

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Becker

Der EU-Finanzrahmen 2007–2013

Auf dem Weg zu einer europäischen
Finanzverfassung oder Fortsetzung der
nationalen Nettosaldopolitik?

S 36
November 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Agenda 2007 und ihre politische Bedeutung
7	Vorläufiges Scheitern der Verhandlungen
10	Die Nettosaldo-Debatte und die Politik des »juste retour«
10	Zur Problematik der Nettosaldo-Berechnung
11	Die begrenzte Aussagekraft des Nettosaldo-konzepts
12	Der deutsche Nettosaldo
13	Reformbedarf und Reformoptionen auf der Einnahmenseite
13	Das EU-Eigenmittelsystem
15	Der britische Rabatt und der Allgemeine Korrekturmechanismus (AKM)
15	<i>Der britische Beitragsrabatt</i>
16	<i>Der Allgemeine Korrekturmechanismus (AKM)</i>
18	<i>Korrekturmechanismen als Konsequenz des Nettosaldokonzepts</i>
19	Die Option einer EU-Steuer
20	<i>Eckpunkte einer EU-Steuer</i>
23	Korrekturen oder strukturelle Reform des EU-Eigenmittelsystems?
24	Reformbedarf und Reformoptionen auf der Ausgabenseite
25	Der größte Ausgabenblock – die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)
26	<i>Struktureller Reformbedarf in der GAP</i>
27	<i>Nationale Kofinanzierung als zentrale Reformoption</i>
29	Die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik
30	<i>Die EU-Strukturfonds als Zeichen europäischer Solidarität</i>
31	<i>Künftige Herausforderungen, struktureller Reformbedarf und mögliche Reformmodelle</i>
33	<i>Die Suche nach Verteilungsgerechtigkeit in der EU-25</i>
35	Konzentration der EU-Ausgaben auf europäische »public goods«
37	Fazit
41	Anhang
43	Abkürzungen
44	Tabelle 3
46	Inhaltsübersicht CD-ROM

**Der EU-Finanzrahmen 2007–2013.
Auf dem Weg zu einer europäischen
Finanzverfassung oder Fortsetzung der
nationalen Nettosaldopolitik?**

Die Verhandlungen zum künftigen Finanzrahmen der erweiterten Europäischen Union für den Zeitraum von 2007 bis 2013 sind am 17. Juni 2005 vorerst gescheitert. In Verbindung mit der französischen und niederländischen Ablehnung des EU-Verfassungsvertrags wurde daraufhin vielfach von einer »tiefen Krise der EU« gesprochen.

Bei den EU-Finanzverhandlungen standen sich zunächst die Nettozahler- und Nettoempfängerländer mit ihren jeweiligen nationalen Interessen gegenüber. Entscheidend für das Scheitern des EU-Gipfels wurde aber schließlich der grundsätzliche Konflikt zwischen jenen Mitgliedstaaten, die eine kurzfristige Einigung ohne grundlegende Strukturreform des bisherigen EU-Finanzrahmens anstrebten, und jenen Staaten, die zumindest mittelfristig eine umfassende Überarbeitung des Finanzrahmens vereinbaren wollten. Im Zentrum der Auseinandersetzungen stand die Frage, für welche Ziele und Politiken die EU künftig ihre begrenzten Mittel ausgeben soll.

Vorrangiges Ziel sollte in den nächsten Wochen sein, eine gemeinsame Lösung auszuhandeln, in der sich die Interessen an einer kurzfristigen Kompromißfindung mit den Interessen an einer mittelfristig wirksamen Reform des EU-Finanzrahmens verbinden. Diese Lösung sollte drei Eckpunkte vorsehen:

1. *Die Bekräftigung der bisherigen Rahmendaten des EU-Finanzrahmens.* Die Grenzen des EU-Haushalts sollten unbedingt beibehalten werden. Sie sind durch die Eigenmittelobergrenze von 1,24% des EU-Bruttonationaleinkommens (EU-BNE), das Verschuldungsverbot und die Verpflichtung auf einen ausgeglichenen Haushalt definiert.
2. *Die Lösung des aktuellen Finanzkonfliktes zur Agenda 2007.* Eine geeignete Basis für die weiteren Verhandlungen kann nur der letzte Kompromißvorschlag sein, den die luxemburgische Präsidentschaft in der Nacht vom 16. auf den 17. Juni 2005 unterbreitete. Dieser Vorschlag nahm einerseits die Vorbehalte der Nettozahler auf und lag sehr nahe an deren Forderung, das Gesamtvolumen bei 1% des EU-BNE zu begrenzen. Andererseits sah er großzügige Sonderregelungen vor zugunsten der bisherigen Nettoempfänger im Bereich

der europäischen Strukturfonds. Ein solcher Ausgleich der antagonistischen Interessen ist allerdings nur dann möglich, wenn ausreichender finanzieller Spielraum im System gewonnen werden kann. Dazu ist es notwendig, den britischen Sonderrabatt abzuschaffen, der im Jahr 2004 bei rund 5,2 Mrd. Euro lag. Einen Ausweg aus dem Finanzierungsdilemma kann es aber nur im Konsens mit Großbritannien geben, das seinerseits auf einer grundsätzlichen Reform des EU-Finanzrahmens besteht.

3. *Deshalb muß die Einigung bereits jetzt verbindlich die Eckpunkte, die Ziele und, wenn möglich, die Zwischenschritte einer umfassenden Reform des EU-Finanzsystems aufnehmen.* Im Zentrum dieses verbindlichen Reformprogramms sollte das Ziel stehen, die Abschaffung des britischen Beitragsrabatts mit einer Finanzierungsreform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu verknüpfen. Überzeugend wäre die nationale Kofinanzierung der Agrarausgaben in Höhe von 25%, wie sie auch für die höchste Förderkategorie der europäischen Strukturfonds üblich ist. Für eine Übergangsperiode sollte das Kofinanzierungsvolumen an das Abschmelzen des britischen Rabatts angeglichen werden.

Darüber hinaus sollte dieses offene Reformfenster dazu genutzt werden, die Strukturen des EU-Finanzrahmens umfassend zu überarbeiten. Diese Strukturreform sollte sich von folgenden Prämissen leiten lassen:

- ▶ Das »juste retour«-Denken der Mitgliedstaaten und die damit verbundene Orientierung auf die nationalen Nettosalen sollte weitgehend unmöglich gemacht werden.
- ▶ Das EU-Finanzierungssystem sollte gerechter ausgestaltet werden und der EU zugleich mehr Finanzautonomie ermöglichen.
- ▶ Dies setzt voraus, daß die EU-Ausgaben konsequent an gemeinsamen Interessen und an der Erzielung eines europäischen Mehrwerts ausgerichtet werden. Nur so kann die erweiterte EU auf die anstehenden Herausforderungen vorbereitet werden, insbesondere bei den beiden größten Ausgabenblöcken GAP und Strukturfonds.
- ▶ Wenig zielführend erscheint die für die EU inzwischen charakteristische Praxis der Kompromißfindung in den frühen Morgenstunden der letzten Verhandlungsnacht. Diese Einigungen, die Kompromisse auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners darstellen, ermöglichen selten die Lösung struktureller Probleme. Statt dessen sollte ein Verfahren praktiziert werden, das auf dauerhaft wirkende Reformen abzielt und damit größere

Vorhersehbarkeit und Planungssicherheit garantiert.

Die zentralen Elemente einer solchen Strukturreform werden seit einigen Jahren diskutiert, konnten bislang allerdings nicht umgesetzt werden. Neu ist nun, daß sich mit dem britischen Junktim zwischen Beitragsrabatt und GAP-Reform die Chance für eine Strukturreform des EU-Finanzrahmens eröffnet. Zwar bleibt diese Reformchance auch jetzt gering, da der Reformdruck noch nicht in allen Mitgliedstaaten auszureichen scheint, um weniger einschneidende Kompromißlösungen auszuschließen. Jedoch ist davon auszugehen, daß der Reformdruck durch eine fortgesetzte Verringerung der Finanzressourcen im Verlauf der nächsten Jahre weiter ansteigen wird. Der politische Spielraum für die notwendigen Strukturveränderungen wird dann aber noch kleiner sein als heute. Denn erst mit dem Jahr 2014 werden die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa als zusätzliche Nutznießer vollständig in das System der europäischen Verteilungspolitik hineingewachsen sein. Die Finanzierungskosten der erweiterten EU sind dann wahrscheinlich bedeutend höher als heute, die Spielräume für politische Reformen aber um so kleiner.

Deshalb sollten bereits in dieser Verhandlungsrunde kurzfristige mit langfristigen Zielen verbunden werden: das kurzfristige Ziel, den Finanzrahmen 2007–2013 fristgemäß und im Konsens zu beschließen, und das langfristige Interesse, das hohe Verteilungsvolumen des EU-Budgets so umzulenken, daß europäische Kollektivgüter effizient finanziert werden können.

Die deutsche Europapolitik sollte das aktuelle Verhandlungsfenster nutzen, um zwischen den beiden Antipoden Großbritannien und Frankreich zu vermitteln und damit gleichzeitig die beiden Verhandlungsstränge miteinander zu verbinden: London muß davon überzeugt werden, daß ein umfassender Umbau des Finanzrahmens nur vereinbart werden kann, wenn zuvor eine pragmatische Lösung gefunden wird. Und Paris ist davon zu überzeugen, daß sich diese Lösung nicht realisieren läßt, wenn man sich nicht gleichzeitig auf Eckpunkte eines reformierten Finanzrahmens verpflichtet und alle EU-Ausgabenbereiche einer grundlegenden Prüfung unterzieht.

Die Agenda 2007 und ihre politische Bedeutung

Die Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen der erweiterten Europäischen Union, die Finanzielle Vorausschau »Agenda 2007«, haben erhebliche politische und finanzielle Auswirkungen: Denn hier werden die politischen Prioritäten der Europäischen Union und ihre entsprechende Finanzausstattung für den Zeitraum 2007 bis 2013 festgelegt. Insgesamt geht es um ein Finanzvolumen von zwischen 815 und 1000 Mrd. Euro.¹ Aufgrund dieser großen politischen Bedeutung und der unterschiedlichen Interessen der Beteiligten wurden die Verhandlungen auch als die »größte Pokerpartie« bezeichnet, »die in der EU je gespielt wurde«².

Die gegenwärtige Verhandlungsrunde ist wie die vorangegangenen Finanzverhandlungen von drei Konfliktlinien gekennzeichnet:

- a. Dem Konflikt über die Gesamtsumme der Finanziellen Vorausschau, der von einem Streit um die Nettosalen dominiert wird.
- b. Dem Konflikt über die Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Haushaltsrubriken, der von zwei Kontroversen bestimmt wird: von der Diskussion über die Rolle der Gemeinsamen Agrarpolitik und von der Frage der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.
- c. Dem Konflikt über eine gerechte und transparente Finanzierung der Union, bei dem es stets auch um die Fortgeltung des britischen Beitragsrabatts und die Möglichkeit zur Einführung einer EU-Steuer geht.

Mit einem gemeinsamen Schreiben an EU-Kommissionspräsident Romano Prodi eröffneten sechs Staats- und Regierungschefs bereits am 15. Dezember 2003 diesen schwierigen Verhandlungsprozeß der EU-25. In ihrem Schreiben formulierte diese Gruppe der sechs Nettozahler – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Österreich und Schweden – ihre Position, daß sie »keinen Spielraum für einen EU-Haushalt in der Nähe der derzeitigen Eigenmittelobergrenze« von 1,24% des EU-Bruttonationaleinkommens

(BNE) sehen. Die durchschnittlichen Ausgaben in der Laufzeit der kommenden Finanziellen Vorausschau sollten allenfalls auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden und dürften keinesfalls mehr als 1,0% des EU-BNE betragen. Die Gruppe der Nettozahler hatte somit schon ihr vorrangiges Verhandlungsziel festgelegt, bevor die Kommission ihren offiziellen Vorschlag überhaupt unterbreiten und den Verhandlungsprozeß förmlich eröffnen konnte.

Vorläufiges Scheitern der Verhandlungen

Der offizielle Auftakt zur laufenden Verhandlungsrunde erfolgte am 10. Februar 2004, als die Kommission³ ihre allgemeinen politischen Prioritäten für die nächste Finanzielle Vorausschau zur Diskussion stellte:

1. Die Mobilisierung und Intensivierung der europäischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, um die Erhaltung der und den Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu fördern.
2. Die Vollendung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts sowie des Zugangs zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, um die Unionsbürgerschaft als gemeinsames politisches Konzept zu vertiefen.
3. Der Ausbau der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, damit Europa als globaler Partner einen angemessenen Beitrag zur zivilen und strategischen Sicherheit leisten kann.

In drei Schritten – am 14. Juli 2004, am 29. September 2004 und am 4. April 2005 – konkretisierte die Kommission ihre Vorschläge in insgesamt drei Mitteilungen und 24 detaillierten Legislativvorschlägen. In der Mitteilung zur nächsten Finanziellen Vorausschau⁴ wird der allgemeine Rahmen der Finanzverhandlungen abgesteckt, während mit den Legis-

³ Europäische Kommission, »Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007–2013«, KOM(2004) 101 endg./3, 12.4.2004.

⁴ Europäische Kommission, »Finanzielle Vorausschau 2007–2013«, KOM(2004) 487 endg., 14.7.2004.

¹ Hierzu die im Anhang in Tabelle 3 (S. 44f) zusammengefaßten Vorschläge von Kommission, Europäischem Parlament und luxemburgischer Präsidentschaft.

² Handelsblatt, 30.5.2005, S. 6.

lativvorschlägen die inhaltliche Umsetzung in den verschiedenen Politikbereichen vorgezeichnet wird.⁵ Zur rechtlichen Umsetzung des Finanzrahmens hat die Kommission zwei Vorschläge vorgelegt: für eine veränderte Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament und für einen Beschluß des Rates zur Reform des EU-Eigenmittelsystems.⁶

Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten werden bisher hauptsächlich von zwei Gegensätzen bestimmt: dem Konflikt zwischen Nettozahler- und Nettoempfängerländern sowie dem Konflikt über die Notwendigkeit einer grundlegenden Strukturreform des EU-Finanzrahmens.⁷ Erst unmittelbar vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs am 16./17. Juni 2005 hatte die luxemburgische Präsidentschaft einen Kompromißvorschlag mit konkreten Zahlen für eine Finanzielle Vorausschau vorgelegt.⁸ Das Non-Paper sah für einen siebenjährigen Geltungszeitraum der Finanziellen Vorausschau von 2007–2013 Ausgaben in Höhe von insgesamt 875 Mrd. Euro vor. Dieses Ausgabenvolumen würde 1,06% des EU-BNE entsprechen und damit der Forderung der Gruppe der sechs Nettozahler relativ nahe kommen,

⁵ Die große Anzahl an Vorschlägen für Rechtsverordnungen und die politische Breite des Gesamtpakets der Agenda 2007 sind ein Novum: Denn erstmals wird ein Legislativpaket mitverhandelt, das alle Politikfelder erfaßt und weit über den üblichen Umfang früherer Finanzverhandlungen hinausreicht, die sich im wesentlichen auf die Politikbereiche Agrar- und Strukturpolitik konzentrierten. Die Kommission hat mit dem Gesamtpaket Agenda 2007 nicht nur wichtige neue Programme im Bereich der Innen- und Justizpolitik vorgelegt, sondern auch Ausgabenprogramme zum Beispiel im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik oder Programme zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation.

⁶ Europäische Kommission, »Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens«, KOM(2004) 498 endg., 14.7.2004, sowie Europäische Kommission, »Finanzierung der Europäischen Union: Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems«, KOM(2004) 505 endg./2, 6.9.2004.

⁷ Vor allem der eklatante Dissens zwischen den Nettozahler- und den Nettoempfängerländern über das Gesamtvolumen des Finanzrahmens war noch am Ende der niederländischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2004 sehr deutlich. Vgl. hierzu den Sachstandsbericht der niederländischen Präsidentschaft: *Rat der Europäischen Union*, Sachstandsbericht des Vorsitzes, Finanzielle Vorausschau 2007–2013, Dok. 14953/04, 19.11.2004. Zu den Konfliktlinien auch Peter Becker, *Die Agenda 2007. Die erste Etappe der europäischen Finanzverhandlungen 2007–2013*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004 (SWP-Aktuell 34/04).

⁸ *Council of the European Union*, Dok. 10090/05, 15.6.2005.

den Gesamtrahmen von 1,0% des EU-BNE oder 815 Mrd. Euro nicht zu überschreiten. Im Unterschied zur Kommission sah die luxemburgische Präsidentschaft in ihrem Papier deutliche Einsparungen in der Haushaltsrubrik 1a »Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung« vor. Von besonderer Brisanz war ihr Vorschlag, den Beitragsrabatt Großbritanniens auf einem Niveau von 4,6 Mrd. Euro einzufrieren und dann ab dem Jahr 2007 schrittweise und allmählich abzuschmelzen. Die Nettozahler Deutschland, Schweden und die Niederlande sollten dagegen einen gesonderten Rabatt im Bereich der Mehrwertsteuereigenmittel erhalten.⁹ Obwohl in diesem Kompromißpapier versucht worden war, die Sonderinteressen nahezu aller Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, konnte im Juni 2005 noch keine Einigung erzielt werden.

