2020 mehr als zu verdoppeln (plus 225 Prozent). Angesichts der Krisen, Streitigkeiten und Spaltungen der vergangenen Jahre wird dies in nächster Zeit zu einem kleinen Schauplatz mit großen Kämpfen werden, wobei es nicht so sehr um die Höhe der Finanzmittel geht, die dafür vorgesehen sind, sondern darum, welche Gestalt und Bedeutung diese Politik auf EU-Ebene mit der finanziellen Förderung annehmen soll.

Es wäre absolut übertrieben zu behaupten, dass die Zuwanderungsdebatte in der EU künstlich hochgespielt wird, aber sie ist definitiv in dem Sinne aufgebauscht, dass die Probleme im Zusammenhang mit Asyl und Zuwanderung in verschiedenen innenpolitischen Debatten instrumentalisiert wurden und werden. Es stimmt zwar, dass der Druck auf Europa im Vergleich zu der Belastung für Jordanien oder den Libanon sehr gering war, aber die Flüchtlingskrise von 2015 war ein echter Schock für die europäischen Gesellschaften, und all die verschiedenen Sorgen und Anliegen in diesem Zusammenhang müssen angesprochen werden. Gleichzeitig ist aber festzustellen, dass die Kluft zwischen Wahrnehmung und Realität sich seither geweitet hat, und in Bezug auf den EU-Haushalt ist es in erster Linie die Realität und nicht die Wahrnehmung, auf die reagiert werden muss.

Zudem muss auch ins rechte Licht gerückt werden, dass das Thema in dieser Runde der Zuwanderungsdebatte, wie schon oft zuvor, dazu diente, vom Versagen der nationalen Wirtschaftspolitiken und Sozialsysteme abzulenken. Für skrupellose Politiker\_innen sind Immigrant\_innen leichte Sündenböcke, was in den vergangenen Jahren voll zum Tragen kam, ganz gleich ob es sich um EU-Binnenmigrant\_innen oder Flüchtlinge von anderen Kontinenten handelte. Genauer gesagt unterstützte das Aufbauschen der Flüchtlingskrise auf der politischen Bühne, einschließlich ihrer Verbindung zum Terrorismus, die rechte Politik in ihren Bemühungen, den Diskurs über die Ungleichheit in der Gesellschaft herunterzuspielen. Dieser Diskurs war von so verschiedenen öffentlichen Persönlichkeiten wie Thomas Piketty, Papst Franziskus und Barack Obama vorangetrieben worden. Er hat internationale Organisationen wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit

und Entwicklung (OECD), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und den Internationalen Währungsfonds (IWF) dazu gebracht, ihre Analysen und ihre Politik neu auszurichten. Indem sie die Zuwanderungsfrage auf das rechte Maß zurückschraubt und all jene in den Hintergrund drängt, die alle Probleme immer nur in Schwarz und Weiß sehen, sollte die EU – und vor allem die progressive Politik – den Fokus erneut auf das Problem der Ungleichheit richten und untersuchen, welche Auswirkungen das auf ihre Haushaltspolitik und Maßnahmen hat.

Der neue politische Vorstoß muss daher über die Einführung einiger neuer Ziele und Instrumente im EU-Haushalt hinausgehen. Angesichts der Verbreitung von Fake News und hybrider Kriegsführung muss die EU zudem in die Kommunikation investieren, einschließlich in mehr Personal in den EU-Vertretungen in den Mitgliedstaaten. Einige der neuen Prioritäten sind nicht umzusetzen, ohne dass mehr Menschen daran arbeiten. Und das wiederum stellt infrage, ob ein wirklicher politischer Vorstoß überhaupt möglich ist, ohne die unsichtbaren Barrieren für einen größeren EU-Haushalt aus dem Weg zu räumen.

Das zweite Legislativorgan der EU, das Europäische Parlament, sollte das wahre Ausmaß der „alten“ und „neuen“ Herausforderungen für die EU bewerten. Dazu gehören eine gemeinsame Verteidigung und eine Migrationssteuerung sowie das Streben nach ökologischer Nachhaltigkeit und einer Verringerung von Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten. Dabei sollte das Parlament nicht aus den Augen verlieren, dass auch „alte“ Instrumente, angemessen modernisiert, erheblich dazu beitragen können, diese Herausforderungen anzugehen.

## 2.6 POLITISCHER VORSTOSS – NEUE EIGENMITTEL

Als Vorsitzender einer Expertengruppe<sup>13</sup> hat sich der frühere EU-Kommissar Mario Monti mit Fragen der EU-Finanzierung befasst, und auch eines der Reflexionspapiere aus dem Jahr 2017 befasste sich mit diesem Thema. Darauf aufbauend kündigte die EU-Kommission neue Eigenmittel an, die etwa zwölf Prozent des gesamten EU-Haushalts ausmachen und mit bis zu 22 Milliarden Euro jährlich zur Förderung der neuen Prioritäten beitragen sollen. Das Gesamtvolumen dieser Eigenmittel scheint gering zu sein, aber die Verschiebung wird als wichtige Maßnahme erachtet, um die Europäische Union stärker auf die gemeinsamen Interessen auszurichten und ihre Abhängigkeit von den nationalen Finanzbeiträgen und der Logik des „Juste Retour“ zu reduzieren.

Im neuen MFR-Vorschlag setzt sich der Korb der neuen Eigenmittel folgendermaßen zusammen:

<sup>12</sup> Den Wert von Erasmus betonte auch Stanishew (2018): „Erasmus ist einer der besten Wege für die jungen Menschen von heute, unschätzbare kulturelle Erfahrungen zu sammeln, Bildungsmöglichkeiten wahrzunehmen, Sprachkenntnisse zu erwerben, berufliche Möglichkeiten zu verbessern und lebenslange Freundschaften zu schließen.“

<sup>13</sup> Die hochrangige Expertengruppe „Eigenmittel“ wurde im Februar 2014 eingerichtet, um Mittel und Wege zu erkunden und darzustellen, wie das Einnahmesystem der EU transparenter, einfacher und gerechter gestaltet sowie einer strengeren demokratischen Rechenschaftspflicht unterworfen werden kann. Die Gruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten und EU-Kommissars Mario Monti setzte sich aus Mitgliedern zusammen, die vom Europaparlament, dem Rat und der EU-Kommission ernannt wurden.

- 20 Prozent der Einnahmen aus dem Emissionshandels-system;
- ein Abrufsatz von drei Prozent, angewendet auf die neue Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB – diese Eigenmittel werden erst erhoben, wenn die notwendige Gesetzgebung eingeführt wurde);
- ein nationaler Beitrag, der nach der Menge der in den einzelnen Mitgliedstaaten anfallenden nicht wiederverwerteten Verpackungsabfälle aus Kunststoff errechnet wird (0,80 Euro pro Kilo).

Ein früher Vorschlag beinhaltete die Finanztransaktionssteuer (FTS), die aber in Ländern wie Großbritannien und Schweden auf heftigen Widerstand stieß. Die FTS wurde schließlich zu einer ergebnislosen Bemühung im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit. Sie war ein Beispiel für ein Finanzinstrument, das gleichzeitig einen Anreiz darstellte: Je erfolgreicher es als Anreiz funktioniert, desto weniger Einnahmen erzeugt es. Der nationale Beitrag im Zusammenhang mit den Verpackungsabfällen hätte in einem anderen Bereich einen ähnlichen Effekt.

Selbst wenn die Einnahmen aus einigen dieser Kanäle anfangs noch gering wären, könnten sie einen großen qualitativen Unterschied bewirken. Beispielsweise wären die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer auf der GKKB-Grundlage nicht sonderlich hoch, aber sie würden ein neues Kapitel aufschlagen, weil sie es der EU-Kommission erlauben, Steuern einzunehmen, was eine Neuheit wäre. Kein Wunder also, dass ein so kleines Instrument für eine Polarisierung der Meinungen quer durch die Mitgliedstaaten und auch quer durch das politische Spektrum sorgt.

Neue Eigenmittel haben ein großes Potenzial, zur Lösung der schwierigen politischen Fragen rund um den MFR nach 2020 beizutragen. Das Bestreben, sich echte Eigenmittel zu beschaffen, wird von EU-Skeptiker\_innen häufig als Intention einer sich selbst bedienenden EU-Bürokratie beschrieben, den europäischen Bürger\_innen das Geld aus der Tasche zu ziehen, ohne dass diese das überhaupt merken, und damit letztlich die Transparenz und Rechenschaftspflicht auszuhebeln. Solche Bedenken sind ernst zu nehmen, und auch in Fällen, in denen die Einnahmen direkt von den Wirtschaftsakteuren in den EU-Haushalt fließen würden, ohne zunächst einige Zeit in den nationalen Staatskassen aufbewahrt zu werden, muss eine volle Rechenschaftspflicht gewährleistet sein.

## 2.7 STÄRKUNG DER SOZIALEN DIMENSION – HIN ZU EINER SOZIALUNION

Der politische Prozess der EU-Integration ist nicht weiter vorangekommen, seit der Versuch einer europäischen Verfassung im Jahr 2005 gescheitert ist; und die Zunahme des EU-Skeptizismus in den vergangenen Jahren hat ein Gefühl des Rückzugs gefördert. Tatsächlich war das Weißbuch aus dem Jahr 2017 das erste große Dokument, das alle Interessenträger\_innen aufforderte, über Szenarien des Rückzugs oder gar der Aufspaltung zu diskutieren. Dennoch hat dieser Zustand der Verunsicherung nicht dazu geführt, Fortschritte in vielen anderen Bereichen zu blockieren – wie etwa die Entwicklung ei-

nes digitalen Binnenmarktes oder eine teilweise Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Auch die Umsetzung einer Energieunion und einer Kapitalmarktunion wurde fortgeführt sowie ein EU-Kommissar ernannt, der für eine Sicherheitsunion zuständig ist. Interessanterweise wurde die Diskussion über die Notwendigkeit einer Sozialunion weiterhin nur am Rande geführt, was eine stiefmütterliche Behandlung der Sozialpolitik im Rahmen der EU-Integration zur Folge hat.

All das passierte zu einer Zeit, in der die Sorgen über die soziale Dimension tiefgründiger und weiter verbreitet sind als je zuvor. Hier sollte der Brexit, der wichtigste Motor der MFR-Debatten, ein Warnsignal sein. Die Tatsache, dass sich die Vorteile des Binnenmarktes nicht automatisch in den benachteiligten Regionen und Gesellschaftsgruppen bemerkbar machen, spielte beim britischen Referendum im Jahr 2016 eine maßgebliche Rolle. Die Engländer\_innen außerhalb der Ballungsräume fühlten sich politisch und wirtschaftlich im Stich gelassen, und die EU-skeptische und rechtspopulistische UKIP, verstärkt durch einige egozentrische Tory-Politiker\_innen, sorgte dafür, dass sich die Frustration dieser Menschen nicht gegen London oder Westminster, sondern gegen Brüssel richtete.

Im Gegensatz zu den Stereotypen der UKIP haben die Brit\_innen keine „zu soziale“ EU erlebt, sondern genau das Gegenteil, weil sich die britischen Regierungen ausdrücklich dagegen entschieden, die EU-Förderinstrumente zu nutzen. Großbritannien hätte Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Anspruch nehmen können, um Kommunen mit großem Zuwanderungsdruck zu unterstützen, tat es aber nicht. Ebenso hätte es Mittel vom Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) bekommen können, wenn große Herstellerbetriebe Personal abbauen mussten, aber die britische Regierung entschied sich dagegen. Und nicht zuletzt hätte Großbritannien Mittel aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) beantragen können, um die Kapazitäten der Essensausgabestellen und Suppenküchen für Bedürftige zu erhöhen, was die britische Regierung aber ebenso unterließ, um sicherzustellen, dass die fürsorglichere Seite der EU in Großbritannien nicht sichtbar wird. Diese Haltung der britischen Regierung hat stark zur Entfremdung vieler Brit\_innen von der EU und letztlich auch zum Sieg der Austrittsbefürworter\_innen beigetragen.

Folglich unterstützen die wirklichen Lehren aus dem Brexit die progressiven Argumente hinsichtlich der Notwendigkeit, den Ungleichgewichten und Ungleichheiten in der EU gemeinsam entgegenzuwirken und die Forderung nach stärkeren Gemeinschaftsinstrumenten, die einen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt fördern. Eine progressive politische Initiative müsste den Stier bei den Hörnern packen und herausstellen, dass die althergebrachten politischen Strategien – in einer verbesserten Version – das Potenzial haben, die von der Globalisierung und der Austeritätspolitik verursachten Probleme zu bewältigen. Das trifft vor allen Dingen auf die Frage nach der Kohäsionsfinanzierung zu, aber auch auf die soziale Dimension der GAP.

Bei der GAP sollte sich das Augenmerk nicht so sehr auf die Höhe der Haushaltsmittel richten, sondern vielmehr darauf, wie sie sich auf die Umverteilung und gesellschaftlichen Verhältnisse innerhalb der Mitgliedstaaten auswirkt. Rund

80 Prozent der gesamten Mittelzuweisungen für die GAP gehen an 20 Prozent der Landbesitzer\_innen, eine Kategorie, die sich nicht mit tatsächlichen Landwirt\_innen deckt. Da Landeigentum in wenigen Händen konzentriert ist, hat die GAP eine sehr regressive Verteilungswirkung. Es gibt Lösungen für dieses Problem, die die Unterstützung für die Landwirtschaft nicht generell infrage stellen – wie eine Begrenzung der Subventionen oder die Forderung nach einer Ko-Finanzierung durch die Mitgliedstaaten.

Ein anderes ungerechtes Element in der GAP-Förderung der vergangenen Jahre war, dass die Landbesitzer\_innen in den alten Mitgliedstaaten mehr Geld erhielten als ihre Pendants in den neuen Mitgliedstaaten, aber diese Situation hat begonnen, sich in die richtige Richtung zu wandeln. Allerdings sollten in den neuen Mitgliedsländern die Auswirkungen auf die Ungleichheit genauer unter die Lupe genommen werden, denn dort können die GAP-Gelder leicht in den Taschen von nicht ansässigen Spekulant\_innen landen statt bei der Landbevölkerung selbst, die sich dann noch weiter vom städtischen Wohlstand abgekoppelt fühlt.

Instrumente zur Förderung der sozialen Dimension der Europäischen Union einzurichten und zu pflegen lag schon immer in der Verantwortung der Progressiven. Andererseits scheint die soziale Dimension des EU-Haushalts häufig unterschätzt zu werden. Vielleicht ist das auf die allgemein niedrigen Erwartungen an die EU im Bereich der Sozialpolitik zurückzuführen – und auch auf ihre Ausrichtung auf legislative Instrumente in ihrem sozialpolitischen Maßnahmenkatalog. Erklärt man jedoch, wo und wie die EU-Förderung innerhalb der Mitgliedstaaten mit Investitionen in Humankapital verknüpft ist, ist ihre soziale Rolle und Bedeutung besser zu verstehen.

In den nationalen Haushalten machen Wohlfahrtsausgaben im weiteren Sinne rund 40 Prozent der Gesamtausgaben aus. Davon geht etwa ein Drittel in den Bereich der sozialen Sicherung in einem engeren Sinne. Natürlich kann der EU-Haushalt diese haushaltspolitischen Komponenten nie auch nur annähernd auf gleiche Weise zentralisieren bzw. bedienen. Aber die soziale Komponente des EU-Haushalts kann in den Mitgliedstaaten wichtige Beiträge zur Sozialfürsorge und zu sozialen Investitionsprogrammen leisten und tut dies auch. Diese Fördermittel wirken in den Mitgliedsländern auch als Anreize für eine Reform der Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie für die Konzipierung effektiverer Programme. In vielen Ländern ist die Qualifizierung von Arbeitskräften weitgehend auf ESF-Mittel angewiesen.

Die Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR) hat eine soziale Divergenz zu Recht als einen möglicherweise destruktiven Faktor identifiziert – nicht nur auf Ebene der Mitgliedstaaten, sondern auch für die EU. Nach einem Jahrzehnt einer verheerenden Finanz- und Wirtschaftskrise muss eine ernsthafte und klischeefreie Kohäsions- und Konvergenzdiskussion geführt werden. Vonnöten ist zudem eine gründliche Bewertung, inwieweit die Instrumente des EU-Haushalts den großen Ungleichgewichten und Ungleichheiten in der EU entgegenwirken können und welche Rolle eine Bindung an Auflagen (Konditionalitäten) bei der Stärkung der bestehenden Instrumente spielen könnte.

## 2.8 STÄRKUNG DER SOZIALEN DIMENSION – AKTUALISIERUNG DES ESF

Im Zeitraum 2016/2017 hat die EU-Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten eine Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR) erarbeitet. Damit war auch die Erwartung verbunden, dass gleichzeitig stärkere Instrumente entwickelt würden, um die ESSR in (oder durch) die Mitgliedstaaten umsetzen zu können. Neben der Sozialgesetzgebung und der politischen Koordination ist der EU-Haushalt ein solches Instrument. Eine Hauptrolle spielt hier der ESF, aber unter der Strategie Europa 2020 wurde auch der Beitrag des EFRE zur Armutsbekämpfung ausdrücklich anerkannt, beispielsweise sein Potenzial, den Problemen im Wohnungswesen und der Obdachlosigkeit entgegenzuwirken.

Bei der Vorstellung des neuen Vorschlags für den ESF im Mai 2018 wurde auch gebührend auf die ESSR hingewiesen. Im neuen MFR soll der ESF mit insgesamt 101,2 Milliarden Euro ausgestattet werden. Das heißt, die Kommission schlägt vor, die soziale Dimension der EU im nächsten langfristigen Haushalt weiter zu stärken – und zwar mit einem neuen ESF, dem sogenannten Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+). Das Instrument ist weiterhin darauf ausgerichtet, in Menschen zu investieren, um im Einklang mit der ESSR<sup>14</sup> sicherzustellen, dass ihnen die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden, um den Herausforderungen und Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt gewachsen zu sein.

Der ESF+ soll eine flexiblere und einfachere Version des gegenwärtigen ESF werden, aber die höhere Mittelausstattung ist genau genommen darauf zurückzuführen, dass eine ganze Reihe bestehender Fonds und Programme zusammengeführt wird.<sup>15</sup> Diese Ressourcenbündelung soll es der EU und den Mitgliedstaaten ermöglichen, eine ganzheitlichere und gezieltere Unterstützung in Reaktion auf soziale Probleme und Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt leisten zu können. Zudem erlaubt es diese Zusammenführung der EU, mit einer höheren Mittelzuweisung für den ESF zu prahlen, was allerdings auf Kosten der Sichtbarkeit der kleineren Instrumente geht und der Fähigkeit der EU, auf eine größere Bandbreite an Belangen im Bereich Beschäftigung und Soziales zu reagieren.

Wichtig ist jedoch vor allem, dass der neue MFR-Vorschlag das in der gegenwärtigen Haushaltsperiode eingeführte Prinzip bewahrt: Die Mittelzuweisung für den ESF wird auf EU-Ebene festgelegt, um sicherzustellen, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten die Investitionen in Humankapital nicht aus kurzfristigen Erwägungen heraus reduzieren. Für die ge-

<sup>14</sup> Anlässlich der Verabschiedung der neuen ESF-Vorschläge sagte Marianne Thyssen, die EU-Kommissarin für Beschäftigung, Soziales, Qualifikation und Arbeitskräftemobilität: „Europa will seine Menschen befähigen. Und dafür werden wir das nötige Geld zur Verfügung stellen. Unser neuer, flexibler und vereinfachter Sozialfonds konzentriert sich auf Investitionen in die Menschen: um sicherzustellen, dass sie die richtigen Fähigkeiten haben, um sicherzustellen, dass sie eine zeitgemäße soziale Absicherung haben, die an die neuen Arbeitsformen angepasst ist, und um Solidarität mit denen zu zeigen, die sie am nötigsten brauchen.“ Im Kontext des ESF über soziale Absicherung zu sprechen ist eine deutliche Auswirkung der ESSR.

<sup>15</sup> Der Europäische Sozialfonds (ESF) und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI), der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) und das EU-Gesundheitsprogramm.

genwärtige Förderperiode wurde dem ESF ein Mindestanteil von 23,1 Prozent an den Gesamtmitteln der Kohäsionspolitik zugewiesen, während für die Förderung nach 2020 ein absoluter Betrag von über 100 Milliarden Euro zur Verfügung stehen soll.

