

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 06/2018

05. Juni 2018

## Rechtsstaatlichkeit im EU-Haushalt

*Von Larissa Hages*

Im Mai hat die EU-Kommission ihren Entwurf für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 vorgestellt. Der Vorschlag sieht insbesondere vor, dass Mittel aus dem EU-Haushalt in Zukunft an die Bedingung der Rechtsstaatlichkeit geknüpft werden könnten. Die Diskussion um eine mögliche Konditionalität von Zahlungen ist nicht neu. Sowohl ex-ante als auch makroökonomische Konditionalitäten werden im EU-Haushalt bereits eingesetzt. Der Vorschlag würde aber eine deutliche Ausweitung des Einflusses der Kommission bedeuten. Zum Teil wird als Kondition nicht nur von Rechtsstaatlichkeit, sondern allgemeiner von demokratischen Prinzipien gesprochen.

### Haushalt vor Herausforderungen

Die EU-Haushaltsplanung steht insbesondere durch den geplanten Austritt Großbritanniens aus der EU vor Herausforderungen. Mit dem Verlust eines Nettozahlers werden vermutlich sowohl Beitragserhöhungen als auch Einsparungen bei den Ausgaben einhergehen. Zusätzlich zur Anknüpfung an die Rechtsstaatlichkeit könnte die Mittelvergabe in Zukunft stärker von anderen Kriterien als dem Abstand zum durchschnittlichen BIP abhängen, etwa Belastungen durch Migration. Auch weitere Konditionalitäten, wie die Umsetzung bestimmter Strukturreformen und eine Konvergenz bei Steuern, stehen in der Diskussion. Alle diese Änderungen könnten dazu führen, dass sich Zuwendungen von den osteuropäischen Staaten nach Südeuropa verschieben. Dabei stehen besonders Polen und Ungarn aktuell im Zentrum der Diskussion um möglicherweise mangelnde Rechtsstaatlichkeit. Der Mehrjährige Finanzrahmen muss im Rat der Europäischen Union allerdings einstimmig angenommen werden. Das setzt die Einigung auf ein gemeinsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit voraus. Der Vorschlag könnte also von Mitgliedstaaten blockiert werden, deren Rechtsstaatlichkeit in Frage steht.

### Wirkung der EU-Kohäsionspolitik

Um die Wirkung der vorgeschlagenen Konditionalität im EU-Haushalt zu analysieren, ist es zunächst wichtig, ihre Bedeutung für die möglicherweise betroffenen Staaten zu erfassen. Die Kohäsionspolitik in der EU zielt darauf ab, den Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken. Wirtschaftlich schwächere Regionen, besonders in den jüngeren Mitgliedstaaten in Osteuropa, erhalten aus dem EU-Haushalt Transfers von wirtschaftlich stärkeren

Staaten. Ziel ist es, unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung durch Umverteilung auszugleichen und so Unterschiede zwischen den Staaten zu verringern und den Zusammenhalt zu stärken.

Im Zeitraum 2014-2020 sind ca. 350 Milliarden Euro für die Kohäsionspolitik vorgesehen. Das ist etwa ein Drittel des EU-Haushalts. Davon wird ca. die Hälfte Regionen zugewiesen, deren BIP unter 75 Prozent des Durchschnitts der EU Staaten liegt. Diese Regionen umfassen weite Teile der osteuropäischen Mitgliedsstaaten, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind.

Im siebten Kohäsionsbericht von 2017 bescheinigt die Kommission der Kohäsionspolitik klare Erfolge bei der wirtschaftlichen Entwicklung in den besonders geförderten Mitgliedstaaten. Sie schätzt, dass die Investitionen in den 2004 und 2007 beigetretenen Staaten im Zeitraum 2007-2013 zu einer Steigerung des BIP im Jahr 2015 um ca. drei Prozent geführt haben. Ähnliches wird für die Wirkung der EU-Mittel auch in Zukunft erwartet. Der Anteil der Finanzierung im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik an den öffentlichen Investitionen zwischen 2015 und 2017 wird für Polen auf mehr als 60 Prozent, für Ungarn sogar auf ca. 80 Prozent geschätzt. Schwerpunkte sind unter anderem die Förderung kleiner und mittelgroßer Unternehmen und das Schaffen von Arbeitsplätzen. Für 2021-2027 sind im aktuellen Entwurf der Kommission ca. 370 Milliarden Euro für die Kohäsionspolitik vorgesehen.

### Die EU-Kommission plant mehr Konditionalität

Der Entwurf für den Mehrjährigen Finanzrahmen sieht nun explizit vor, die Zuweisung der EU-Mittel an ein noch näher zu bestimmendes Konzept von Rechtsstaatlichkeit zu knüpfen. Das würde über die bisherigen Anforderungen an die Mittelvergabe hinausgehen und Brüssels Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Mitgliedsstaaten, die gemeinsame Grundwerte nicht einhalten, deutlich ausweiten. Bisher sind die Sanktionsmöglichkeiten der EU recht eingeschränkt. Insbesondere ist eine einstimmige Entscheidung aller Mitgliedstaaten außer des Betroffenen im Rat notwendig, um Maßnahmen einzuleiten. Erfüllt ein Mitgliedstaat die Bedingungen nicht (mehr), könnten mit der nun vorgeschlagenen Regelung entsprechend weniger Mittel zugewiesen, die Verwendung eingefroren oder eventuell sogar Mittel zurückgefordert werden. Die Verpflichtungen betroffener Mitgliedstaaten gegenüber den begünstigten Bürgern oder Unternehmen

würden aber weiter bestehen und könnten so zu Zahlungsschwierigkeiten der Mitgliedsstaaten führen. Die Entscheidung darüber, ob die Interessen der Union durch ein generelles Rechtsstaatlichkeitsdefizit beeinträchtigt werden, würde vom Rat auf Vorschlag der Kommission getroffen. Dabei könnte sich der Rat zukünftig allerdings nur noch mit einer qualifizierten Mehrheit gegen einen entsprechenden Vorschlag der Kommission aussprechen. Als Begründung für eine stärkere Anknüpfung von Zahlungen an die Bedingung der Rechtsstaatlichkeit nennt die Kommission finanzielle Risiken durch unsolide Wirtschaftspolitik und Haushaltsführung, die, ohne unabhängige Justiz, die finanziellen Interessen der Union gefährden könnten.

