

Der Mehrjährige Finanzrahmen der EU 2021 bis 2027 Thesen der BAG Europa

Die Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), dem Haushalt der EU, laufen gerade an. Ab 2021 gibt ein neuer MFR vor, wie viel Geld die EU für welche Bereiche in den nächsten sieben Jahren ausgeben darf. Der MFR ist also ein wichtiger Hebel, um gemeinsame Aufgaben der EU zu finanzieren und in Zukunftsprojekte wie die sozial-ökologische Transformation auf EU-Ebene zu investieren. Gleichzeitig entscheidet der MFR auch über das Funktionieren der EU als Ganzes, wenn durch den Brexit ein wichtiger "Netto-Zahler" wegfällt, Einnahmen und Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden und Mitgliedstaaten zwischen europäischem Mehrwert und Eigeninteresse verhandeln. Dieses Papier soll der Grünen Positionsbestimmung dienen. Die BAG Europa will frühzeitig in der Grünen Partei und darüber hinaus eine Diskussion zu dem richtungsweisenden Thema MFR anstoßen. Die folgenden Kernthesen wurden auf einer Sitzung der BAG Europa vom 2. bis 4. März 2018 in München erarbeitet.

Grundlegende Prinzipien für den kommenden MFR

1. Mehr Mittel für die Finanzierung gemeinsamer Aufgaben der EU

Die gemeinsamen Aufgaben der EU in Zeiten der Digitalisierung und Globalisierung brauchen auch eine dauerhafte Finanzierung. Gewisse öffentliche Leistungen sind unabhängig von ihrer Rentabilität nötig. Dabei wird die Debatte um den EU-Haushalt doppelzünftig geführt. Der vermeintliche europäische Mammut-Haushalt ist kleiner als der Österreichs oder Belgiens und die noch 28 EU-Mitgliedstaaten geben zusammen fast 50-mal mehr aus als die EU als Ganzes. Demgegenüber geben die EU-Mitgliedstaaten tatsächlich nur rund ein Prozent ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) in den EU-Haushalt und diese Mittel müssen ausreichen, um die politischen Ziele der EU zu finanzieren, also zum Beispiel die Lebensverhältnisse innerhalb der EU anzugleichen und die europäische Integration mit all ihren gemeinschaftlichen politischen Herausforderungen voranzubringen. Zum Vergleich: Das NATO-Ziel für Verteidigungsausgaben beträgt mit rund zwei Prozent des nationalstaatlichen BIPs fast das Doppelte. Daher fordern wir, dass Deutschland als Zeichen europäischer Solidarität mehr in das Friedensprojekt Europäische Union investiert. Als Folge muss Deutschland unabhängig von den anderen Mitgliedsstaaten als Vorbild den eigenen Beitrag zum EU-Haushalt erhöhen, sodass es nach dem Brexit nicht zu einer großen Finanzierungslücke kommt.

2. Mehr Politikkohärenz und Ausrichtung an Nachhaltigkeitszielen

Der EU-Haushalt könnte mit seinen Vorgaben für die Mittelverwendung eine große Hebelwirkung entfalten - besonders in Mitgliedstaaten wie Portugal, deren öffentliche Investitionen zu einem Großteil aus EU-Strukturfonds finanziert werden. Unser Ziel für den MFR ist es, ihn an übergeordneten Politikzielen und internationalen Vereinbarungen auszurichten, beispielsweise den nachhaltigen Entwicklungszielen der UNO (SDGs) oder dem Pariser Klimaabkommen. Alle Einnahmen und Ausgaben des zukünftigen EU-Haushalts müssen sich im Sinne der Politikkohärenz diesen Zielen unterordnen. Dafür wollen wir einen Nachhaltigkeitscheck im kommenden MFR einführen, der für den gesamten Haushalt verpflichtend ist. So kann verhindert werden, dass wie derzeit Polen beispielsweise nur fünf Prozent der Mittel der Kohäsionsfonds für die Energiewende ausgegeben werden oder im Transportbereich immer noch das Meiste in den Straßenneubau geht.