Die luxemburgische Präsidentschaft hatte mit ihrem im Verlauf der Verhandlungen mehrfach modifizierten Kompromißvorschlag bis zuletzt versucht, einen Konsens zu vermitteln, ohne die Strukturen des europäischen Einnahmen- und Ausgabensystems grundlegend zu reformieren. Um einen Ausgleich der gegenläufigen Interessen der größten Nettozahler – Deutschland, die Niederlande, Schweden und Österreich auf der einen Seite – und der hauptsächlich Begünstigten der bisherigen EU-Ausgabenpolitik – Frankreich und Spanien auf der anderen Seite – zu schaffen, ist jedoch unbedingt ein ausreichender finanzieller Spielraum erforderlich. Dafür wiederum ist die Zustimmung Großbritanniens unabdingbar, den ihm gewährten Sonderrabatt abzubauen. Die britische Regierung sah aber bisher keine Möglichkeit, dieser einschneidenden Verschlechterung des britischen Status quo zuzustimmen, ohne dabei gleichzeitig den Status quo der anderen Begünstigten, insbesondere Frankreichs, in gleichem Umfang, mit gleicher Endgültigkeit und vergleichbarem öffentlichem Aufmerksamkeitswert anzutasten. Ein solches Vorgehen wäre auch innenpolitisch kaum durchsetzbar gewesen, nachdem sich das Parlament und die Öffentlichkeit in Großbritannien eindeutig dafür ausgesprochen hatten, am britischen Rabatt festzuhalten.

Die Ablehnung des letzten Kompromißangebots des luxemburgischen Vorsitzes in der Nacht zum 17. Juni

⁹ Schweden und Niederlande sollten darüber hinaus noch einen versteckten Sonderrabatt in Form einer Erhöhung des Einbehalts auf Zolleinnahmen von bisher 25% auf 35% erhalten.

Tabelle 1
Gegenüberstellung der Verhandlungspositionen

Haushaltsrubriken (in Mrd. Euro für 2007–2013)	Minimum	Maximum	Vorschlag KOM
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	60	133	133
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	190	355	339
Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	330	415	405
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	10*	26	25
Die EU als globaler Partner	52**	99	95
Verwaltung	24	28	29
Ausgleichszahlungen	–	–	1
Verpflichtungsermächtigungen insgesamt	666	1056	1027
In % des EU-BNE	0,82	1,30	1,26

* Nicht enthalten sind die Mittel für den Solidaritätsfonds und das Krisenreaktions- und Vorbereitungsinstrument, die mit zusätzlichen 6 Mrd. Euro zu veranschlagen wären.

** Nicht enthalten ist der Europäische Entwicklungsfonds, für den zusätzliche 22 Mrd. Euro zu veranschlagen sind.

2005 durch die fünf Mitgliedstaaten Großbritannien, Schweden, die Niederlande, Spanien und Finnland – aus jeweils unterschiedlichen Beweggründen – hatte sich bereits in der Medieneinverständigung zwischen dem französischen Staatspräsidenten und dem britischen Premier unmittelbar vor dem Gipfel abgezeichnet. Im Kern der Debatte ging es schließlich um die Frage, wie und in welche Richtung die Europäische Union auf die neuen Herausforderungen durch die Erweiterung reagieren soll: In der erweiterten EU zeigen sich deutlich gewachsene sozio-ökonomische Disparitäten, eine andauernd hohe Arbeitslosigkeit bei geringer wirtschaftlicher Dynamik und sich verknappende Verteilungsressourcen.¹⁰ Allerdings hat der britische Premier erstmals eingeräumt, daß der britische Beitragsrabatt eine überkommene Anomalie ist, und dieses Privileg damit auf den Verhandlungstisch gelegt. Der britische Beitragsrabatt könnte somit zum Hebel werden, um die gegenwärtigen Strukturen des Einnahmen- und Ausgaben-systems aufzubrechen.

¹⁰ Vgl. Alan Mayhew, *The British Position in the Negotiation of the Financial Framework*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2005 (SWP-Working Paper 7/2005), und Alan Mayhew, *The Financial Framework of the European Union, 2007–2013: New Policies? New Money?*, Sussex: Sussex European Institute (SEI), Oktober 2004 (Working Paper No. 78).

Die Nettosaldo-Debatte und die Politik des »juste retour«

Für die Mitgliedstaaten der EU ist ihr Nettosaldo noch immer das entscheidende Kriterium zur Beurteilung des Werts der europäischen Integration und ihrer Mitgliedschaft in der EU. Allerdings gibt es bis heute weder eine gemeinsame Definition noch eine anerkannte Methode zur Berechnung des Nettosaldos, die alle Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission akzeptieren würden. Unstrittig ist lediglich, daß zur Berechnung des Saldos die Zahlungsströme zwischen den nationalen Haushalten und dem europäischen Haushalt gegeneinander aufgerechnet, das heißt die Bruttobeiträge und die Rückflüsse einander gegenübergestellt werden. Heftig umstritten sind jedoch die technische Ausgestaltung der Saldoberechnung und die Aussagekraft des Nettosaldos.¹¹

Zur Problematik der Nettosaldo-Berechnung

Auch in der gegenwärtig geführten öffentlichen Debatte werden die bekannten Fragen zur Berechnung des nationalen Nettosaldos aufgegriffen. Deren Beantwortung wird häufig für das jeweils angestrebte politische Ziel genutzt.¹²

- a. Wie berechnet man den Nettosaldo? Sollen zum Beispiel die in der Finanziellen Vorausschau eingetragenen Zahlen oder die tatsächlich geleisteten Zahlungen aus dem EU-Haushalt zur Berechnung der Salden herangezogen werden?
- b. Welche Zahlungen der EU-Staaten an den Gemeinschaftshaushalt, das heißt auf der Einnahmenseite, gehen in die Saldenberechnung ein? Wie soll mit den traditionellen Eigenmitteln umgegangen werden? Müssen sie in den Saldo einbezogen oder

¹¹ Ausführlich zu den methodischen Schwierigkeiten und den generellen Einwänden gegen das Nettosaldokonzept siehe den Eigenmittelbericht der *Europäischen Kommission*, »Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems«, KOM(1998) 560 endg., 7.10.1998.

¹² Vgl. hierzu auch *Europäische Kommission*, Multiannual Financial Framework 2007–2013, Fiche No. 83 »Calculating Member States' Net Budgetary Balances«, 24.2.2005. Dieses aktuelle Papier greift weitgehend auf Anhang 3 des oben genannten Berichts der Kommission zur Finanzierung der EU vom Oktober 1998 zurück.

herausgerechnet werden? So wird zum Beispiel in Frage gestellt, ob die Zolleinnahmen wirklich reine EU-Mittel sind, mit den bekannten »gateway«-Effekten¹³ für Rotterdam, Antwerpen und Hamburg. Denn wenn die eingeführten Güter vornehmlich im einführenden Mitgliedstaat verbleiben, hat der »gateway«-Effekt keine europäische Dimension, die eine Ausklammerung aus der Saldo-Berechnung rechtfertigen würde.

- c. Welche Zahlungen aus dem EU-Haushalt, das heißt auf der Ausgabenseite, werden in der Saldenberechnung berücksichtigt? Sollen zum Beispiel die Kohäsionsausgaben, die der Stärkung des Zusammenhalts und damit einem gemeinsamen Ziel der EU dienen, in die Saldo-Berechnung aufgenommen oder ausgeklammert werden? Wie werden die Verwaltungsausgaben behandelt? Einerseits wird argumentiert, daß diese Ausgaben der EU insgesamt zugute kommen und sie deshalb auch nicht in die nationalen Saldenberechnungen einbezogen werden dürften. Andererseits wird die Meinung vertreten, daß die Ansiedlung von EU-Institutionen zusätzliche Arbeitsplätze schafft und die lokale Kaufkraft in Brüssel und Luxemburg stärkt. Damit hätten sie auch einen EU-finanzierten Wachstumseffekt, der in die Saldo-Berechnung Belgiens und Luxemburgs eingerechnet werden könnte. Weil die Höhe des Nettosaldos den EU-Mitgliedstaaten stets auch eine Argumentationsgrundlage bietet, um Veränderungen am Eigenmittelsystem oder an der Ausgabenstruktur des EU-Budgets zu rechtfertigen – oder umgekehrt, um an einmal durchgesetzten Sonderregelungen festzuhalten –, kommt dem gewählten Modus zur Berechnung des Saldos eine taktische Funktion in den Verhandlungen zu.

¹³ Die Zolleinnahmen fallen naturgemäß an den Außengrenzen des Binnenmarkts oder an bedeutenden Hafentstädten oder Flughäfen an. Zumeist verbleiben die importierten Güter allerdings nicht in diesem Importstaat, sondern werden im europäischen Binnenmarkt weiterverteilt (sogenannter »gateway«- oder Rotterdam/Antwerpen-Effekt). Deshalb dürfen die Länder, die für andere EU-Mitgliedstaaten die Aufgaben der Zolladministration mit übernehmen, einen Teil der Zolleinnahmen als Ausgleich für diese erhöhten Verwaltungskosten einbehalten.

Die Mitgliedstaaten streiten deshalb über technische Fragen der Saldoberechnung, um ihre nationalen Ziele und Interessen in den Verhandlungen besser begründen und legitimieren zu können.

Die begrenzte Aussagekraft des Nettosaldokonzepts

Dennoch bleibt das Konzept der Nettosalden ein unzureichender Maßstab, um die Vor- bzw. Nachteile der Mitgliedschaft in der EU zu bewerten und nationale Verhandlungspositionen zu formulieren. Denn die Konzentration auf die Nettosalden führt letztlich zu unangemessenen Bewertungen:

1. *Das EU-Finanzsystem wird lediglich unter dem Gesichtspunkt seiner Kompensationsfunktion bewertet. Dabei entspricht die Aufrechnung der Zahlungsströme, die im Idealfall sogar zu einem Saldo Null führen sollte, keineswegs den integrationspolitischen Zielen der EU.*

Die sogenannte »juste retour«-Politik mit ihrer Fixierung darauf, die Beiträge mit den Rückflüssen aus dem EU-Haushalt zu verrechnen, blendet die »Integrationsdividende« aus.¹⁴ Dabei soll doch gerade die Verlagerung von Aufgaben auf die EU-Ebene und die angemessene Ausstattung des EU-Haushalts zur Finanzierung dieser übertragenen Aufgaben dazu führen, daß sich Synergieeffekte, Effizienzsteigerungen und Einsparungen für die nationalen Haushalte ergeben. Im Ergebnis sollte das EU-Finanzsystem für alle Mitgliedstaaten zu einem positiven Saldo führen, der sich allerdings nicht an einer Einzahlungs-Rückfluß-Rechnung zum EU-Haushalt ablesen läßt. Vielmehr verbindet der EU-Haushalt integrationspolitische mit fiskalischen Zielen. Dieser weiter gefaßte Saldo-Begriff ist jedoch an zwei Vorbedingungen gebunden: Zum einen muß es sich bei den übertragenen Aufgaben um ein europäisches öffentliches Gut handeln, das allen Unionsbürgern Vorteile bietet (wenn auch nicht unbedingt im gleichen Umfang). Zum anderen muß die Übertragung einer Aufgabe zu einem Mehrwert für die Mitgliedstaaten führen, das heißt zu einem zusätzlichen Nutzen nach Abzug der eventuell sich ergebenden Kosten, die bei einer rein nationalen Erfüllung der Aufgaben anfallen würden.

2. *Neben den politischen Vorteilen der Integration, die unabhängig von den Verteilungswirkungen und den fiskalischen Haushaltsberechnungen anfallen, sprechen auch ökonomische Argumente gegen das Nettosaldokonzept.¹⁵*

Aus dem Blickwinkel des »juste retour«-Denkens wird eine Haushaltsposition in der Finanziellen Vorausschau nicht mehr danach bewertet, ob sie einer gemeinsamen europäischen Politik größtmöglichen Nutzen bringen kann oder ob damit ein europäischer Mehrwert erzielt werden könnte. Statt dessen geht es nur noch darum, ob die Einzahlungen für diese europäische Politik den monetären Rückflüssen aus dem EU-Budget entsprechen. Jeder Mitgliedstaat wird sich entsprechend dieser Logik in Politikbereichen, in denen er mit hohen Rückflußquoten rechnen kann, für eine Ausweitung des Budgetrahmens einsetzen. Und überall dort, wo seine Rückflüsse wahrscheinlich unterdurchschnittlich sein werden, wird er auf Einsparungen drängen. Eine solche Haltung führt dazu, daß die notwendige inhaltliche Bewertung durch eine nationale, rein fiskalische Orientierung ersetzt wird. Eine weitere negative Folge dieser Logik ist, daß das Potential der EU-induzierten Synergie- und Effizienzsteigerungen nicht in vollem Umfang genutzt werden kann, weil die Verhandlungen zu einem insgesamt schlechteren und demzufolge langfristig auch teureren Ergebnis führen. Ein »gutes« EU-Finanzsystem sollte sich hingegen an einer effizienten Umsetzung der gemeinsamen Integrationsziele orientieren, die in Artikel 2 des EU-Vertrags bzw. Artikel I-3 des Europäischen Verfassungsvertrags (EVV) festgehalten sind.

3. *Die »juste retour«-Politik stößt bei den Verhandlungen zwangsläufig eine Diskussion über ein gerechtes Finanzierungssystem und ein faires »burden sharing« an. Dabei bleibt jedoch unklar, wie diese Gerechtigkeit des EU-Haushalts auszugestalten ist und zwischen welchen Akteuren oder Bereichen das »burden sharing« erfolgen sollte – zwischen den verschiedenen Politikbereichen, den Mitgliedstaaten oder den individuell Begünstigten?*

Zweifellos entsprechen die gegenwärtigen Abführungen einzelner Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt nicht dem derzeitigen Stand ihres nationalen Wohlstands; deutlichstes Beispiel ist Großbritannien. In erster Linie führt jedoch die Struktur der EU-Ausgaben zu einem Mißverhältnis zwischen Begünstigten und Einzahlern – sowohl zwischen den einzelnen Politikfeldern als auch zwischen den Mitgliedstaaten. Nach

¹⁴ Vgl. *Ideas Factory Europe (IFE), A Fair Solution to the UK Rebate Conundrum*, Brüssel: European Policy Center (EPC), Juli 2004 (EPC Ideas Factory Europe-Paper No. 3).

¹⁵ Vgl. Jacques Le Cacheux, *European Budget – The Poisonous Budget Debate*, Juni 2005 (Notre Europe, Studies&Research Nr. 41).

wie vor wird das EU-Budget von den beiden Blöcken der Gemeinsamen Agrarpolitik und der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik dominiert, deren Anteil an den EU-Gesamtausgaben mehr als 75% beträgt. Diese beiden Politikbereiche sind aber vornehmlich redistributive Politiken zugunsten spezifischer Bevölkerungsgruppen oder einzelner Mitgliedstaaten.¹⁶

4. *Die Nettosaldo-Perspektive verliert das integrationspolitische Ziel der Solidarität aus den Augen.* Die relative Einseitigkeit der EU-Ausgabenpolitik mit ihrer Konzentration auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Struktur- und Kohäsionspolitik hat gravierende Folgen: Sie führt zu einer wachsenden Unausgewogenheit zwischen Nutznießern und Finanziers und folglich zu einer Polarisierung im Kreis der Mitgliedstaaten entlang der Unterscheidung von Nettoempfängern und Nettopzahlern. Dabei ist die Verteilungsfunktion des EU-Haushalts nicht per se negativ, sondern sie entspricht der ungleichen Verteilung von Wohlfahrtsgewinnen und -verlusten in der EU, die sich im Zuge der Osterweiterung weiter verschärft hat. Der EU-Haushalt dient somit auch der Erfüllung der europäischen Solidaritätszusage, die eine normative Grundlage und ein wesentliches Ziel des europäischen Integrationsprozesses bildet.¹⁷

Der deutsche Nettosaldo

Die Bundesrepublik ist gegenwärtig größter Beitragszahler in den EU-Haushalt; sie übernimmt einen Finanzierungsanteil von mehr als 20% des Gesamthaushalts. Für die Jahre 2004 und 2005 hat die Bundesregierung einen Anteil von 20,4 bzw. 20,9% am Gesamthaushalt der EU errechnet, was Bruttoabführungen von 20.785 Mio. Euro bzw. 22.218 Mio. Euro entspricht.¹⁸ Dagegen stehen geschätzte Rückflüsse aus dem EU-Haushalt in Höhe von jeweils 10,8% oder rund 11 Mrd. Euro. Festzuhalten ist allerdings,

daß der deutsche Beitrag zum EU-Haushalt seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich gesunken ist; 1994 betrug der deutsche Finanzierungsanteil noch 33,7%. Umgekehrt schwanken die Rückflußquoten in der laufenden Finanzierungsperiode 2000 bis 2006 zwischen 11 und 13%. Somit hat sich seit Mitte der neunziger Jahre der negative deutsche Nettosaldo deutlich verringert.

Infolge der EU-Erweiterung werden die deutschen Bruttoabführungen aber wieder deutlich ansteigen, während die Rückflüsse allenfalls auf dem gleichen Niveau gehalten werden können. Die Kommission geht in ihren Kalkulationen der Nettosalden nach der Erweiterung davon aus, daß eine Erhöhung des deutschen Negativsaldos von derzeit 0,36% auf 0,54% des deutschen BNE zu erwarten ist. Die Bundesregierung prognostiziert in ihren Berechnungen eine deutliche Erhöhung der deutschen Zahlungen an den EU-Haushalt; demnach könnte der Anteil der Bruttoabführungen an die EU im Bundeshaushalt von 8% im Jahr 2003 auf nahezu 15% im Jahr 2013 anwachsen, was einen Anstieg von heute 22 Mrd. Euro auf circa 40 Mrd. Euro bedeuten würde.

Die Rückflußquoten variieren sehr stark zwischen den einzelnen Politikbereichen und sind von der Formulierung der spezifischen Rechtsverordnungen sowie der Qualität einzelner Projekte abhängig.¹⁹ Die deutschen Rückflußquoten sind zum Beispiel im Bereich der Transeuropäischen Netze (TEN) relativ günstig, im Bereich der Ausgaben für die Innen- und Justizpolitik aber nur gering. Die gleichzeitig stattfindenden Verhandlungen zu den spezifischen Rechtsverordnungen in den einzelnen Politikbereichen haben somit wichtige Auswirkungen auch auf das nationale Nettosaldo.