Andererseits bestätigt die EU-Kommission aber auch, dass innerhalb des ESF ein Mindestanteil an Ausgaben für die Förderung der sozialen Inklusion festgeschrieben werden soll. Um sicherzustellen, dass der ESF nicht ausschließlich arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zugutekommt, sondern auch dem Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung innerhalb der Mitgliedstaaten dient, würde sich der Mindestanteil von heute 20 Prozent auf 30 Prozent erhöhen. Die politische Aufmerksamkeit sollte sich jedoch nicht nur auf die Höhe der festgelegten Mittelzuweisungen richten, sondern auch darauf, wie die Programme konzipiert, umgesetzt und überprüft werden. In vielen Fällen wurden Mittel für wichtige soziale Ziele bewilligt, wie etwa die soziale Inklusion der Roma. Später aber erwies es sich als schwierig nachzuzuvollziehen, was tatsächlich mit den Mitteln passierte.<sup>16</sup>

Ähnlich wie beim Mindestanteil für soziale Inklusion wird im neuen MFR-Vorschlag auch ein zehnpromentiger Mindestanteil für die finanzielle Förderung von Beschäftigung für junge Menschen festgelegt, was aber nur für Länder gilt, in denen die Jugendarbeitslosenrate sehr hoch ist. Gegenüber dem Ansatz in der jetzigen Förderperiode ist das ein Rückschritt und zwar nicht nur aufgrund der Abschaffung der separaten Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI). Der Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2013 folgend mussten alle EU-Länder eine Jugendgarantie einführen, die in Regionen mit zusätzlichen Mitteln gefördert wurde, in denen die Jugendarbeitslosenrate in besonderen Krisenzeiten extrem hoch war. Zukünftig wäre ein Land, in dem die Jugendarbeitslosenrate nicht überdurchschnittlich hoch ist, nicht zur Einhaltung des Mindestanteils verpflichtet, selbst dann nicht, wenn in einigen seiner Regionen die Zahl der arbeitslosen oder nichterwerbstätigen Jugendlichen sehr hoch ist (Schweden und Belgien wären hier gute Beispiele). Zum zweiten ist nicht sicher, ob selbst bei höheren Ausgaben zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen zwangsläufig gute Ergebnisse zu erwarten sind, da diese Ausgaben nicht mehr explizit an vereinbarte EU-Richtlinien und Qualitätsstandards (Jugendgarantie) gebunden sind. Das führt mit Sicherheit zur Versuchung, in Zeiten, in denen die EU-Wirtschaft nicht in einer Krise steckt, etwas lockerer mit den Mitteln umzugehen. Aber da die Beschäftigungssituation für Jugendliche immer noch alles andere als perfekt ist und sich in der nächsten Rezession zweifellos weiter verschlechtern wird, wäre es für einen ergebnisorientierten Haushalt logischer, die EU-Mittel für Jugendbeschäftigung mit der Auflage zu verknüpfen, die Bestimmungen der Jugendgarantie einzuhalten.

In der Debatte sollte es mehr um den Auftrag des ESF und um die Notwendigkeit gehen, diesen Fonds zu aktualisieren, als um höhere Fördermittel oder die Organisation seines allgemeinen Rahmenwerks. Soziale Ungleichgewichte und Divergenzen sind die wichtigsten Themen in Krisenzeiten und den

Folgejahren. Im Mittelpunkt der MFR-Debatten sollte daher das Potenzial der EU-Instrumente zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit stehen.

Aufgrund des Zusammenwirkens von Globalisierung, EU-Erweiterung und Eurozonen-Krise erlebten einige Länder und Regionen in Randlagen der EU eine erhebliche Abwanderung von Männern und Frauen im erwerbsfähigen Alter, was in diesen Gebieten zu Fachkräftemangel, Bevölkerungsrückgang und rasant steigenden Alters- und Abhängigkeitsquotienten führte. Unabhängig davon, ob eher strukturelle oder konjunkturelle Gründe die wichtigere Triebfeder dieser Trends sind, werden sich die daraus resultierenden Ungleichgewichte innerhalb der EU nicht schnell beseitigen lassen, sondern sich im nächsten Haushaltszeitraum eher noch verschärfen, was das Wachstumspotenzial in den Randlagen weiter verringert. Diese Ungleichgewichte müssen nicht nur erneut und gründlich analysiert werden, sondern sie erfordern auch wirkmächtigere und gezieltere Investitionsstrategien. Es sollte ausdrückliches Ziel des ESF sein, Staaten bei sozialen Investitionen zu unterstützen,<sup>17</sup> vor allem am (östlichen und südlichen) Rand der Europäischen Union, um der Divergenz entgegenzuwirken und die Aufwärtskonvergenz zu beschleunigen. Diese Anliegen und Vorschläge sollten auf der progressiven politischen Agenda weiter nach oben rücken.

### POLITISCHE EMPFEHLUNGEN UND VORSCHLÄGE

- Befürwortung einer Erhöhung der MFR-Obergrenzen angesichts neu identifizierter gemeinsamer Erfordernisse und Ziele.
- Stärkung von Eigenmitteln im EU-Haushalt (um Teile der nationalen Beiträge zu ersetzen).
- Unterstützung von EU-Fördermitteln zur Erhöhung von Sicherheit und Produktivität, ohne Kernfunktionen des EU-Haushalts wie Kohäsion und Konvergenz infrage zu stellen.
- Ressourcenbündelung für gemeinsame Verteidigung und ein harmonischeres Zusammenleben mit unseren Nachbarländern.
- Stärkung der sozialen Dimension des MFR (in qualitativer Hinsicht, über die Bündelung bestehender Instrumente hinausgehend).
- Heranziehung des MacDougall-Berichts, um die Möglichkeit eines solideren EU-Haushalts zu prüfen.

<sup>16</sup> Siehe „A roma integráció jelenleg „halott ügy“ [Integration der Roma derzeit festgefahren] <https://444.hu/2017/07/04/a-roma-integracio-jelenleg-halott-ugy> (28.9.2018).

<sup>17</sup> Siehe den klassischen Text von Vandenbroucke, Hemerijck und Palier (2011).

# 3

## DIE ÖKONOMIE DES MFR – ALLOKATION, STABILISIERUNG UND GLOBALISIERUNG

Ökonom\_innen, die sich mit öffentlichen Finanzen beschäftigen, identifizieren üblicherweise drei Hauptaufgaben öffentlicher Haushalte und stellen sie in den Mittelpunkt ihrer Forschung: Allokation, Distribution und Stabilisierung. Bei der ersten Aufgabe geht es um die Bereitstellung öffentlicher Güter und Investitionsprioritäten, bei der zweiten um eine Korrektur der über die Märkte entstandenen Einkommensverteilung und bei der dritten um eine mögliche Minderung oder Ausschaltung konjunktureller Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit. Der EU-Haushalt dient vor allem dem ersten Ziel, trägt aber geringfügig auch zu den anderen beiden bei. Eine Wirtschaftsanalyse muss die weitere Berechtigung der Allokationsfunktion überprüfen und erkunden, ob die Kapazität der beiden anderen Funktionen (Umverteilung und Stabilisierung) möglicherweise angepasst werden muss. Dabei müssen auch globale Trends und die zu erwartenden geopolitischen Rahmenbedingungen des nächsten Jahrzehnts berücksichtigt werden.

### 3.1 GRUNDLEGENDES WACHSTUMSMODELL – BINNENMARKT MIT GERINGER UMVERTEILUNG

Der bestehende MFR ist im Wesentlichen ein Haushalt für den Binnenmarkt. John Pinder und Simon Usherwood (2007) erklärten in ihrem Buch über die Europäische Union: „Der Binnenmarkt ist ein Positivsummenspiel. Da er die Produktivität der Wirtschaft erhöht, bringt er den meisten Menschen Vorteile, ganz gleich ob sie diese in Form von mehr Konsum oder weniger Arbeit genießen. Aber neben einer Mehrheit, die gewinnt, gibt es auch einige, die aufgrund der Öffnung der Märkte für neuen Wettbewerb verlieren; und diese Verlierer fordern vielleicht eine Kompensation für ihre Zustimmung, Teil dieser neuen Ordnung zu sein.“

Die Wirtschaftsgeografie aus dem Lehrbuch erklärt ganz eindeutig, dass die Wirtschaftsaktivität in einem großen Markt zu einer Konzentration rund um das Zentrum tendiert und deshalb Transfers in die Peripherie notwendig sind, um dort öffentliche Güter zu bewahren, eine größere Divergenz beim Wirtschaftspotenzial zu verhindern und den Lebensstandard auf einem akzeptablen Niveau zu halten. Demzufolge

ist eine Umverteilung durch eine Kohäsionspolitik kein Geschenk, sondern ein unerlässlicher Pfeiler eines Binnenmarktes, an dem verschiedene Länder der Europäischen Union mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau beteiligt sind.

Natürlich gab es auch schon einen EU-Haushalt vor der Einrichtung des Binnenmarktes, aber in dieser frühen Zeit handelte es sich im Grunde nur um einen Agrarhaushalt, der einen Bereich unterstützte, in dem der gemeinsame Markt und die gemeinsame Politik am weitesten fortgeschritten waren. Die vom damaligen EU-Kommissionspräsidenten Jacques Delors im Jahr 1986 vorgeschlagene Einheitliche Europäische Akte enthielt einen Artikel zu „wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt“. In diesem Kontext schlug Delors eine Verdoppelung der Ausstattung der Strukturfonds vor. Das stärkte die Verbindung zwischen der Allokation bzw. den Mittelzuweisungen und den regionalen Einkommensniveaus, was zu der Zeit, als die Gemeinschaft mit Griechenland, Portugal und Spanien drei neue Mitglieder aus dem Süden aufnahm, gerade recht kam.

Mit der Schaffung des Binnenmarktes in den frühen 1990er Jahren wurde aus den bereits vorhandenen und neuen Instrumenten eine umfassende Kohäsionspolitik entwickelt, um den bestehenden und potenziellen Ungleichgewichten sowie den Risiken einer ungleichen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung entgegenzuwirken. Je größer und heterogener die EU nach einer Reihe von Erweiterungen wurde, desto wichtiger war ein robustes und ausgefeiltes System an Haushaltsinstrumenten zur Förderung von Kohäsion und Konvergenz. Das ist nicht nur ein entscheidender Teil der gesamten Wirtschaftsleistung, sondern auch der politischen Legitimität der EU.

Die Kohäsionspolitik soll das Wachstum in den weniger wohlhabenden geografischen Gebieten beschleunigen. In einkommensschwachen Regionen und Ländern muss die Investitionsförderung durch die EU nicht nur höhere Wachstumsraten hervorbringen, sondern auch eine transformierende Wirkung haben, das heißt, sie muss eine Entwicklung einleiten, die in einer späteren Phase ein Wachstum mit weniger Hilfe von außen ermöglicht. Diese Instrumente und Wirkungen des EU-Haushalts sind weithin bekannt, auch wenn der tatsächliche Umverteilungseffekt des EU-Haushalts als Ganzes ziem-

lich geringfügig ist und eher von der Einnahmenseite als von der Ausgabenseite<sup>18</sup> getragen wird (Pasimeni/Riso 2016).

Laut dem letzten Kohäsionsbericht, der im April 2017 veröffentlicht wurde, lebt ein Sechstel der EU-Bevölkerung in Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 50 Prozent des EU-Durchschnitts. Die meisten dieser Regionen sind an der östlichen und südlichen Peripherie zu finden. Trotz Unterstützung durch die ESI-Fonds stagniert ihre Wirtschaft, und sie erleben einen Bevölkerungsrückgang, der die Ungleichgewichte noch verstärkt. Das heißt, dass jede ernsthafte Erwähnung eines „sozialen Europas“ mit einer Forderung nach mehr Umverteilung und einer besseren Wirkung der zu diesem Zweck eingerichteten Instrumente einhergehen muss.

Märkte tendieren nicht gerade zu einer Egalisierung, sondern vielmehr zu einer Polarisierung. Um im europäischen Binnenmarkt eine Divergenz zu verhindern, muss er eine starke soziale Dimension haben, und zwar in Form einer Sozialgesetzgebung, einer Investitionsförderung für weniger entwickelte Länder und Regionen sowie einer Vertretung der Sozialpartner bei der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene zu allen sie betreffenden Themen. Dies sind wirklich die grundlegendsten Bausteine der Legitimität und der öffentlichen Unterstützung für das europäische Projekt im Allgemeinen und den Binnenmarkt im Besonderen. Ohne den haushaltspolitischen Pfeiler wären die anderen Komponenten nicht in der Lage, das Funktionieren der transnationalen Märkte mit politischen und sozialen Zielen zu vereinbaren. Die Solidarität muss real sein, weshalb die Kohäsionspolitik gestärkt werden muss und nicht an den Rand gedrängt werden darf (Jouen 2017).

### 3.2 WEITERENTWICKELTES WACHSTUMSMODELL – VERLAGERUNG DER ALLOKATIONSPRIORITÄTEN

Während die Kohäsionspolitik eine standortbezogene Wachstumspolitik ist, fördert der EU-Haushalt Wachstum auch durch Mittelzuweisungen für Investitionsprioritäten, einschließlich einer sektoralen Auswahl. Eine erste Priorität war die Landwirtschaft, was den Bedarf der Nachkriegszeit nach Ernährungssicherheit widerspiegelte und eine langfristige Verpflichtung zum Ausdruck brachte, die Einkommen der ländlichen Gemeinden und landwirtschaftlichen Betriebe zu erhalten. Aber der Mehrwert der Zusammenarbeit in der EU und ihre finanziellen Möglichkeiten wurden allmählich auch für andere Bereiche entdeckt. Die EU finanzierte einige Megaprojekte<sup>19</sup>, die ein-

zelne Staaten alleine nie hätten umsetzen können, und im Laufe der Zeit wurden die EU und ihr Haushalt zum wichtigsten Geldgeber für Forschung und Innovation in Europa.

Seit zwei Jahrzehnten, insbesondere seit der Lissabon-Strategie (2000), bekundet die EU ihren Ehrgeiz, eine wissensbasierte Wirtschaft zu werden. Zehn Jahre nach Lissabon folgte dann die Strategie Europa 2020, mit der die EU auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum setzte und Leitinitiativen wie die Digitale Agenda und die Innovationsunion ins Leben rief. Inhalt dieser Strategien war auch, dass die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2020 ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des BIP erhöhen sollten. Zu einer Zeit wirtschaftlicher Rezession und Sparpolitik war es für viele Mitgliedstaaten jedoch sehr schwierig, ihre Haushaltsmittel in diese Richtung anzupassen. Es würde neue und bahnbrechende Impulse setzen, wenn die EU sich selber neu ausrichten und auch eine bessere Koordination hervorbringen würde, unter anderem um Synergien auszunutzen und unnütze Doppelausgaben zu vermeiden.

Um das Potenzial der EU im Hinblick auf die Finanzierung und Koordination von Forschung und Innovation zu erkunden, wurde der frühere EU-Kommissar Pascal Lamy gebeten, den Vorsitz einer Expertengruppe zu übernehmen, die einen Bericht zu der Thematik vorlegte. Es überrascht nicht sonderlich, dass Lamy eine beträchtliche Erhöhung, idealerweise sogar eine Verdoppelung der EU-Ausgaben für diesen Bereich vorschlug.<sup>20</sup> Das Programm Horizont 2020 ist das wichtigste Haushaltsmittel der EU in diesem Politikfeld und bereits einer der weltweit größten Fonds für Wissenschaft und Innovation (und der größte einer einzelnen politischen Einheit). Seine Stärke ist sein breites Profil, das sich von neugiergetriebener, ergebnisoffener Pionierforschung über Unterstützung für Start-ups bis hin zu Partnerschaften mit der Industrie erstreckt.

Lamy und EU-Kommissar Carlos Moedas, Auftraggeber der Expertengruppe, sprachen sich aber nicht nur für eine Erhöhung der Mittel aus, sondern auch für ein neues Geschäftsmodell für die EU. Das Konzept dafür wird in den von der Professorin Mariana Mazzucato (2018) vorgelegten strategischen Empfehlungen umrissen. Es baut auf Mazzucatos früherer Arbeit auf, die sich damit beschäftigte, wie die Innovationsökonomie in den USA funktioniert, und verfolgt das dreifache Ziel von intelligentem, innovationsorientiertem Wachstum, Inklusion und Nachhaltigkeit.

Mazzucato argumentiert, dass Europa einen großen Schritt in Richtung einer wettbewerbsfähigen, auf Wissen und Innovationen basierenden Wirtschaft machen könnte, wenn es die mit Skalenerträgen verbundenen Vorteile auf EU-Ebene nutzen und einen missionsorientierten Politikansatz verfolgen würde<sup>21</sup> (Beispiele für solche Missionen sind: 100 kohlenstoffneutrale Städte bis zum Jahr 2030, ein plastikfreier Ozean oder die Belastung durch Demenzerkrankungen verringern). Auf dem Spiel steht Europas Position im Vergleich zu den USA und

<sup>18</sup> Der EU-Haushalt ist vor allem in dem Sinne umverteilend, dass die einkommensstärkeren Länder höhere Beiträge in den EU-Haushalt zahlen (Einnahmenseite). Auf der Ausgabenseite ist lediglich eine Politik auf Umverteilung ausgerichtet, nämlich die Kohäsionspolitik. Die Hälfte ihrer finanziellen Ressourcen geht in Regionen, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 75 Prozent des EU-Durchschnittseinkommens liegt. Die Ausgaben für Kohäsionspolitik machen etwas mehr als ein Drittel des EU-Haushalts aus, und seine wichtigsten Komponenten, der EFRE und der ESF, unterstützen alle Mitgliedstaaten, einschließlich der reichsten.

<sup>19</sup> Das wichtigste Beispiel ist Galileo, das globale Satellitennavigationssystem der Europäischen Union. Es liefert präzise Positionsbestimmungen und Zeitangaben. Die langfristigen und enormen Investitionen in Galileo waren oft das Ziel kritischer Angriffe der britischen Boulevardpresse, aber heute ist der Zugang zu Galileo und der Technologietransfer aus Großbritannien in das Projekt ein Knackpunkt in den Brexit-Verhandlungen.

<sup>20</sup> Pascal Lamy: „Unsere Aufgabe bestand nicht darin, um Mittelzuweisungen zu feilschen. Aber wir sprechen uns für ein sehr viel wirkungsvolleres Programm aus und schlagen vor, die Mittel für ‚FP9‘ von den derzeit für das Programm Horizont 2020 bereitgestellten 77 Milliarden Euro zu verdoppeln. Mindestens sollten aber 120 Milliarden Euro für das nächste Programm eingeplant werden. Das ist eine beträchtliche Erhöhung, aber ich bin der Überzeugung, dass dies angesichts der Entwicklungen in aller Welt notwendig ist“ (siehe Gillman 2017).

China in der Weltwirtschaft. Für die älteren sich mit Europa beschäftigenden Gelehrten bedeutet dies auch eine Fokusverlagerung weg von negativer hin zu positiver Integration, insbesondere in einem Bereich, der für den wirtschaftlichen Fortschritt so überaus wichtig ist. Die Stärkung der Haushaltskapazitäten der EU für Forschung und Innovation ist zentraler Bestandteil des neuen Geschäftsmodells.

In der Tat sollte die Europäische Union sich in Richtung des Modells eines „Unternehmerstaates“ à la Mazzucato entwickeln, vorausgesetzt die Union kann auch sicherstellen, dass es für dieses gemeinsame Unterfangen Talente aus allen Winkeln der EU einbindet und die Gewinne gerecht aufteilt. Auch hier gilt wieder, dass nichts dabei zu gewinnen ist, wenn man eine künstliche Konkurrenz zwischen Neuem und Altem aufbaut. Der ganze politische Prozess von Investitionen in Humankapital über Finanzierung von Forschung und Innovation bis hin zu einem ausgeglichenen Wachstum muss erarbeitet werden. Der standortbezogene Ansatz der Kohäsionspolitik kann nicht durch Forschung und Innovation in den Hintergrund gedrängt werden, bis die geografischen Auswirkungen von Letzterem besser verstanden werden, wobei insbesondere auch die Auswahl und Ernennung von Gutachtern sowie die Sammlung der Daten der teilnehmenden Akteure viel Zeit in Anspruch nimmt.

