



EU-Haushalt 2021-2027

Fällt Europas Zukunft dem Status quo zum Opfer?

26. Februar 2020

Autor

Kevin Körner
+49(69)910-31718
kevin.koerner@db.com

www.dbresearch.de

Deutsche Bank Research Management
Stefan Schneider



Die Sondersitzung des Rates über den nächsten EU-Haushalt 2021-2027 in der vergangenen Woche endete ohne eine Einigung. Als die Staats- und Regierungschefs der EU die Verhandlungen am Freitag in Brüssel nach fast 30 Stunden verließen, gab es nicht mal einen Zeitplan für weitere Gespräche. Vor dem Hintergrund, dass die Verhandlungen zwischen Nettozahlern und Empfängern des Siebenjahreshaushalts traditionell umstritten sind, ist dieses Ergebnis nicht überraschend. Diesmal ist die Situation aber wesentlich komplizierter, da der Brexit eine beträchtliche Lücke von etwa 60-75 Milliarden Euro im EU-Budget von ~1 Billion Euro hinterlässt. Trotz der akribischen Vorbereitungen des Ratspräsidenten Charles Michel, einschließlich eines Marathons bilateraler Treffen mit den Staats- und Regierungschefs der EU im Vorfeld des Gipfels und eines neuen Kompromissbudgetvorschlags, konnte nicht einmal eine vorläufige Einigung über den ungefähren Umfang des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) erzielt werden.

Die Haushaltsverhandlungen – ein Sinnbild für das Dilemma der EU

Die politischen Entscheidungsträger in den europäischen Hauptstädten sind sich der vielfältigen Herausforderungen, vor denen Europa steht, mehr als bewusst. Dies gilt für Klimawandel, die Notwendigkeit, im globalen Wettlauf um die Technologieführerschaft aufzuholen, den Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vor internen und externen Bedrohungen ebenso wie die Stärkung der europäischen Verteidigungskapazitäten oder den Umgang mit Migration und zunehmender geopolitischer Unsicherheit.

Des Weiteren wissen sie, dass Europa nur in enger Zusammenarbeit genügend Gewicht haben wird, um seine Interessen in der Welt zu sichern und die nötigen Skaleneffekte zu erzielen, um in der digitalen Wirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben. Dennoch erscheint es uns, dass die europäische Perspektive immer wieder den eigenen nationalen Interessen geopfert wird, sobald es bei der Suche nach europäischen Lösungen um die Verteilung der damit verbundenen Kosten und unmittelbaren Bezüge geht.

Im Vergleich zu den nationalen Staatshaushalten sind die ~1%, die für den EU-Haushalt ausgegeben werden, gering. Dennoch sprechen wir von einem überaus großen Geldtopf von etwa einer Billion Euro, der innerhalb von sieben Jahren unter den Mitgliedern verteilt wird. Für einige der Nettoempfänger steht dabei viel auf dem Spiel, da die EU-Mittel für sie einen großen Teil der öffentlichen Ausgaben und nationalen Investitionen ausmachen. Darüber hinaus ist der