¹⁶ Vgl. Friedrich *Heinemann*, Perspektiven der zukünftigen EU-Finanzverfassung, in: *integration*, (2003) 3, S. 228–243, und Lars P. *Feld*, Viel Lärm um nichts? Die Agenda 2007 der EU aus ökonomischer Sicht, in: *integration*, (2005) 1, S. 55–67.

¹⁷ Vgl. Ines *Hartwig*/Phedon *Nicolaidis*, Ein knappes Gut? Solidarität in der erweiterten EU, in: *Osteuropa*, 54 (Mai–Juni 2004) 5–6, S. 147–159.

¹⁸ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Bundestagsdrucksache 15/5009, 2.3.2005.

¹⁹ Diese zwischen den Mitgliedstaaten variierenden Rückflußquoten hat Friedrich *Heinemann* für die Verhandlungen zu »nationalen Vorteilhaftigkeitsprofilen« zusammengestellt. Demnach würde sich das deutsche Nettosaldo zum Beispiel durch Umschichtungen aus dem Agrarhaushalt in den Bereich Forschung und Entwicklung oder in Transeuropäische Netze verbessern; Friedrich *Heinemann*, EU-Finanzplanung 2007–2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert, o.O.: Bertelsmann-Stiftung, Juni 2005.

Reformbedarf und Reformoptionen auf der Einnahmenseite

Das System zur Finanzierung des EU-Haushalts hat sich schrittweise herausgebildet. Ursprünglich wurde der Haushalt allein über Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert, 1971 folgte dann das »Eigenmittelsystem«.²⁰ Auch wenn die Einnahmequellen inzwischen als »Eigenmittel« bezeichnet werden, verfügt die EU nach wie vor über keine Finanzierungsform, über die sie autonom entscheiden könnte. Die Finanzierung der EU beruht im wesentlichen auf drei Einnahmequellen: den sogenannten traditionellen Eigenmitteln, den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und der BSP/BNE-Eigenmittelquelle.²¹ Dieses »Eigenmittelsystem« soll die Finanzierung der EU-Aufgaben ermöglichen und zugleich gerecht, transparent, kosteneffizient und einfach sein.²²

Das EU-Eigenmittelsystem

Im europäischen Primärrecht ist gegenwärtig weder der Begriff definiert, noch werden die unterschiedlichen Arten der EU-Eigenmittel explizit aufgeführt; in Artikel 269 EG-V ist lediglich das Verfahren zur Bestimmung der Eigenmittel festgelegt. Konkretisiert wird das Finanzierungssystem in den Eigenmittel-

beschlüssen.²³ Diese Beschlüsse müssen von allen Mitgliedstaaten einstimmig verabschiedet und von ihren nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Die deutliche Dominanz der nationalen Ebene über die Gemeinschaftsebene führt dazu, daß die Verantwortung für die Finanzierungsmodalitäten und die Verteilung der Finanzierungslasten eindeutig der nationalstaatlichen Ebene zugewiesen wird.

Einziges Ausnahmefeld sind die traditionellen Eigenmittel²⁴, die ein deutliches Kennzeichen der haushaltspolitischen Unabhängigkeit der EU auf der Einnahmenseite sind. Diese Autonomie ist eine finanzpolitische Konsequenz aus der Übertragung ausschließlicher Kompetenzen auf die Europäische Gemeinschaft. Durch ihre alleinige Zuständigkeit in den Bereichen Zollunion und Gemeinsame Außenhandelspolitik kann die EU auch über die Einnahmen aus diesen Politiken verfügen.²⁵ Bei der zweiten EU-Eigenmittelquelle, den Mehrwertsteuer-Abführungen, handelt es sich um Finanzierungsbeiträge aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten. Die Abführungen werden auf der Basis einer harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage für jeden Mitgliedstaat in einem komplizierten Verfahren errechnet. Bei dieser Eigenmittelquelle bestehen eine Reihe von Möglichkeiten, durch technische Modifikationen am Verfahren die Höhe der nationalen Anteile zu beeinflussen. Die BSP/BNE-Abführungen dienen in Form eines Abrufsatzes als eine Art Auffang- oder Auffüllfinanzierungsquelle zur Deckung der Differenz zwischen den Ausgaben, die im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens zwischen Rat und Parla-

20 Das System der Eigenmittel war dazu bestimmt, das ursprüngliche System der nationalen Finanzbeiträge abzulösen und die Gemeinschaft mit einem gewissen Maß an finanzieller Autonomie auszustatten. So war bereits in Artikel 210 EWG-V und in Artikel 172 EAG-V eine Ersetzung der nationalen Finanzbeiträge durch eine Finanzierung der Gemeinschaft mit eigenen Mitteln angelegt.

21 Bis zum Jahr 2003 wurde die Eigenmittelobergrenze auf der Grundlage des Eigenmittelbeschlusses vom 29. September 2000 auf 1,27% des Bruttosozialprodukts in Marktpreisen (BSP) der EU festgeschrieben. Durch die sogenannte »BNE-Verordnung« vom 15. Juli 2003 wurde der Berechnungsmodus geändert. Seitdem ist nicht mehr das BSP, sondern das Bruttonationaleinkommen zu Marktpreisen (BNE) maßgeblich. Die Eigenmittelobergrenze wurde auf 1,24% des BNE der EU festgelegt.

22 Diese Kriterien hatte der Europäische Rat in Berlin formuliert. Vgl. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Berlin, 24. und 25.3.1999, Ziffer 70. Die Kriterien fanden auch Eingang in den derzeit gültigen Eigenmittelbeschuß vom 29.9.2000.

23 Der letzte Eigenmittelbeschuß wurde am 29.9.2000 verabschiedet: Beschluß des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42-46.

24 Die traditionellen Eigenmittel speisen sich aus drei Einnahmequellen: erstens aus Agrarabschöpfungen, die bei Agrarimporten aus Drittstaaten erhoben werden, zweitens aus der Zuckerabgabe im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation für Zucker sowie drittens aus Zolleinnahmen, die durch die Anwendung des gemeinsamen Außenzolltarifs im Handel mit Drittstaaten erhoben werden.

25 Allerdings behalten die Mitgliedstaaten einen Pauschalbetrag in Höhe von 25% der Zolleinnahmen zur Deckung ihrer Erhebungskosten ein.

ment vereinbart wurden, und den Einnahmen, die der EU aus den traditionellen Eigenmitteln und den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln zur Verfügung stehen. Mit Hilfe des Abrufsatzes auf das jeweilige Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten wird der Haushalt ausgeglichen und somit dem Verbot der Kreditaufnahme durch die EU nach Artikel 268 EG-V Rechnung getragen. Diese Eigenmittelquelle hat sich mit einem derzeitigen Anteil von nahezu 75% am Eigenmittelaufkommen zur vorrangigen Finanzierungsform des EU-Budgets entwickelt und gilt als variable und zuverlässige Eigenmittelquelle. Zugleich sind die BNE-Eigenmittel gerechter und transparenter als die Mehrwertsteuereigenmittel, weil sie es ermöglichen, die Bruttoabführungen der Mitgliedstaaten und deren Wohlstand bzw. deren Anteil an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der EU direkt gegenüberzustellen. Begrenzt wird diese Finanzierungsform durch die im Eigenmittelbeschuß vereinbarte Obergrenze für Zahlungsermächtigungen von 1,24% des EU-BNE.

Seit Ende der achtziger Jahre haben sich die Finanzierungsanteile der drei Eigenmittelquellen an der Gesamtsumme des EU-Budgets grundsätzlich verändert. Steuerte die 1988 eingeführte BSP-Eigenmittelquelle noch den geringsten Anteil zur Finanzierung des EU-Haushalts bei, so hat sie sich inzwischen zur mit Abstand bedeutendsten Finanzierungsquelle entwickelt. Da der Finanzierungsanteil der traditionellen Eigenmittel auf 11,4% des EU-Haushalts im Jahr 2005 rapide abgesunken ist, finanziert sich die EU nun vornehmlich durch ein System nationaler Abführungen. Damit hat sich der Trend weg von der autonomen Finanzierung der Gemeinschaft hin zu einem intergouvernementalen Beitragssystem durchgesetzt.²⁶

Das Eigenmittelsystem soll »der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten bestmöglich Rechnung tragen«. So ist es in Ziffer 1 des Eigenmittelbeschlusses festgehalten. Zur Bewertung der angemessenen Beitragskapazitäten wird zumeist der relative Wohlstand eines Mitgliedstaates als Indikator herangezogen, das heißt der Anteil des Mitgliedstaates an der Erwirtschaftung des EU-BNE. Dieser Maßstab ist allerdings nicht unumstritten, denn indem die »gerechten« EU-Finanzierungslasten in Anlehnung an nationale Steuersysteme berechnet werden, wird zugleich das Kriterium der Leistungsfähigkeit eingeführt.²⁷ Legt

²⁶ Vgl. Sylvie Goulard/Mario Nava, A More Democratic System for Financing the EU Budget: A Challenge for the European Convention, mimeo 2002.

²⁷ So Rolf Caesar, Die deutsche Nettozahlerposition – Eine Koalition zu Lasten Dritter?, in: *ders.* (Hg.), Zur Reform der

man dennoch diesen Maßstab an, zeigt sich ein klares Ergebnis: Nahezu alle Mitgliedstaaten der EU-15 leisten zur Finanzierung der EU einen angemessenen Beitrag, der ihrem relativen Wohlstand und ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit entspricht.

Eine eklatante Ausnahme ist lediglich Großbritannien, das infolge seines Sonderrabatts einen deutlich geringeren Anteil zur Finanzierung des EU-Budgets aufbringen muß. Die größten Beitragszahler im Jahr 2004 waren – bezogen auf die Bruttoabführungen und unter Ausschluß der traditionellen Eigenmittel – die Bundesrepublik mit einem Finanzierungsanteil von 21,5%, gefolgt von Frankreich mit einem Anteil von 18,0% und Italien mit 15,2%; erst dann folgt Großbritannien mit einem Finanzierungsanteil von 11,3%. Die Bruttoabführungen aus dem Bundeshaushalt waren mit 17,8 Mrd. Euro fast doppelt so hoch wie die britischen Abführungen mit 9,4 Mrd. Euro.²⁸

Die Kommission kommt in ihren regelmäßigen Bewertungen des Eigenmittelsystems²⁹ zu einem eher ambivalenten Urteil: »Das derzeitige System hat gut funktioniert, was die Kriterien Hinlänglichkeit und Stabilität angeht, genügt aber eindeutig nicht dem Kriterium der Sichtbarkeit und Einfachheit und trägt nicht wesentlich zu einer ausgewogenen Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen in der EU bei.«³⁰

Das größte Manko des bestehenden Finanzierungssystems ist allerdings die im System angelegte Möglichkeit, die Finanzierungslasten dem einzelnen EU-Mitgliedstaat eindeutig zuzuordnen. Diese Zuordnungsmöglichkeit wird durch die wachsende Dominanz der BNE-Eigenmittelquelle noch weiter erleichtert. Das System der »eigenen Mittel« sollte aber ursprünglich diese Zuordnung gerade verhindern und die Finanzierung der EU durch nationale Beiträge ablösen. Die Folge dieser Entwicklung ist, daß jede Veränderung des Finanzierungssystems vorrangig unter dem Aspekt beurteilt wird, welche Auswirkungen sie

Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden 1997, S. 161–180 (166).

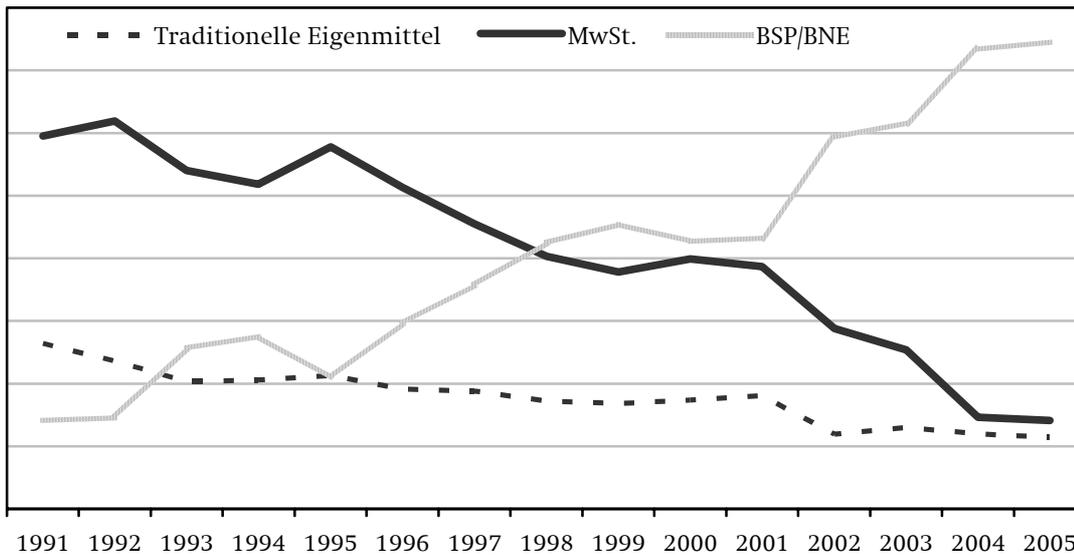
²⁸ Vgl. Europäische Kommission, Aufteilung der EU-Ausgaben 2004 nach Mitgliedstaaten, Brüssel, September 2005.

²⁹ Die Kommission legte in ihrem jüngsten Bericht zum Funktionieren des Eigenmittelsystems für ihre Bewertung sieben Kriterien an: 1. Sichtbarkeit und Einfachheit, 2. Finanzautonomie, 3. Effiziente Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen, 4. Hinlänglichkeit, 5. Kosteneffizienz, 6. Einnahmestabilität und 7. Gerechte Bruttobelastung.

³⁰ Vgl. Europäische Kommission, »Die Finanzierung der Europäischen Union«, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(2004) 505 endg./2, 6.9.2004, S. 4.

Schaubild 1

Struktur der EU-Eigenmittel 1988–2005 (in % des Gesamtvolumens)



Quelle: Berichte der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, »Die Finanzierung der Europäischen Union«, 7.10.1998 und 6.9.2004.

auf das nationale Nettosaldo haben wird. Ein solches Denken fördert jedoch weder die Effizienz noch die Transparenz oder die Legitimität des Systems.

Der britische Rabatt und der Allgemeine Korrekturmechanismus (AKM)

Das Eigenmittelsystem ist schon als solches äußerst komplex und intransparent, da die drei unterschiedlichen Finanzierungsquellen über sehr komplizierte Berechnungs- und Ausgleichsmechanismen ermittelt werden. Durch den Korrekturmechanismus zum Vorteil Großbritanniens wird das System noch erheblich komplizierter.

Der britische Beitragsrabatt

Dieser singuläre Korrekturmechanismus zugunsten Großbritanniens ist ein eklatanter Bruch mit dem System der Eigenmittel, da mit seiner Einführung die Nettosaldo-Logik formell in das Finanzierungssystem der EU integriert wurde. Der einmalige Systembruch fördert selbstverständlich bei den anderen Mitgliedstaaten die Tendenz, die gleichen Nettosaldo-Bewertungsmaßstäbe auch auf sich selbst anzuwenden und ähnliche Ausgleichsmechanismen zu fordern.

Die Sonderregelung für Großbritannien wurde eingeführt, um die strukturelle Unausgewogenheit zwischen dem relativen Wohlstand, den Zahlungen Großbritanniens an den EU-Haushalt und den geringen Rückflüssen aus dem EU-Haushalt auszugleichen.³¹ Die heute noch geltende Sonderregelung wurde 1984 vom Europäischen Rat von Fontainebleau verabschiedet und ist seither Bestandteil des Eigenmittelbeschlusses.³² Der Eigenmittelbeschluss ist unbefristet gültig und kann nur einstimmig verändert werden, so daß Großbritannien über eine starke Vetoposition verfügt. Allerdings wurde der Berechnungsmodus des Sonderrabatts mehrfach angepaßt, zuletzt

³¹ Einerseits war der Agrarsektor in Großbritannien nur sehr schwach ausgebildet, so daß die Rückflüsse aus diesem lange Zeit größten Ausgabenblock des EU-Haushalts gering blieben. Andererseits mußte Großbritannien durch seinen hohen Anteil an den MwSt-Eigenmitteln einen hohen Finanzierungsanteil leisten. Dieses strukturelle Ungleichgewicht bestand seit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1973. Eine Lösung dieses »britischen Problems« war seitdem von jeder britischen Regierung angemahnt worden. Vgl. Bernhard May, *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, 2. Auflage, Bonn 1995, S. 46ff; *Europäische Kommission*, *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*, Brüssel 2002, S. 28ff.