### 3.3 DIE NEUE WELTWIRTSCHAFT – DIE KOSTEN DER DISRUPTION

Eine ungleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung ist sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU von Belang. Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung können eine Herausforderung für Nationalstaaten, aber auch für Regionen und Arbeitsgemeinschaften sein.

Die Globalisierung wurde lange als Chance für die europäische Wirtschaft erachtet, wobei aber auch spezifische Risiken ausgemacht wurden. Die EU war schon immer eine starke Befürworterin offener Märkte, wobei die Kommission regelmäßig die positiven Auswirkungen auf den Wohlstand der Bürgerinnen in der EU herausstellte. Auch vor dem Hintergrund des Wiederauflebens von Protektionismus und Unilateralismus durch die USA in den vergangenen Jahren hält die EU unverändert an der internationalen Handelsordnung und dem Regelwerk der Welthandelsorganisation (WTO) fest. Als die Finanz- und Wirtschaftskrise ein hohes Maß an Ungleichheit und Arbeitslosigkeit verursachte, wandelte sich jedoch die Wahrnehmung vom Freihandel in der EU, wobei die Bürgerinnen immer mehr Zweifel an seinen wirtschaftlichen Vorteilen hegen.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Mariana Mazzucato: „Ein missionsorientierter Ansatz kann für die europäische Wettbewerbsfähigkeit von entscheidender Bedeutung sein. Andere große Akteure in der Weltwirtschaft wie China oder die USA verfügen über Innovationssysteme, die zentralisierter sind und sich auf eine kleine Zahl von Schlüsselbereichen konzentrieren. Europa ist dagegen sowohl fragmentierter – was sich abträglich auswirken kann im Hinblick auf die Gewinnung von Größenvorteilen – als auch diverser – was ein chaotischeres, aber möglicherweise kreativeres Umfeld schafft. Um daraus Nutzen zu ziehen, muss Europa den nächsten Schritt gehen und seine Einzigartigkeit in Gestalt eines gemeinsamen Marktes mit verschiedenartigen Volkswirtschaften zu seinem Vorteil nutzen.“

Dieser veränderten Haltung Rechnung tragend, hat sich das Narrativ der Kommission bezüglich des Handels verändert. In neueren Publikationen wird anerkannt, dass die gesamten Vorteile des Freihandels mit gewissen Verteilungseffekten einhergehen. Im Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“ (Europäische Kommission 2017b) heißt es beispielsweise ganz deutlich: „... so besteht die Gefahr, dass die Globalisierung [...] zur weiteren Zunahme der Ungleichheiten und zur sozialen Polarisierung beiträgt.“ Für die EU-Ebene ist bislang jedoch noch kein neues Narrativ entstanden, da man davon ausgeht, dass Maßnahmen in diesem Bereich in die Zuständigkeit der nationalen Regierungen fallen. In der Proklamation der Europäischen Säule Sozialer Rechte wird zwar auf die Auswirkungen der Globalisierung hingewiesen, aber die in dem Papier dargelegten Grundsätze müssen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene mit ausreichenden Finanzmitteln unterstützt werden.

Wenn die EU keine proaktivere Agenda zur Bekämpfung der Schattenseiten der Globalisierung entwickelt, besteht jedoch das Risiko, dass verstärkter Druck auf die Politikerinnen auf nationaler Ebene, die Grenzen zu schließen, nach hinten losgeht und das europäische Integrationsprojekt infrage stellt. So eine „populistische Gegenbewegung“ würde zwei große Gefahren für die EU mit sich bringen. Zum einen eine fortschreitende wirtschaftliche Zersplitterung: Neue Barrieren quer durch die EU und gegenüber dem Rest der Welt würden sich negativ auf Europas allgemeinen Wohlstand auswirken. Zum anderen ein politischer Zerfall: Wie das Brexit-Referendum veranschaulicht hat, könnte die wahrgenommene Unfähigkeit der EU, auf globale Trends – wie die Deindustrialisierung oder die Migrationsströme – zu reagieren, schon ausreichen, um das gesamte EU-Integrationsprojekt zu gefährden.

Auch wenn es nur mit einer kleinen Mittelzuweisung ausgestattet ist, hat die EU ein entsprechendes Instrument, um sich mit den nachteiligen Folgen der Globalisierung auseinanderzusetzen: den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF). Zwischen 2007 und 2016 unterstützte der EGF 140.000 entlassene Arbeitskräfte und half 3.000 jungen Menschen in Regionen mit hoher Jugendarbeitslosigkeit, einen Arbeitsplatz zu finden.<sup>23</sup> Der Einsatz der EGF-Mittel war jedoch begrenzt, weil die nationalen Regierungen nur zögerlich Gebrauch von diesen verfügbaren EU-Finanzmitteln machten.

Laut dem neuen MFR-Vorschlag soll der EGF überarbeitet werden, sodass der Fonds effektiver eingreifen kann, um Arbeitskräfte zu unterstützen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben. Derzeit haben Arbeitskräfte nur dann Anspruch auf Unterstützung durch den Fonds, wenn ihre Entlassungen auf sich verändernde Handelsmuster oder auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen sind. Unter den neuen Regelungen berechnen unter anderem auch Umstrukturierungsgründe wie Automatisierung und Digitalisierung zur Inan-

<sup>22</sup> Eine im Jahr 2016 von der Bertelsmann-Stiftung in Deutschland durchgeführte Studie kam zu dem Ergebnis, dass „die grundsätzlich positive Bewertung des Handels rückläufig“ ist (Bluth 2016).

<sup>23</sup> Mit etwa 50 Prozent an Arbeitskräften, die einen neuen Arbeitsplatz finden konnten, hat der EGF eine hohe Erfolgsquote aufzuweisen, vor allem angesichts der Tatsache, dass die anvisierten Arbeitskräfte häufig zu den geringqualifizierten und benachteiligten Arbeitssuchenden gehören.

spruchnahme der Fördermittel. Damit wird neuen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung getragen. Neu ist auch, dass die Schwelle der Förderfähigkeit von 500 Entlassungen auf 250 herabgesetzt werden soll, damit mehr Arbeitskräfte Unterstützung bekommen können. In den sieben Jahren des neuen MFR kann der EGF über einen Gesamtbetrag von 1,6 Milliarden Euro verfügen.

Die Vorschläge der EU-Kommission werden wahrscheinlich dafür sorgen, dass der kleine Rahmen des EGF besser ausgeschöpft wird. Es wäre jedoch auch wichtig, den Verteilungseffekt von Handelsabkommen besser einzuschätzen und die Bereiche festzulegen, in denen EU-Mittel wirkungsvoll dazu beitragen könnten, den Bedenken der Menschen gegenüber der Globalisierung entgegenzuwirken. Es könnten konkretere Vorschläge folgen, um die europäischen Regierungen dabei zu unterstützen, neben spezifischen Umstrukturierungsmaßnahmen auch mit den Verteilungswirkungen des industriellen Wandels fertig zu werden, stabile soziale Puffer zu entwickeln, um externe Schocks zu bewältigen oder auf Schutzbedürfnisse in den verschiedenen Lebensphasen reagieren zu können. Diese Vorschläge würden die EU dazu zwingen, eine Antwort auf die Globalisierung zu finden, die weit über eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit hinausgeht.

### 3.4 DIE NEUE WELTWIRTSCHAFT – DAS GEBOT DER NACHHALTIGKEIT

Ökologische Nachhaltigkeit und Umweltschutz sind Kernfragen der heutigen Weltwirtschaft, und Europa war sowohl in der Analyse als auch bei den Maßnahmen zur Bewältigung der betreffenden Herausforderungen federführend. Im vergangenen Jahrzehnt waren Klimapolitik und Umweltschutz zentrale Themen auf der politischen Agenda der EU. Nachhaltigkeit ist eine der drei Säulen der Strategie Europa 2020. Im Zeitraum von 2010 bis 2014 war einer/eine der 27 (später 28) Kommissare/Kommissarinnen für Fragen des Klimawandels und den damit verbundenen weltweiten Verhandlungen verantwortlich. Anschließend wurden die Bereiche Klima und Energie zusammengelegt, genauso wie der Bereich Umwelt dem Bereich Maritime Angelegenheiten und Fischerei angegliedert wurde. (Um diese Verluste auszugleichen, wurde einem/einer der Vize-Präsidenten/-Präsidentinnen die Aufgabe übertragen, im Rahmen seines/ihrer extragroßen Stapels an Dossiers auch die Nachhaltigkeit zu überwachen).

Die Nachhaltigkeitsagenda war und ist einer der Faktoren, die die Gestaltung des MFR mitprägten. Das sogenannte „Greening“ war der Hauptfaktor bei der Reform der GAP, und die Strategie „Blaues Wachstum“<sup>24</sup> war vorherrschendes Thema bei der Ausgestaltung des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) in der jetzigen Förderperiode. Diese Strategien führten nicht zu einem Mittelzuwachs, aber ver-

hinderten scharfe Einschnitte bei der GAP und dem EMFF und ermöglichten es der EU, über ihre eigenen Grenzen hinaus zu globalen öffentlichen Gütern beizutragen.

In Bezug auf den Klimaschutz konnten in den vergangenen Jahren weitere Fortschritte auf internationaler Ebene erreicht werden, vor allem mit dem Abschluss einer globalen Vereinbarung – dem Abkommen von Paris. Zudem hat auch das Verständnis für die sozialen und politischen Implikationen der damit verbundenen Strategien zugenommen. Es stehen weitere Diskussionen<sup>25</sup> und politische Entscheidungen an, die deutlich machen, dass auch die EU in einigen Bereichen mehr Ehrgeiz an den Tag legen muss. Es ist zu erwarten, dass mit dem neuen EU-Fahrplan für eine kohlenstoffarme Wirtschaft bis zum Jahr 2050, der Anfang 2019 vorliegen soll, ein radikaler Dekarbonisierungskurs eingeschlagen wird.

Angesichts dieser Pläne und Erwartungen und den vermutlich damit einhergehenden Auswirkungen auf die Beschäftigung haben die Gewerkschaften betont, dass ausreichende Finanzmittel für einen „gerechten Übergang“ bereitstehen müssen. Da schon häufig festgestellt war, dass Klimaschutzmaßnahmen mit der Gefahr einhergehen, sozial ungerecht zu sein (wenn beispielsweise klimabezogene Abgaben eine größere Belastung für ärmere Menschen darstellen), müssen dringend entsprechende Studien durchgeführt und Instrumente gefunden werden, einschließlich budgetärer, die dieser Gefahr entgegenwirken und den Übergang erfolgreich bewältigen.

Ein gerechter Übergang sollte integraler Bestandteil einer umfassenderen kohlenstoffarmen Strategie sein. Die EU könnte, im Einklang mit den Forderungen der Sozialpartner, ihr eigenes Regelwerk und einen eigenen Fahrplan für diesen gerechten Übergang aufstellen, die sich an den entsprechenden Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) orientieren, aber an die spezifischen Herausforderungen im europäischen Kontext angepasst sind. Da die internationalen Gespräche zeitgleich mit den MFR-Diskussionen in der EU stattfinden, müssen die an den MFR-Diskussionen Beteiligten offen für Neues und in Abhängigkeit von den Ergebnissen des politischen Prozesses auch zu Korrekturen oder gar neuen Vorschlägen bereit sein.

Auf der Suche nach effektiven Strategien und geeigneten Instrumenten wurde auch die Idee geäußert, dem EGF die Führungsrolle bei der Bewältigung der Auswirkungen der Dekarbonisierung auf die Beschäftigung zu übertragen. Es steht außer Frage, dass für einen gerechten Übergang zusätzliche Finanzmittel erforderlich sind. Weniger offensichtlich ist jedoch, dass der EGF der am besten geeignete Fonds für diese Aufgabe ist. Dieser Fonds wurde eingerichtet und finanziell ausgestattet, um auf „Mikro-Schocks“ zu reagieren, die nicht von den lokalen Behörden und Betroffenen allein bewältigt werden können, vor allem nicht in Zeiten strenger haushaltspolitischer Zwänge. Der Klimawandel ist jedoch weder ein Mikro- noch ein plötzlicher Schock, sondern ein Umstand, auf den mit einer langfristigen konsistenten und koordinierten Anpassung reagiert werden muss. In diesem speziellen Fall besteht der Mehrwert der Koordination und Finanzierung durch die EU darin, dass sie sowohl politische Maßnahmen als auch Haushaltsressourcen über politische und wirt-

<sup>24</sup> Ziel der langfristigen EU-Strategie „Blaues Wachstum“ ist es, das nachhaltige Wachstum in allen marinen und maritimen Wirtschaftszweigen zu unterstützen (Aquakultur, Küstentourismus, Meeresbiotechnologie, Meeresenergie und Meeresbodenbergbau). Die Strategie basiert auf dem Verständnis, dass Meere und Ozeane Motoren für die europäische Wirtschaft sind und über ein großes Innovations- und Wachstumspotenzial verfügen. Das „Blaue Wachstum“ ist der maritime Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020.

<sup>25</sup> Vor allem auf der 24. UNFCCC-Klimakonferenz im Dezember 2018 in Katowice.

schaftliche Zyklen hinweg stabil halten kann. Eine logischere Entscheidung wäre hier, einen gerechten Übergang dem Aufgabenbereich einer starken Kohäsionspolitik als eines ihrer wichtigsten Ziele nach 2020 zuzuordnen.

### 3.5 FISKALKAPAZITÄT UND STABILISIERUNGSFUNKTION FÜR DIE WWU

Heute spricht man nicht nur über den Erhalt und die Verbesserung des konventionellen Haushaltsrahmens der EU und ihres Binnenmarktes, sondern auch über die Einrichtung eines eigenen kleinen Haushalts für die Eurozone. Noch lange Zeit nach Maastricht war der Glaube vorherrschend, dass eine Währungsunion ohne Fiskalunion möglich sei. Die Krise nach 2008 rüttelte an diesem festen Glauben. Der Vier-Präsidenten-Bericht aus dem Jahr 2012 kam zu dem Schluss, dass in absehbarer Zeit wesentliche Schritte in Richtung einer Bankenunion, Fiskalunion und politischen Union notwendig seien, um einen Zerfall der WWU zu verhindern.

Die großen Erfolge verschiedener nationalistischer und antieuropäischer Kräfte bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 und bei Wahlen in verschiedenen Mitgliedstaaten haben jedoch Zweifel aufkommen lassen, ob sich eine Fiskalunion durchsetzen ließe. Die neue EU-Kommission übernahm die euroskeptischen Sichtweisen zum Teil, und statt einer echten Reform der WWU gab es nichts als weitere Analysen, Überlegungen und Ablenkungsmanöver. Dennoch öffnete die Präsidentschaftswahl in Frankreich im Jahr 2017 einen neuen Horizont, und auch aus Deutschland waren gelegentlich ermutigende Stimmen zu vernehmen. Ganz allmählich setzt sich das Verständnis durch, dass bestimmte Funktionen (länderübergreifende Risikoteilung und antizyklische Stabilisierung) in einer Währungsunion nur mithilfe von fiskalpolitischen Instrumenten durchzuführen sind; und diese Funktionen sollten weder mit denen des Haushalts der gesamten EU noch mit denen der Zentralbank vermischt werden. Hat man mehr Ziele, braucht man auch mehr Instrumente.

Guntram Wolff (2017) zufolge ist von den drei Hauptaufgaben des öffentlichen Finanzwesens (Allokation, Distribution und Stabilisierung) in erster Linie die Stabilisierung Anlass und Grund für die Debatte über einen Eurozonen-Haushalt. Da aufgrund des Brexits der Unterschied zwischen der EU und der Eurozone kleiner werde, sei es jedoch fragwürdig, ob überhaupt ein eigener Haushalt für die Eurozone angepeilt werden sollte, der ja ohnehin nur vorübergehend wäre (für ein paar Jahre, bis es den Ländern außerhalb der Eurozone gelungen sei, ihr beizutreten). Allerdings ist im bestehenden EU-Haushalt das antizyklische Potenzial nach wie vor sehr klein. David Rinaldi und Jorge Núñez Ferrer sehen nicht mehr als drei winzige Instrumente (YEI, EGF und EUSF), die ihrem Profil nach für die Abfederung von Schockereignissen geeignet sind. Für die Zeit der zurückliegenden Krise kann auch die Manipulierung der Kofinanzierungssätze in die Liste der Formen antizyklischer Maßnahmen aufgenommen werden.

Daher ist der Aufbau einer angemessenen Fiskalkapazität für die Eurozone von entscheidender Bedeutung. Und das wäre auch ohne einen Entwicklungssprung Richtung Föderalismus oder eine Vertragsänderung möglich. Die wichtigste Voraussetzung ist, dass die politisch Verantwortlichen die Öff-

entlichkeit – auch die in den Überschussländern – davon überzeugen können, dass es notwendig ist, die WWU nachzubessern und auf die nächste Krise vorzubereiten, unter anderem durch die Einführung schockabfedernder Instrumente. Dies ist jedoch eine Aufgabe, die sich sehr vom ursprünglichen und immer noch standardmäßigen Auftrag der Kohäsionspolitik unterscheidet, die gegen strukturelle Lücken und Diskrepanzen vorgehen soll und nicht so sehr gegen zyklische Schwankungen.

Zu beachten ist, dass Griechenland mit Blick auf die Einnahmenseite aufgrund der erheblichen Erhöhung der Nettozuflüsse im Vergleich zur vorherigen Förderperiode zu einem der „Gewinner“ des neuen MFR-Vorschlags gehören würde. Manch einer würde das als gerechten Ausgleich für die Verluste bezeichnen, die das Land zur Zeit der Krise erlitten hat, und als Beweis, dass die EU Entgegenkommen zeigt. Aber aus wirtschaftswissenschaftlicher Warte ist es falsch, so einen Zusammenhang herzustellen, denn Griechenland hat vor allem aufgrund des Fehlens adäquater zyklischer (oder genauer gesagt antizyklischer) Politiken und fiskalischer Instrumente gelitten, und eine verspätete Unterstützung für Infrastruktur-entwicklung und andere strukturelle Ursachen ist nicht die richtige Antwort. Wären geeignete zyklische Instrumente rechtzeitig eingeführt worden, hätte Griechenland keine Verluste in dieser Größenordnung erlitten. Es ist unter den gegebenen Umständen zwar richtig, im Nachhinein mehr Ressourcen für Investitionen bereitzustellen, aber kein Ersatz dafür, das System nachzubessern und eine Fiskalkapazität aufzubauen, die auf die Erfordernisse der Währungsunion zugeschnitten ist.

### 3.6 FISKALKAPAZITÄT FÜR DIE WWU – STAND DER DINGE

Nach den erneuten Forderungen nach einer Fiskalkapazität, die unter anderem vom Europäischen Parlament und von dem neugewählten französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorgebracht wurden, kündigte der Kommissionspräsident in seiner Rede zur Lage der Union an, dass im nächsten MFR-Vorschlag eine Haushaltslinie für die Eurozone verankert werden würde. Während sich alle vorhergehenden neuen Anträge und Vorschläge auf die Eurozone in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung bezogen, steht diese neue Lösung im Einklang mit der Tatsache, dass der Euro im EU-Vertrag als Währung der ganzen Europäischen Union bezeichnet wird. Aus demselben Grund wurde auch schon die Forderung nach einem Eurozonen-Parlament abgelehnt, weil das Europäische Parlament auch für alle Angelegenheiten in diesem Zusammenhang zuständig ist.

Gleichzeitig brachte die Kommission ihre Absicht zum Ausdruck, die EU und die Eurozone zu vereinen, was nach dem Brexit einfacher sein könnte, weil Dänemark<sup>26</sup> von allen Län-

<sup>26</sup> Paradoxerweise ist Dänemark, dem das Recht zusteht, seine nationale Währung für immer zu behalten, aus wirtschaftlicher Sicht der Eurozone näher als einige andere Länder, die noch nicht der Eurozone angehören und floatende Währungen und geldpolitische Regime der Inflationssteuerung haben, wie etwa Schweden oder Polen.

dem, die noch nicht in der Eurozone sind, das einzige Land ist, das nicht verpflichtet ist, die gemeinsame Währung einzuführen, sobald es die relevanten Kriterien erfüllt. Daher ist der entscheidende Punkt nicht, dass der vorgeschlagene Eurozonen-Haushalt im MFR eingebettet ist, sondern vielmehr die Frage, welche konkreten Instrumente vorgeschlagen werden und wie sie funktionieren würden.