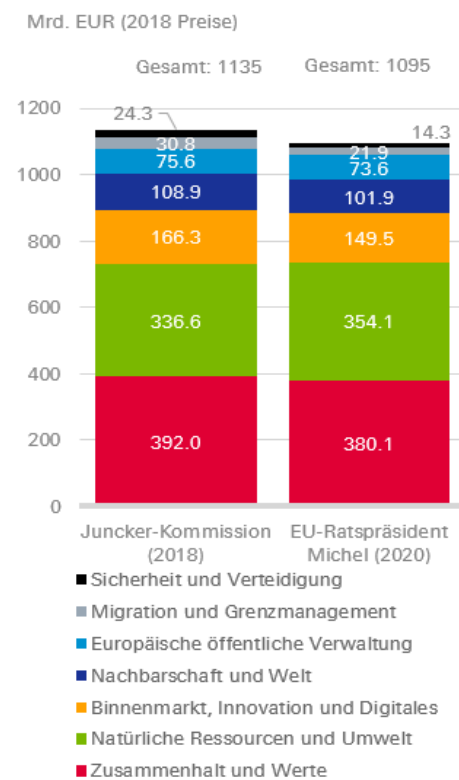


EU-Haushalt 2021-2027

Haushalt für alle EU-Staats- und Regierungschefs zuhause ein heikles politisches Thema, welches über die reine Symbolwirkung eines "Erfolges" bei den Verhandlungen hinausgeht (siehe unser EU Monitor, veröffentlicht am 28. Februar 2018).

Ein Kompromiss scheint nahezu unerreichbar – selbst über einen „verschlankten“ Vorschlag

Grafik 1: Vorschläge für den EU-Haushalt 2021-2027



Quellen: Europäische Kommission, Europäischer Rat

Bereits 2018 hatte die Juncker-Kommission einen Vorschlag zur Modernisierung des MFR und zur Schaffung eines EU-Haushalts vorgestellt, der „den zukünftigen Herausforderungen gerecht wird“. Wenn man bedenkt, dass der Großteil des Haushalts (mehr als 70%) traditionell für Landwirtschaft und regionale Förderung reserviert wurde, wird der dringende Reformbedarf offensichtlich. Damit es keine Missverständnisse gibt: Wir sehen beide Politikbereiche weiterhin als integrale Bestandteile der EU-Politik. Der Schutz der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Landwirte und die Konvergenz zwischen Regionen und EU-Mitgliedsländern sollten für jede Kommission weit oben auf der Prioritätenliste stehen. Gleichzeitig muss man aber auch feststellen, dass die Veränderungen der globalen Rahmenbedingungen über die letzten Jahre am EU-Haushalt ohne umfassende Reformen vorbeigezogen sind. Trotz einiger Anpassungen sind wichtige und zukunftsorientierte Programme im Haushalt weiterhin chronisch unterfinanziert geblieben (siehe Grafik 2). Der Haushaltsvorschlag der Juncker-Kommission kann in diesem Kontext kaum als über die Maßen ehrgeizig bezeichnet werden. Nach diesem Vorschlag würde das Budget moderat steigen, von momentan 1% des BNE (EU28) auf lediglich 1,1 % des BNE (EU27 ohne UK). Gleichzeitig käme es zu einer begrenzten Umverteilung von Mitteln hin zu den neuen Haushaltsprioritäten.

In den letzten Monaten haben sich die Positionen zwischen einigen der wichtigsten Nettozahlern (die "sparsamen Vier" Österreich, Dänemark, die Niederlande und Schweden — sowie Deutschland), und den 17 „Freunden der Kohäsion“ (vor allem süd- und mitteleuropäische Länder) verhärtet. Während die einen darauf bestehen, den Haushalt bei 1% des BNE zu begrenzen, lehnen die anderen Kürzungen bei der traditionellen Mittelverwendung ab (siehe Grafik 3). So hatte der EU-Ratspräsident (wie zuvor bereits die finnische EU-Präsidentschaft) gehofft, die Blockade aufzulösen, indem er einen Kompromiss in Höhe von 1,074% des BNE vorschlug, jedoch ohne Erfolg. Der Vorschlag zielte auf einen geringeren Gesamtumfang des Haushalts im Vergleich zum Kommissionsvorschlag ab, wobei darauf geachtet wurde, die Einsparungen bei Regional- und Agrarausgaben möglichst gering zu halten. Dies konnte nur durch eine überproportionale Kürzung der (ohnehin schon moderat bemessenen) Mittel erreicht werden, die der Kommissionsvorschlag für die neuen Haushaltsprioritäten wie Digitales, Verteidigung und Migrations- und Grenzpolitik vorgesehen hatte (siehe Grafik 1). Der letzte Punkt bestätigt unsere Befürchtungen, dass die dringend angeratene Modernisierung des EU-Haushalts in den Verhandlungen unter die Räder geraten könnte – auch wenn die letzte Woche vorgeschlagene „Minimallösung“ die Lager im EU-Rat bislang nicht überzeugen konnte.