³² Vgl. Eigenmittelbeschluss vom 7.5.1985, ABl. L 128.

im Zuge der Agenda-2000-Verhandlungen durch den Europäischen Rat in Berlin im März 1999.³³

Der britische Ausgleichsmechanismus sieht derzeit eine Erstattung in Höhe von 66% des Nettobeitrages vor, an deren Finanzierung sich alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens selbst beteiligen.³⁴ Die Europäische Kommission hat für die Jahre 2000 bis 2004 eine Gesamtrabattsumme von rund 26,15 Mrd. Euro zugunsten Großbritanniens errechnet. Die Bundesrepublik konnte bereits bei der Einführung des Rabatts 1984 eine Sonderregelung durchsetzen, die den deutschen Anteil an der Finanzierung des britischen Korrekturmechanismus begrenzt. Dieser Rabatt auf den Rabatt betrug zunächst 30% des ursprünglich errechneten deutschen Finanzierungsanteils am britischen Ausgleichsmechanismus. Im Zuge des Gesamtkompromisses zur Agenda 2000 wurde er zuletzt auf 25% des normalen Finanzierungsanteils festgesetzt und zugunsten der Niederlande, Österreichs und Schwedens ausgeweitet. Aufgrund dieses Rabatts auf den Rabatt einiger Mitgliedstaaten müssen seit 2002 Frankreich, Italien und Spanien den mit Abstand größten Anteil zur Finanzierung des britischen Rabatts beisteuern.³⁵

Mittlerweile können auch andere Mitgliedstaaten für sich in Anspruch nehmen, daß ihre derzeitige Situation mit der Lage Großbritanniens im Jahr 1985 vergleichbar ist. Während Großbritannien im Jahr 1984 mit einem Pro-Kopf-BNE von 90,6% des EU-Durchschnitts den geringsten Wohlstand der Nettobeitragszahler aufwies, befand es sich 2003 mit 111,2% auf dem relativ höchsten Wohlstandsniveau der Nettobeitragszahler. Im gleichen Zeitraum verlief die Entwicklung in Deutschland genau umgekehrt: Im Jahr 1984 konnte das Land noch einen Wohlstandswert pro Kopf von 109,6% des EU-Durchschnitts erreichen, im Jahr 2003 aber nur noch einen Wert von 98,6%, der

³³ Europäischer Rat von Fontainebleau, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, (1984) 6.

³⁴ Die Finanzierung des britischen Ausgleichsmechanismus beruht auf einem Rabatt bei den MwSt-Eigenmitteln und basiert auf einer komplizierten Berechnung. Vgl. Arbeitsunterlage der Kommission, Berechnung, Finanzierung, Zahlung und Einstellung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte in den Haushaltsplan gemäß Artikel 4 und 5 des Beschlusses des Rates über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, Brüssel, den 21.9.2000, Dok. 10646/00.

³⁵ Vgl. Europäische Kommission, Aufteilung der EU-Ausgaben 2004 nach Mitgliedstaaten, September 2005, Tabelle 4c, S. 131.

unter dem EU-Durchschnitt und weit unter dem Wert Großbritanniens liegt.

Wenn das derzeitige System unverändert bestehenbliebe, würden sich die Nettohaushaltssalden für den Zeitraum 2007–2013 für sämtliche Nettozahler wegen der EU-Erweiterungskosten deutlich verschlechtern. Auch zwischen den Nettozahlern würde sich eine Verschiebung ergeben. Die Niederlande würden – gemessen am Anteil des Saldos am nationalen BNE – mit –0,56% zum größten Nettobeitragszahler werden, gefolgt von Deutschland mit –0,54%. Großbritannien bliebe zwar weiterhin Nettozahler, doch sein Anteil wäre mit –0,25% des BNE aufgrund des Sonderrabatts deutlich niedriger als die jeweiligen Anteile der Niederlande und Deutschlands. Dagegen würde Großbritannien ohne seinen Sonderrabatt mit einem Anteil von –0,62% des BNE zum mit Abstand größten Nettozahler werden, gefolgt von den Niederlanden mit –0,55% und Deutschland mit –0,52% des BNE. Die Gruppe der Nettozahler würde sich weiterhin aus den gleichen Mitgliedstaaten zusammensetzen; allerdings würde Finnland nach den Berechnungen der Kommission als neuer Nettozahler hinzukommen.³⁶

Großbritannien kann aus seinem Beitragsrabatt somit zwei wichtige Vorteile ziehen: Zum einen kann es seine Nettosaldo-Position zu Lasten der anderen Mitgliedstaaten in der EU verbessern. Und zum andern eröffnen sich dadurch größere verteilungspolitische Spielräume für den nationalen Haushalt im Vergleich zu jenen der anderen Nettozahler der EU.

Der Allgemeine Korrekturmechanismus (AKM)

Anknüpfend an frühere Überlegungen hat die Europäische Kommission erneut vorgeschlagen, das derzeitige singuläre Rabattsystem zugunsten Großbritanniens durch einen Allgemeinen Korrekturmechanismus (AKM) zu ersetzen.³⁷ Der AKM soll als eine Art »Sicherheitsnetz« dafür sorgen, die Beiträge der großen Nettozahler an einem bestimmten Schwellenwert (in Prozent des BNE) zu kappen, ohne dabei

³⁶ Vgl. Europäische Kommission, »Die Finanzierung der Europäischen Union«, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(2004) 505 endg., Technical Annex, 14.7.2004.

³⁷ Vgl. Europäische Kommission, »Die Finanzierung der Europäischen Union«, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(2004) 505 endg., 14.7.2004.

Tabelle 2
Operative Haushaltssalden 2000–2004 (nach Abzug des britischen Rabatts)

	2000		2001		2002		2003		2004	
	in % BSP	in Mio. Euro	in % BSP	in Mio. Euro	in % BNE	in Mio. Euro	in % BNE	in Mio. Euro	in % BNE	in Mio. Euro
Niederlande	-0,39	-1540,3	-0,54	-2256,8	-0,43	-1956,1	-0,50	-2187,7	-0,43	-1956,1
Schweden	-0,44	-1059,5	-0,42	-973,3	-0,36	-950,4	-0,29	-743,4	-0,36	-950,4
Deutschland	-0,42	-8280,2	-0,34	-6953,3	-0,36	-7651,8	-0,24	-5041,0	-0,36	-7651,8
Luxemburg	-0,27	-56,6	-0,71	-144,1	-0,28	-56,2	-0,24	-48,6	-0,28	-56,2
Belgien	-0,09	-214,1	-0,25	-629,5	-0,28	-775,1	-0,14	-373,2	-0,28	-775,1
Großbritannien	-0,19	-2985,9	-0,04	-707,5	-0,16	-2763,3	-0,17	-2880,0	-0,16	-2763,3
Frankreich	-0,05	-739,4	-0,14	-2035,4	-0,12	-1910,9	-0,14	-2163,6	-0,12	-1910,9
Österreich	-0,22	-447,8	-0,26	-536,4	-0,15	-336,2	-0,10	-223,5	-0,15	-336,2
Dänemark	+0,15	+240,5	-0,14	-229,0	-0,11	-213,7	-0,09	-162,7	-0,11	-213,7
Italien	-0,11	-1210,1	-0,17	-1977,9	-0,06	-793,6	-0,23	-2868,5	-0,06	-793,6
Finnland	+0,22	+274,5	-0,11	-150,4	-0,01	-20,7	0,00	-4,1	-0,01	-20,7
Spanien	+0,91	+5346,8	+1,23	+7738,3	+1,21	+8733,2	+1,29	+ 8880,0	+1,21	+8733,2
Irland	+1,77	+1720,8	+1,16	+1203,1	+1,40	+1564,6	+1,51	+ 1578,2	+1,40	+1564,6
Portugal	+1,95	+2168,5	+1,52	+1794,2	+2,66	+3482,0	+2,13	+ 2694,0	+2,66	+3482,0
Griechenland	+3,66	+4433,3	+3,52	+4513,2	+2,22	+3368,2	+2,39	+ 3389,8	+2,22	+3368,2
Estland	-	-	-	-	-	-	-	-	+1,79	+145,0
Lettland	-	-	-	-	-	-	-	-	+1,82	+197,7
Litauen	-	-	-	-	-	-	-	-	+2,13	+369,3
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	+1,02	+45,0
Polen	-	-	-	-	-	-	-	-	+0,75	+1438,3
Slowakei	-	-	-	-	-	-	-	-	+0,51	+169,2
Slowenien	-	-	-	-	-	-	-	-	+0,43	+109,7
Tschechien	-	-	-	-	-	-	-	-	+0,33	+272,2
Ungarn	-	-	-	-	-	-	-	-	+0,25	+193,4
Zypern	-	-	-	-	-	-	-	-	+0,53	+63,5

Quelle: Europäische Kommission, Bericht über die Aufteilung der EU-Ausgaben 2004 nach Mitgliedstaaten, September 2005.

die Bereitstellung ausreichender Haushaltsmittel für die erweiterte Union in Frage zu stellen. Die technische Ausgestaltung dieses Allgemeinen Korrekturmechanismus, das heißt die Berechnung der nationalen Nettosalden und das Gesamterstattungsvolumen, sollten sich am System des bisherigen Sonderrabatts für Großbritannien orientieren. Damit würde das Gesamtvolumen des AKM auf maximal 7,5 Mrd. Euro begrenzt werden, wobei sich alle Mitgliedstaaten in gleichem Umfang an der Finanzierung des AKM beteiligen sollten.

Um den unvermittelten Wechsel der Nettosalden-Position Großbritanniens einerseits und die Gefahr einer Unterfinanzierung der EU andererseits auszuschließen, schlägt die Kommission zur Einführung des AKM Übergangsregelungen bis zum Jahr 2011 vor: Ein schrittweises »phasing out« Großbritanniens aus seiner Sonderrabattierung und ein schrittweises »phasing in« aller anderen Mitgliedstaaten in die Finanzierung des AKM. Ergänzend hat sie verschiedene Modelle mit unterschiedlichen Kappungsgrenzen von 0,1% bis 0,5% des EU-BNE und deren Verteilungswirkung auf die Mitgliedstaaten errechnet.³⁸ Die unterschiedlichen Szenarien der Kommission zeigen aber zugleich, daß die Niederlande, Schweden, Deutschland und Großbritannien auch dann die größten Nettoszahler der Union bleiben, wenn der AKM eingeführt wird. Verändern würde sich lediglich die Reihenfolge: Großbritannien wäre dann größter Nettoszahler, gefolgt von den Niederlanden, und an dritter Stelle stünde Deutschland.

Die wichtigsten Auswirkungen des vorgeschlagenen Allgemeinen Korrekturmechanismus liegen in einer deutlich breiteren Verteilung der Beitragslasten: Die negativen Salden für die größten Nettoszahler würden sich spürbar verringern, die Sonderposition Großbritanniens würde sich relativieren und die Finanzierungslasten für den Ausgleich zugunsten der Nettoszahler wären gleichmäßiger verteilt, da der Rabatt auf den Rabatt aufgelöst wird und die Finanzierung des AKM von allen Mitgliedstaaten getragen wird.

³⁸ Vgl. *European Commission*, Multiannual Financial Framework 2007–2013, Fiche No. 83 rev. 1 »Calculating Member States' Net Budgetary Balances«, 24.2.2005.

Korrekturmechanismen als Konsequenz des Nettosaldokonzepts

Alle Mitgliedstaaten der EU – mit Ausnahme Großbritanniens – sind der Auffassung, daß das britische Privileg abgeschafft werden sollte. Allerdings scheint die Dringlichkeit, mit der ein Mitgliedstaat auf die Abschaffung drängt, von seinem Finanzierungsanteil abhängig zu sein.³⁹

Unterschiedliche Positionen der Mitgliedstaaten zeigen sich auch bei der Frage, ob der britische Rabatt in einen Allgemeinen Korrekturmechanismus überführt werden sollte. Deutschland, die Niederlande und Schweden bewerten den Vorschlag der Kommission in einem eigenen Non-Paper als positiv, betrachten ihn aber angesichts ihrer negativen Nettosalden als nicht ausreichend. Dagegen lehnen Frankreich und Österreich diesen Mechanismus grundsätzlich ab, weil sich ihre negative Nettosaldo-Position nicht verbessern und im Falle Österreichs sogar noch verschlechtern würde. Auch in der Gruppe der Nettoempfängerstaaten sind die Positionen sehr unterschiedlich. So lehnen Finnland, Dänemark, Portugal, Spanien und einige neue Mitgliedstaaten prinzipiell einen AKM ab, da sie der Meinung sind, daß die Haushaltsungleichgewichte einzelner Mitgliedstaaten auf der Ausgabenseite durch eine strenge Haushaltsdisziplin und durch neue politische Schwerpunktsetzungen ausgeglichen werden sollten.

Allerdings würde auch ein AKM den eklatanten Systembruch in Gestalt des britischen Sonderrabatts nicht beheben. Er könnte lediglich dessen Einseitigkeit zugunsten der anderen Nettoszahler nivellieren. Mit der Einführung des AKM würde hingegen die Nettosaldo-Sichtweise vollständig in das EU-Finanzsystem integriert und der grundsätzliche Systembruch zum Bestandteil des europäischen Haushaltsacquis. Statt den Systembruch zu korrigieren, würde dadurch die Nettosaldo-Logik deutlich legitimiert. Damit wäre auch das Ziel aufgegeben, die EU mit einer größeren Finanzierungsautonomie auszustatten. Die Nettosalden sind aber nur das augenfälligste Symptom für eine unausgewogene Verteilung von Lasten und Nutzen der EU-Mitgliedschaft, jedoch keineswegs die Ursache des strukturellen Ungleichgewichts.

Das grundsätzliche Strukturproblem zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite im EU-Finanzsystem kann nicht dadurch gelöst werden, daß die Korrektur auf

³⁹ Vgl. *Rat der Europäischen Union*, Vermerk der Präsidentschaft vom 3.11.2004, Dok. 13618/04.

die Nettosaldo-Problematik beschränkt wird. Notwendig ist vielmehr eine umfassende Strukturreform des europäischen Eigenmittelsystems, die mit einer neuen Prioritätensetzung der EU-Ausgabenpolitik einhergehen muß.

Die Option einer EU-Steuer

Im Hinblick auf eine solche umfassende Reform des EU-Einnahmesystems wurde wiederholt der Vorschlag gemacht – zuletzt von der Europäischen Kommission im Juli 2004 –, eine neue steuerbasierte Eigenmittelquelle zu schaffen. Folgende Argumente werden für ein weitgehend auf Steuern basiertes Eigenmittelsystem angeführt:

- ▶ die Erhöhung der Finanzautonomie des EU-Haushalts;
- ▶ die Verbesserung der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der gemeinsamen Finanzierung der EU für die europäischen Steuerzahler und damit eine direktere finanzielle Verbindung zwischen EU-Haushalt und EU-Bürgern;
- ▶ eine Stärkung der Haushaltsdisziplin durch die direkte Rechenschaftspflicht der EU-Haushaltsbehörde (Rat und Parlament) gegenüber den Unionsbürgern;
- ▶ eine stärkere Einbindung und Verantwortlichkeit des Europäischen Parlaments für die Einnahmenseite des EU-Budgets;
- ▶ eine Orientierung der Haushaltsdebatten auf allgemeine europäische Interessen und den gemeinsamen Nutzen der Gemeinschaftspolitiken;
- ▶ schließlich eine Stärkung des Vertrauens in die EU-Finzen bei den Unionsbürgern und damit eine Erhöhung der Legitimation der EU insgesamt.

Eine steuerbasierte Einnahmequelle würde bedeuten, daß die EU über eine Eigenmittelquelle verfügen könnte, die von den Mitgliedstaaten unabhängiger ist und die ihr dadurch auch eine autonomere Finanzierung ihres Budgets ermöglicht. Um dieses Ziel zu erreichen, wäre allerdings die Entscheidung über ein angemessenes Format einer solchen steuerlichen Eigenmittelquelle erforderlich. Schließlich beruht auch das derzeitige System der Finanzierung des EU-Budgets auf Steuereinnahmen. Allerdings handelt es sich dabei um national erhobene Steuern, die über den Umweg der nationalen Haushalte an den EU-Haushalt abgeführt werden. Eine steuerbasierte EU-Eigenmittelquelle sollte sich von diesem System gerade da-

durch unterscheiden, daß eine Zuordnung zu den nationalen Haushalten nicht mehr möglich sein sollte und damit der nationale Blick auf die Nettosalden verstellt würde.

Die Einführung einer neuen steuerlichen Eigenmittelquelle sollte jedoch nicht darauf abzielen, die Abführungen der EU-Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt komplett zu ersetzen. Eine solche Veränderung würde nämlich die Notwendigkeit eines fundamentalen Anpassungs- und Reformbedarfs nach sich ziehen: Mit einer rein steuerlichen Eigenmittelfinanzierung wäre das EU-Budget unmittelbar an die konjunkturellen Schwankungen der europäischen Volkswirtschaften gebunden, was wiederum zu einem parallelen Schwanken des EU-Haushaltsvolumens führen würde. Um längerfristige Programme verlässlich finanzieren zu können, müßte die EU dann auch die Möglichkeit erhalten, Kredite aufzunehmen. Derzeit ist diese Kreditfinanzierung nach Artikel 269 EG-V ausgeschlossen; der Haushaltsplan muß gemäß Artikel 268 EG-V in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Die Ausgleichsfunktion zwischen Einnahmen und Ausgaben übernimmt die BNE-Eigenmittelquelle, deren Abrufsatz variabel je nach Finanzierungsbedarf angepaßt wird. Die Kommission schlägt deshalb einen schrittweisen Ansatz vor, »bei dem eine im Umfang begrenzte BNE-Einnahme beibehalten und gleichzeitig der Anteil der auf Steuern beruhenden Ressourcen erhöht wird...«.⁴⁰

Mit der Einführung einer steuerlichen Eigenmittelquelle sind unweigerlich weiterführende Fragen nach der Steuergesetzgebungs- und der Verwaltungszuständigkeit verbunden. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob die EU autonom über die Erhebung von Steuern, die Höhe des Steuersatzes sowie über die Formen und die Durchführung der Steuereintreibung entscheiden kann.

Kritiker einer EU-Steuer⁴¹ verweisen immer wieder auf die grundsätzliche integrationspolitische Weichenstellung einer solchen Maßnahme: Eine EU-Steuer wäre zunächst ein weiterer grundlegender Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Staatlichkeit, da die Erteilung einer steuerlichen Ertragskompetenz wesentliches Kennzeichen einer bundes-

⁴⁰ Europäische Kommission, »Die Finanzierung der Europäischen Union«, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(2004) 505 endg./2, Zi. 4.1. (3).