Im MFR-Vorschlag werden zwei neue Instrumente für den Bereich der Eurozone genannt:

- ein Reformhilfeprogramm (RHP) mit 25 Milliarden Euro;
- eine Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF) mit 30 Milliarden Euro.

Zum RHP gehört neben einem Reformumsetzungsinstrument und einem Instrument für technische Unterstützung auch eine Konvergenzfasilität zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung einführen wollen.

Aber wodurch zeichnen sich diese neuen Instrumente konkret aus? Das RHP wurde entworfen, um in den Mitgliedstaaten Strukturreformen zu unterstützen, die im Einklang mit den im Rahmen des Europäischen Semesters umrissenen Empfehlungen stehen. Die Vorteile und Funktionen eines solchen Instruments sind aus mehreren Gründen nicht selbst-erklärend. Zunächst einmal braucht eine Währungsunion fiskalpolitische Instrumente, die eher zyklisch als strukturell wirken. Wenn nach bestimmten Ereignissen fiskalpolitische Hilfen gebraucht werden, müssen diese sofort geleistet werden und können nicht auf die nächste Runde Länderspezifischer Empfehlungen (LSE) warten. Die vorhergehende Runde von LSE hat dagegen möglicherweise mit der neuen Situation gar nichts zu tun, wenn eine Finanzkrise beispielsweise im Herbst einsetzt (was normalerweise der Fall ist). Zum zweiten besteht das praktische Problem, Strukturreformen richtig abzustimmen. Wie kann man eine ganze Palette von Reformmaßnahmen und entsprechende Mittelzuweisungen entwerfen, die unterschiedslos von Finnland bis Portugal und von Irland bis Bulgarien anwendbar wären? Wichtiger noch ist allerdings, den Inhalt der Hilfsprogramme unter die Lupe zu nehmen. Wenn solche Programme lediglich dem Zweck einer internen Abwertung dienen, könnten sie sich als umstrittener und kontraproduktiver erweisen denn als hilfreich.

Alles in allem scheint das RHP eine alte (und gescheiterte) Idee wieder aufzugreifen, die zwischen 2012 und 2013 auf der Tagesordnung des Europäischen Rates stand, nämlich das Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (CCI). Es wurde aus ähnlichen Bedenken, wie den oben aufgeführten, verworfen. So erscheint das RHP bestenfalls als Versuch eines politischen Ausweichmanövers, das von denen unterstützt wird, die befürchten, dass sich wirtschaftlich vernünftiger Instrumente politisch nicht durchsetzen lassen. Eine harschere Bewertung wäre, dass das RHP ein Steckenpferd von Menschen ist, die aus der Wirtschaftskrise nichts gelernt und alle Erfahrungen vergessen haben. Eine Kombination aus solider Kohäsionspolitik und neuen Instrumenten für eine antizyklische Stabilisierung wäre eine bessere Lösung.

Das zweite neu vorgeschlagene Instrument, die EISF, soll dafür sorgen, dass Investitionsprojekte auch in Zeiten der Krise weitergeführt werden. Hier handelt sich jedoch nicht um Transferzahlungen, sondern lediglich um Darlehen, um

möglicherweise in turbulenten Zeiten erhöhte Zinssätze aufzufangen. Dieses Instrument könnte tatsächlich einem sinnvollen Zweck dienen, aber zu diesem Zeitpunkt ist es noch mit einigen Fragezeichen versehen. Im Fall ernsthafter Krisen ist es nicht unnatürlich, Investitionsprojekte neu auszurichten, und das braucht auch Zeit. Dies könnte zu Verzögerungen führen, während von der EU-Ebene Unterstützung eintrifft. Zudem könnte die Krise es mit sich bringen, dass einige der Wirtschaftsakteure sich verändern müssen oder in der Zwischenzeit ganz verschwinden, was weitere Komplikationen verursachen würde. Wesentlich ist auch, dass die Hilfe durch diese Fasilität an ein bestimmtes Projekt gebunden ist, was vermutlich bedeutet, dass sich der Effekt lokal, zumindest aber territorial konzentrieren würde. Dadurch könnte es dazu kommen, dass die EISF in Zeiten asymmetrischer Schocks asymmetrische Unterstützung leistet, die den Großteil eines Landes und seiner Bevölkerung gar nicht erreicht. Ein Weg, dieses Risiko zu mindern, wäre, die EISF so anzupassen, dass sie auch den Haushalt mit Mitteln allgemein unterstützen kann, mit denen landesweite soziale Investitionen wie beispielsweise Lehrergehälter kofinanziert werden könnten.

Nachdem die Kommission diese in den neuen MFR integrierten fiskalpolitischen Instrumente vorgestellt hatte, veranlassten die geringe Größe und die irgendwie unecht wirkende Beschaffenheit dieser Instrumente Wolfgang Münchau, Kolumnist der *Financial Times*, diesen Ansatz als „homöopathisch“ zu bezeichnen. Auch wenn dies vielleicht eine treffende Beschreibung ist, so läuten diese symbolischen Instrumente doch immerhin eine neue Diskussionsrunde über die Stabilisierung in der Eurozone ein. Zur Lösung dieses Problems gibt es auf jeden Fall mehrere Optionen. Man könnte sich für eine neue Stabilisierungsfasilität entscheiden, die in ihrer Größe mit dem bestehenden EU-Haushalt vergleichbar ist, oder aber für eine erhebliche Lockerung der Haushaltsvorschriften. Denkbar wären auch weitere innovative Maßnahmen innerhalb der Europäischen Zentralbank, auch wenn diese intransparenter wären. Eine dieser Richtungen muss jedoch eingeschlagen werden, bevor es zu spät ist. Haushaltslösungen haben den Vorteil, regelgebunden, zielgerichtet und transparent zu sein sowie mit einer politischen Rechenschaftspflicht einherzugehen, sofern sie auf eine geeignete Weise ausgestaltet werden.

### 3.7 FISKALKAPAZITÄT FÜR DIE WWU – NACHFRAGE- UND EINNAHMENSEITE

Wenn Einigkeit über die Notwendigkeit einer Fiskalkapazität für die WWU besteht und auch darüber, sie mit einer Stabilisierungsfunktion in den MFR einzubetten, ist es wichtig, sicherzustellen, dass ein solches Instrument nachfrageseitige Interventionen zulässt, ohne große Verzögerungen einsetzbar ist und eine große Zahl an Menschen erreicht, die von negativen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen betroffen sind. Eine Arbeitslosenversicherung bzw. eine Rückversicherung würde diese Kriterien erfüllen. Deshalb setzen sich progressive Denker\_innen und Politiker\_innen<sup>27</sup> schon seit einiger Zeit für diese Idee ein.

Eine gemeinsame Europäische Arbeitslosenversicherung ist als Idee nicht völlig neu. Sie wurde erstmals im Marjoin-

Bericht aus dem Jahr 1975 vorgebracht und im Jahr 1977 auch vom MacDougall-Bericht unterstützt.<sup>28</sup> In diesen frühen Dokumenten mit Analysen zum öffentlichen Finanzwesen stand völlig außer Frage, dass eine Währungsintegration unbedingt mit einer Arbeitslosenversicherung als Form faktischer Solidarität einhergehen muss. Seit der Eurozonen-Krise im Zeitraum 2011 bis 2013 haben sich etliche Untersuchungen, darunter einige von der Kommission selbst, mehrere von Thinktanks und unabhängigen Expert\_innen, mit dieser Frage auseinandergesetzt und Simulationen durchgespielt, die alle durchweg auf wirtschaftliche und soziale Vorteile hindeuten.

Es wurden verschiedene Modelle vorgestellt, darunter eine teilweise Zusammenlegung von Arbeitslosenversicherungssystemen (siehe dazu z. B. die Arbeiten von Sebastian Dullien) oder eine Rückversicherung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen (siehe dazu z. B. die Arbeiten von Daniel Gros). Hätte in der WWU schon ab Einführung der gemeinsamen Währung einer dieser Versicherungsmechanismen existiert, hätten bereits alle Mitgliedstaaten über kürzere oder längere Zeiträume davon profitiert. Länder, die eine schwere Rezession erlebt haben, hätten Finanztransfers erhalten, die ihnen zu einem schnelleren Aufschwung verholfen und zugleich die Wahrnehmung verhindert hätten, dass für die EU willkürlich festgelegte Haushaltsziele wichtiger sind als die Demokratie und der soziale Zusammenhalt.

Unabhängig davon, für welches Modell man sich letztlich entscheidet, kann eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone auf dreierlei Weise zu einer Stabilisierung beitragen. Erstens würde sie eine wirtschaftliche Stabilisierung fördern, indem in Ländern und Regionen, die ansonsten finanzpolitische „Anpassungen“ und interne Abwertungen vornehmen müssten, die Nachfrage und Kaufkraft erhöht werden. Zweitens würde sie mit der Weiterleitung finanzieller Mittel in Richtung gefährdeter Gruppen und der Eindämmung zunehmender Armut in der erwerbsfähigen Bevölkerung (in den vergangenen Jahren ein starker Trend in Europa) auch zu einer sozialen Stabilisierung verhelfen. Und drittens würde sie zu einer institutionellen Stabilisierung beitragen. Die WWU basiert auf Regeln, aber deren Anwendung wurde und wird immer wieder in wissenschaftlichen und politischen Debatten erörtert und hinterfragt. Die Mitgliedstaaten haben sich auf eine strenge Anwendung der Regeln geeinigt, aber praktische Erwägungen legen häufig nahe, dass eine größere Flexibilität

<sup>27</sup> Der italienische Finanzminister Pier Carlo Padoan (2014–2018) machte sich für einen im MFR eingebetteten Fonds für eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung stark. Und kürzlich sprach sich auch der deutsche Finanzminister Olaf Scholz für eine ähnliche Idee aus. Allerdings beruht sein Vorschlag auf Darlehen statt Zuschüssen, was eher eine symbolhafte als substanzielle Version von Solidarität darstellt. Eine schlüssige wirtschaftliche Argumentation zu diesem Thema findet sich in Andor und Pasimeni (2016).

<sup>28</sup> Obwohl er lange vor der tatsächlichen Einführung der gemeinsamen Währung verfasst wurde, weist der MacDougall-Bericht mit folgendem Argument auf diese wichtige Verbindung hin: „Neben den politischen Vorzügen, individuelle Bürger\_innen in direkten Kontakt mit der Gemeinschaft zu bringen, hätte [die gemeinsame Arbeitslosenversicherung] auch erhebliche Umverteilungseffekte und würde dazu beitragen, temporäre Konjunktüreintrübe in einzelnen Mitgliedstaaten abzufedern. Zudem wäre dies ein erster Schritt zur Schaffung einer Situation, in der die Währungsunion aufrechterhalten werden könnte.“

besser wäre, wobei die Entwicklungen in Spanien und Portugal unlängst diese Kontroverse genährt haben. Während einige Expert\_innen dazu raten, die Regeln einfach zu ignorieren und völlig abzuschaffen, ist es wahrscheinlicher, dass sich mit der Schaffung von Stabilisierungsinstrumenten ein *Modus Vivendi* finden lässt, der es gestattet, einheitliche Haushaltsvorschriften mit der Notwendigkeit, nationale Sozialversicherungssysteme und Kapazitäten für soziale Investitionen aufrechtzuerhalten, zu verbinden.

Eine andere Frage ist, wie die WWU-Arbeitslosenversicherung finanziert werden kann. Sollte sie in den MFR eingebettet werden, vereinfacht das die Angelegenheit zu einem gewissen Grad. Keines der genannten Modelle ist an eine bestimmte Finanzierungsform gebunden. Es gibt viele Möglichkeiten, Finanzquellen miteinander zu kombinieren, auch wenn der Fonds im MFR eingebettet sein sollte. Wenn ein solches Vorhaben in die Praxis umgesetzt wird, ist eine der wichtigsten Fragen – die idealerweise gleich zu Beginn beantwortet werden sollte –, ob es dem Fonds erlaubt wäre, sich Geld zu leihen. Könnte er Kredite aufnehmen, würde das seinen Stabilisierungseffekt maximieren, weil zur interregionalen Stabilisierungsdimension eine intertemporale hinzukäme.

Aufgrund des geringen Volumens des vorgeschlagenen EU-Haushalts muss untersucht werden, ob auch die Einnahmenseite zu einer Stabilisierungsfunktion beitragen kann. Beispielsweise wäre eine kleine Abgabe auf Leistungsbilanzüberschüsse überaus logisch. Die EU weist im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht<sup>29</sup> (MIP) bereits seit dem Jahr 2010 darauf hin, dass übermäßige Leistungsbilanzüberschüsse destabilisierende Faktoren sind. Aber sämtliche Appelle blieben wirkungslos. Der MFR eröffnet die Gelegenheit, der Regel, dass in Überschussländern Investitionen und Löhne erhöht werden müssen, um die Gesamtnachfrage zu stärken und damit nicht nur sich selbst, sondern auch der gesamten Gemeinschaft zu helfen, tatsächlich Biss zu verleihen.

Wenn es darum geht, die Fiskalkapazität jetzt oder nie einzuführen, dann könnte diese Frage die gesamte MFR-Diskussion aufhalten. Ohne geregelte Finanztransfers und transparente Anreize aber könnte die Währungsunion zusammenbrechen. Und wenn die gegenwärtige Haushaltsdebatte aufgrund von Einschnitten bei den ESI-Fonds zu einer drastischen Reduzierung von Investitionsressourcen führt, könnte sich auch der Binnenmarkt auflösen. Es steht viel auf dem Spiel, und je eher die Mitgliedstaaten aufhören, sich wie Angsthäsen zu verhalten, desto besser, insbesondere wenn sie den Zeitrahmen von einem Jahr für die MFR-Verhandlungen ernst nehmen.

<sup>29</sup> Mit dem MIP wird der Bereich der makroökonomischen Überwachung vom engen Fokus auf jährliche Haushaltsdefizite und Schuldenquoten (Verhältnis zwischen Staatsschulden und BIP) auf verschiedene andere Ungleichgewichte erweitert, die das Risiko von Finanz- und Wirtschaftskrisen erhöhen könnten. Zu den Regeln des MIP gehören eine Vier-Prozent-Grenze für Leistungsbilanzdefizite und eine Sechs-Prozent-Grenze für Leistungsbilanzüberschüsse. Deutschland und die Niederlande überschreiten diese Grenze schon seit geraumer Zeit und haben keinerlei Maßnahmen ergriffen, ihre Leistungsbilanzüberschüsse zu reduzieren, was einem Export von Arbeitslosigkeit in andere Länder der Gemeinschaft gleichkommt.

## WIRTSCHAFTLICHE EMPFEHLUNGEN UND VORSCHLÄGE

- Aufrechterhaltung der Allokationsfunktion des MFR (und Investitionen in die Verbesserung ihrer Förderleistung).
- Verdoppelung der Mittel für Forschung und Innovation, um das europäische Geschäftsmodell zu verändern.
- Schaffung einer geeigneten Eurozonen-Stabilisierungskapazität, wenn möglich mit einem Fokus auf Schwankungen bei der Arbeitslosigkeit.
- Einführung einer geringfügigen Abgabe auf Leistungsbilanzüberschüsse als weitere Form von EU-Eigenmitteln.
- Stärkung der Fiskalkapazität der EU, um negativen Globalisierungseffekten und dem Klimawandel entgegenzuwirken.

# 4

## DIE ARBEITSWEISE DES MFR – INSTRUMENTE ZIELGERICHTET EINSETZEN

Operative Fragen werden nur selten in den Hauptverhandlungsrunden des MFR behandelt. Das ist problematisch, weil es häufig auf operative Aspekte ankommt, ob ein Instrument den Erwartungen gerecht werden kann oder nicht. Daher müssen – ohne zu sehr ins Detail über finanzielle Abwicklungsmodalitäten gehen zu wollen – doch einige wichtige Kernpunkte der Verfahren (Mittelverwaltung, Finanzierungstechnik, Konditionalitäten und Evaluierung) herausgestellt werden, die im Zusammenhang mit den wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Zielen stehen. Damit wollen wir über die übliche Kritik an der Komplexität und Starrheit des EU-Haushalts hinausgehen.

### 4.1 ZIELSETZUNG UND LEISTUNGSMESSUNG

Mit der Gestaltung des MFR für den Zeitraum 2014 bis 2020 sollten die Transformationswirkungen des EU-Haushalts verstärkt werden, vor allem um den Zielen der Strategie Europa 2020 zu dienen.<sup>30</sup> Die ersten beiden Rubriken des MFR, die rund 90 Prozent des Haushalts ausmachen, spiegelten die Ziele von Europa 2020 wider (intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum, natürliche Ressourcen). Neben dieser konkreten Festlegung des Haushaltsziels läutete die Kohäsionspolitik nach 2014 auch einige wichtige Neuerungen ein, wie die Partnerschaftsabkommen und den Verhaltenskodex. Es wurde zudem eine neue Anstrengung unternommen, die Evaluierung „ergebnisorientierter“ durchzuführen und mit einer objektiveren Bewertung der Ergebnisse zur besseren Planung und Ausgestaltung des nächsten Förderzeitraums beizutragen. Das BIP pro Kopf blieb das wichtigste Prinzip der Mittelzuweisung (mit drei verschiedenen Gruppen von Regionen, die Anspruch auf Mittel aus den Struktur- und Investitionsfonds ha-

ben), die Erfolgsbilanz der Fonds wurde aber nicht allein an ihrem Beitrag zum BIP-Wachstum gemessen, sondern auch an ihrem Beitrag zur Erreichung der Ziele von Europa 2020.

Insbesondere bei der Kohäsionspolitik<sup>31</sup> ging es schon immer um die Förderung struktureller Transformationen und um eine Erhöhung der Wachstumschancen in stärker benachteiligten Regionen. Die Evaluierung der Beiträge der Kohäsionspolitik war und ist jedoch schwierig. Die Mitgliedstaaten beschäftigen sich eher mit der Frage, wie schnell die Mittel ausgeschöpft werden müssen, während das Europäische Parlament das Augenmerk häufig auf die „Fehlerquoten“ richtet. Es ist schwer zu beurteilen, inwieweit die Instrumente der Kohäsionspolitik tatsächlich zum Wachstum und seiner Qualität beitragen, da es nicht allein die Umverteilung ist, die zu Ergebnissen führt, sondern auch andere Faktoren eine Rolle spielen, wie beispielsweise private Investitionen und der Zugang zu Märkten.

Kohäsion ist das, was die Mitglieder der Gemeinschaft spüren, während Konvergenz das ist, was messbar ist. Der wichtigste, wenn auch nicht perfekte Indikator für die Messung der Konvergenz in der EU ist das BIP pro Kopf. Anders gesagt ist die wichtigste Erwartung an die Kohäsionspolitik, dass sie den weniger entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen zu höheren Wachstumsraten und einer Konvergenz zum durchschnittlichen EU-Einkommensniveau verhilft. Eine übliche Herangehensweise, die Effektivität dieser Politik zu beurteilen, ist der Vergleich, ob mit Kohäsionsmitteln geförderte Regionen ein schnelleres BIP-Wachstum zu verzeichnen haben als Regionen, die keine Fördermittel erhalten (siehe beispielsweise Darvas/Wolff 2018). Durch die Einbeziehung der Strategie Europa 2020 in den MFR ergibt sich jedoch noch eine weitere Bewertungsmöglichkeit anhand der Frage, ob einkommensschwache Regionen und Länder den Zielen von Europa 2020 näherkommen oder nicht. Würde die Strategie Europa 2020 an den Rand der politischen Agenda der EU verschoben werden, würde das die Leistungsbewertung der Haushaltsinstrumente (insbesondere der ESI-Fonds)

<sup>30</sup> Die Strategie Europa 2020 wurde im Jahr 2010 vom Europäischen Rat als Ersatz für die vorhergehende Lissabon-Strategie verabschiedet, um „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ zu erreichen. Ausgestaltet wurde sie mit sieben „Leitinitiativen“, ergänzt durch fünf Kernziele. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, zur Erreichung ihrer jeweiligen Ziele eigene Pläne für Europa 2020 zu entwickeln. Zur Überwachung der Fortschritte und zur Bereitstellung von Orientierungshilfen wurde das Europäische Semester eingeführt.