Um die EU-Finanzmittel wirksam an die Bedingung der Rechtsstaatlichkeit zu knüpfen, müsste aber zunächst definiert werden, wie Rechtsstaatlichkeit zu messen ist. Denkbar ist eine Orientierung an einer Reihe von Kriterien, etwa unabhängigen Justizsystemen und Rechnungshöfen, aber auch an Grundrechten, wie der Presse- und Meinungsfreiheit.

#### **Mehr Integration durch Konditionalität?**

Die Evaluierung der Wirkung der Kohäsionspolitik zeigt sowohl deren Wirksamkeit als auch das damit einhergehende Potenzial, mit einer Androhung von Mittelkürzungen Druck auf Mitgliedstaaten auszuüben. Allerdings ist nicht klar, welche Wirkung der Vorschlag der Kommission entfalten würde.

Auf der einen Seite könnten die Ziele der Kommission erreicht werden, Regierungen zum Einlenken zu bewegen. Gerade wenn innerstaatliche Oppositionsparteien rechtsstaatliche Prinzipien vertreten, könnte die Androhung geringerer Zuwendungen aus Brüssel dafür sorgen, dass auch die regierenden Parteien ein größeres Interesse an der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien entwickeln, wie sie Brüssel definiert. Schließlich würden die Wähler in betroffenen Mitgliedstaaten direkt darunter leiden, wenn eine Verringerung der Kohäsionsförderung zu geringerem Wirtschaftswachstum führt.

Auf der anderen Seite ist denkbar, dass die betroffenen Regierungen auch Mittelkürzungen und damit eine Abschwächung des Wirtschaftswachstums zulasten ihrer Bürger in Kauf nehmen würden, um nicht von ihrem politischen Kurs abzuweichen. Dann würde die Konditionalität in erster Linie der wirtschaftlichen Annäherung der Mitgliedstaaten entgegenwirken und könnte so auch den Zusammenhalt gefährden. Betroffene Regierungen könnten sich zudem als Opfer einer engstirnigen EU-Politik inszenieren und so antieuropäische Ressentiments schü-

ren. Eine langsamere wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedstaaten und das Befeuern antieuropäischer Stimmungen stehen tendenziell den Zielen der europäischen Integration entgegen. Es bleibt abzuwarten, welche Positionen insbesondere Polen und Ungarn bei den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen einnehmen.

Die Konditionalität von finanziellen Zuwendungen wird außerhalb der EU-Haushaltsplanung besonders in der Entwicklungspolitik diskutiert. Sie kann im Konflikt mit der Souveränität der Empfängerländer in Bezug auf ihre Staatspolitik stehen. Ein Einbinden der Empfänger in die Gestaltung von Zielen und Auflagen kann die Bindung an Ziele aber verstärken. Mit ihrem Beitritt zur EU haben alle Mitgliedstaaten Rechtsstaatlichkeit als Grundprinzip akzeptiert. Sollten die Ansichten, was darunter zu verstehen ist, heute weiter auseinanderliegen, könnte die EU ein grundsätzliches Problem haben.

#### **Rechtsstaatlichkeit als europäisches Grundprinzip**

Als einem der zentralen Werte, auf die sich die EU gründet, kommt der Rechtsstaatlichkeit eine besondere Bedeutung zu. Während alle Mitgliedstaaten Vorteile aus einer fortschreitenden europäischen Integration mit intensivem Handel ziehen könnten, wirft die Diskussion um die Rechtsstaatlichkeit die Frage auf, welche Zugeständnisse in Bezug auf ein so zentrales Prinzip möglich sind.

Die EU folgt sinnvollerweise in vielen Belangen dem Subsidiaritätsprinzip und ermöglicht so präferenzgerechte Regelungen auf nationaler oder regionaler Ebene. Allerdings könnten unterschiedliche einzelstaatliche Definitionen von Rechtsstaatlichkeit problematisch sein.

Nicht nur bezüglich der finanziellen Stabilität der EU, die durch eine unabhängige Justiz in Streitfällen die Kontrolle über die EU-Mittel sicherstellt, ist eine gewisse Vergleichbarkeit der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten sinnvoll. Auch die Möglichkeit, sich in anderen Angelegenheiten auf Gerichtsentscheidungen aus anderen Mitgliedstaaten zu verlassen, ist nur mit einem ähnlichen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit denkbar.

#### **Fazit**

Die Befürworter einer engeren Verknüpfung des EU-Haushalts mit einem gemeinsamen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit müssen abwägen, für wie wahrscheinlich sie unterschiedliche Reaktionen von Regierungen und Bürgern auf diese Maßnahme halten und ob es möglich sein wird, ein allgemein geteiltes Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zu definieren.

*9.346 Zeichen*

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autorin, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autorin zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autorin.

Larissa Hages ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel.: 0221-470 5355 oder E-Mail: hages@wiso.uni-koeln.de.