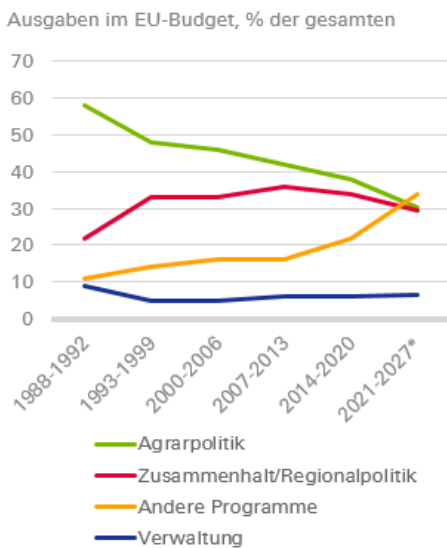


EU-Haushalt 2021-2027

Die Modernisierung des EU-Haushalts scheint nahezu unmöglich

Für eine echte Reform des EU-Haushalts scheinen aus unserer Sicht die Divergenzen innerhalb der EU und die Bedeutung nationaler Befindlichkeiten in den Zielfunktionen der Staats- und Regierungschefs zu groß zu sein. Somit scheint es gut möglich, dass einmal mehr die künftige Wettbewerbsfähigkeit und geopolitische Positionierung Europas dem Erhalt des Status quo geopfert werden könnten.

Grafik 2: Der EU-Haushalt im Laufe der Zeit



* Vorschlag des EU-Ratspräsidenten Michel

Quellen: Europäischer Rat, Politico, Europäisches Parlament (2017): *The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration*, Deutsche Bank Research

Zudem haben wir einige Aspekte, die die Situation zusätzlich verkomplizieren, bislang noch gar nicht betrachtet. So müssen nicht nur die Staats- und Regierungschefs im Rat — einstimmig — den Haushaltsvorschlag absegnen; zusätzlich ist auch die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich. Und das EP fordert eine Erhöhung des Haushalts, die weit über die Kommissionspläne hinausgeht, auf 1,3 % des BNE. Durch die veränderten Mehrheitsverhältnisse nach der letzten Europawahl ist zudem eine fraktionsübergreifende Zustimmung im EP erforderlich. Ein neuer Punkt in den Haushaltsverhandlungen ist darüber hinaus die Einführung eines Eurozonenbudgets, auf das sich die Staats- und Regierungschefs im vergangenen Herbst geeinigt hatten. Aufgrund seines im Vergleich zu den ursprünglichen Vorschlägen stark reduzierten Umfangs (rund 17 Milliarden Euro über sieben Jahre) dürfte das Eurozonenbudget jedoch nicht zu den umstrittensten Themen gehören. Ein weiterer Streitpunkt in den Verhandlungen sind Pläne, die Auszahlungen aus dem EU-Haushalt an die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit gemäß den EU-Verträgen zu knüpfen. Dieser Punkt wurde im jüngsten Vorschlag jedoch bereits gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag verwässert. Dabei war allerdings von Anfang an unklar, wie man die Zustimmung der EU-Mitglieder erreichen könnte, die von diesem Vorschlag voraussichtlich betroffen sein würden. Eine weitere offene Frage bildet schließlich die Finanzierung des Haushalts, vor allem mit Blick auf Vorschläge für neue EU-Eigenmittel wie eine Finanztransaktions- oder Kunststoffsteuer, die neben den Mitgliedsbeiträgen an den EU-Haushalt abgeführt würden.