⁴¹ Vgl. Friedrich Heinemann, EU-Finanzreform 1999. Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh 1998, S. 35ff.

staatlichen Finanzverfassung ist. Zudem sei davon auszugehen, daß eine steuerliche Eigenmittelquelle – neben den nationalen, regionalen und kommunalen Steuern – potentiell zu einer zusätzlichen Steuerbelastung der Bürger führt, da eine belastungsneutrale Reduzierung der nationalen Steuerquote kaum zu erwarten sei. Daß die Kosten der europäischen Integration für jeden Bürger transparent und nachvollziehbar werden, müsse aber nicht zwangsläufig dazu führen, daß sich die europäischen Steuerzahler stärker mit der Union identifizieren, im Gegenteil könnte sich die Europaskepsis dadurch weiter verstärken. Es wäre auch möglich, daß die Schaffung einer neuen Einnahmequelle einen weiteren Zentralisierungsschub und einen steuerlichen Harmonisierungsdruck in der EU erzeugt, der wiederum einen starken Wachstumsimpuls auf den öffentlichen Sektor in der EU auslöst. Eine EU-Steuerkompetenz könnte somit die notwendige Haushaltsdisziplin auf europäischer Ebene entscheidend schwächen und den wünschenswerten Steuerwettbewerb in der EU einschränken.⁴²

Mit der Entscheidung für eine neue steuerliche Eigenmittelquelle sind demnach schwierige finanz- und integrationspolitische Grundsatzfragen verbunden.⁴³ Dabei können überzeugende politische, ökonomische und fiskalische Argumente sowohl für als auch gegen ihre Einführung angeführt werden. Um die Dominanz der Nettosalldogik zu brechen, erscheint eine fundamentale Veränderung des Eigenmittelsystems aber unerläßlich. Ebenso wichtig ist eine Verständigung auf eindeutige Eckpunkte, bevor eine neue steuerbasierte Eigenmittelquelle eingeführt wird.

Eckpunkte einer EU-Steuer

Eine EU-Steuer muß zunächst auf einer harmonisierten Bemessungsgrundlage erhoben werden, um die

⁴² Die Bundesbank bezeichnete bereits im Juli 1999 Überlegungen zu einer steuerlichen EU-Finanzierungsquelle als »fiskalische[n] Fehlentwicklungen«; vgl. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht, Juli 1999, S. 73.

⁴³ Die Europäische Kommission hat deshalb vorgeschlagen, schon während der Laufzeit der Agenda 2007 über die Einführung einer steuerlichen EU-Eigenmittelquelle und die damit verknüpften Fragen zu diskutieren. Ziel sollte dabei sein, daß die übernächste Finanzielle Vorausschau ab dem Jahr 2014 bereits auf steuerliche Eigenmittel zurückgreifen kann.

Gleichheit der Besteuerung zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen. Damit verbunden ist die Frage, welcher politischen Ebene das Recht zukommen soll, über die Bemessungsgrundlage, die Steuertarife und damit über das prognostizierte Steueraufkommen und die möglichen Verteilungswirkungen zu entscheiden. Angesichts der weitreichenden Konsequenzen für die europäischen und die nationalen Haushalte kann diese Entscheidung nur von beiden Teilen der europäischen Haushaltsbehörde, also dem Europäischen Parlament und dem Rat, gemeinsam mit den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten getroffen werden.

Zugleich besteht Einigkeit darüber, daß eine neue steuerliche EU-Eigenmittelquelle zu keiner zusätzlichen Steuerbelastung der Unionsbürger führen darf. Entsprechend sollte sie mit einer Entlastung der nationalstaatlichen Steuerquote verbunden sein. Auch muß die übermäßige Besteuerung einer Erwerbsform durch eine nationale und eine europäische Besteuerung dauerhaft ausgeschlossen werden. Andererseits sollte eine EU-Steuer so ausgestaltet sein, daß sich alle Nutznießer, also alle Unionsbürger und Unternehmen, an der Finanzierung der EU angemessen beteiligen.

Eine EU-Steuer sollte auch in ihrer Ertragskraft ausreichen, um die Finanzierung der EU zu einem überwiegenden Teil zu sichern, und sie sollte dabei in ihrem Aufkommen stabil und prognostizierbar sein. Allerdings stellt sich dann die Frage der Verteilungsgerechtigkeit neu: Wo sind bislang die Belastungen für die Abführungen an den EU-Haushalt zu finden und wo sollten bei Einführung einer EU-Steuer die Entlastungen anfallen?

Idealerweise sollte eine EU-Steuer darüber hinaus grenzüberschreitende externe Effekte der nationalen Steuerpolitiken verhindern bzw. mildern, zum Beispiel bei unterschiedlichen Treibstoff- oder Kapitalbesteuerungen, um einerseits Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen und andererseits Effizienzgewinne zu ermöglichen.

Zuletzt sollte die EU-Steuer eine unmittelbare Verbindung zwischen den Unionsbürgern und dem EU-Haushalt herstellen, um einem zentralen politischen Ziel der Europäischen Union gerecht zu werden: nämlich die Transparenz des EU-Finanzierungssystems zu erhöhen und in der Folge mittelfristig auch die Legitimation der EU zu stärken.

Unter Berücksichtigung dieser Prämissen werden grundsätzlich verschiedene Modelle einer EU-Steuer⁴⁴ diskutiert:

- ▶ Ein europäisches Steuerverbundsystem: In diesem Modell teilen sich die Mitgliedstaaten und die EU auf der Grundlage von harmonisierten Bemessungsgrundlagen und Steuererhebungstarifen das erhobene Steueraufkommen nach einer zuvor ausgehandelten Verteilungsrelation.
- ▶ Ein europäischer Steuerzuschlag, bei dem ein gemeinsam festgelegter EU-Anteil am Steueraufkommen zusätzlich zu den mitgliedstaatlichen Steuern hinzukommt. Die nationalen Steuern werden auf einer zuvor harmonisierten Bemessungsgrundlage erhoben, können aber unterschiedliche Steuertarifsätze aufweisen. Vorstellbar wäre also ein europaweit harmonisierter prozentualer Steuerzuschlag auf einen national differierenden Steuersatz bei gleicher Bemessungsgrundlage.
- ▶ Ein eigenes europäisches Steuersystem und damit die manifeste Trennung des Steuererhebungsrechts zwischen nationaler und europäischer Ebene. Da die EU über keine eigene Steuerverwaltung verfügt, würden allenfalls die Steuereintreibung und die -durchsetzung bei den mitgliedstaatlichen Steuerbehörden verbleiben. Die Haushaltsbehörde der EU (Ministerrat und Parlament) würde demnach autonom über die Bemessungsgrundlage und die Tarife »ihrer« Steuer entscheiden. Die nationalen Steuerbehörden wären dafür zuständig, diese Entscheidung durchzusetzen und Steuerschulden einzutreiben, die nicht in ihren Haushalt fließen.

Für die Einführung einer EU-Steuer unter den vor genannten Prämissen würden sich verschiedene Steuerarten anbieten. Seit Anfang der neunziger Jahre werden vor allem drei grundsätzliche Optionen diskutiert:

1. Die Einführung einer gänzlich neuen EU-Verbrauchssteuer, wobei verschiedene Güter wie Tabak, Alkohol oder Kraftstoffe (Benzin, Diesel, Kerosin) in Frage kämen. Auch eine eigene CO₂-Abgabe der EU wurde vorgeschlagen, um eine umweltpolitische Steuerungswirkung zugunsten des öffentlichen Gutes »Natur und Umwelt« zu fördern.

Die Kommission hat in ihren jüngsten Überlegungen die Besteuerung von Energieerzeugnissen ausführlich

diskutiert. Auf der Basis der 2003 harmonisierten Steuerbemessungsgrundlage für Energieerzeugnisse könnte eine EU-Steuer auf Kraftstoff im Straßenverkehr (Benzin, Diesel und Erdgas für Verkehrszwecke) sowie ergänzend auf Flugkraftstoff erhoben werden. Dabei wäre es durchaus möglich, die Steuertarife zwischen den einzelnen Kraftstoffen unterschiedlich zu bemessen. Diese Option würde eine ausreichende Ertragskraft von mehr als 50% des EU-Haushalts garantieren und könnte kurzfristig (das heißt in circa drei bis sechs Jahren) eingeführt werden. Die Kalkulation der Kommission belegt eine Kongruenz von Steueraufkommen (bei einem Steuersatz von 330 Euro auf 1000 Liter Kraftstoff) und dem Anteil am BNE. Damit würde sich auch eine – gemessen an den Nettosalen – akzeptable Verteilung der Finanzierungslasten ergeben. Andererseits läßt diese Option aber grundlegende Fragen unbeantwortet, und zwar

- a. wie eine solche EU-Steuer ohne zusätzliche Gesamtsteuerbelastung für den EU-Bürger möglich wäre – angesichts der Abhängigkeit der nationalen Haushalte von dieser wichtigen Steuer-Einnahmequelle,
- b. wie das europäische Transportgewerbe und die Luftfahrtunternehmen entlastet werden könnten, die als kommerzielle Sparten vorrangig von dieser EU-Steuer betroffen wären und überproportional zur Finanzierung des EU-Haushalts beitragen sollten,
- c. wie bei der nationalen Steuerquote eine gleich hohe Entlastung für den Steuerzahler aussehen könnte, zumal eine Umlegung der zusätzlichen Transportkosten auf den Endverbraucher wahrscheinlich wäre. Diese kämen zusätzlich zu den Mehrkosten der privaten Kraftfahrer hinzu, so daß weiterreichende Konsequenzen für die Kaufkraft zu erwarten wären.

2. Die Koppelung einer EU-Steuer an die Besteuerung von Unternehmen, zum Beispiel an das Körperschaftssteueraufkommen.

Auch diese Option eines europäischen Anteils an einer national festgelegten Steuereinnahmequelle würde eine weitere Harmonisierung der Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage und gegebenenfalls der Steuersätze erforderlich machen.⁴⁵ Eine Einigung auf einheitliche Bilanzierungsstandards, Bemessungsgrundlagen und Steuersätze erscheint aber angesichts der andauernden schwierigen Verhandlungen zwischen

⁴⁴ Vgl. Guido Raddatz/Gerhard Schick, Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung, Berlin: Stiftung Marktwirtschaft, August 2003 (Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 77).

⁴⁵ Die Kommission führt aus, daß diese Option die Anwendung eines Mindeststeuersatzes auf einer harmonisierten Steuerbemessungsgrundlage implizieren würde.

den Mitgliedstaaten derzeit höchst unwahrscheinlich. Die Kommission rechnet bei diesem Modell mit einer hohen Ertragsquote, die zur Finanzierung des EU-Haushalts unter 25% des gesamten Körperschaftsteueraufkommens in der EU liegen würde. Allerdings geht sie auch davon aus, daß die Umsetzung dieser Option aus politischer und administrativer Sicht am meisten Zeit beanspruchen würde.

3. *Die Einführung einer echten Mehrwertsteuer-Einnahmequelle, die eine für jeden Unionsbürger sichtbare direkte Verbindung zur Finanzierung des EU-Haushalts herstellen würde.*

Diese echten MwSt-Eigenmittel könnten über einen gemeinsamen prozentualen EU-Satz am jeweiligen nationalen MwSt-Satz für jeden Verbraucher nachvollziehbar ausgewiesen werden. Um möglichst viel Transparenz und eine unmittelbare Verbindung zwischen Steuerzahler und EU-Haushalt herzustellen, könnte auf jeder Rechnung und jeder Quittung sowohl der nationale MwSt-Satz als auch der EU-MwSt-Satz separat ausgewiesen werden. Ein EU-Satz von 1% des MwSt-Aufkommens in der EU würde nach den Berechnungen der Kommission zur Finanzierung von etwa der Hälfte des EU-Haushalts ausreichen. In der Konsequenz hätten diese echten MwSt-Eigenmittel eine weitere Harmonisierung der Mehrwertsteuersysteme in den Mitgliedstaaten zur Folge. Allerdings würde das Problem der Regressivität der MwSt-Einnahmen,⁴⁶ das zu einem bewußten Abschmelzen des Anteils der MwSt-Eigenmittel an den EU-Eigenmitteln geführt hatte, ungelöst bleiben. Zwar schließt die Kommission eine zusätzliche Steuerbelastung der Unionsbürger aus, da der EU-Anteil durch eine parallele Verringerung des nationalen Erhebungssatzes kompensiert werden sollte. Doch es stellt sich auch hier die Frage, ob die nationalen Haushalte eine Verringerung der MwSt-Einnahmen kompensieren können bzw. ob auf die Unionsbürger tatsächlich keine zusätzlichen Steuerbelastungen zukommen würden.

Bereits im europäischen Verfassungskonvent wurde intensiv über die rechtliche Möglichkeit, die fiskalische Notwendigkeit und die integrationspolitische Wünschbarkeit einer steuerbasierten Eigenmittelquelle debattiert. Dabei konnte Einigkeit darüber erzielt werden, daß die rechtliche Möglichkeit der

⁴⁶ Damit ist gemeint, daß der Anteil der MwSt-Eigenmittel bei weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten deren nationales Wohlstandsniveau im Vergleich zum EU-Durchschnitt übersteigt, sie also einen relativ höheren Finanzierungsanteil leisten müssen.

Einführung besteht. Die politische Wünschbarkeit blieb jedoch heftig umstritten, die Befürworter konnten sich nicht durchsetzen. Im Kreis der EU-15 plädieren insbesondere Belgien, Luxemburg und Portugal seit einigen Jahren für eine EU-Steuer, während die Niederlande, Österreich, Schweden, Irland und Großbritannien diese Option bislang grundsätzlich ablehnten. Im Kern geht es eben nicht nur um eine rein fiskalische Frage, sondern um eine wichtige integrationspolitische Weichenstellung, mit der die Entscheidung für oder gegen eine Stärkung der supranationalen Eigenständigkeit im europäischen Mehrebenenystem verbunden ist. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat sich das Europäische Parlament für eine interparlamentarische Konferenz mit den nationalen Parlamenten ausgesprochen, um über die Einführung eines »eigenständigen Finanzierungssystems für die Union« zu diskutieren.

Wenn die EU-Gemeinschaftsorgane Kommission und Europäisches Parlament in die Bereitstellung und Sicherung ausreichender Ressourcen zur Finanzierung der Gemeinschaftspolitiken eingebunden werden, hat das noch einen weiteren Vorteil: Es stärkt die demokratische Verantwortlichkeit der europäischen Institutionen gegenüber den Unionsbürgern und zugleich die Verpflichtung auf eine disziplinierte und effiziente Ausgabenpolitik – zumal das Europäische Parlament als gleichberechtigtes Mitentscheidungsorgan bereits über das Volumen und die Prioritäten der EU-Ausgaben mitbestimmt. Die Europaparlamentarier, die in der Öffentlichkeit häufig als reine »Ausgabenpolitiker« wahrgenommen werden, müßten bei einer transparenteren Finanzierung der EU auch für die Belastungen gegenüber den europäischen Steuerzahlern Verantwortung übernehmen. Dieses politische Argument könnte die Option eines EU-Anteils an dem Mehrwertsteueraufkommen auch für die Regierungen der skeptischen Mitgliedstaaten attraktiv machen.

Die angestrebte Transparenz und die unmittelbare Verpflichtung der europäischen Steuerzahler zur Finanzierung der europäischen Integration wäre am besten durch eine 1%ige EU-Mehrwertsteuer zu erreichen. Die bereits geschaffenen europarechtlichen Grundlagen zur Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlagen und der Mindeststeuersätze bilden eine gute Ausgangsbasis für die Verhandlungen über weitere technische Fragen dieser steuerlichen Eigenmittelquelle.

Sollte eine solche EU-Steuer eingeführt werden, dann würde die derzeitige MwSt-Eigenmittelquelle

ersetzt und die BNE-Eigenmittelquelle deutlich reduziert werden. Bei einem Finanzierungsanteil von rund 50% des EU-Budgets mit der EU-Steuer und einem fortbestehenden Anteil der traditionellen Eigenmittel von rund 11% würde eine Restfinanzierung des EU-Budgets über die BNE-Abführungen aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten von circa 40% des EU-Haushalts erforderlich bleiben. Dennoch wären deutliche Reduzierungen der direkten Bruttoabführungen aus den nationalen Haushalten an die EU die Folge.⁴⁷ Eine solche Reduktion hätte zum Beispiel für den Bundeshaushalt bedeutet, daß für das abgeschlossene Haushaltsjahr 2004 anstelle von 17,8 Mrd. Euro Abführungen als BNE- und MwSt-Eigenmittel nur noch circa 7,7 Mrd. Euro angefallen wären.⁴⁸

Korrekturen oder strukturelle Reform des EU-Eigenmittelsystems?

Das gegenwärtige EU-Eigenmittelsystem ist äußerst komplex, intransparent und wird von der »juste retour«-Logik des Nettosaldo-Konzepts dominiert. Dieses Konzept orientiert sich an nationalen fiskalischen Interessen und basiert auf der Möglichkeit, die nationalen Abführungen an den EU-Haushalt den einzelnen Mitgliedstaaten zuzuordnen. Eine Folge der »juste retour«-Logik war eine Vielzahl von Sonderregelungen, die vor allem dazu dienen, als »Stellschrauben« die Nettosalden einzelner Mitgliedstaaten zu beeinflussen.