Um den Haushalt auf Nachhaltigkeit zu prüfen, sollen in den einzelnen Haushaltslinien Nachhaltigkeits-Konditionalitäten festgelegt werden, um im Vorfeld (ex ante), zur Halbzeit des MFR (mid term) und im Nachhinein (ex post) die mit den Ausgaben erzielten Wirkungen zu evaluieren - so wie es bei Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik in

strukturschwache Regionen heute teilweise der Fall ist. Im derzeit laufenden MFR ist die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die mit etwa 39% der Ausgaben den größten einzelnen Haushaltsposten darstellt, ein Beispiel dafür, wie Gelder nicht ausgegeben werden sollten. Statt einer Debatte über die heute gültigen Ziele einer EU-Landnutzungs- und Lebensmittelpolitik und einer ehrlichen Evaluation, ob die immensen Ausgaben übergeordneten EU-Zielen auch wirklich dienen, fließen Gelder wenig effektiv, wenig effizient und auch überwiegend ohne Gegenleistung an Bodeneigentümer*innen. Auch das sogenannte Greening, das die Direktzahlungen an gemeinwohlorientierte Ziele wie den Erhalt der Biodiversität binden sollte, hat sich in dieser Weise als ineffektiv erwiesen. Wir wollen darüber hinaus, dass in den Partnerschaftsvereinbarungen der Europäischen Kommission (KOM) mit den Mitgliedstaaten ein Code of Conduct festgeschrieben wird, der besagt, dass die Ausgaben den in den europäischen Verträgen definierten Zielen wie Frieden, die Werte der EU und das Wohlergehen der Menschen dienen sollen. Diese Partnerschaftsvereinbarungen setzen die mitgliedstaatlichen Schwerpunkte für die Mittelverwendung der EU-Gelder, an denen sich auch die operationellen Programme (OPs) der umsetzenden Regionen (in Deutschland die Bundesländer) orientieren müssen. Bei Verstößen gegen diesen Code of Conduct und somit gegen europäische Grundsätze sollen Sanktionierungen folgen. Auch möchten wir eine Debatte anstoßen, inwieweit die Beiträge der Mitgliedstaaten sich am Einhalten von Zielvereinbarungen gemeinschaftlicher Politiken orientieren können, beziehungsweise inwieweit nach einer ex-post-Evaluation fehlerhaft eingesetzte EU-Mittel der Strukturförderung zurückgezahlt werden müssen

3. Engere Koordinierung mit anderen Politikfeldern

Der MFR soll sich nicht nur an übergeordneten Nachhaltigkeitszielen orientieren, sondern auch besser mit anderen Politikfeldern der EU abgestimmt sein. Um die Kohärenz mit wirtschaftspolitischen Zielen zu erhöhen, wollen wir daher den MFR und die jährlichen Haushalte enger mit dem europäischen Semester koordinieren. Um die makroökonomische Stabilität zwischen den Euro-Staaten zu erhöhen, ist eine eigene Haushaltlinie für die Eurozone denkbar. Hier muss der Ansatz Eurozone+ gelten, was bedeutet, dass diese Haushaltlinie auch für Nicht-Euro Staaten offen steht, sofern sie sich auch an den Finanzierungsmodalitäten beteiligen.

Im Sinne der sozial-ökologischen Transformation in der EU fordern wir außerdem bei den Einnahmen und Ausgaben des MFR viel stärker als bislang auf die ökologische Lenkungswirkung zu setzen. So müssen umweltschädliche Subventionen und Ausgaben wie zum Beispiel für fossile Energieträger abgeschafft werden. Die bisherige Zielmarke von 20 Prozent des EU-Haushalts für klimafreundliche Ausgaben ist zu klein und muss auf 50 Prozent erhöht werden.

4. Mehr Transparenz und Bürger*innenbeteiligung

Transparenz ist die Voraussetzung für Bürger*innenbeteiligung. Daher wollen wir die Transparenz des MFR dadurch erhöhen, dass alle Fonds und Programme, die bisher außerhalb des offiziellen Haushalts stehen, vereinfacht und so weit wie möglich in den Haushalt eingliedert werden, um so das Mitspracherecht des Europäischen Parlamentes (EP) zu erhöhen. Dabei dürfen die Gelder nicht reduziert werden und sollen sich in Gänze an den Prinzipien des Gender Budgeting ausrichten. Für eine transparente Diskussion ist es außerdem notwendig, dass die Evaluationen der Fonds durch die KOM in sogenannten Spending Reviews rechtzeitig veröffentlicht werden. Auf dieser Grundlage könnten auch zivilgesellschaftliche Akteur*innen über den neuen EU-Haushalt diskutieren.