<sup>31</sup> Hier geht es um drei Instrumente: den Kohäsionsfonds, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Europäischen Sozialfonds. Zusammen machen sie mehr als ein Drittel der gesamten MFR-Mittel aus.

erschweren und eine Rückkehr zur unvollkommenen Beurteilung anhand des BIP bedeuten.

Um zu verhindern, dass für EU-Fonds keine besonderen Zwecke angegeben werden, wird häufig auf die Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) der Vereinten Nationen sowie das Europäische Semester verwiesen. Beide sind jedoch nicht optimal dafür geeignet. Den Nachhaltigkeitszielen fehlt es zurzeit noch an einem besonderen europäischen Schwerpunkt und auch an dem erforderlichen politischen Stellenwert. Das kann sich ändern, aber sicherlich nicht schnell genug, um sich auf die laufenden MFR-Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und den politischen Kräften auszuwirken.

Das Europäische Semester ist EU-spezifisch und politisch ein starkes Instrument, aber die Meinungen darüber, ob es überhaupt greift, gehen weit auseinander. Zu einem gewissen Grad besteht auch eine Zeitinkonsistenz, denn ohne Europa 2020 oder eine andere langfristige Strategie wird es zu einem jährlichen Verfahren, obwohl die EU-Finanzierung einen stabilen und längerfristigen Rahmen benötigt. Um eine stärkere Verbindung zwischen EU-Mitteln und dem Europäischen Semester akzeptabel zu machen, muss festgelegt werden, welchen längerfristigen strategischen Zwecken letzteres dienen soll. Was seine rechtliche Grundlage betrifft, ist das Europäische Semester mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien verbunden, und institutionell gehört es zu den Generaldirektionen ECFIN (Wirtschaft und Finanzen) und EMPL (Beschäftigung und Soziales) der Kommission sowie ECOFIN (Wirtschaft und Finanzen) und EPSCO (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im Rat. Die Kohäsionspolitik gehört institutionell dagegen zur Generaldirektion REGIO (Regionalpolitik und Stadtentwicklung) und befindet sich damit in einer untergeordneten Position, was für die politische Bewertung und Entscheidungsfindung von Bedeutung ist.

## 4.2 VEREINFACHUNG UND FLEXIBILITÄT – ILLUSION ODER GELEGENHEIT?

Eine weitverbreitete Kritik an der EU-Förderung ist, dass das System zu kompliziert und bürokratisch sei, was zu einer übermäßigen Starrheit führe. Im Allgemeinen wird die EU häufig als eine übermäßig bürokratische Organisation dargestellt (im Vergleich zu den nationalen Regierungen), was eine ständige Kritik an der wahrgenommenen Leistung und dem vermuteten Lebensstil der „Eurokraten“ auslöst. Aufgrund dieser Ansichten werden – auch im Zusammenhang mit der EU-Haushaltsreform – permanent Forderungen nach Vereinfachung<sup>32</sup> und größerer Flexibilität laut.

Eine Vereinfachung ist auch die Hauptforderung der Begünstigten bzw. möglichen Begünstigten der Struktur- und Investitionsfonds. Die Antragsverfahren gelten als zu büro-

kratisch, und in der Tat nährt das System sozusagen eine ganze Branche, die es ansonsten gar nicht geben würde. Selbst wenn die Mittelempfänger\_innen schnell lernen und mit der Zeit erfahrener werden, wird dieses „Geschäft der EU-Mittel-Antragstellung“ weiterbestehen, wenn keine größere Reform umgesetzt werden kann. Ein Ruf nach Vereinfachung war auch schon in der vorhergehenden MFR-Planungsphase zu hören. Eine der Reaktionen darauf war die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks für alle Struktur- und Investitionsfonds. Diese „Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen“ für die gegenwärtige Förderperiode stellt eine Vereinfachung für alle beteiligten Interessenträger\_innen dar, weil es die Verwaltung<sup>33</sup> der EU-Gelder nicht nur in den Mitgliedstaaten, sondern auch in Brüssel und Luxemburg einfacher gestaltete. Auf ähnliche Weise wurde die Verwaltung durch die Einführung der Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen leichter; zudem wurde die Planung durch die Möglichkeit von „Multifonds“-Programmen weniger kompliziert.

Die Forderung nach Vereinfachung kann allerdings auch lediglich der Wunsch sein, einfacheren Zugang zum Geld der Steuerzahler\_innen zu erhalten, ohne sich an gemeinsame Regeln und Richtlinien halten zu müssen. Ein derzeit vorliegender Vorschlag zur Vereinfachung der GAP zielt beispielsweise darauf ab, den Mitgliedstaaten mehr Spielraum einzuräumen, ihre Prioritäten und die Einzelheiten der Mittelverwendung selbst festzulegen. Dies würde die vorherige Politik des „Greening“ der GAP verwässern oder gar völlig aushebeln, die darauf abzielte, die GAP mit Umweltzielen in Einklang zu bringen, und die, ebenso wichtig, dazu beitrug, die etablierte Höhe der Mittelausstattung dieses Fonds zu verteidigen. Sollten die neuen Vorschläge im Zuge des allgemeinen Elans zur Vereinfachung angenommen werden, wäre der Zugang zu den Agrarfonds einfacher, aber gleichzeitig würde wahrscheinlich der Mehrwert der Agrarpolitik auf EU-Ebene abnehmen. Somit würde Vereinfachung mit anderen Worten mehr oder weniger zu einem Kennwort für eine „Renationalisierung“ werden.

Auf ähnliche Weise ist auch der Begriff „Flexibilität“ vieldeutig. Die Forderung nach Flexibilität steht oft im Zusammenhang mit der ungewöhnlich langen Laufzeit des MFR. Natürlich ist es richtig zu behaupten, dass eine Planung für sieben Jahre nicht einfach ist. Nach der Planungsperiode könnten sich die Bedingungen ändern, und die vielen Regeln und die Starrheit verhindern es, dass die Regierungen auf den verschiedenen Ebenen angemessen auf eine neue Situation reagieren können. Diesem Anliegen könnte letztlich durch eine Kürzung der Laufzeit (beispielsweise von sieben auf fünf Jahre<sup>34</sup>) stattgegeben werden. Eine andere Option wäre, eine Überprüfung zur Halbzeit oder nur für die letzten beiden Jahre der Laufzeit zu erlauben. Eine weitere Form von Flexibilität wären Leistungsreserven, die unter der Vo-

<sup>32</sup> Stanishew (2018) weist als Beispiel auf ein Programm hin (Erasmus), das einen einfacheren Zugang erhalten muss, um die Chancen zu erhöhen, durch Vereinfachung die erklärten Ziele zu erreichen: „Die Antragsverfahren müssen vereinfacht und nutzerfreundlicher gestaltet werden. Administrative Zugangsbarrieren müssen beseitigt werden, insbesondere was die Anerkennung von Studienleistungen angeht, um sicherzustellen, dass Arbeitgeber und Bildungsinstitutionen in ganz Europa den Wert eines Auslandsaufenthalts zu Studien- oder Arbeitszwecken erkennen.“

<sup>33</sup> In der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 wurden gemeinsame Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds festgeschrieben und die Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates beschlossen.

<sup>34</sup> Eine Umstellung auf eine fünfjährige Laufzeit des MFR wurde im Bericht von Olbrycht und Thomas für das Europäische Parlament empfohlen.

oraussetzung gewährt würden, dass qualitative Maßnahmen in der Kernperiode implementiert wurden; diese Leistungsreserven würden mehr Freiheit in Form von zusätzlicher Zeit für die Durchführung anderer Maßnahmen erlauben. Flexibilität bei der öffentlichen Finanzierung könnte auch mit der Fähigkeit verbunden werden, Kredite aufzunehmen und so auf intertemporale Herausforderungen reagieren zu können.

### 4.3 VEREINFACHUNG UND FLEXIBILITÄT – DIE KOSTEN DER BÜROKRATIE

Wenn nach Einsparoptionen im EU-Haushalt gesucht wird, sind es nicht nur die großen Kapitel, die kritisch hinterfragt werden, sondern auch die EU-Institutionen selbst. Hat die EU zu viele Bürokrat\_innen? Ist die Schaffung immer neuer EU-Behörden zu weit gegangen, und sollte das nicht rückgängig gemacht werden? Werden die Eurokrat\_innen in Brüssel nicht zu gut bezahlt, inklusive wunderbarer Nebenleistungen, und geben sie das Geld der Steuerzahler\_innen ohne angemessene Kontrolle aus? Könnte die EU den Anteil von sechs Prozent aller Ausgaben, den sie für ihre eigenen Institutionen aufwendet, nicht verringern?

Sorgen dieser Art können rund um jede zentrale Bürokratie, nicht nur die europäische, auftreten, und, wie in anderen Fällen, ist es auch im EU-Kontext wichtig, zwischen Mythos und Realität zu unterscheiden. Beispielsweise ist es ein Stereotyp, wenn nicht gar ein Mythos, dass Missbrauch von EU-Geldern die EU und indirekt den/die Steuerzahler\_innen viel kostet. In Wahrheit stellen die meisten Streitigkeiten im Zusammenhang mit EU-Mitteln eher Unregelmäßigkeiten als Missbrauch dar; und die Mehrheit der Unregelmäßigkeiten kommt in den Mitgliedstaaten und nicht in Brüssel vor. Die meisten dieser Vorkommnisse gelten als verwaltungstechnische Fehler ohne Betrugsabsicht. Aber es ist auch richtig, dass alle Seiten mehr dafür tun könnten, Fehler dieser Art zu vermeiden. Insgesamt sind etwa 0,2 Prozent der gesamten EU-Ausgaben von Missbrauch oder Betrug betroffen, was zwar ein kleiner Prozentsatz, aber doch eine enorme Menge Geld ist. Die EU muss in solchen Angelegenheiten auf eine Null-Toleranz-Strategie abzielen. Die Bekämpfung und Beseitigung von Betrug ist eine wichtige Aufgabe, auch wenn das nur wenig zur Reduzierung von Verschwendung beitragen kann.

Ein anderes Anliegen – und in einigen Ländern ein immer wieder heiß diskutiertes Thema in der Boulevardpresse – ist das Niveau der Gehälter in EU-Institutionen. Dieses folgt hier der Logik internationaler Organisationen, höhere Gehälter zu zahlen als die in den meisten Mitgliedstaaten üblichen. Die besten Leute anwerben zu können ist nur ein Punkt, der anerkannt werden muss; zu den anderen gehören, dass man nicht nur seinen Arbeitsplatz ins Ausland verlegt, sondern auch mit der ganzen Familie dorthin zieht. In den meisten Fällen geben die Ehepartner\_innen aufgrund des Umzugs ins Ausland – zumindest vorübergehend – ihre Arbeit auf, sodass ein Gehalt die ganze Familie ernähren muss. In einem gewissen Maß müssen Arbeitsplätze in der EU auch mit denen im Privatsektor konkurrieren können, wo die Gehälter häufig sehr viel höher sein können. Diese Faktoren könnten möglicherweise außer Acht gelassen werden, aber das würde das Risiko erhöhen, dass sich wesentlich weniger Kandidat\_innen für

die Stellen in der EU bewerben oder dass die Bewerber\_innen weniger qualifiziert sind.

Während das die zwingende Logik erklärt, warum die gute Entlohnung der EU-Bediensteten aufrechterhalten werden sollte, muss auch betont werden, dass die Legitimität dieses Systems darauf angewiesen ist, dass die Stellenbesetzungen und Beförderungen auf einer rein leistungsorientierten Basis erfolgen. Jede Art von Günstlingswirtschaft oder Umgehung der Regeln und Standards aus persönlichen oder politischen Gründen schadet dem Ansehen der Institutionen und mindert die Unterstützung für die EU als Ganzes.

Der größte Ausgabenposten, der sich nicht mit Gründen wirtschaftlicher Rationalität erklären lässt, ist der Standort einer der Sitze des Europäischen Parlaments, nämlich Straßburg, und die monatlichen Sitzungen sowohl des Parlaments als auch der Kommission in der elsässischen Stadt am Rhein. Das ist eine rein politische Symbolik, steht aber als solche unter dem Schutz des EU-Vertrags. Vielen EU-Abgeordneten zufolge ist der Erhalt von Straßburg nicht nur Geld-, sondern auch Zeitverschwendung. Zu der Doppelung von Gebäuden und Büros kommen noch die größeren Schwierigkeiten der Anreise nach Straßburg im Vergleich zu Brüssel hinzu, wo praktisch all das passieren könnte, was derzeit in Straßburg erledigt wird.

Auf Einsparungen in Brüssel und den EU-Behörden in ganz Europa zu drängen und dabei die Frage nach Straßburg zu ignorieren schwächt nicht nur die Argumente für Haushaltseinsparungen, sondern macht sie auch widersprüchlich. Da es hier aber um politische Symbolik geht, ist es schwer, diesen Standort mit einem Preis zu versehen und einen Kostenvergleich vorzunehmen. Dennoch wurden immer wieder wirtschaftlich und politisch zufriedenstellende Vorschläge auf den Tisch gelegt, womit das Europaparlament in Straßburg ersetzt werden könnte; teilweise würden die Stadt, die Region und auch der französische Staat noch mehr als bisher von diesen Alternativen profitieren. Beispielsweise könnte die Einrichtung eines permanenten europäischen Universitätscampus sehr gut den Kaufkraftverlust der Abgeordneten des Europäischen Parlaments kompensieren, wenn auch vielleicht nicht dieselben Hotels und Restaurants hierdurch entschädigt würden. Und vermutlich würde auch ein jährliches Treffen des Europäischen Parlaments genauso ausreichen wie zwölf Parlamentssitzungen, um die Stadt und ihre Geschichte in der öffentlichen Aufmerksamkeit zu behalten. Die Ironie ist natürlich, dass Straßburg erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt hat, darüber aber nicht im Rahmen des MFR entschieden werden kann, sondern nur bei einer zukünftigen Änderung des EU-Vertrags.

### 4.4 ERMÄCHTIGUNG DER LOKALEN EBENE

In vielen Fällen könnten die Forderungen nach Vereinfachung und Flexibilität damit beantwortet werden, dass die Finanzinstrumente näher an die lokale Ebene herangebracht werden. Lokale Akteure zu ermächtigen und den Zugang zur EU-Förderung einfacher für sie zu gestalten ist eine Richtung, die erforscht werden muss, selbst wenn es von Anfang an bedeutet, dass Schritte dieser Art die Kontrolle der nationalen Behörden schwächen würden. Aber das ist tatsächlich der entscheidende Punkt, dass nämlich der Erhalt der vollen Kontrolle der na-

tionalen Behörden über alles und jedes eine nicht zu vernachlässigende Ursache von Komplikationen und Verzögerungen sein kann.

Der EGF liefert Beispiele für Fälle, in denen die lokale Ebene EU-Unterstützung benötigt hätte, die nationalen Behörden es aber aus irgendwelchen Gründen unterließen, die EU-Mittel zu beantragen. In dem Maße, in dem eine Kofinanzierung erforderlich ist – die normalerweise immer aus dem nationalen Haushalt kommt –, ist diese Torwächterfunktion der Regierungen der Mitgliedstaaten verständlich. Man könnte aber auch davon ausgehen, dass die Regierungen auf kommunaler und regionaler Ebene die finanziellen Möglichkeiten für die notwendige Kofinanzierung haben, sodass die Regelungen es ihnen ermöglichen sollten, Fördermittelanträge direkt an die EU zu richten, ohne die nationale Ebene einzuschalten.

Ein weiteres Beispiel wäre der Kapazitätsaufbau bei den Sozialpartnern. Diese wichtige Funktion steht im Einklang mit dem EU-Vertrag, der die EU als soziale Marktwirtschaft definiert, und kann sowohl mit Instrumenten der geteilten Mittelverwaltung als auch der direkten Mittelverwaltung durchgeführt werden. Das Risiko politischer Günstlingswirtschaft und damit auch die Abzweigung von Mitteln für andere als ihre eigentlichen Zwecke sind im zweiten Fall sehr viel geringer. Folglich ist es wichtig, die Fähigkeit der Kommission zu erhalten und wenn möglich sogar zu erhöhen, die Organisation und Aktivitäten der Sozialpartner in den Mitgliedstaaten direkt zu unterstützen.

Das Migrationsmanagement ist ein weiterer Bereich, bei dem ein überzeugender Grund für die Ermächtigung der lokalen Ebene (Städte und Regionen) gegeben ist. Gesine Schwan (2018) hat ein Konzept<sup>35</sup> vorgeschlagen, das auf der Einrichtung eines „europäischen Fonds [beruht], der den Stadtverwaltungen Mittel an die Hand geben würde, die bereit sind, Flüchtlinge zu integrieren. Als positiver Anreiz sollte diesen Stadtverwaltungen derselbe Geldbetrag nochmals für die Entwicklung ihrer Stadt zur Verfügung gestellt werden.“ Die Annahme dabei ist, dass Städte häufig aufgeschlossener und pragmatischer in Bezug auf Zuwanderung sind und mehr über die Integrationsanforderungen und die Fähigkeiten von Wirtschaft und Gesellschaft in dieser Hinsicht wissen als die nationalen Regierungen, die natürlich in erster Linie für die Grenzkontrollen zuständig sind.

Ein Beispiel für direkten Kontakt zwischen Brüssel und lokalen Akteuren stammt aus der jüngeren Vergangenheit, als die Kommission zwei Pilotprogramme auf den Weg brachte, die maßgeschneiderte Unterstützung für spezifische Bedürfnisse von Regionen im industriellen Wandel<sup>36</sup> leisten und interregionale Innovationspartnerschaften mit EU-Geldern fördern sollten. Zur Begründung dieser innovativen Programme erklärte die für Regionalpolitik zuständige EU-Kommissarin Co-

rina Crețu: „Der industrielle Wandel stellt unsere Wirtschaft und Gesellschaft vor eine große Herausforderung. Wir müssen neue Wege finden, damit gewährleistet ist, dass alle überall von den Chancen der Innovation und des technologischen Wandels profitieren können.“

Städte und Regionen der NUTS-2-Kategorie müssen ermächtigt werden, und es muss ihnen möglich sein, direktere Verbindungen zur EU-Ebene zu haben, was gleichzeitig eine engere Verbindung der Bürger\_innen mit der Union bedeutet und dem Trend der Entfremdung entgegenwirken würde. Solche Lösungen könnten auch als ein weitergehender Anschlag wirken, komplexe und solide Entwicklungsstrategien zu verfolgen, die direkt durch EU-Interventionen unterstützt werden können. Ein generelles Gegenargument gegen die Umgehung der nationalen Ebene kann darin bestehen, dass bestimmte EU-Gelder eine nationale Kofinanzierung erfordern. Zwar sollte sich die lokale Ebene ermächtigt fühlen, aber sie sollte nicht das Recht haben, die nationale Ebene zur Unterzeichnung von Blankoschecks zu zwingen. Es sollte jedoch erlaubt werden, dass die Kofinanzierung, wo sie erforderlich ist, auch aus anderen Quellen als dem Staatshaushalt kommt, darunter auch von Förderbanken oder aus dem privaten Sektor.

## 4.5 FINANZIERUNGSTECHNIK UND HEBELUNG – FINANZINSTRUMENTE

Ein Ansatz der EU-Mittelvergabe, der dazu beitragen könnte, sie effizienter zu machen, ist die Entwicklung und Nutzung innovativer Finanzierungstechniken. Im Zeitraum 2005/2006, als der MFR für die Jahre 2007 bis 2013 entworfen wurde, waren „Jaspers“, „Jeremie“, „Jessica“ und „Jasmine“ gängige Begriffe beziehungsweise Akronyme.<sup>37</sup> Nachdem sie eine Weile nichts als Kuriositäten waren, erwies sich dieses Instrumentarium als erster Schritt zu einer Neuordnung der EU-Fördermittelvergabe.