Um ein gerechtes Modell zu garantieren, sollten sich jedoch die Unionsbürger und die Mitgliedstaaten in gleichem Umfang und entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung des

EU-Budgets beteiligen. Ein möglicher Weg wäre, einen Teil der EU-Einnahmen von den Abführungen der Mitgliedstaaten abzukoppeln und zu individualisieren, das heißt die Unionsbürger individuell zur Finanzierung der EU heranzuziehen. Natürlich kann auch eine individualisierte EU-Steuer von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Nettosaldo-Logik funktionalisiert werden: weil sich das potentiell mögliche nationale Steueraufkommen verringert, weil die Gewinne der national erarbeiteten ökonomischen Leistungsfähigkeit der EU zugute kommen und weil die mitgliedstaatlichen Steuerbehörden die Einziehung der Steuern übernehmen müßten.

Dennoch wäre diese grundsätzliche Reform des Finanzierungssystems sinnvoll, damit die Finanzierungskosten der EU für jeden Bürger unmittelbar nachvollziehbar und spürbar werden. Bei der Einführung dieses Modells wäre zugleich absehbar, daß der politische Druck zur Wahrung einer strikteren Haushaltsdisziplin und zur Verfolgung einer gebremsten europäischen Ausgabenpolitik stärker wird. Mittelfristig könnte dies auch eine reformierte Ausgabenstruktur des EU-Budgets nach sich ziehen.

⁴⁷ Auf der Grundlage der aktuellsten Zahlen der Europäischen Kommission zu den mitgliedstaatlichen Abführungen an den EU-Haushalt für das Jahr 2004 würde der BNE-Finanzierungsanteil von rund 82,7 Mrd. auf 39,5 Mrd. Euro oder um rund 47% zurückgefahren. Diese Berechnung stellt nur einen Annäherungswert dar, denn die mit 50% angesetzte steuerbasierte EU-Finanzierung ist naturgemäß volatil, dementsprechend würde auch der BNE-Anteil schwanken. Zugleich bietet diese Berechnung auch nur eine ungefähre Richtgröße, da das gesamte Haushaltsvolumen und damit das benötigte Volumen der BNE-Eigenmittel noch offen ist.

⁴⁸ Die einprozentige Abspaltung des Mehrwertsteuer-aufkommens als direkte EU-Eigenmittelquelle würde allerdings auch bedeuten, daß die derzeit geltende Umsatzsteuer-Verteilung in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu verhandelt werden muß (unter Einbeziehung der Umsatzsteueranteile der Kommunen und der Rentenversicherung).

Reformbedarf und Reformoptionen auf der Ausgabenseite

In der Finanziellen Vorausschau spiegeln sich die politischen Prioritäten der EU in den Haushaltsrubriken und deren Mittelausstattung wider. Die herausragenden politischen Prioritäten der Union sind demnach die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die europäischen Strukturfonds, die gegenwärtig die weitaus größten Ausgabenblöcke des EU-Budgets bilden.

Das Finanzmittelvolumen, über das die EU jährlich verfügen kann, hat sich zwischen 1958 und 2004 von 7,3 Mio. Euro auf rund 100 Mrd. Euro erhöht.⁴⁹ Allerdings ist das Gesamtniveau des EU-Haushalts begrenzt: zum einen durch die Festlegung der Eigenmittelobergrenze auf 1,24% des EU-BNE und zum anderen durch die Haushaltsansätze im Rahmen der Finanziellen Vorausschau. Diese maximalen Ausgabenobergrenzen wurden in den Haushalten der EU aber in den letzten Jahren nicht ausgeschöpft, sondern regelmäßig unterschritten. Seit Beginn der laufenden Finanzperiode 2000–2006 haben die Haushalte den Grenzwert von 1,0% des EU-BNE nicht überschritten.

Aus der nationalen Sicht des »juste retour«-Prinzips ist die Höhe der Rückflüsse in die Mitgliedstaaten von ausschlaggebender Bedeutung. Bislang waren die größten EU-Mitgliedstaaten der EU-15 in absoluten Zahlen auch die am stärksten Begünstigten. Spanien, Hauptnutznießer der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds, erhielt im Jahr 2004 16,3 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt bzw. 17,8% aller operativen EU-Ausgaben, gefolgt von Frankreich, dem größten Nutznießer der GAP, mit insgesamt 12,9 Mrd. Euro bzw. 14,1% der operativen EU-Ausgaben. Diesen beiden Mitgliedstaaten folgen Deutschland (ebenfalls 11,7 Mrd. Euro bzw. 12,8%), Italien (10,3 Mrd. Euro bzw. 11,3%) und Großbritannien (7,1 Mrd. Euro bzw. 7,8%).⁵⁰

Die relative Bedeutung dieser EU-Gelder für die Mitgliedstaaten zeigt sich jedoch am deutlichsten, wenn sie in Beziehung gesetzt werden zur ökonomischen Leistungsfähigkeit und zur Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten, also an der Pro-Kopf-Ver-

teilung der operativen EU-Ausgaben sowie dem Anteil am nationalen BNE gemessen werden. Den größten Anteil der operativen EU-Ausgaben – gemessen am nationalen BNE – erhielten im Jahr 2004 Portugal, das 3,64% seines BNE aus EU-Mitteln finanzierte, Griechenland mit einem Anteil von 3,18%, Italien mit 2,38% und Spanien mit 2,19%. Bei der Pro-Kopf-Verteilung liegen die vier Kohäsionsländer Portugal, Griechenland, Spanien und Irland deutlich über dem EU-25-Durchschnitt von 190 Euro pro Einwohner. Irland erhielt im Jahr 2004 688 Euro pro Einwohner, gefolgt von Griechenland mit 524 Euro, Portugal mit 420 Euro und Spanien mit 385 Euro je Einwohner. Polen als größtes neues EU-Mitglied erhielt lediglich 70 Euro pro Einwohner, während Luxemburg mit 302 Euro, Dänemark mit 286 Euro, Finnland mit 258 Euro und Frankreich mit 209 Euro je Einwohner deutlich über dem EU-25-Durchschnitt lagen.⁵¹

Um die Verteilungsgerechtigkeit zwischen armen und reichen Mitgliedstaaten angemessen bewerten zu können, müssen die operativen EU-Ausgaben in Beziehung zum relativen Wohlstand gesetzt werden, gemessen in BNE pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS). Dabei zeigt sich, daß auch Staaten mit einem hohen Wohlstandsniveau in der EU-15 in den Genuß von EU-Geldern kommen. Das durchschnittliche Wohlstandsniveau der Einkommensverteilung lag bei 24.757 Euro pro Kopf im Jahr 2003. Luxemburg konnte das mit Abstand höchste BNE pro Kopf von 44.833 Euro erwirtschaften und erhielt dennoch eine überdurchschnittliche Pro-Kopf-Förderung durch die EU. Noch drastischer ist dieses Mißverhältnis im Falle Irlands, das im Jahr 2003 mit 28.100 Euro ein ähnlich hohes Wohlstandsniveau pro Kopf erzielte wie die Nettozahler Großbritannien, Schweden und die Niederlande und das dennoch die höchste Pro-Kopf-Förderung der EU-15 erhielt.

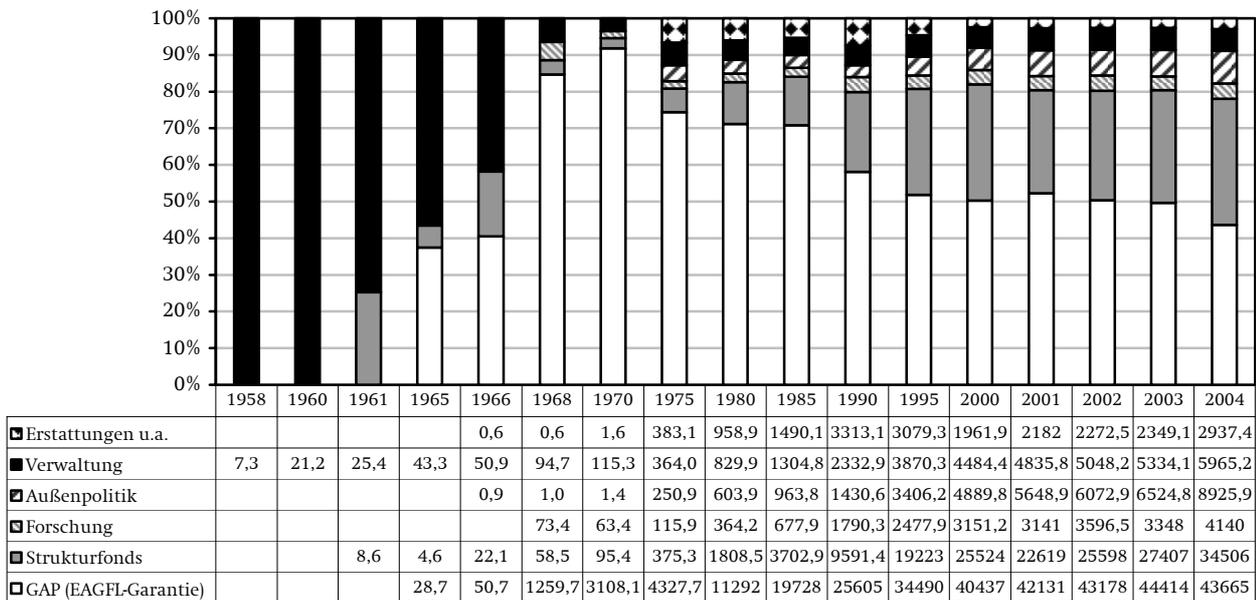
Diese unausgewogene Ausgabenpolitik der EU in bezug auf die Verteilung unter den Mitgliedstaaten hat ihre Hauptursache vor allem in der Konzentration auf die beiden Ausgabenkategorien GAP und Struktur-

⁴⁹ Vgl. *European Commission*, Financial Report 2004, Annex I, The Budget of the European Union, Historical Tables (1958–2004).

⁵⁰ Vgl. *Europäische Kommission*, Aufteilung der EU-Ausgaben nach Mitgliedstaaten 2004, Brüssel, September 2005.

⁵¹ Eigene Berechnungen auf der Grundlage des Berichts der Europäischen Kommission zur Aufteilung nach Mitgliedstaaten 2004 und der Eurostat-Bevölkerungszahlen 2004.

Schaubild 2
Entwicklung der Ausgabenstruktur des EU-Haushalts (in Mio. Euro)



Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht 2004, Anhang I: Der Haushalt der Europäischen Union, Historische Tabellen (1958–2004), Brüssel 2005.

fonds. Umstritten ist dabei die Schwerpunktsetzung der EU-Ausgabenpolitik auf die GAP.

Der größte Ausgabenblock – die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Die gemeinsame europäische Landwirtschaftspolitik war stets ein Politikfeld, dessen Bedeutung über die reine Regulierung und Finanzierung dieses Bereichs hinausreichte. Das Sonderregime in der GAP begründete eine protektionistische Agrarpreispolitik, mit der schrittweise der notwendige Strukturwandel in der europäischen Landwirtschaft begleitet und durch eine landwirtschaftliche Sozialpolitik abgedeckt werden konnte. Zugleich entwickelte sich Europa von einem Agrargüterimporteur zu einem der bedeutendsten Exporteure auf den Weltagrarmärkten. Die Finanzierung der GAP orientiert sich am Prinzip der finanziellen Solidarität in der EU und erfolgt demnach aus dem EU-Haushalt.⁵² Allerdings wurde die GAP zur

⁵² Die GAP wird aus einem Fonds, dem EAGFL finanziert, der sich aus zwei Abteilungen zusammensetzt: der Abteilung Garantie und der Abteilung Ausrichtung. Die beiden Abteilungen basieren auf verschiedenen Verordnungen und verfolgen unterschiedliche Ziele. Aus der Abteilung Garantie

teuersten Gemeinschaftspolitik, die immer wieder zu internen Krisen und Konflikten führte und externe Angriffspunkte in den internationalen Welthandelsrunden bot.

Mit der GAP werden innerhalb der Union umfangreiche Finanzmittel umverteilt; allerdings ist die Verteilung der Kosten der Agrarpolitik zwischen den Mitgliedstaaten nur eine Facette unter anderen. So werden die EU-Haushaltsmittel der GAP nicht nur zwischen neuen und alten Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben ungleich verteilt, auch weil die Förderung der verschiedenen landwirtschaftlichen Produkte bzw. Marktsegmente sehr unterschiedlich in den einzelnen Marktordnungen geregelt ist. Häufig wird deshalb kritisiert, daß ein Großteil der EU-Ausgaben aus dem

werden Ausgaben zur Steuerung und Stützung der Agrarmärkte einschließlich der direkten Einkommensbeihilfen für die Landwirte und die Ausfuhrerstattungen finanziert. Darüber hinaus finanziert der Fonds seit 1999 auch einen Teil der Strukturpolitik im ländlichen Raum als zweite Säule der GAP. Die Abteilung Ausrichtung als Teil der europäischen Strukturfonds kofinanziert hingegen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, wie Vorruhestandsbeihilfen, Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstungen oder Beihilfen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum.

Agrarbudget nicht bei der eigentlichen Zielgruppe – den Landwirten – ankomme, sondern bei der Nahrungsmittelindustrie, dem Lebensmittelhandel und den Exporteuren hängenbleibe.⁵³

Hinzu kommt, daß einerseits die europäischen Verbraucher im Vergleich zum Weltmarktniveau höhere Preise zahlen müssen, da die europäischen Marktordnungen garantierte Abnahmepreise festlegen. Andererseits führen Ausfuhrerstattungen und der Schutz der Erzeugnisse der EU-Landwirte vor der billigeren Konkurrenz der Weltmarktprodukte dazu, daß nach dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz die Kosten der GAP zum Teil auf Drittländer externalisiert werden.

Mit der McSharry-Reform 1992, der Fischler-Reform 1999 und der jüngsten Luxemburger Reform 2003 hat die EU die europäischen Agrarmärkte stärker für die internationalen Konkurrenten geöffnet und zugleich die GAP in die Weltagrarmärkte integriert. Im Zentrum dieser Reformschritte steht die Entkoppelung der direkten Einkommensbeihilfen an die Landwirte von der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse.⁵⁴ Damit wurde die Förderpolitik der GAP von einer protektionistischen und produktionsbezogenen Preisstützungspolitik auf eine direkte betriebsbezogene Einkommensbeihilfe umorientiert. Die jüngste Reform verknüpft zudem die Auszahlung der Direktzahlungen mit der Einhaltung von europäischen und nationalen Standards beim Umwelt- und Tierschutz sowie in der Lebensmittel- und der Betriebssicherheit (*cross compliance*) und verstärkt überdies die finanzielle Förderung der »zweiten Säule« der GAP, also der Entwicklung des ländlichen Raums (Modulation).

Die Reformen der GAP hatten jedoch nicht primär das Ziel, die Dominanz der Agrarausgaben im EU-Haushalt drastisch zu reduzieren. Im Zuge der Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und den Weltagrarmarktpreisen wird die Berechnung der direkten Einkommensbeihilfen lediglich vorher-

sehbarer und damit auch das Volumen der Agrarausgaben kalkulierbarer.

Struktureller Reformbedarf in der GAP

Der aktuelle Haushaltsplan für das Jahr 2006 sieht für Rubrik 1 (Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes) Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 51.412 Mio. Euro vor, davon 43.641 Mio. Euro für Direktbeihilfen und Agrarmarktorganisationen sowie 7.771 Mio. Euro für die Entwicklung des ländlichen Raums (Teilrubrik 1b). Dies entspricht einer Steigerung um 3,5% gegenüber dem Jahr 2005. Der Landwirtschaftssektor nimmt folglich mit 42,6% des EU-Budgets noch immer den größten Anteil ein. Stellt man den Anteil des landwirtschaftlichen Sektors in Relation zu anderen Wirtschaftskennziffern, kann man hier von einer übermäßig starken Förderung durch EU-Gelder sprechen. Der Anteil des landwirtschaftlichen Sektors am BSP der EU-15 betrug im Jahr 2003 1,6%;⁵⁵ im Jahr 2004 erwirtschaftete der landwirtschaftliche Sektor 2,45% der EU-15-Bruttowertschöpfung.⁵⁶ Dagegen lag der Anteil der Beschäftigten im Landwirtschaftssektor im Jahr 2003 lediglich bei 4% aller Erwerbstätigen der EU-15 (bzw. 5,2% der EU-25).

Der Agrarbericht 2005 der Bundesregierung⁵⁷ stellt für die GAP eine Nettosalden-Berechnung für das Jahr 2003 vor. Demnach ist Deutschland, gefolgt von Großbritannien, den Niederlanden und Italien, der größte Nettozahler mit einem negativen Saldo von 4,3 Mrd. Euro, wenn man den Finanzierungsanteil an den direkten Einkommensbeihilfen und den Ausgaben zur Marktregulierung (EAGFL-Garantie-Fonds) mit den Rückflüssen aus diesem Fonds verrechnet.

Nutznieser der GAP sind die Mitgliedstaaten mit einem starken landwirtschaftlichen Sektor: vor allem Frankreich, aber auch Griechenland, Irland und Spanien. Frankreich erhielt im Jahr 2004 rund 9,4 Mrd. Euro oder 21,6% des gesamten EU-Agrar-

⁵³ Vgl. Richard Baldwin, *The Real Budget Battle*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Juni 2005 (CEPS Policy Brief Nr. 75); auch Fiona Harvey, *CAP Increases Inequalities between Rich and Poor*, in: *Financial Times*, 19.8.2005, S. 4.

⁵⁴ Danach werden die Direktzahlungen für Rindfleisch, Milch, Getreide, Ölsaaten, Tabak und Hopfen nicht mehr aufgrund der aktuellen Produktion, sondern anhand festgelegter Referenzdaten berechnet. Vgl. hierzu den Überblick von Dieter Kirschke und Gerald Weber, *Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU*, in: *Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht*, (2004) 10, S. 63–75.