Wir wollen die Bürger*innen-Beteiligung an der EU-Haushaltspolitik im Rahmen bestehender Instrumente stärken, weshalb wir zu allen Fonds rechtzeitig Konsultationen einfordern. Darüber hinaus treten wir für ein Pilotprojekt Bürger*innenhaushalt auf EU-Ebene ein, um auch mit digitalen Beteiligungsverfahren die Vorstellungen der Menschen in der EU von einer zukunftsweisenden Nutzung öffentlicher Mittel einzubeziehen.

Mehr Eigenmittel, mehr Lenkungswirkung – Die Einnahmeseite

5. Abschaffung der Deckelung mitgliedstaatlicher Beiträge

Bei den Verhandlungen um den künftigen MFR hat das EP bisher kaum Kompetenz in Bezug auf die Einnahmeseite, die hauptsächlich beim Rat liegt. Insofern fordern wir die Bundesregierung auf, sich für eine gestärkte Einnahmeseite einzusetzen. Dazu gehört, Rabatte für Mitgliedstaaten bei den Beiträgen zum EU-Haushalt abzuschaffen. Für die Zeit nach dem Brexit reicht es nicht aus, wenn Deutschland nur den eigenen Beitrag erhöht, um größere Lücken beispielsweise in der Kohäsionspolitik zu verhindern. Wir treten daher auch dafür ein, die Deckelung der mitgliedstaatlichen Beiträge perspektivisch aufzuheben.

6. Steuerbetrug bekämpfen – Steuereinnahmen erhöhen

Um die Eigenmittel des EU-Haushalts zu erhöhen, wollen wir Steuerbetrug in der EU entschlossener bekämpfen, durch den viele Gelder für öffentliche Investitionen verloren gehen. Um den Entscheidungsprozess in der EU im Bereich der Steuerpolitik zu vereinfachen, plädieren wir für Mehrheitsentscheidungen im Rat. So könnte beispielsweise die Mehrwertsteuer in der EU harmonisiert und ganz an die EU abgeführt werden.

7. Mehr Eigenmittel mit Lenkungswirkung

Auch auf der Einnahmeseite wollen wir eine sozial-ökologische Lenkungswirkung erreichen. Um die europäischen Finanzmärkte zu stabilisieren, streiten wir weiterhin für eine EU-weite Finanztransaktionssteuer. Wir unterstützen den Vorschlag einer Plastikabgabe, um Plastikmüll in der EU zu vermeiden, und fordern, dass diese hinreichend hoch ist, um eine Lenkungswirkung zu erzielen. Genauso kann eine CO₂-Steuer als wirksames Instrument den europäischen Kampf gegen den Klimawandel unterstützen. Um Regionen im Strukturwandel bei der Digitalisierung und der Transformation ihrer Wirtschaft unter die Arme greifen zu können, schlagen wir wie die Kommission eine Digitalsteuer vor, die große Internetkonzerne und digitale Plattformen stärker dort besteuert, wo die Wertschöpfung stattfindet. Wir wollen außerdem prüfen, inwieweit Gewinne, die im Zuge der Eurokrise bei Banken aufgelaufen sind, stärker zur Finanzierung der europäischen Zukunftsaufgaben genutzt oder sogar direkt an EU-Bürger*innen ausgezahlt werden können.

Gemeinsame Aufgaben gemeinsam finanzieren – Die Ausgabenseite

8. Eigene Schwerpunkte für die Ausgabenseite

Statt sich an den bisher wenig diskutierten Prioritäten des MFR der KOM abzarbeiten, wollen wir eigene Grüne Schwerpunkte für die Ausgabenseite des EU-Haushaltes vorschlagen. Denn die vorgesehenen Verschiebungen im kommenden Haushalt bedeuten nicht weniger als einen Paradigmenwechsel, besonders im Verteidigungsbereich. In sieben Jahren sollen insgesamt sieben Milliarden für gemeinsame Rüstungsprojekte ausgegeben werden, dazu kommen 3,5 Milliarden für Forschung und Entwicklung in der Verteidigungsindustrie und weitere Gelder - Höhe noch unklar - fließen umgewidmet aus Regionalentwicklung und anderen Strukturfonds in eine sicherheitspolitische Ausrichtung der EU. Militärische Befähigung steht nun indirekt über allen anderen Zielen der EU. Die Ausgaben für vermeintliche äußere Sicherheit stehen in keinem Verhältnis zu den Bemühungen um innere Stabilität. Dem müssen wir uns entgegenstellen.