Ein Green Deal, der den eigenen Ambitionen gerecht wird

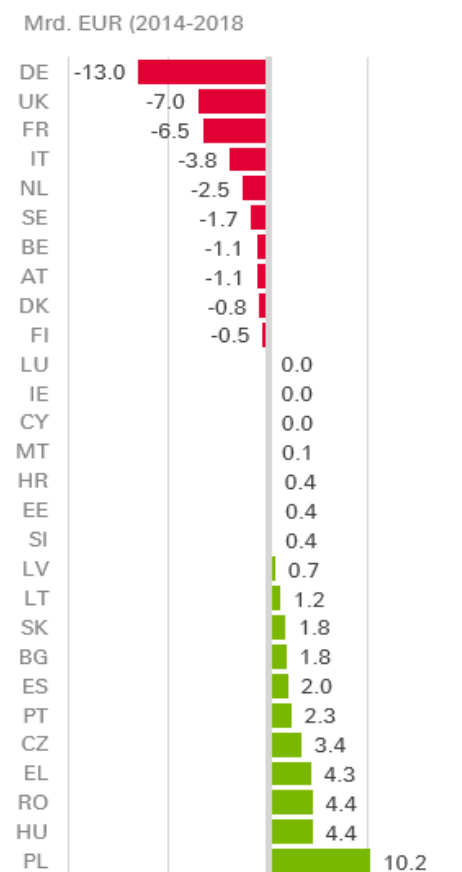
Über allem anderen schwebt nicht zuletzt der „European Green Deal“ von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, der eine Erhöhung des Anteils des Budgets zur Unterstützung der europäischen Klimaziele auf 25% (von derzeit 20%) vorsieht. Dass die Staats- und Regierungschefs der EU und die Kommission Klimapolitik ganz oben auf ihre Agenda gesetzt haben, lässt sich in seiner Tragweite eigentlich gar nicht hoch genug bewerten. Gleichzeitig muss man sich jedoch auch bewusst sein, dass angesichts der außerordentlich ambitionierten (und gleichzeitig messbaren!) Ziele, den CO₂-Fußabdruck der EU bis 2030 um 55% zu reduzieren und bis 2050 (netto) CO₂-Neutralität zu erreichen, Konflikte und Streitigkeiten bezüglich der Umsetzung in der EU mehr oder weniger vorprogrammiert sind. Wir sehen die Notwendigkeit, die negativen Anpassungseffekte abzufedern, die durch den notwendigen Strukturwandel in CO₂-intensiven Regionen zu erwarten sind. Dafür ist etwa die geplante Aufstockung des „Just Transition“-Fonds durch 7,5 Milliarden Euro an neuen Mitteln sicher gerechtfertigt.



EU-Haushalt 2021-2027

Gleichzeitig muss die EU jedoch die Vergabe der Mittel gründlich kontrollieren und gewährleisten, dass diese tatsächlich die erforderliche Industrie-/Energie-transformation fördern und nicht etwa unbeabsichtigt zu einer Subventionierung genau des Industriemodells führen, welches eigentlich überwunden werden soll. Wenn der Green Deal zielgerichtet und ernsthaft umgesetzt wird, führt dies voraussichtlich zu weiteren Umverteilungen von Mitteln innerhalb der einzelnen EU-Haushaltsprogramme, wie etwa Agrarpolitik und Regionalpolitik/Kohäsion. Dabei sollte aber dringend vermieden werden, sich die Zustimmung der Mitglieder durch ein „Greenwashing“ bestehender Ausgabenlinien zu „erkaufen“. Denn letztlich gehen wir davon aus, dass zukünftige Generationen unsere Bemühungen zur Eindämmung des Klimawandels an den Ergebnissen und nicht an unseren guten Absichten messen werden.

Grafik 3: Operativer Haushaltssaldo der Mitgliedsländer im aktuellen EU-Budget (MFR 2014-2020)



Quellen: Europäische Kommission, Deutsche Bank

Was also kann getan werden?