Die Finanzierungstechnik spielt eine wichtige Rolle. Auch wenn eingeräumt werden muss, dass sie das Leben von Empfänger\_innen der EU-Mittel mit einigen Komplikationen spickt, trägt sie doch dazu bei, Mittel von außerhalb des EU-Haushalts zu mobilisieren, einschließlich privater Finanzen. Zudem verhilft sie durch den Aufbau finanziellen und technischen Wissens den Regionen und anderen Mittelempfänger\_innen zu einem Leben ohne Beihilfen und Zuschüsse, wenn die unterstützte Entwicklungsanstrengung erfolgreich war. Zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise (2010) wurde das Progress-Mikrofinanzierungsinstrument eingeführt, das auch eine Ausweitung der Finanzierungstechnikkapazität auf die soziale Dimension darstellte.

Im derzeitigen MFR (2014 bis 2020) wurde der Finanzierungstechnik im Vergleich zum vorhergehenden Haushaltszyklus ein größerer Raum zur Verfügung gestellt, indem neue Instrumente eingeführt wurden. In den EaSI-Fonds wurde die Mikrofinanzierung integriert. Triebfeder für das Aufbrechen

<sup>35</sup> Schwan (2018) will die Peitsche mit dem Zuckerbrot ersetzen: „Es gäbe keine Sanktionen für nationale Regierungen, die keine Flüchtlinge in ihren Ländern aufnehmen. Aber die Stadtverwaltungen in den betreffenden Ländern würden möglicherweise darauf drängen, Flüchtlinge aufnehmen zu dürfen, um durch die Integration von Flüchtlingen eine Finanzierung für ihre Stadtentwicklung zu erhalten.“

<sup>36</sup> Zu den ausgewählten Regionen gehören Kantabrien (Spanien), Centre-Val de Loire (Frankreich), Ost-/Nord-Finnland, Grand Est (Frankreich) und Greater Manchester (Vereinigtes Königreich) sowie Litauen und Slowenien (siehe [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1506\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1506_en.htm)).

<sup>37</sup> Die Begriffe bzw. Akronyme stehen für: JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions), JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises), JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) und JASMINE (Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe).

der Einheitlichkeit bei der Zuschussförderung in der Kohäsionspolitik war die Absicht, die Lücke zwischen öffentlichen und privaten Finanzierungsmethoden zu schließen. Die Mittelempfänger\_innen sollten zudem unterstützt werden, von der einen zur anderen Methode zu wechseln, da von ihren Regionen oder Ländern auch erwartet wurde, Fortschritte zu machen und zukünftig auf weniger EU-Mittel angewiesen zu sein.

Anders gesagt wurden mit jedem MFR-Zyklus neue Verfahrensweisen eingeführt, die dazu beitrugen, die Kohäsionspolitik auf bestimmte Erfordernisse und Aufgaben auszurichten, und die Alternativen zu den konventionellen Methoden lieferten. Ein anderes Beispiel für das Abweichen von den strengen Regelungen der Kohäsionspolitik war die Einrichtung der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF), die als ein Schlüsselinstrument der EU-Förderung angepriesen wurde, mit dem Wachstum, Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit durch gezielte Infrastrukturinvestitionen auf europäischer Ebene unterstützt werden sollten. Die CEF fördert die Entwicklung hochleistungsfähiger, ökologisch nachhaltiger und effizient verbundener transeuropäischer Netzwerke in den Bereichen Verkehr, Energie und digitale Dienstleistungen. Auch wenn das tatsächliche Volumen der CEF nicht dem ursprünglich von Kommissionspräsident Barroso im Jahr 2011 angekündigten Volumen entsprach, schließen Investitionen<sup>38</sup> unter dieser Fazilität fehlende Verbindungen in Europas Energie-, Verkehrs- und digitalem Netzwerk.

Eine weitere Bemühung von Barroso, die Investitionskapazität der EU zu erhöhen, war die Forderung nach „projektbezogenen Anleihen“. Kurz nachdem die Strategie Europa 2020 auf den Weg gebracht worden war, wurde deutlich, dass für die vereinbarten Ziele ein weit größeres Finanzvolumen gebraucht werden würde, als es mit dem EU-Haushalt zur Verfügung stand. Das Aufbringen weiterer Finanzierungsmittel wurde zu einer zentralen Frage und führte zu einem tiefergehenden Dialog zwischen der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB). Es dauerte mehrere Jahre, bis im Jahr 2013 eine große Unterwasser-Gasspeicher-Anlage in Spanien, die mehr als 1,4 Milliarden Euro kostete, die praktische Einführung projektbezogener Anleihen einläutete. Zur Zeit der Finanz- und Wirtschaftskrise schlug die Kommission auch eine Kapitalerhöhung für die EIB vor, die jedoch weiterhin hinsichtlich ihres AAA-Ratings besorgt war. Schließlich führte dies zur Schaffung eines Finanzpuffers, der aus dem EU-Haushalt kam und der zu Präsident Junckers symbolträchtigstem Erfolg, dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), führte.

<sup>38</sup> Zusätzlich zu Zuschüssen bietet die CEF finanzielle Unterstützung für Projekte über innovative Finanzinstrumente wie Garantien und projektbezogene Anleihen. Diese Instrumente führen zu einer erheblichen Hebelung des EU-Haushalts und fungieren als Katalysator, um weitere Finanzierungsmittel aus dem Privatsektor und von anderen öffentlichen Akteuren zu gewinnen. Durch Wirkweisen dieser Art kommt die CEF Menschen in allen Mitgliedstaaten zugute, da es das Reisen einfacher und umweltverträglicher werden lässt, Europas Energiesicherheit erhöht, zugleich aber auch eine größere Nutzung von erneuerbaren Energien ermöglicht und grenzüberschreitende Interaktionen zwischen den öffentlichen Verwaltungen, den Unternehmen und den Menschen erleichtert.

## 4.6 FINANZIERUNGSTECHNIK UND HEBELUNG – INVESTITIONSVORHABEN VOR UND ÜBER 2020 HINAUS

Aufgrund haushaltspolitischer Zwänge auf nationaler und EU-Ebene während der jüngsten Krise wuchs das Interesse an der Finanzierungstechnik, was in Vorstößen zu mehreren neuen „Finanzinstrumenten“ mündete. Der Juncker-Plan<sup>39</sup> und der sich daran anschließende Vorschlag, ein neues Instrument in den MFR einzubringen, um die Investitionsprobleme Europas zu lösen, heben diesen Prozess auf eine neue Stufe. Um sich eine Meinung bilden zu können, muss man auf seine Ursprünge zurückblicken und seine verschiedenen Stadien Revue passieren lassen.

Die Ende 2014 verkündigte Arbeitsweise des Juncker-Plans stellt eine wichtige Neuerung im System dar und spielte nicht nur bei der Ankurbelung der Wirtschaft durch die Mobilisierung von Finanzmitteln<sup>40</sup> eine Rolle, sondern auch aufgrund des Vorschlags, die Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten aus den nationalen Haushaltsdefizit- und Verschuldungsregelungen herauszurechnen. Der Juncker-Plan sah daneben allerdings auch eine Herabstufung der Transformationsziele (Europa 2020) vor, und ihm mangelte es an einer sozialen Dimension (Huguenot-Noël/Zuleeg 2016). Sein Ziel war nicht die Förderung von Zusammenhalt oder Konvergenz, sondern die Bestärkung der Europäischen Investitionsbank (EIB), Projekte umzusetzen, die andernfalls zu riskant wären.

Zu den frühen Kritiker\_innen des Juncker-Plans gehörten Henrik Enderlein und Jean Pisani-Ferry (2014). In ihrem Bericht an die Wirtschaftsminister\_innen Deutschlands und Frankreichs stellten sie ein breiter angelegtes Konzept zur Koordinierung von Investitionen vor, das stärker auf länderspezifische Situationen und politische Agenden zugeschnitten war. Die Zwänge und Beschränkungen seien für manche Mitgliedstaaten eher objektiv und für andere eher subjektiv, so die Autoren. Die EU benötige daher eine abgestimmte Methodik, um Investitionen in Länder zu lenken, die hinter ihrem Potenzial zurückblieben.

Ähnlich wie Enderlein und Pisani-Ferry brauchten auch die Autor\_innen des Unabhängigen Jahreswachstumsberichts („Independent Annual Growth Survey“, Timbeau et al. 2014) nicht lange, um den Juncker-Plan kritisch zu bewerten und für einen robusteren und umfassenderen Ansatz zu plädieren. Diese Gruppe progressiver Ökonom\_innen sah die Chance, die Investitionsagenda mit einer ambitionierten Industriepolitik zu verbinden und damit auf diese Weise vor allem zum Übergang zu einer grünen Wirtschaft beizutragen.

<sup>39</sup> Im Juli 2014 erklärte der neu gewählte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker Investitionen zur obersten Priorität. Er bestimmte einen der Vizepräsidenten zum Investitionschef der EU und stellte dem Europäischen Parlament bereits im November 2014 seinen Investitionsplan vor.

<sup>40</sup> Gemäß dem Juncker-Plan stellt die EU 16 Milliarden Euro aus ihrem eigenen Budget zur Verfügung, weitere 5 Milliarden kommen von der Europäischen Investitionsbank (EIB). Mit diesem Startkapital hoffte der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI), Investitionen in Höhe von fast 300 Milliarden Euro aus dem privaten Sektor anzuziehen. Die Mitgliedstaaten waren ebenso zu einem Beitrag aufgerufen. Eine Aufstockung des Programms wurde von den künftigen Entwicklungen und Erfordernissen abhängig gemacht.

Dank des Juncker-Plans hat die Arbeit der EIB deutlich mehr Beachtung erfahren als zuvor; zudem trug er auch dazu bei, eine positivere allgemeine Einstellung gegenüber „nationalen Förderbanken“ zu entwickeln. Auf der anderen Seite muss sorgfältig geprüft werden, inwieweit der Plan zum Aufschwung in Europa beigetragen hat und inwieweit mit seiner Hilfe die „Investitionslücke“ gefüllt werden konnte. Es ist umstritten, ob (angesichts der Tatsache, dass der EFSI nicht durch die EZB abgesichert wurde) tatsächlich eine höhere Risikobereitschaft erzielt wurde oder ob der EFSI andere Instrumente verdrängt. Und selbst wenn der EU-Puffer größere finanzielle Ressourcen mobilisieren kann, ist die Fähigkeit der EU, die Projektauswahl zu beeinflussen, nach wie vor sehr eingeschränkt (kann ein EU-Betrag von 16 Milliarden Euro wirklich zu 300 Milliarden Euro an privaten Investitionen führen?). Das führt zu allgemeineren Fragen, ob die EU tatsächlich eine Investitionsstrategie hat, die den MFR und verwandte Instrumente untermauert, und wie schlüssig diese ist.

Bei aller Vorsicht lässt sich der Schluss ziehen, dass sich eine Fortführung dieser Initiative in Zukunft weiterhin positiv auswirken kann, insbesondere hinsichtlich der Fortsetzung des Diskurses über mehr Investitionen und weniger Sparmaßnahmen. Es sei allerdings vor zu hohen Erwartungen gewarnt. Vor allem werden andere Formen von EU-Fördermitteln nicht mit der im Juncker-Plan angedachten Finanzierungsart zu ersetzen sein.

Damit das im neuen MFR-Vorschlag enthaltene InvestEU-Programm<sup>41</sup> qualitativ etwas bewirken kann, muss man einen Blick auf die ältere und jüngere Kritik am Juncker-Plan werfen. Es wäre dringend zu konkretisieren, welche Investitionsformen in welchen Teilen der EU benötigt werden, da die EU alles andere als ein einheitlicher Wirtschaftsraum ist. Auch müssen die Ungleichgewichte in der Eurozone berücksichtigt werden. Im Norden und insbesondere in Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen gibt es einen großen Bedarf an und einen Finanzierungsspielraum für massive Infrastrukturinvestitionen. Im Süden oder in Ländern, in denen Stagnation herrscht und die zugleich vor fiskalischen Herausforderungen stehen, lautet dagegen die Schlüsselfrage: Wie kurbelt man Investitionen in produktiven Unternehmen an? Die Fähigkeit von Unternehmen mit Wachstumspotenzial, Zugang zu den Aktienmärkten zu haben, ist ein entscheidender Punkt. Im Osten, egal ob innerhalb oder außerhalb der Eurozone, besteht das zentrale Problem darin, aus der „Falle mittlerer Einkommen“ herauszukommen. Ein strategischer Investitionsplan sollte in der Lage sein, bei diesen Bemühungen zu helfen.

## 4.7 ENDOGENE UND EXOGENE KONDITIONALITÄT

In aktuellen Debatten über die Ziele und das Funktionieren der Finanzinstrumente geht es auch um das Konzept der Konditionalität<sup>42</sup>, das erweitert und gestärkt werden soll.

Wenn es um die Beseitigung von Missbrauch und eine Stärkung der Verbindung zwischen Politik und Haushalt unter Zuhilfenahme von Konditionalitäten geht, verlagert sich der Fokus auf die Kohäsionspolitik (drei EU-Fonds, die mehr als ein Drittel des Haushalts ausmachen). Aber Konditionalität hat je nach Typus verschiedene Bedeutungen und Auswirkungen. Man unterscheidet die sogenannten Ex-ante-, die makroökonomischen und die neu entstehenden politischen Konditionalitäten.

Ex-ante-Konditionalität bedeutet, dass vor dem Start eines Programms aus den Strukturfonds (jetzt „ESI-Fonds“) spezifische Maßnahmen ergriffen werden müssen, um sicherzustellen, dass die Ausgaben in einem bestimmten Bereich zu dem erwarteten Ergebnis führen. Der Inhalt solcher Konditionalitäten wird in der Regel in Übereinstimmung mit den politischen Leitlinien der EU und den länderspezifischen Empfehlungen entwickelt. Die Erfahrungen mit solchen Ex-ante-Konditionalitäten sind weitgehend positiv und tragen dazu bei, dass die ESI-Fonds nicht nur einen Netto-BIP-Wachstumseffekt, sondern auch eine transformative Wirkung (in Richtung „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“) aufweisen.

Makroökonomische Konditionalität hingegen bedeutet, dass der normale Fluss an EU-Geldern unterbrochen und Mittel abgezogen werden können, wenn das Land gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) verstößt. Diese Regel existiert bereits seit Maastricht für den Kohäsionsfonds, jedoch schlug die Kommission sie im Jahr 2011 plötzlich für alle ESI-Fonds vor. Das Europäische Parlament und der Ausschuss der Regionen waren sich uneins, ob sie diese Regelung unterstützen sollten. Sie ist nicht unproblematisch, was schon damit beginnt, dass sie Regionen eines Landes (vor allem die am stärksten benachteiligten) für das Versagen der Zentralregierung dieses Landes bestrafen würde. Makroökonomische Konditionalität beseitigt eines der wichtigsten Merkmale der Strukturfonds, nämlich dass sie Sicherheit und Garantien für Investitionsressourcen in Regionen mit niedrigem Einkommen bieten. Allerdings sollte man beachten, dass der EU in den vergangenen Jahren der Abbau übermäßiger Haushaltsdefizite gelungen ist, ohne dass makroökonomische Konditionalität dabei eine wichtige Rolle gespielt hätte. Sie wurde zu einer Zeit eingeführt, als eine prozyklische Fiskalpolitik im Trend lag, was heute nicht mehr der Fall ist. Es würde daher keinen Schaden anrichten, wenn man diese Konditionalität fallen ließe.

Statt wieder auf die makroökonomische Konditionalität zurückzugreifen, weist der Zeitgeist heute in Richtung einer neuen, und zwar politischen Konditionalität. In der EU gibt es „Schurkenstaaten“, die eine illiberale Gegenrevolution befördern. Ungarn und später auch Polen haben problematische Verfassungsänderungen eingeführt, die die Rechtsstaatlichkeit schwächen, und sie haben erheblichen Widerstand geschürt gegen die Politik der Lastenteilung, die die EU ab dem Jahr 2015 zur Bewältigung der Zuwanderungskrise verfolgt hat. Sollten sie weiterhin EU-Mittel erhalten wie bisher? Natürlich muss sich etwas ändern, aber zunächst gilt es, darüber nachzudenken, was genau zu tun ist und was kontraproduktiv wäre.

Mit dem neuen MFR-Vorschlag stellt die Kommission einen neuen Mechanismus<sup>43</sup> vor, um den EU-Haushalt vor finanziellen Risiken zu schützen, die mit allgemeinen Defiziten bei der Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten in Zusammenhang stehen. Was die politische Konditionalität angeht,

<sup>41</sup> Im neuen MFR strebt InvestEU zusätzliche Investitionen in Höhe von 650 Milliarden Euro an. Neben privater und öffentlicher Finanzierung und Garantien soll es Unterstützung durch eine Beratungsstelle und eine zugängliche Datenbank geben, die Projekte und Investor\_innen zusammenbringt.

<sup>42</sup> Einen umfassenden Überblick über die Ausgaben und Konditionalitäten der EU liefert Viřã (2017).

stellt sich erneut die Frage, ob ärmere Regionen aufgrund ihrer widerspenstigen Regierungen leiden sollten. Das zu erfindende Instrument muss eine ausgewogene Intervention ermöglichen, was bei dem vorgeschlagenen Instrument nicht unbedingt der Fall ist. Es besteht nämlich die Gefahr, dass illiberale Populist\_innen auch in Ländern mit höherem Einkommen an die Macht kommen wie in den Niederlanden, in Frankreich oder in Italien, die nicht so sehr von Investitionsbeihilfen aus dem EU-Haushalt abhängig sind. Wenn die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit zu einer EU-Politik wird, braucht sie Instrumente, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen wirksam eingesetzt werden können. Sanktionen ohne eine konkrete Zielrichtung und ohne Garantien gegen Doppelmoral können politisch kontraproduktiv sein und nationalistischen Kräften auf allen Ebenen in die Hände spielen.

Konditionalität kann die Mittelvergabe verbessern, allerdings gilt es, den richtigen Typus und die richtige Dosierung zu finden. Zu diesem Zweck sollte man zwischen endogenen und exogenen Konditionalitäten unterscheiden. Die erste Kategorie (die Ex-ante-Konditionalitäten einbezieht) schränkt die Entscheidungsmöglichkeiten der Begünstigten ein und trägt dazu bei, dass das Instrument seinem Auftrag gerecht wird. Die zweite Kategorie erweitert den Rahmen der Ziele und verwehrt damit das ursprüngliche Mandat des Instruments, was möglicherweise zu einer schwächeren Leistung im Hinblick auf die ursprünglichen Ziele führen kann (in diesem Fall: wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt). Solche exogenen Konditionalitäten, seien es fiskalische Sparmaßnahmen oder Strukturreformen, sind mit Vorsicht zu genießen, und die Ziele von Zusammenhalt und Konvergenz sollten möglichst nicht durcheinandergebracht werden. In einem Politikbereich, in dem es in erster Linie um Unterstützung geht, wäre es logischer, die Länder zu befähigen, statt neue Disziplinarmaßnahmen einzuführen.

## 4.8 MISSBRAUCH VON FINANZMITTELN UND RECHTSSTAATLICHKEIT

Bei der Vorlage des neuen MFR-Vorschlags am 2.5.2018 wurde Jean-Claude Juncker mit folgenden Worten zitiert: „Wir werden die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sicherstellen, indem wir erstmals einen Mechanismus für Rechtsstaatlichkeit vorschlagen. Das ist gemeint, wenn von verantwortungsvollem Umgang mit Steuergeldern die Rede ist.“ Ohne an der guten Absicht seiner Worte zu zweifeln, sollte man auch die durch sie ausgelöste Verwirrung beachten. Die Bekämpfung von Rechtsstaatsdefiziten und die Qualität der Demokratie sind in der Tat wichtig, aber die Fähigkeit der EU, den Missbrauch von EU-Mitteln zu bekämpfen, muss auch in Ländern gestärkt werden, die keinen Anlass zu ernster Sorge hinsichtlich ihrer Rechtsstaatlichkeit geben. Zunächst einmal muss

man anerkennen, dass es sich um zwei Probleme handelt und nicht um eines.

In Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit geht es um die fehlende Möglichkeit, nach dem Beitritt eines Landes zur EU die Kopenhagener Kriterien<sup>44</sup> durchzusetzen, außer nach Artikel 7 des EU-Vertrags<sup>45</sup>, der sich als sehr schwer anwendbar erwiesen hat. Als Reaktion auf einen größeren und verschiedene kleinere Fälle, die rechtsstaatliche Bedenken aufgeworfen haben, hat die Kommission einen neuen Durchsetzungsmechanismus entwickelt, der gegenüber Polen getestet wurde. Insgesamt hat das vergangene Jahrzehnt gezeigt, dass die EU zwar die Maastricht-Kriterien erfolgreich durchgesetzt hat, dass sie aber bei der Durchsetzung der Kopenhagener Kriterien deutlich weniger erfolgreich war. Offenbar hält die EU erstere für wichtiger als letztere.