Im Folgenden listen wir daher erste Ideen unserer BAG-Sitzung auf, die beispielhaft mögliche Grüne Prioritäten darstellen könnten.

- Um Rechtsstaatlichkeit in der EU nicht nur zur Bedingung der Mittelvergabe für die Mitgliedstaaten zu machen, sondern sie parallel auch direkt zu fördern, schlagen wir einen "Fund for fundamental rights" vor. So kann gezielt die Zivilgesellschaft gestärkt werden, die sich für Grundrechte und Demokratie stark macht.

- Im Bereich des sozialen Europa wollen wir ein europäisches Basis-Kindergeld diskutieren, um Kinderarmut europaweit aktiv zu bekämpfen und soziale Ungleichheiten abzubauen.
- Um Jugendarbeitslosigkeit gezielt abzumildern, wollen wir eine Ausbildungsgarantie finanziell unterfüttern. Zudem müssen Mitgliedstaaten die Umsetzung der Jugendbeschäftigungsinitiative endlich grundlegend verbessern.
- Ein europäisches sozial-ökologisches Jahr kann darüber hinaus europäischen Mehrwert bei jungen Europäer*innen und Sensibilität für den Erhalt unserer Lebensgrundlagen schaffen.
- Wir fordern mehr Mittel für die europäische Energie- und Verkehrswende. Eine konkrete Forderung im Bereich könnte sein, dass die EU-Kommission ein Programm auflegt, das jeder Euro, den eine Bürger*innen-Initiative im Bereich saubere Energie durch Crowdfunding eingenommen hat, durch einen Euro aus eben diesem Programm aufgestockt wird. Als Projekt der europäischen Energiewende wollen wir den Europäischen Kohleausstieg voranbringen. Wir fordern, dass EU-Mittel nicht weiter zur Finanzierung von fossilen Energieträgern verwendet werden dürfen. Wir wollen die Idee entwickeln, innerhalb des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung ein Anreizprogramm zum Ausstieg aus der Kohle zu schaffen. Innerhalb des ESF könnte zudem die explizite Förderpriorität „Ausstieg aus fossilen Energieträgern“ geschaffen werden. Um den europäischen Kohleausstieg tatsächlich voranzutreiben wäre es sinnvoll eine Zweckbindung von Mitteln innerhalb des Fonds für regionale Entwicklung festzuschreiben.
- Um die Digitalisierung zu fördern und neue Jobs zu schaffen, wollen wir unter den Bedingungen der "Open Source" und dem Einhalten sozialer Standards Start-Ups und Weiterbildung fördern. Parallel dazu wollen wir auch Datenschutz mit mehr Mitteln in den Fokus nehmen.

Für einen demokratischen MFR und stärkere Parlamentsbeteiligung

10. Neue Verfahren zum Aufstellen des Haushalts

Wir kritisieren, dass derzeit die Musik bei den MFR Verhandlungen hauptsächlich im Rat spielt. Das Einstimmigkeitsprinzip hat zur Folge, dass sich innovative Ideen weniger gut durchsetzen und es häufig beim Status Quo bleibt. Das EP kann nur den gesamten MFR annehmen oder ihn ablehnen und trägt deshalb oft auch nur mittelmäßige Kompromisse mit. Es fehlen politische Mehrheiten, um nachdrücklich einen ambitionierteren MFR zu verlangen. Deshalb treten wir für Mehrheitsentscheidung beim MFR, eine frühzeitigere und bessere Beteiligung des EPs sowie volle parlamentarische Haushaltsrechte ein. Wir fordern außerdem, die Dauer des MFR an die Dauer der EP-Legislatur zu koppeln, so dass nicht wie aktuell das neu gewählte Parlament einen de facto fertig verhandelten MFR vorgesetzt bekommt. Wir sollten die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten stärken, so dass diese in ihren jeweiligen Rollen (nationale Parlamente bestimmen die Einnahmeseite, das EP die Ausgaben) eine bessere demokratische Mitbestimmung durch konvergentes Vorgehen erreichen.