⁵⁵ Bezogen auf die EU-25 liegt der Anteil ebenfalls bei lediglich 1,6% des EU-BSP. Vgl. *European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2004*, Februar 2005.

⁵⁶ Der landwirtschaftliche Sektor erbrachte zur Bruttowertschöpfung der EU-25 lediglich 2,55%. Eigene Berechnung basierend auf den makroökonomischen Daten von Eurostat.

⁵⁷ Vgl. *Agrarpolitischer Bericht 2005 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4801*, S. 78.

haushalts.⁵⁸ Im Jahr 2004 lag der französische Finanzierungsbeitrag, also die Summe der MwSt- und der BNE-Eigenmittelzahlungen, bei rund 18%, während die Rückflußquote aus dem Agrarbudget für Direktbeihilfen, Ausfuhrerstattung und Lagerkosten⁵⁹ 23,3% betrug. Die Fortführung dieser Zahlungen aus dem EU-Haushalt wird allerdings auch für Frankreich nicht sakrosankt bleiben. Zum einen ist der Anteil des landwirtschaftlichen Sektors an der nationalen Wirtschaftsleistung gering: in Frankreich betrug der Anteil der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei am BSP im Jahr 2003 lediglich 2% bei einem Beschäftigtenanteil von 4,3%.⁶⁰ Zum anderen ist bereits heute absehbar, daß sich das positive Saldo Frankreichs im Bereich der GAP durch die Osterweiterung der EU nach 2013 deutlich verschlechtern wird.⁶¹ Deshalb wird mittelfristig auch das französische Interesse nachlassen, die GAP mit den gegenwärtigen Strukturen fortzuführen. Zudem könnten die anstehenden Erweiterungsschritte der EU, insbesondere die Perspektive einer Aufnahme der Türkei, das Interesse Frankreichs an einer Umschichtung der Agrarausgaben weiter steigern.

Die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa können gegenwärtig nicht zum Kreis der überproportional Begünstigten gezählt werden, da die EU-15 bei den Erweiterungsverhandlungen darauf bestanden hat, die Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten schrittweise einzuführen. Die landwirtschaftlichen Direktzahlungen wurden im Jahr 2004 zunächst mit 25% der Prämien pro Fläche gewährt und werden in zehn Jahren in 5%- und 10%-Schritten auf 100% des EU-Förderniveaus angehoben. Polen als neues EU-Mitglied mit dem größten Agrarsektor erhielt im ersten Jahr seiner Mitgliedschaft aus dem EU-Agrarhaushalt insgesamt rund 300 Mio. Euro, was einem Anteil von 0,7% aller EU-Agrarausgaben im Jahr 2004 entspricht. Die volle Last der erweiterungsbedingten Kosten für den EU-Agrarhaushalt wird erst

im übernächsten Finanzrahmen, das heißt ab 2014, in jeder Beziehung spürbar werden.

Frühestens zu diesem Zeitpunkt könnte auch die agrarisch geprägte Türkei als neues Mitglied in die EU aufgenommen werden.⁶² Unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen werden die jährlichen Kosten einer Aufnahme der Türkei in die GAP in verschiedenen Studien auf über 8 Mrd. Euro kalkuliert.⁶³ Die Europäische Kommission kam in ihrer Impact-Studie zu den möglichen Implikationen einer EU-Mitgliedschaft der Türkei zu der Schlußfolgerung, daß nach möglichen Übergangsfristen bis 2025 die jährlichen Kosten der vollen Direktzahlungen und der Marktausgaben zu heutigen Preisen (2004) bei 5,3 Mrd. Euro bzw. 660 Mio. Euro liegen könnten.⁶⁴

Angesichts der angestrebten Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltagrarmärkten wäre eine Neuorientierung der GAP auf produktionsunabhängige direkte Einkommensbeihilfen an die europäischen Landwirte sinnvoll. Dabei stellt sich auch die berechtigte Frage, warum ein relativ kleiner Wirtschaftszweig mit einem relativ kleinen Beschäftigungsanteil fortdauernd überproportional durch den gemeinschaftlichen Haushalt gefördert werden soll.

Nationale Kofinanzierung als zentrale Reformoption

Für die Finanzielle Vorausschau 2007–2014 hat die Kommission ihrem Vorschlag die Einigung des Europäischen Rats vom Oktober 2002 zur Gemeinsamen Agrarpolitik zugrunde gelegt, die auf einem deutsch-französischen Kompromiß basiert. Demnach sollen die Ausgaben für die Direktzahlungen und Marktordnungen im Agrarbereich zurückgehen: Ihr Anteil an den Verpflichtungsermächtigungen im EU-Haushalt soll von 36,2% im Jahr 2006 auf einen durchschnittlichen Wert von 29,4% für den Zeitraum 2007–2013 sinken. Die Finanzmittel in der »zweiten Säule« der GAP, die zur Förderung der ländlichen Entwicklung eingesetzt werden, sollen allerdings im gleichen Zeitraum deutlich ansteigen. Eine Folge der Umschich-

58 Nicht ohne Grund spricht man in Großbritannien deshalb von »French rebates« oder vom »French cheque«.

59 Nicht eingerechnet sind die EU-Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums und sonstige Zahlungen aus dem Agrarbudget.

60 Der Anteil der deutschen Landwirtschaft am BSP lag mit 0,7% genauso niedrig wie der Anteil der britischen Landwirtschaft.

61 Vgl. Friedrich Heinemann/Maxime Lefebvre, Deutsch-französische Überlegungen zur Zukunft des EU-Haushalts, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, November 2004 (DGAP-Analyse Nr. 31), S. 12.

62 Vgl. zur türkischen Agrarpolitik: *European Commission, Directorate-General for Agriculture, Situation in the Candidate Countries, Country Report Turkey*, Brüssel, November 2003.

63 Wolfgang Quatisser/Steve Wood, *EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*, München, Oktober 2004 (Forost Arbeitspapier Nr. 25), S. 45ff.

64 *Europäische Kommission*, Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der EU, Arbeitsdokument, Brüssel, 6.10.2004, SEK (2004) 1202, S. 38.

tung der Ressourcen von der ersten in die zweite Säule der GAP ist zugleich eine Veränderung des Finanzierungsmodus bei den EU-Agrarausgaben. Die Programme zur ländlichen Entwicklung im Bereich der zweiten Säule werden nämlich je nach Entwicklungsstand der geförderten Region mit nationalen Haushaltsmitteln in Höhe von 25% bis zu 50% der Fördersumme kofinanziert. Im Ergebnis würde der Anteil der GAP an den Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2013 dennoch bei 31,8% liegen. Über die Gesamtlaufzeit der finanziellen Vorausschau sollte sich der Anteil der Agrarausgaben an den Haushalten zwischen circa 40% im Jahr 2007 und circa 35% im Jahr 2013 bewegen.

Indem sich die Kommission darauf verständigt hat, den Brüsseler Agrarkompromiß von 2002 nicht zur Disposition zu stellen, hat sie vorzeitig auf ein großes Einsparpotential verzichtet. Allerdings war der politische Gestaltungsspielraum zur Durchsetzung neuer Reformvorschläge im Bereich der ersten Säule der GAP durch die Luxemburger Agrarreform und die laufende WTO-Verhandlungsrunde auch äußerst begrenzt. Auffällig ist, daß die Kommission ihren früheren Vorschlag nicht mehr aufgegriffen hat, in der ersten Säule der GAP die Kofinanzierung der Ausgaben durch die nationalen Haushalte einzuführen, wie dies bei den europäischen Strukturfonds üblich ist. Mit diesem Verzicht verringern sich die Reformoptionen und die finanziellen Handlungsspielräume für eine Neuordnung der Prioritäten auf der Ausgabenseite.

Lediglich das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung von einem »unverhältnismäßigen Mittelvolumen« für die GAP gesprochen und vorgeschlagen, »daß zur Gewährleistung des Niveaus der Unterstützung, wie es mit Beschluß des Europäischen Rates vom Oktober 2002 festgelegt wurde, die Möglichkeit einer schrittweisen Einführung des Prozesses der obligatorischen Kofinanzierung innerhalb der EU-15 genutzt werden sollte...«.⁶⁵ Das Europäische Parlament hat jedoch mit diesem Finanzierungsinstrument nicht

⁶⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments, Politische Herausforderung und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007–2013, P6_TA-Prov(2005)0224, Ziffer 49. Das Europäische Parlament spricht von der Einführung des Kofinanzierungsinstrumentes in der EU-15, weil dieses Instrument bereits im Zuge der Erweiterungsverhandlungen in den »acquis communautaire« der EU-25 eingeführt wurde. In den Beitrittsverträgen wurde den neuen Mitgliedstaaten gestattet, innerhalb bestimmter Grenzen Zuzahlungen aus nationalen Haushaltsmitteln zu den EU-Direktzahlungen an die eigenen Landwirte zu leisten.

den Versuch einer »Renationalisierung der GAP« verbunden.

Bei den Verhandlungen im Ministerrat stellte nur Schweden den Agrarkompromiß grundsätzlich in Frage; auch Großbritannien verzichtete darauf, eine Kofinanzierung der direkten Einkommensbeihilfen für die Landwirte vorzuschlagen oder andere Alternativvorschläge zur Verringerung des Agrarbudgets und zur Umschichtung der Ansätze zwischen den Ausgabenrubriken zu unterbreiten.⁶⁶ Die überproportionale Finanzierung der GAP durch den EU-Haushalt bleibt infolge des gescheiterten EU-Gipfels und der Argumentation des britischen Premiers Tony Blair aber dennoch einem deutlich gewachsenen Legitimationsdruck ausgesetzt.

Die GAP kann als sehr erfolgreiche Gemeinschaftspolitik betrachtet werden. So war es ihre ursprüngliche Aufgabe, die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichenden, kostengünstigen und hochwertigen Nahrungsmitteln zu sichern. Dieses Ziel hat die europäische Landwirtschaftspolitik bereits seit einigen Jahren erreicht und zugleich den Strukturwandel in diesem Wirtschaftssektor schonend begleitet. Mit diesem Erfolg ist allerdings auch die inhaltliche Begründung der ausschließlichen Finanzierung aus dem EU-Haushalt entfallen. Deshalb sollte sich die GAP ebenso wie alle anderen Gemeinschaftspolitiken künftig an der Zielsetzung des europäischen Mehrwerts orientieren.

Auf der Grundlage des bestehenden Gemeinschaftsrechts könnte ein größerer Teil der EU-Agrarausgaben aus den nationalen Haushalten finanziert werden, insbesondere die Direktbeihilfen und die Marktausgaben in der ersten Säule der GAP. Auch eine zusätzliche Aufstockung der Budgetmittel in der zweiten, kofinanzierten Säule der GAP zur Förderung des ländlichen Raums (Modulation) wird nur dann die erwünschte Einsparwirkung entfalten können, wenn dies zu einer entsprechenden Kürzung der Finanzansätze in der

⁶⁶ Umstritten waren im Vorfeld des Ratsgipfels lediglich einige Randfragen der GAP. So lehnte Frankreich zunächst die Einbeziehung der beiden künftigen EU-Mitglieder Rumänien und Bulgarien unter die Obergrenzen des Brüsseler Agrarkompromisses von 2002 ab. Jacques Chirac war erst beim letzten Kompromißversuch der luxemburgischen Präsidentschaft in der Nacht zum 18. Juni dazu bereit, auf diese Erhöhung des Agrarbudgets zu verzichten. Uneinigkeit herrschte auch bei der Frage, ob mögliche Kürzungen der Direktzahlungen als Folge der WTO-Verhandlungen an die Mitgliedstaaten zurückerstattet werden sollen oder zur Finanzierung anderer GAP-Maßnahmen verwendet werden können.

ersten, nicht kofinanzierten Säule führt. Dieser in der europäischen Strukturpolitik übliche Finanzierungsmodus bedeutet nicht automatisch die befürchtete Renationalisierung eines vergemeinschafteten Politikbereichs. Vielmehr könnte er eine striktere Haushaltsdisziplin und einen effizienteren Einsatz der EU-Gelder bewirken.

Die Reduzierung der Agrarausgaben aus dem EU-Budget würde zu einer Verringerung der bestehenden Haushaltsungleichgewichte führen, indem die bisherigen Nettozahler – mit Ausnahme Frankreichs – spürbar entlastet werden.⁶⁷ Eine Zustimmung Frankreichs ist deshalb allenfalls mittelfristig ab etwa 2012/13 zu erwarten, wenn das positive französische Nettosaldo in der GAP abschmilzt. Ungeachtet dessen sollte aber bereits heute ein Umdenken in dieser Frage einsetzen, da sich die Einigungsaussichten nicht verbessern, wenn die unausweichlichen Strukturreformen zur Finanzierung der GAP auf die Jahre 2012/13 verschoben werden. Denn zu diesem Zeitpunkt werden mit den neuen EU-Mitgliedern aus Mittel- und Osteuropa zusätzliche neue Begünstigte komplett in die GAP hineingewachsen sein. Die Gruppe der potentiellen Status-quo-Befürworter wird dann deutlich größer geworden sein, als sie es heute ist.

Hinzu kommt ein wichtiges verhandlungstaktisches Argument: Tony Blair hat die Verhandlungen über den britischen Beitragsrabatt erstmals direkt von Verhandlungen über eine Reduzierung der Agrarausgaben im EU-Haushalt abhängig gemacht. Um das Junktim zwischen »dem britischen und dem französischen Scheck« aufzulösen, könnte das Instrument der Kofinanzierung eine Möglichkeit bieten, beide Reduzierungsprozesse in einem parallelen Verfahren behutsam aufeinander abzustimmen.

⁶⁷ Eine Beispielrechnung auf der Basis der aktuellen Zahlen der Europäischen Kommission über die Einnahmen und Ausgaben nach Mitgliedstaaten für das Jahr 2004 zeigt folgendes Ergebnis: Bei einer nationalen Beteiligung an den Ausgaben für die Direktbeihilfen, die Ausführerstattungen und die Lagerkosten in Höhe von 25% und bei unveränderten Eigenmittelzahlungen hätte sich das positive französische Saldo in der Agrarpolitik von rund 1,95 Mrd. Euro um 488 Mio. Euro auf rund 1,46 Mrd. Euro verringert. Umgekehrt wäre der negative deutsche Saldo von 2,13 Mrd. Euro im Jahr 2004 um 532 Mio. Euro auf 1,6 Mrd. Euro zurückgegangen.

Die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik

Da der größte Ausgabenblock auf der Basis des Brüsseler Agrarkompromisses von 2002 vorzeitig festgeschrieben wurde, richtete sich die Aufmerksamkeit in den Verhandlungen auf den zweitgrößten Ausgabenblock des EU-Budgets: die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik. Gemäß Artikel 158 EG-Vertrag hat diese Politik die Aufgabe, unterschiedliche Entwicklungsstände der verschiedenen Regionen anzugleichen und insbesondere den Entwicklungsrückstand der besonders strukturschwachen Gebiete gegenüber dem EU-Durchschnitt durch gezielte Maßnahmen zu verringern (Konvergenzziel), um so den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Union zu stärken (Kohäsionsziel).

Mit den Strukturfonds werden je nach Entwicklungsstand der förderungswürdigen Regionen die Finanzmittel auf drei unterschiedliche Förderziele aufgeteilt: Die Ziele 1 und 2 sind regional ausgerichtete und geographisch abgrenzbare Ziele, Ziel 3 umfaßt horizontale Aufgaben.⁶⁸ Im wesentlichen werden diese Mittel der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik auf jene Regionen konzentriert, die den größten Entwicklungsrückstand aufweisen. Die Auszahlung der Mittel erfolgt projektgebunden, wobei Auswahl und Genehmigung der Projekte in einem mehrstufigen Planungsverfahren und im Zusammenspiel von regionaler, nationaler und europäischer Ebene erfolgen.

⁶⁸ Unter Ziel 1 fallen alle Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt; für diese Regionen werden 70% der Strukturfondsmittel reserviert. Ziel 2 betrifft Regionen mit Strukturproblemen, wie zum Beispiel im Strukturwandel begriffene Industriegebiete, ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Gebiete mit überdurchschnittlichen ökonomischen und sozialen Problemen, städtische Problemgebiete mit zum Beispiel sehr hoher Arbeitslosigkeit sowie von der Fischerei abhängige Krisengebiete; zur Finanzierung dieser Maßnahmen wurden 11,5% der Mittel angesetzt. Mit Ziel 3 sollen Bildungs- und Ausbildungs- sowie beschäftigungspolitische Maßnahmen gefördert werden; hierfür wurden 12,3% der gesamten Strukturfondsmittel vorgesehen. Hinzu kommen noch gesonderte Gemeinschaftsprogramme, mit denen die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit (Interreg), die Integration von benachteiligten Gruppen in den Arbeitsmarkt (EQUAL), die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER) sowie die Probleme von wirtschaftlichen und sozialen Brennpunkten in Städten (URBAN) gefördert werden. Für diese Sonderprogramme wurden insgesamt 5,35% der Mittel gebunden.

Um auszuschließen, daß die nationalen Struktur- ausgaben durch die europäischen Fonds vollständig ersetzt werden, sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, einen Teil der europäischen Programme aus ihren nationalen Haushalten zu finanzieren. Diese nationale Kofinanzierung⁶⁹ soll den sparsamen, effizienten und effektiven Einsatz der EU-Fördermittel durch die nationalen Verwaltungen gewährleisten. Als Finanzierungsinstrumente der europäischen Strukturförderung dienen derzeit vier Strukturfonds und ein Kohäsionsfonds.⁷⁰ Diese Fonds verfügen insgesamt mit rund 212 Mrd. Euro für den laufenden Programmplanungszeitraum von 2000 bis 2006 über ein Volumen von 0,41% des BIP der EU-15.