Vor einem Problem der Rechtsstaatlichkeit zu stehen bedeutet nicht, dass es keine Fortschritte bei der Bekämpfung von Betrug und Missbrauch geben würde. In den vergangenen Jahren wurden Schritte zur Einrichtung einer EU-Staatsanwaltschaft unternommen, die befugt ist, bei Missbrauch von EU-Geldern strafrechtliche Schritte einzuleiten. Solch eine EU-Staatsanwaltschaft mit Befugnissen, die über diejenigen des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) hinausgehen, ist eine gute Idee, allerdings ist ein solches Vorgehen nur nachträglich, also nach einem bereits erfolgten Missbrauch, möglich. In den vergangenen Jahren wurden allerdings auch neue Praktiken entwickelt, um Missbrauch zu verhindern, und es wäre eine Überlegung wert, auf diesen aufzubauen. Man darf wohl zu Recht behaupten, dass die EU bei der Bekämpfung anderer als systemischer Missbräuche recht erfolgreich war. Daher der Zusammenhang zwischen Missbrauch und Rechtsstaatlichkeit.

Die Kommission kann bereits Zahlungen und Programme aussetzen, wenn ein starker Verdacht auf Missbrauch und kein hundertprozentiges Vertrauen in die Integrität der Verwaltung oder Rechnungsprüfung auf nationaler Ebene vorliegt. Ein solches Aussetzen kann zu Finanzkorrekturen und Verzögerungen führen, aber nach dem derzeitigen Rahmenwerk verliert der Mitgliedstaat die betreffenden Ressourcen oder seine Kontrolle über die Mittel nicht. Effizienter wäre es beispielsweise, die Mittel, die aufgrund von Aussetzungen mit erheblichen Verzögerungen verbunden sind, direkt von

<sup>44</sup> Die Kopenhagener Kriterien, wie sie vom Europäischen Rat (1993) festgelegt wurden, sind die Grundbedingungen, die alle Beitrittskandidaten erfüllen müssen, um Mitgliedsland der EU zu werden. Dies sind (1) politische Kriterien: Stabilität der Institutionen, die die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten garantieren; (2) wirtschaftliche Kriterien: eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften standzuhalten; und (3) administrative und institutionelle Kapazitäten zur wirksamen Umsetzung der gemeinsamen Errungenschaften und die Fähigkeit, die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen zu erfüllen.

<sup>45</sup> Artikel 7 ist ein EU-Vertragsverletzungsverfahren, das gegen Mitgliedstaaten genutzt wird, die fundamentale Grundrechte verletzt haben. Es besteht aus zwei Teilen. Artikel 7.1 würde es dem Rat ermöglichen, ein Land offiziell zu verwarnen, das der Verletzung von Grundrechten beschuldigt wird. Sollte dies nicht die gewünschte Wirkung haben, würden laut Artikel 7.2 Sanktionen verhängt und Stimmrechte ausgesetzt. Die erste Version dieses Verfahrens erschien mit dem Vertrag von Amsterdam (1999), nachdem Verhandlungen über die EU-Osterweiterung in die Wege geleitet worden waren.

<sup>43</sup> Die vorgeschlagenen Instrumente würden es der Union ermöglichen, den Zugang zu EU-Mitteln auszusetzen, zu verringern oder zu beschränken, und zwar in Abhängigkeit von Art, Schwere und Umfang der Defizite im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Eine solche Entscheidung würde vom Rat auf Vorschlag der Kommission im Rahmen eines Abstimmungsverfahrens mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit getroffen.

der Kommission verwalten zu lassen. Der Großteil der Mittel würde weiterhin in der geteilten Verwaltung (der Mitgliedstaaten) verbleiben, aber das betreffende Land würde Anreize erhalten, den Verlust der Kontrolle zu vermeiden und sein Verhalten zu korrigieren. Die Kommission müsste in ihre Managementkapazitäten investieren, würde aber in Form von erheblichen finanziellen und ethischen Erträgen aus diesen Investitionen profitieren. Diese Lösung wäre der Verknüpfung der Auszahlung von EU-Mitteln an die Konditionalität der „Rechtsstaatlichkeit“ weit überlegen – nicht zuletzt deshalb, weil sich möglicherweise erst nach einer gefühlten Ewigkeit herausstellt, dass dieses oder jenes Land tatsächlich die Werte und die demokratischen Standards der EU verletzt.

Es gibt in dieser Hinsicht kein besseres Beispiel als Ungarn, wo viele Pro-Europäer\_innen das Gefühl haben, die EU habe den Regierungschef eines Schurkenstaates in Wirklichkeit belohnt, anstatt ihn zu bestrafen (siehe Gyórfi et al. 2016). Als Viktor Orbán zum Ministerpräsidenten wiedergewählt wurde, schuf er etwas Ähnliches wie das, was unter dem russischen Staatschef Boris Jelzin 20 Jahre zuvor als „die Familie“ (semya) bekannt war. Die Übertragung von Vermögen und Zuwendungen (darunter auch EU-Mittel) in großen Mengen an Personen, die dem Staatschef nahestehen, steht sicherlich nicht im Einklang mit den beabsichtigten Zielen der EU-Kohäsionspolitik. Trotz dieser beklagenswerten Ressourcenverschwendung hat Orbáns politische „Familie“ (die Europäische Volkspartei (EVP)) ihn vor den Folgen seines schurkischen Verhaltens bewahrt, vielleicht um das Stigma und den Verlust von einem Dutzend Sitzen im Europäischen Parlament zu vermeiden. Es ist natürlich Sache der EVP, über ihre inneren Angelegenheiten zu entscheiden, aber ohne die Durchsetzung anderer Praktiken wird die EU-Kohäsionspolitik weiter Unterstützung und Ressourcen verlieren, was nicht nur zu moralischem, sondern auch zu wirtschaftlichem Zerfall führen wird.

Wenn die Kommission die Befugnis hätte, einen Teil der zu verteilenden Strukturfondsmittel für „ein problematisches Land“ selbst direkt zu verwalten – immer noch zum Wohle der Entwicklung des Landes, aber unter Umgehung des korrupten Netzwerks der Schurkenregierung –, könnten sowohl bei der Entwicklung des Landes als auch bei der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit bessere Ergebnisse erzielt werden. Ein Präzedenzfall, der zeigt, dass eine Verlagerung der Mittelverwaltung umsetzbar ist, stammt aus Griechenland. Dort wurde zur Zeit der Krise eine Task Force eingerichtet, die bei Reformen und bei der Verwendung von EU-Mitteln half. In einer Zeit großer nationaler Anstrengungen wurde diese Form der EU-Unterstützung geschätzt.

## 4.9 INTEGRITÄT UND REFORMEN DER VERWALTUNG

Ein Missbrauch von EU-Geldern bedeutet, dass gemeinsame Ressourcen abgezweigt werden und nicht mehr ihren eigentlichen Zweck erfüllen. Eine Möglichkeit, wie es dazu kommen kann, ist den Zeitpunkt der Auszahlungen dem politischen Zyklus in einem bestimmten Mitgliedsland anzupassen. Was wie ein harmloser Trick aussieht, kann zu einer überstürzten Durchführung von Projekten im Vorfeld von Wahlen führen,

was sich abträglich auf die Qualität der Projekte auswirkt und unzureichende Mittel in der nächsten Legislaturperiode zur Folge hat. Ein Ansatz, mit solchen politischen Zyklen umzugehen, ist die Einführung eines vernünftigen jährlichen Höchstbetrags, der innerhalb des nationalen Kontextes nicht überschritten werden kann.

Während die Beantragung von ESI-Fonds-Mitteln (zur Förderung regionaler und sozialer Entwicklung) bekanntermaßen kompliziert ist und eine Menge Verwaltungsaufwand mit sich bringt, wird ein Großteil der zusätzlichen Belastung tatsächlich von den Mitgliedstaaten verursacht. Im Nachhinein kann es überaus schwierig sein zu kontrollieren, ob öffentliche und private Akteure sich immer um beste Verfahrensweisen bemühen und nicht eher versuchen, die Schwächen des Systems auszunutzen. Beispielsweise beobachten Dellmuth und Schraff (2017), dass die „Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds vor ernsten Herausforderungen steht. Wahlinstitutionen spielen für das Ausmaß an Stimmenkauf eine maßgebliche Rolle. Die Politiker\_innen verfolgen innenpolitisch ihre eigenen Wahlinteressen mit EU-Geldern, wobei der Stimmenkauf beim Mehrheitswahlrecht ausgeprägter ist als beim Verhältniswahlrecht. Das verzerrt eine bedarfsorientierte Zuweisung der ESI-Fonds-Mittel.“ Und ihre Ergebnisse lassen tatsächlich darauf schließen, dass „der Stimmenkauf mit EU-Geldern im Mehrheitswahlrecht üblicher ist als im Verhältniswahlrecht“.

Komplikationen sind oft damit verbunden, dass es zu viele Verwaltungsebenen gibt. Dem kann mit der Schaffung neuer Organisationsstrukturen innerhalb der Mitgliedstaaten oder mit einer Verschiebung der Grenzen zwischen direkter und indirekter Verwaltung der Strukturfonds abgeholfen werden. In Betracht käme auch ein dritter Weg zwischen direkter und geteilter Verwaltung, nämlich die unterstützte Verwaltung. Diese Verfahrensweise würde die Legitimität und Vorherrschaft der geteilten Verwaltung in der Kohäsionspolitik nicht infrage stellen, sondern nur bei offenkundigen Schwachstellen im Prüfungsmanagement direkte Unterstützung in den betreffenden Mitgliedstaaten leisten. Genauso wie nationale Expert\_innen im Auftrag der Kommission verschiedene Direktorate verstärken können, könnte beispielsweise EU-Personal in Mitgliedsländer geschickt werden, um die Fähigkeiten der dortigen Verwaltungsbehörden und der Mittelempfänger\_innen zu erhöhen. Fabrizio Barca (2017) empfiehlt, zu diesem Zweck 300 junge Fachkräfte einzustellen, die auf lokaler Ebene bei den Verwaltungsaufgaben helfen können, insbesondere in benachteiligten Regionen. Das klingt nach einer gewaltigen Personalaufstockung, aber sie würde zu Einsparungen an anderer Stelle führen, und ein solcher Schritt würde die Effektivität von EU-Geldern sichtbar verbessern, eine solide Finanzverwaltung gewährleisten und EU-Unterstützung in Regionen und Orten aufzeigen, wo sie am meisten gebraucht wird.

Einigen der Kontroversen der vergangenen Jahre kann mit Investitionen in Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedsländern begegnet werden, aber Ausgabenkategorien dieser Art sollten auf ein vernünftiges Maß beschränkt sein. Der springende Punkt ist, dass die EU mit der Osterweiterung eine Finanzierungsmethode, die in hochentwickelten Volkswirtschaften ganz gut funktioniert hat, auf eine Region übertragen hat, die gerade erst den Übergang in ein marktwirt-

schaftliches System vollzogen hatte und noch nicht vollständig vorbereitet war, mit großen Transferzahlungen umzugehen. Die niedrigen Ausschöpfungsraten der EU-Mittel in Rumänien sind beispielhaft für die großen administrativen Schwierigkeiten in einigen osteuropäischen Staaten. Und einige Debakel in der Tschechischen Republik<sup>46</sup> (heute Tschien) haben gezeigt, dass nicht einmal in den fortschrittlichsten „neuen Mitgliedstaaten“ ein problemloses Funktionieren der Verwaltung vorausgesetzt werden kann.

Fairerweise muss gesagt werden, dass auch einige der „älteren“ Mitgliedstaaten immer weiter problematische Ergebnisse und hohe Fehlerquoten aufweisen (insbesondere der Süden Italiens und verschiedene spanische Regionen). Durch Investitionen in die Verwaltung mit einem Fokus auf die weniger entwickelten Regionen und eine direkte Repräsentation in diesen Regionen würde die Kommission die Effektivität der Kohäsionspolitik erheblich steigern. In solchen Regionen und an solchen Standorten könnte die Vorgehensweise der unterstützten Verwaltung in Form von Pilotprojekten getestet werden. Bevor eine ganze Reihe neuer Konditionen entwickelt und eingeführt wird, sollte man darüber nachdenken, die Verwaltungs- und Kontrollmechanismen zu reformieren und verhindern, „das Kind mit dem Badewasser auszuschütten“.

### OPERATIVE EMPFEHLUNGEN UND VORSCHLÄGE

- Verbesserung der Evaluierungsmethoden unter Einbeziehung der tatsächlichen Interessenträger\_innen.
- Versuche, den Zugang zu und die Umsetzung von EU-Fördermitteln zu vereinfachen, ohne die Qualität der Auswirkungen zu gefährden.
- Einführung von Sicherheitsvorkehrungen wie vernünftige jährliche Ausgabenobergrenzen gegen politische Zyklen.
- Beibehalten von Lösungen mittels Finanzierungstechnik, ohne deren Potenzial aufzubauschen.
- Stärkung der Fähigkeiten zum Schutz der Integrität der EU-Fonds (einschließlich Staatsanwalt und OLAF).
- Schaffung von Formen einer unterstützten Verwaltung (neben direkten und indirekten Kanälen).

<sup>46</sup> Im Jahr 2012 wurde aufgrund des fehlenden Vertrauens in das Rechnungsprüfungssystem der Tschechischen Republik die Auszahlung aller EU-Fördermittel für dieses Land ausgesetzt. Gegen einen früheren Finanzminister, der heute Ministerpräsident ist, wurde im Jahr 2017 im Zusammenhang mit einem früheren Betrug bei der Verwendung von EU-Geldern durch eines seiner Familienunternehmen strafrechtlich ermittelt.

## 5

# ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBEMERKUNGEN

In den Jahren 2018 und 2019 erstellt die Europäische Union ihren neuen langfristigen Haushaltsplan vor dem Hintergrund vielfältiger externer und interner Herausforderungen, von denen einige ganz sicher nicht vorübergehender Art sind. Politische Angriffe von innen und von außen sowie Ungleichgewichte verschiedener Art verlangen mutige Reaktionen, und es ist fraglich, ob eine einvernehmliche finanzielle Lösung unter so einem engen Zeitdruck erarbeitet werden kann.

Der Brexit, der für beide Seiten, aber insbesondere für das Vereinigte Königreich, mit einem hohen Risiko behaftet ist, hat direkte Auswirkungen auf den EU-Haushalt, mit einer Vielfalt an Konsequenzen. Es sollte jedoch nicht zugelassen werden, dass der Brexit bei der Neuausrichtung der EU und bei der EU-Haushaltsplanung eine rein negative Rolle spielt. Es ist wichtig, falsche und feindliche Kritik an der EU zu widerlegen und sich mit den dem Brexit zugrundeliegenden Ursachen sowohl in politischer als auch in haushaltsmäßiger Hinsicht auseinanderzusetzen.

Auf beiden Seiten des Kanals müssen die Lehren aus diesem Ereignis gezogen werden, auch aus politökonomischer Sicht. Es gab schon immer Feind\_innen der europäischen Integration, und es wird sie auch immer geben. Sie werden aber nur dann weitere Kreise ansprechen, wenn es der EU nicht gelingt, auf eine inklusive Art und Weise für Wirtschaftswachstum zu sorgen. Deshalb müssen sich die Debatten in Brüssel in der gegenwärtigen Situation mehr darauf konzentrieren, wie Wohlstand geschaffen und geteilt werden kann. Die EU muss Wege finden, wie sie mehr investieren kann, einschließlich in die Verbesserung ihrer eigenen Abläufe und Funktionsweise.

Die starke Verbindung zwischen politischen Strategien und Fördermitteln verschafft der EU Glaubwürdigkeit. Unter dem gegenwärtigen präföderalistischen Modell koordiniert die EU die politischen Strategien allerdings eher, statt sie zu steuern. Zudem ist sie darauf angewiesen, neben ihren eigenen bescheidenen finanziellen Ressourcen auch private und öffentliche Gelder zusätzlich zu mobilisieren. Dieses Modell hat seine Grenzen, und seine Angemessenheit und Widerstandsfähigkeit muss vor dem Hintergrund zunehmender Heterogenität innerhalb der EU und Europas sinkendem Anteil an der Weltwirtschaft auf den Prüfstand gestellt werden. Die EU

könnte an einem historischen Wendepunkt angekommen sein, an dem die Bürger\_innen sowie die Mitgliedstaaten viel mehr von ihr erwarten, die Verantwortlichen in vielen Finanzministerien aber gleichzeitig sehr zögern, der EU mehr Mittel zur Verfügung zu stellen.

Der Brexit und andere Lektionen sollten zu einer stärkeren und nicht zu einer schwächeren Rolle der EU in der Sozial- und Regionalpolitik führen, anstatt diese Politikfelder wieder mehr den Mitgliedstaaten zu überlassen. Im Rahmen einer großangelegten Initiative müssen Städte und NUTS-2-Regionen ermächtigt werden, und es muss ihnen erlaubt werden, direktere Verbindungen zur EU-Ebene zu haben, um komplexe und solide Entwicklungsstrategien erfolgreich verfolgen zu können.

Die Entscheidungen über Mittelzuweisungen sollten nicht in erster Linie Erwägungen über alte oder neue Instrumente folgen. Bei der GAP ist die Schlüsselfrage nicht das Gesamtvolumen der zur Verfügung stehenden Mittel, sondern ihre Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und den Umweltschutz. Die Verbesserung der Einkommensgerechtigkeit in der GAP sollte Priorität haben vor der Reduzierung von Haushaltsmitteln.

Die Kohäsion ist kein politischer Nebenschauplatz; sie gehört zu den Hauptaufgaben der Europäischen Union, weshalb ihre Mittelausstattung auf einem mit den vergangenen Jahren vergleichbaren Niveau bleiben muss. Die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik muss jedoch verbessert werden, vor allem durch intelligente Konditionalität und Innovationen im Verwaltungssystem. Solche Veränderungen sind auch erforderlich, um das Vertrauen in den EU-Haushalt und seine bescheidene Umverteilungsrolle wieder aufzubauen.

Konditionalität ist ein wichtiges Prinzip, hat aber seine Grenzen. Kohäsionsinstrumente können verbessert werden, aber sie können nicht so überaus raffiniert konzipiert werden, dass sie gleichzeitig für wirtschaftliche und soziale Konvergenz sorgen, Konjunkturzyklen auffangen, Finanzdisziplin sicherstellen und auch noch politische Degenerierung sanktionieren können. Um eine funktionale Verwirrung zu verhindern, muss die EU eine größere Bandbreite an Instrumenten aufrechterhalten und innovative Lösungen in Bezug auf die Fiskalkapazität in der Eurozone und die Verwaltung der Instrumente der Kohäsionspolitik

finden. Zusammen werden dafür mehr finanzielle Ressourcen gebraucht als in der Vergangenheit.

Die politischen Debatten sollten über die sich verändernde Größe der verschiedenen Mittelzuweisungen hinausgehen. Die Krise der jüngsten Vergangenheit verlangt eine ernsthafte Reflexion über die wirtschaftlichen Fragen des EU-Haushalts, und erfahrungsgemäß müssen auch einige operative Fragen als genauso wichtig wie politische oder makroökonomische erachtet werden. All diese Fragen mit großer Offenheit gegenüber Neuerungen zu beantworten kann dazu beitragen, verschiedene Interessenträger\_innen und Betroffene zur Unterstützung einer ambitionierteren und wohlhabenderen EU ins Boot zu holen.

Die laufenden Diskussionen über die Fiskalpolitik und Haushaltsinstrumente spielen eine zentrale Rolle beim Streben nach einer gut funktionierenden EU und einer wohlhabenderen und ausgewogeneren europäischen Volkswirtschaft. Es steht viel auf dem Spiel und aus den jüngsten Krisen Lehren gezogen werden. Wenn ordnungsgemäße Transfers nicht mit den strengen Richtlinien fiskalpolitischer Disziplin einhergehen, könnte die Währungsunion zusammenbrechen. Und wenn die gegenwärtige Haushaltsdebatte dazu führt, dass die Transfers erheblich zurückgefahren werden, weil die Fördermittel für Kohäsion heruntergestuft werden, könnte auch der Binnenmarkt auseinanderfallen. Die EU sollte nicht ein Problem lösen und dabei andere schaffen oder verschärfen.