Einfache Antworten wird es auf derart komplexe und multidimensionale Herausforderungen wie den EU-Haushalt wohl nicht geben. Dennoch wäre es als Ausgangspunkt vielleicht konstruktiv, sich gemeinsam an den Sinn des EU-Haushalts zu erinnern, der darin besteht, die Umsetzung der gemeinsamen Ziele der EU zu finanzieren. Unserer Ansicht nach sollte der Haushalt daher den Interessen der EU als Ganzes dienen, und nicht etwa als fiskalisches Umverteilungsinstrument innerhalb der EU und zur Vergabe von „Geschenken“ an nationale Wählerschaften zweckentfremdet werden. Aus unserer Sicht ist die Verteilung der Kosten und der (unmittelbaren) Leistungen aus dem EU-Budget kein Nullsummenspiel, bei dem jede Seite versuchen sollte, ein möglichst großes Stück vom Kuchen mit nach Hause zu bringen.

Der Brexit hat die EU verletzlich gemacht, wahrscheinlich liegen Monate mühsamer Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich über die künftigen Beziehungen vor uns. Wir scheinen uns zunehmend in einer Welt zu bewegen, in der internationale Beziehungen von Transaktionen und „Deals“ bestimmt werden. Das ist aus unserer Sicht ein Gegensatz zu vielem, wofür die EU steht. Die europäischen Entscheidungsträger sollten nunmehr eine zügige Einigung über den nächsten EU-Haushalt anstreben und dies auch als Möglichkeit sehen, ihre Geschlossenheit und Besonnenheit angesichts dieses globalen Umfeldes zu demonstrieren. Dies bedeutet, dass die Nettozahler wohl eine Erhöhung ihrer absoluten Beiträge zum Haushalt akzeptieren müssen. Damit dies für die Nettozahler akzeptabel erscheint, müsste aus unserer Sicht deren Fokus auf neue Prioritäten der EU stärker berücksichtigt werden. Dies würde jedoch auch bedeuten, dass die Empfänger von Haushaltsmitteln für GAP (Agrarpolitik) und Regional-/Kohäsionspolitik eine größere Umschichtung hin zu anderen Ausgabenprogrammen hinnehmen müssen.

Wir teilen die grundsätzliche Kritik an den Rabatten im EU-Haushalt (ein Überbleibsel der britischen Mitgliedschaft) und können die Forderungen nach ihrer Abschaffung nachvollziehen. Allerdings bedürfte dies wiederum Anpassungen auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts. Anders ließe sich nicht verhindern, dass sich zunehmende Asymmetrien zuungunsten der Mitglieder bilden, die bereits jetzt pro Kopf die höchsten Nettoausgaben relativ zu ihrem BIP beisteuern.



Der Weg bleibt steinig ...

Ohne einen weiteren Sondergipfel ist der nächstmögliche Termin für eine Fortsetzung der Budgetverhandlungen die reguläre Tagung des Europäischen Rates am 26. bis 27. März. Sollten sich die Mitglieder dann auf die Eckdaten des nächsten Haushalts einigen, wäre es durchaus realistisch, auf der Ratstagung vom 18. bis 19. Juni einen finalen Beschluss zu erreichen, der dann wiederum dem Parlament vorgelegt werden kann.

Sollte bis Juni keine Einigung erzielt werden, würden sich die Verhandlungen mit der deutschen EU-Präsidentschaft im 2. Halbjahr 2020 überschneiden. Das Land, das den (rotierenden) Vorsitz innehat, übernimmt traditionell eine vermittelnde Rolle bei Entscheidungen des Rates. Deutschland ist jedoch der größte Beitragszahler der EU und hat sich bislang nicht bereit zeigt, seinen Anteil an den EU-Ausgaben weiter zu erhöhen. Die Verhandlungen könnten daher in der zweiten Jahreshälfte noch angespannter werden. Dabei lassen sich auch eine Einigung in letzter Minute auf einen (aus EU-Sicht suboptimalen) Kompromiss sowie Verzögerungen bei den Ausgabenprogrammen nicht ausschließen.

Originalversion in Englisch vom 25. Februar 2020: "EU budget 2021-2027: Europe's future sacrificed to the status quo?"



EU-Haushalt 2021-2027

© Copyright 2020. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Inc. genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.