Unter Zeitdruck ist vielleicht ein wenig ambitionierter Kompromiss möglich zwischen den Nettozahlern, die geringere Beiträge zahlen wollen, und den Nettoempfängern, die weniger Auflagen haben möchten. Das wäre jedoch das Modell einer schwachen EU, die in keiner Weise auf zukünftige Schocks und Umwälzungen vorbereitet wäre. Die EU hat die Finanzkrise überwunden, aber die Wunden in der Gesellschaft sind noch längst nicht verheilt und Werkzeuge zur Stärkung und Sicherstellung der wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit fehlen immer noch.

Wenn die EU ein Unternehmen wäre, würde sie jetzt eine Kapitalaufstockung benötigen. Sie muss in ein neues Geschäftsmodell investieren, nicht zuletzt um ihre sozialen Errungenschaften und politischen Werte zu erhalten. Das könnte auch ein neues Haushaltsmodell erforderlich machen. Einige der wichtigsten Elemente dafür wurden in dieser Studie umrissen.

### POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND OPERATIVE EMPFEHLUNGEN UND VORSCHLÄGE

- Befürwortung einer Erhöhung der MFR-Obergrenzen angesichts neu identifizierter gemeinsamer Erfordernisse und Ziele.
- Stärkung von Eigenmitteln im EU-Haushalt (um Teile der nationalen Beiträge zu ersetzen).
- Unterstützung von EU-Fördermitteln zur Erhöhung von Sicherheit und Produktivität, ohne Kernfunktionen des EU-Haushalts wie Kohäsion und Konvergenz infrage zu stellen.

>

>

- Ressourcenbündelung für gemeinsame Verteidigung und ein harmonischeres Zusammenleben mit unseren Nachbarländern.
- Stärkung der sozialen Dimension des MFR (in qualitativer Hinsicht, über die Bündelung bestehender Instrumente hinausgehend).
- Heranziehung des MacDougall-Berichts, um die Möglichkeit eines solideren EU-Haushalts zu prüfen.
- Aufrechterhaltung der Allokationsfunktion des MFR (und Investitionen in die Verbesserung der Förderleistung).
- Verdoppelung der Mittel für Forschung und Innovation, um das europäische Geschäftsmodell zu verändern.
- Schaffung einer geeigneten Eurozonen-Stabilisierungskapazität, wenn möglich mit einem Fokus auf Schwankungen bei der Arbeitslosigkeit.
- Einführung einer geringfügigen Abgabe auf Leistungsbilanzüberschüsse als weitere Form von EU-Eigenmitteln.
- Stärkung der Fiskalkapazität der EU, um negativen Globalisierungseffekten und dem Klimawandel entgegenzuwirken.
- Verbesserung der Evaluierungsmethoden unter Einbeziehung der tatsächlichen Interessenträger\_innen.
- Versuche, den Zugang zu und die Umsetzung von EU-Fördermitteln zu vereinfachen, ohne die Qualität der Auswirkungen zu gefährden.
- Einführung von Sicherheitsvorkehrungen wie vernünftige jährliche Ausgabenobergrenzen gegen politische Zyklen.
- Beibehalten von Lösungen mittels Finanzierungstechnik, ohne deren Potenzial aufzubauschen.
- Stärkung der Fähigkeiten zum Schutz der Integrität der EU-Fonds (einschließlich Staatsanwalt und OLAF).
- Schaffung von Formen einer unterstützten Verwaltung (neben direkten und indirekten Kanälen).

# Literaturverzeichnis

- Aglietta, Michel 2018: A Budget to Bring Added Value to Europe, in: *The Progressive Post* 7 (Winter), Brüssel.
- Andor, László 2017: Europe of Transfers and Conditions, in: *E-Sharp* (Juli), <https://esharp.eu/opinion/europe-of-transfers-and-conditions> (28.9.2018).
- Andor, László 2018: A Budget Without Lessons Learned, Rushing Through the EU Multiannual Financial Framework may not be so easy, *IPS*, 6.6.18, <http://www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/a-budget-without-lessons-learned-2773/> (28.9.2018).
- Andor, László; Huguenot-Noël, Robin 2018: Balancing Openness and Protection: How Can the EU Budget Help?, *EPC-Publications*, 14.3.2018, [http://www.epc.eu/pub\\_details.php?pub\\_id=8391](http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=8391) (28.9.2018).
- Andor, László; Pasimeni, Paolo 2016: An Unemployment Benefit Scheme for the Eurozone, *CEPR Policy Portal*, 13.12.2016, <https://voxeu.org/article/unemployment-benefit-scheme-eurozone> (28.9.2018).
- Andor, László; Rinaldi, David 2018: A First Reaction to the Commission's Proposal, in: *The Progressive Post* 7 (Winter), Brüssel.
- Andor, László; Veselý, Lukáš 2018: The EU's Youth Guarantee: A Broadly Accepted Reform in Need of Full Implementation, *OSE Opinion Paper No. 19* (Januar), [http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Andor\\_Vesely\\_2018\\_OpinionPaper19.pdf](http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Andor_Vesely_2018_OpinionPaper19.pdf) (28.9.2018).
- Barca, Fabrizio 2017: The European Union's Great Opportunity, *Keynote Speech at the 7th Cohesion Forum (EU Cohesion Policy, a Forward-looking Perspective)*, 26.–27. Juni, Brüssel, <http://www.fabriziobarca.it/Files/Barca-Bruxelles-27-giugno.pdf> (28.9.2018).
- Begg, Iain 2018: Plus ça Change ... the Commission's Budget Proposals for 2021–27, *ETUI Policy Brief 9*, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Plus-ca-change-the-Commissions-budget-proposals-for-2021-27> (28.9.2018).
- Benedetto, Giacomo 2015: The Balance of Power over the EU Budget: European Expenditure Since the Lisbon Treaty, *SIEPS European Policy Analysis* 2015:15 (Juni), Stockholm.
- Bluth, Christian 2016: Einstellungen zum globalen Handel und TTIP in Deutschland und den USA, *Bertelsmann Stiftung, Gütersloh*, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW\\_Einstellungen\\_globaler\\_Handel\\_und\\_TTIP.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Einstellungen_globaler_Handel_und_TTIP.pdf) (28.9.2018).
- Cipriani, Gabriele 2010: The EU Budget: Responsibility Without Accountability?, *CEPS*, 30.11.2010, <https://www.ceps.eu/publications/eu-budget-responsibility-without-accountability> (28.9.2018).
- Claeys, Gregory 2018: New EMU Stabilisation Tool Within the MFF Will Have Minimal Impact Without Deeper EU Budget Reform, *Bruegel Blog Post*, 9.5.2018, <http://bruegel.org/2018/05/new-emu-stabilisation-tool-within-the-mff-will-have-minimal-impact-without-deeper-eu-budget-reform/> (28.9.2018).
- CPMR 2018: How Does the Post-2020 EU Budget Support CPMR Priorities?, *CPMR Analysis* (Mai), <https://cpmr.org/wpdm-package/analysis-how-does-the-post-2020-eu-budget-support-cpmr-priorities/> (28.9.2018).
- Darvas, Zsolt; Wolff, Guntram 2018: Rethinking the European Union's Post-Brexit Budget Priorities, *Bruegel Policy Brief*, 19.3.2018, <http://bruegel.org/2018/03/rethinking-the-european-unions-post-brexit-budget-priorities/> (28.9.2018).
- Dellmuth, Lisa; Schraff, Dominik 2017: Evidence from France and Italy: Do Governments Use EU Funds to Help Buy Votes in Elections?, in: *LSE Europp Blog*, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/08/25/italy-france-pork-barrel-eu-funds/> (28.9.2018).
- Enderlein, Henrik; Pisani-Ferry, Jean 2014: Reforms, Investment and Growth: An Agenda for France, Germany and Europe, Report to Sigmar Gabriel (Federal Minister for Economic Affairs and Energy) and Emmanuel Macron (Minister for the Economy, Industry and Digital Affairs), 27.11.2014, <http://crisisobs.gr/en/2015/01/reforms-investment-and-growth-an-agenda-for-france-germany-and-europe/> (28.9.2018).
- Europäische Kommission 2017a: Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, Europäische Kommission, COM(2017) 2025, 1.3.2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf) (28.9.2018).
- Europäische Kommission 2017b: Reflexionspapier – Die Globalisierung meistern, Europäische Kommission, COM(2017) 240, 10.5.2017 [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_de.pdf) (28.9.2018).
- Europäische Kommission 2017c: Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft: Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, 10.9.2017, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/information/publications/communications/2017/my-region-my-europe-our-future-the-seventh-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion](https://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/communications/2017/my-region-my-europe-our-future-the-seventh-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion) (28.9.2018).
- Europäische Kommission 2017d: Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, Europäische Kommission, COM(2017) 358, 28.6.2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_de.pdf) (28.9.2018).
- Europäischer Ausschuss der Regionen 2017: Stellungnahme: Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020 – „Für eine starke und wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik nach 2020“, *COTER-VI/015*, 11./12.5.2017, Berichterstatter: Michael Schneider, [https://www.burgenland.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/EU\\_Internationales/AdR\\_Schneider\\_cdr-2016-1814-de.pdf](https://www.burgenland.at/fileadmin/user_upload/Bilder/EU_Internationales/AdR_Schneider_cdr-2016-1814-de.pdf) (28.9.2018).
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2017: Stellungnahme zum „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen“, COM(2017) 358 final, 2.3.2018, Berichterstatter: Stefano Palmieri, Mitberichterstatter: Petr Zahradnik, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017AE3447&from=DE> (28.9.2018).
- Europäisches Parlament 2016: Entwurf eines Berichts über die Haushaltskapazität des Euroraums, 2015/2344(IN), 4.5.2016, Berichterstatter: Reimer Böge, Pervenche Berès, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-582.210+01+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> (28.9.2018).
- Europäisches Parlament 2018: Entwurf eines Berichts über den nächsten MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020, 2017/2052(INI), 10.1.2018, Berichterstatter: Jan Olbrycht, Isabelle Thomas, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%-2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-615.478%2B01%2B-DOC%2BPDF%2BV0%2F%2FDE> (28.9.2018).
- Galgóczy, Béla 2018: From Paris to Katowice: The EU Needs to Step Up Its Game on Climate Change and Set Its Own Just Transition Framework, *ETUI Policy Brief 4/2018*, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/From-Paris-to-Katowice-the-EU-needs-to-step-up-its-game-on-climate-change-and-set-its-own-just-transition-framework> (28.9.2018).
- Gillman, Steve 2017: The Next EU Science Fund Should Be Doubled in Size – Pascal Lamy, in: *Horizon Magazine*, 3.7.2017, [https://horizon-magazine.eu/article/next-eu-science-fund-should-be-doubled-size-pascal-lamy\\_en.html](https://horizon-magazine.eu/article/next-eu-science-fund-should-be-doubled-size-pascal-lamy_en.html) (28.9.2018).

- Gordon, Noah 2018: The EU Budget after Brexit: Reform not Revolution, Centre for European Reform, Policy Brief, 24.4.2018, <http://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2018/eu-budget-after-brexite-reform-not-revolution> (28.9.2018).
- Györfi, Anita; Molnár, Tamás; Reszkető, Petra; Váradi, Balázs 2016: The Impact of Cohesion Policy on Corruption and Political Favouritism, Study for the Greens/EFA Group – European Parliament, 31.8.2016, [http://www.budapestinstitute.eu/B1\\_Green\\_Cohesion\\_201610\\_final2.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/B1_Green_Cohesion_201610_final2.pdf) (28.9.2018).
- Haas, Jörg 2017: Brexit Will Shake Up the EU Budget – And That’s a Good Thing, Jacques Delors Institut Berlin, Blog Post, 24.5.2017, <http://www.delorsinstitut.de/en/all-publications/brexit-will-shake-up-the-eu-budget-and-thats-a-good-thing/> (28.9.2018).
- Haas, Jörg; Huguenot-Noël, Robin 2017: Are the Spending Priorities of Euro-Area Countries Converging?, Jacques Delors Institut Berlin, Policy Paper 200, 30.6.2017, <http://www.delorsinstitut.de/en/all-publications/are-the-spending-priorities-of-euro-area-countries-converging/> (28.9.2018).
- Haas, Jörg; Rubio, Eulalia; Schneemelcher, Pola 2018: The MFF Proposal: What’s New, What’s Old, What’s Next? Jacques Delors Institut Berlin, Policy Brief, 21.5.2018, <http://institutdelors.eu/publications/the-mff-proposal-whats-new-whats-old-whats-next/?lang=en> (28.9.2018).
- Huguenot-Noël, Robin; Zuleeg, Fabian 2016: Rethinking the EU’s Investment Strategy: EFSI 2.0 Needs a Social Pillar to Address Economic Insecurity, EPC Commentary, 15.11.2016, [http://epc.eu/pub\\_details.php?cat\\_id=4&pub\\_id=7175](http://epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=7175) (28.9.2018).
- Jouen, Marjorie 2017: Solidarity 2.0, Jacques Delors Institut, Policy Paper 196, 13.6.2017, <http://institutdelors.eu/publications/solidarity-2-0/?lang=en> (28.9.2018).
- Leron, Nicolas 2018: The Elephant in the European Room: The Budget, in: The Progressive Post 7 (Winter), Brüssel.
- Marini, Catuscia 2018: A Reform of the EU Budget Is the Best Tool to Secure a Strong Cohesion Policy, in: The Progressive Post 7 (Winter), Brüssel.
- Mazzucato, Mariana 2018: Mission-Oriented Research and Innovation in the European Union: A Problem-Solving Approach to Fuel Innovation-Led Growth, European Commission, DG Research and Innovation, Brüssel.
- Pasimeni, Paolo; Riso, Stéphanie 2016: The Redistributive Function of the EU Budget, Hans-Böckler-Stiftung, IMK Working Paper No. 174 (November), [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_wp\\_174\\_2016.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_174_2016.pdf) (28.9.2018).
- Pinder, John; Usherwood, Simon 2007: The European Union: A Very Short Introduction, Oxford.
- Pisani-Ferry, Jean 2018: The EU’s Seven-Year Budget Itch, Project-Syndicate, 28.2.2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-seven-year-budget-talks-by-jean-pisani-ferry-2018-02?barrier=accesspaylog> (28.9.2018).
- Rinaldi, David; Núñez Ferrer, Jorge 2017: Towards an EU Budget With an Effective Stabilisation Function, FIRSTRUN Deliverable WP3 – sub-task 1.2, <http://www.firstrun.eu/files/2017/04/EU-Budget-Stabilisation-Function-FirstRun-v3-1.pdf> (28.9.2018).
- Rinaldi, David; Núñez Ferrer, Jorge 2017: The European Fund for Strategic Investments as a New Type of Budgetary Instrument, CEPS, Research Report No. 2017/07 (April), <https://www.ceps.eu/publications/european-fund-strategic-investments-new-type-budgetary-instrument> (28.9.2018).
- Schwan, Gesine 2018: Financing Migrant Integration in Combination with Municipality Development, in: The Progressive Post 7 (Winter), Brüssel.
- Stanishev, Sergei 2018: Erasmus for All?, in: The Progressive Post 7 (Winter), Brüssel.
- Timbeau, Xavier et al. 2014: Independent Annual Growth Survey, Third Report, iAGS 2015, Progressive Economy, [https://www.iags-project.org/documents/iags\\_report2015.pdf](https://www.iags-project.org/documents/iags_report2015.pdf) (28.9.2018).
- Tooze, Adam; Vallée, Shahin 2018: Germany’s Great European Defence Heist, in: Handelsblatt Global, 17.5.2018, <https://global.handelsblatt.com/opinion/germanys-great-european-defense-heist-923064> (28.9.2018).
- Vandenbroucke, Frank; Hemerijck, Anton; Palier, Bruno 2011: The EU Needs a Social Investment Pact, OSE Opinion Paper No. 5 (Mai), [http://www.ose.be/files/OpinionPaper5\\_Vandenbroucke-Hemerijck-Palier\\_2011.pdf](http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijck-Palier_2011.pdf) (28.9.2018).
- Viță, Viorica 2017: Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality, in: Cambridge Yearbook of European Legal Studies 19 (Dezember), <https://doi.org/10.1017/cel.2017.4> (28.9.2018).
- Wixforth, Suzanne 2018: The New EU Budget Under the Constraints of Brexit and the Debt Brake, in: Social Europe Journal, 13.7.2018, <https://www.socialeurope.eu/the-new-eu-budget-under-the-constraints-of-brexit-and-the-debt-brake> (28.9.2018).
- Wolff, Guntram 2017: Eurozone or EU Budget? Confronting a Complex Political Question, Bruegel, Blog Post, 29.6.2017, <http://bruegel.org/2017/06/eurozone-or-eu-budget-confronting-a-complex-political-question/> (28.9.2018).

# Abkürzungsverzeichnis

## Finanzinstrumente der EU

AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
CCI	Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit
CEF	„Connecting Europe“ Fazilität
EaSI	Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
EGF	Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung
EHAP	Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen
EISF	Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ESF (ESF+)	Europäischer Sozialfonds (Europäischer Sozialfonds Plus)
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EUSF	EU-Solidaritätsfonds
EVF	Europäischer Verteidigungsfonds
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
KF	Kohäsionsfonds
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
RHP	Reformhilfeprogramm
YEI	Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

## Andere Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CPR	Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EIB	Europäische Investitionsbank
ESSR	Europäische Säule Sozialer Rechte
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EVP	Europäische Volkspartei
FTS	Finanztransaktionssteuer
GKKB	Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
LSE	Länderspezifische Empfehlungen
MEPs	Mitglieder des Europäischen Parlaments
MIP	Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (FR)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
SDGs	Nachhaltige Entwicklungsziele
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
TFEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
UKIP	Partei für die Unabhängigkeit des Vereinigten Königreichs
UNFCCC	Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Impressum:

© 2018

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn  
Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto:wiso-news@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

**ISBN: 978-3-96250-227-0**

Titelmotiv: © pixx/photocase.de  
Gestaltung: [www.stetzer.net](http://www.stetzer.net)  
Druck: [www.bub-bonn.de](http://www.bub-bonn.de)

Wie weiter mit der Euro-Zone? Aktuelle Reformvorschläge im Vergleich  
**WISO DISKURS** – 20/2018

Resources for a Prosperous Europe:  
Redesigning the EU Budget in a Progressive Way  
**WISO DISKURS** – 18/2018

Europas Armut und Ungleichheit:  
Unterschätzt, aber zuletzt leicht gesunken  
**WISO DIREKT** – 13/2018

Fiskalpolitik in der EWU:  
Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht vergessen!  
**WISO DIREKT** – 10/2018

Ist die Eurozone vielleicht doch ein „optimaler Währungsraum“?  
**WISO DIREKT** – 10/2017

Reform der Architektur der Europäischen Währungsunion:  
Die schwierige Suche nach einem neuen Kompass  
**WISO DISKURS** – 08/2017

Europas Ungleichheit: Relativ stabil, absolut beunruhigend  
**WISO DIREKT** – 06/2017

Der verspätete Aktivismus der EZB: Zwischen Hoffnung und Verzweiflung  
**WISO DISKURS** – 25/2016

Kein Fortschritt beim sozialen Zusammenhalt in Europa  
**WISO DIREKT** – 11/2016

Reform der EU-Finanzpolitik: Die Goldene Regel für öffentliche Investitionen  
**WISO DIREKT** – 35/2015

Die Euro-Währungsunion benötigt ein Euro-Schatzamt zum Überleben  
**WISO DIREKT** – 34/2015

Geld- und Fiskalpolitik in der Eurozone: Kreislaufschwäche beheben  
**WISO DIREKT** – 2015

Die griechische Schuldendebatte und das Mantra von den „notwendigen  
Strukturreformen“  
**WISO DIREKT** – 2015

Das soziale Europa in der Krise  
**WISO DIREKT** – 2015

Griechische Depression – wenn die Chefärzte versagen  
**WISO DIREKT** – 2015

Europäische Krise, Krisenpolitik und Solidarität  
**WISO DIREKT** – 2015