Die EU-Strukturfonds als Zeichen europäischer Solidarität

Die meisten Gelder aus dem Budget der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik flossen seit 2000 nach

69 Die Höhe des EU-Anteils an den Strukturmaßnahmen ist dabei für Ziel-1-Regionen mit einem Anteil zwischen mindestens 50% und maximal 75% der zuschufähigen öffentlichen Ausgaben höher als für Maßnahmen in anderen Regionen, wo die Übernahme der staatlichen Aufwendungen durch die EU-Strukturfonds auf maximal 50% begrenzt ist.

70 Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert gemäß Artikel 160 EG-V Maßnahmen zur strukturellen Anpassung rückständiger Gebiete und zur Umstellung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung, zum Beispiel Infrastrukturmaßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung von Forschung und technologischer Entwicklung sowie zum Umweltschutz. Der Europäische Sozialfonds (ESF) nach Artikel 146 EG-V ist das älteste und wichtigste Finanzinstrument der EU zur Förderung beschäftigungspolitischer Maßnahmen, etwa zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt, zur Förderung der Mobilität von Arbeitskräften oder für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL A) dient vornehmlich der zweiten Säule der GAP, das heißt zur Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Infrastruktur, Dorfsanierung, Tourismus etc.). Das Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP), als kleinstes strukturpolitisches Finanzinstrument, soll eine nachhaltige ökologische und ökonomisch rentable Bewirtschaftung der Fischbestände garantieren. Der Kohäsionsfonds fördert nach Protokoll Nr. 19 zum EG-V über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Vorhaben in den Bereichen Umweltschutz und transeuropäische Verkehrsinfrastruktur. Dieser 1993 eingeführte Fonds ist auf jene Mitgliedstaaten beschränkt, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 90% des EU-Durchschnitts liegt; dies waren bisher Spanien, Portugal, Griechenland und bis zum Jahr 2004 auch Irland.

Spanien, mit einem Anteil von rund 26,6% an den Gesamtausgaben, gefolgt von Deutschland mit einem Anteil von 14,1%, Italien (14,0%), Griechenland (11,7%) und Portugal (10,8%).⁷¹ Um die Rangfolge der größten Nutznießer zu ermitteln, ist jedoch das Verhältnis der Strukturfondszahlungen zum BIP der Mitgliedstaaten sowie die Pro-Kopf-Fördersumme aussagekräftiger. In bezug auf den Anteil der EU-Strukturfondsmittel am BIP werden Portugal mit einem Anteil von 2,88% und Griechenland mit einem Anteil von 2,57% am stärksten gefördert, gefolgt von Spanien (1,26%) und Irland (0,5%).⁷² Die Pro-Kopf-Förderung in der EU-15 soll über die gesamte Laufzeit bis 2006 für die EU-15 bei insgesamt rund 560 Euro liegen, wobei Griechenland mit 2.258 Euro, Portugal mit 2.193 Euro und Spanien mit 1.384 Euro die höchste Pro-Kopf-Förderung erhalten sollen, gefolgt von Irland mit 960 Euro pro Einwohner. Auch Deutschland und Italien erhalten aus den EU-Strukturfondsmitteln hohe Rückflüsse, die jedoch im Vergleich zu den vier Kohäsionsfondsländern für die deutsche und italienische Volkswirtschaft eine eher geringe Bedeutung haben. Der Anteil der EU-Strukturfondsmittel am italienischen BIP liegt bei 0,36% und in Deutschland sogar nur bei 0,2%; die Pro-Kopf-Fördersumme beträgt für Italien etwa 517 Euro und für Deutschland rund 360 Euro.⁷³

Die neuen Mitgliedstaaten wurden im Juni 2004 schrittweise in die Programme der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds einbezogen. Insgesamt werden 21,7 Mrd. Euro aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfondsmitteln für den Zeitraum 2004–2006 für die EU-10 zur Verfügung gestellt. Das entspricht für 2006 einer durchschnittlichen Zuwendung von 117 Euro pro Einwohner. Zugleich wurde eine Kappungsgrenze in Höhe von 4% des BIP des jeweiligen Mitgliedstaates fixiert. Begründet wurde die Begrenzung damit, daß mit diesem Satz die maxi-

71 Europäische Kommission, Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Februar 2004, Tabelle 4.1. Frankreich soll noch einen Anteil von 7,4% aller EU-Strukturfondsausgaben erhalten und Großbritannien einen Anteil von 7,8%.

72 Vgl. *European Commission*, Multiannual Financial Framework, Fiche No. 27 »Capping of Resources«, 7.10.2004.

73 Eigene Berechnung der Pro Kopf-Fördersumme auf der Grundlage der indikativen Strukturfondsmittel 2000–2006 (inklusive des Kohäsionsfonds) und den Einwohnerzahlen des Jahres 2003.

male Absorptionsfähigkeit der Volkswirtschaften der neuen Mitgliedstaaten für Fördermittel erreicht sei.⁷⁴

Für die Regionalpolitik in Deutschland hat die relative Bedeutung der europäischen Strukturfonds zugenommen, weil parallel zu dem deutlichen Anstieg des europäischen Fördervolumens – insbesondere für Infrastrukturmaßnahmen in den ostdeutschen Bundesländern – die nationalen Finanzmittel für die Strukturförderung aus der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GA) zurückgefahren wurde. Die GA-Mittel werden häufig zur Bereitstellung der nationalen Kofinanzierungsmittel verwendet. Damit ist die nationale Strukturförderung zunehmend in die Strukturen der europäischen Strukturpolitik eingebunden und wird von deren inhaltlichen Vorgaben sowie wirtschaftlichen und sozialen Schwerpunktsetzungen bestimmt. Zu berücksichtigen ist dabei, daß die strukturpolitische Höchstförderung einen beträchtlichen Anteil in den Investitionshaushalten der ostdeutschen Länder ausmacht. Die Verflechtung der nationalen und regionalen Strukturpolitik mit der europäischen Kohäsionspolitik wird durch die Vorgaben des europäischen Beihilfenrechts noch verdichtet. Die Kohärenz von Beihilfenaufsicht und nationaler Strukturpolitik ist notwendig, damit die Ziele der europäischen Strukturpolitik nicht durch nationale Fördermaßnahmen, zum Beispiel der reicheren Mitgliedstaaten, konträrkiert werden können.⁷⁵ Die Kommission legt deshalb großen Wert auf diese Kohärenz bei der Ausweisung jener Gebiete, die mit Strukturfonds gefördert werden sollen, sowie solcher Gebiete, die für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung vorgesehen sind.⁷⁶

⁷⁴ Diese Kappungsgrenze, die vom Europäischen Rat von Berlin im März 1998 generell für alle EU-Mitgliedstaaten vereinbart wurde, hat de facto nur Auswirkungen auf die neuen Mitgliedstaaten. Die Kommission begründet diese Grenze unter anderem auch mit den deutlichen Problemen der neuen Mitglieder, die Vor-Beitritts-hilfen der EU (ISPA) der Jahre 2000–2003 sachgerecht einzusetzen. Vgl. hierzu *European Commission*, Fiche No. 27 »Capping of Resources« [wie Fn. 72].

⁷⁵ Die Gewährung von Beihilfen nach Artikel IIIa EG-V (Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht) ist demnach auf Ziel-1-Regionen und die Gewährung von Beihilfen nach Artikel 87 III c EG-V (Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete) auf Ziel-2-Regionen beschränkt.

⁷⁶ Vgl. *Europäische Kommission*, Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, ABl. 1998(C 74)06 vom 10.3.1998, sowie *Europäische Kommission*, Multisektoraler Regio-

Im deutschen föderalen System besteht die besondere Situation, daß die Finanzierung des EU-Haushalts über die Bruttoabführungen aus dem Bundeshaushalt geleistet wird, während die Rückflüsse in Form der Strukturfondsmittel den Länderhaushalten zugute kommen. Dieses Spannungsfeld der gegensätzlichen fiskalischen Interessen von Bund und Ländern erklärt auch ihre unterschiedlichen Positionen in bezug auf eine Reform der EU-Strukturpolitik.

Künftige Herausforderungen, struktureller Reformbedarf und mögliche Reformmodelle

Die Aufnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 und der voraussichtliche Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007 stellen die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik vor ihre bislang wohl größte Bewährungsprobe. Durch die Erweiterung sind Anpassungen an die veränderten Rahmenbedingungen unausweichlich geworden. So haben sich die ökonomischen und sozialen Disparitäten innerhalb der EU enorm verschärft; das durchschnittliche BIP je Einwohner in der EU-25 ist um circa 12,5% gesunken. In den zehn neuen Mitgliedstaaten beträgt das Pro-Kopf-BIP weniger als 90% des EU-25-Durchschnitts; in Polen, Lettland, Litauen und Estland liegt der Wert sogar unter 50%. Statt wie bisher 84 Mio. Bürger in der EU-15 werden in der EU-25 künftig 123 Mio. Bürger in Regionen mit großem Entwicklungsrückstand leben.⁷⁷ Zwar wird im Kohäsionsbericht der Kommission eine Abschwächung der Disparitäten innerhalb der EU-15 festgestellt, doch hat sich das wirtschaftliche Entwicklungsgefälle in der erweiterten Union deutlich vergrößert. Das Wohlstandsgefälle zwischen den 25 Mitgliedstaaten, gemessen in BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten, hat sich nahezu verdoppelt und reicht von Lettland mit 41% des EU-25-Durchschnitts bis Luxemburg mit 215%.

Eine statistische Konsequenz dieser enormen sozio-ökonomischen Disparitäten und des gesunkenen durchschnittlichen Wohlstandes in der erweiterten EU-25 ist die Tatsache, daß die Schwelle für die Höchstförderfähigkeit automatisch gesunken ist. Die von diesem sogenannten »statistischen Effekt«

nalbeihilferahmen für große Investitionsvorhaben, ABl. 2002/C 70/04, 13.4.2002.

⁷⁷ Vgl. *Europäische Kommission*, Dritter Zwischenbericht über den Zusammenhalt: Auf dem Weg zu einer Partnerschaft für Wachstum, Beschäftigung und Zusammenhalt, KOM(2005) 192 endg., 17.5.2005.

betroffenen Regionen in der EU-15 sehen in dieser Entwicklung eine doppelte Gefahr: Sie könnten nicht nur ihren Ziel-1-Förderstatus, sondern zugleich auch die Einstufung in das günstige Beihilfenregime des Artikels 87 IIIc EG-V verlieren, ohne daß sich ihre sozio-ökonomische Situation verändert hätte.

Gerade angesichts dieser Herausforderung kommt dem effizienten und effektiven Einsatz der begrenzten Ressourcen eine wachsende Bedeutung zu. Denn es ist allgemeiner Konsens, daß diese neue Qualität der regionalen Ungleichgewichte in der EU-25 nicht durch eine Aufstockung der Budgetansätze kompensiert werden kann. Vielmehr wird die europäische Strukturpolitik immer stärker auf ihren nachprüfbaren europäischen Mehrwert hinterfragt.

Die Kommission verweist zumeist auf die positiven Bilanzen der Strukturfonds zur Erhöhung des Wirtschaftswachstums und des Beschäftigungsniveaus, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie auf den Beitrag der Fonds zur Verbesserung des territorialen Zusammenhalts.⁷⁸ Sie stützt sich dabei auf ökonomische Analysen und Fallstudien, die eine regionale Konvergenz errechnen konnten. So seien die regionalen Disparitäten innerhalb der EU-15 sichtbar verringert worden, das Pro-Kopf-BIP der Ziel-1-Regionen seit 1980 deutlich stärker gewachsen als in den anderen Regionen und der Produktivitätsrückstand erheblich abgebaut worden. Die Kommission betont auch die alloкатive Wirkung der Strukturfonds, unter anderem mit Hilfe der Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher und privater Ressourcen. Sie kalkuliert, daß jeder Euro aus dem Unionshaushalt, der für Maßnahmen der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik ausgegeben wird, im Durchschnitt 0,9 Euro an zusätzlichen Investitionen in den rückständigsten Regionen (Ziel 1) und 3 Euro in den übrigen Regionen (Ziel 2) mobilisiert. Darüber hinaus sieht die Kommission in der europäischen Strukturpolitik allerdings auch einen politischen Gewinn, der über den rein wirtschaftlichen Nutzen hinausgeht. Dazu gehört zum Beispiel die Anstoßfunktion der Strukturfonds für Prozesse des regionalen Strukturwandels, die Verbreitung moderner Management- und Bewertungsmethoden, die Vermittlung regionaler Partnerschaften und der

⁷⁸ Vgl. *Europäische Kommission*, Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, 2004, und *European Commission*, Multiannual Framework 2007–2013, Fiche No. 23 »The Value Added of Cohesion Policy«, 23.9.2004.

wechselseitige Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken.

Der europäische Mehrwert der Strukturpolitik bleibt dennoch umstritten. Kritiker weisen darauf hin, daß die Effekte gemessen an den eingesetzten Ressourcen wenig signifikant seien und sich ein zusätzlicher Nutzen gegenüber nationalen bzw. regionalen Fördermaßnahmen kaum nachweisen lasse. Zwar sei es durch das überdurchschnittliche Wachstum der Kohäsionsländer zu Angleichungsprozessen zwischen den Mitgliedstaaten gekommen, doch hätten die Unterschiede zwischen den Regionen in der EU-15 weniger stark abgenommen als zwischen den Staaten. Auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten sei zum Teil eine Verschärfung der regionalen Unterschiede festzustellen.⁷⁹

Mit der Aufnahme der Türkei würden sich die sozioökonomischen Disparitäten in der EU weiter verschärfen. Nach Ansicht der Europäischen Kommission wäre die Größenordnung dieser Herausforderung mit den Auswirkungen des Beitritts der zehn neuen Mitglieder am 1. Mai 2004 durchaus vergleichbar. Nach den gegenwärtigen Kriterien würde die gesamte Türkei unter die höchste Förderkategorie fallen. Die Schätzungen der Kosten für das EU-Budget gehen von jährlich rund 13,5 Mrd. Euro bei einer unveränderten 4%-Absorptionsgrenze aus.⁸⁰ Für die EU-15 und die EU-10 würde diese Entwicklung einen erneuten »statistischen Effekt« nach sich ziehen: Nach den gegenwärtig geltenden Kriterien wäre damit der Verlust von Fördermöglichkeiten in bisher förderfähigen Regionen und eine Begrenzung ihrer nationalen strukturpolitischen und beihilferechtlichen Gestaltungsspielräume verbunden. Alternativ könnten

⁷⁹ Vgl. auch Aadne Cappelen u.a., The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003) 4, S. 621–644; Maaïke Beugelsdijk/Sylvester C. W. Eijffinger, The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001, in: *Journal of Common Market Studies*, 43 (2005) 1, S. 37–51; Sjeff Ederveen u.a., Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy, Brüssel: European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI), Oktober 2003 (ENEPRI Occasional Paper Nr. 3); John Bachtler/Sandra Taylor, The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective, University of Strathclyde: European Policies Research Centre (EPRC), Juni 2003 (IQ-Net Special Report).

⁸⁰ Vgl. Quaisser/Wood, EU Member Turkey? [wie Fn. 63]; ähnlich Kirsty Hughes, Turkey and the European Union: Just Another Enlargement? Exploring the Implications of Turkish Accession, Brüssel: Friends of Europe, Juni 2004 (Friends of Europe Working Paper).

natürlich auch die Förderkriterien und -intensitäten verändert werden. Dies würde jedoch dazu führen, daß sich die durch die Aufnahme der Türkei induzierten Kosten weiter erhöhen.

Schon lange vor Beginn der Finanzverhandlungen hatten Kritiker immer wieder darauf hingewiesen, daß die europäische Strukturpolitik zu wenig effizient und ihre Kosten-Nutzen-Relation nicht angemessen sei. Der strukturelle Reformbedarf bot Anlaß zu kontroversen Debatten über eine Modifikation und Reform der künftigen Struktur- und Kohäsionspolitik nach 2006 in einer erweiterten Union. Zusammengefaßt lassen sich die diskutierten Reformoptionen auf drei Modelle reduzieren⁸¹:

1. **Das Status-quo-Modell**, bei dem die Grundlagen und Rahmenbedingungen der Gebietsförderkulisse und die Verteilungsberechtigung der laufenden Förderperiode unverändert und unmittelbar auf die EU-25 übertragen werden. Bei gleichbleibenden Fördersummen und -intensitäten würde eine drastische Umorientierung der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds von den EU-15 auf die neuen, ärmeren Mitgliedstaaten der EU-10 durchgesetzt.
2. **Das Status-quo-plus-Modell**, bei dem im Zuge der Übertragung der Durchschnittswerte von der EU-15 auf die erweiterte EU-25 eine Kompensation der Beitrittsffekte einbezogen wird. Durch kostenträchtige Sonderregelungen zugunsten der bisher geförderten Regionen in den alten Mitgliedstaaten sollen die erweiterungsbedingten Konsequenzen für die EU-15 teilweise neutralisiert werden.
3. **Das Nettofonds-Modell**, bei dem der regionale Ansatz der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik zugunsten einer nationalen Betrachtung vollständig aufgegeben wird. Die Strukturfonds werden durch einen innereuropäischen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten ersetzt, entweder auf der Grundlage gemeinsamer strukturpolitischer Zielvorgaben oder als ungebundene

⁸¹ Vgl. *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Szenarien der Strukturpolitik der Europäischen Union nach 2006, Bonn 2002, und Bericht des Arbeitskreises der EU-Referenten der Wirtschaftsministerkonferenz, Europäische Strukturpolitik nach 2006, April 2002; Miriam Ehl/Andreas Maurer/Wolfram Schroff, Solidarität und Finanzgerechtigkeit in der EU-25. Die Positionen europäischer und deutscher Akteure zur finanziellen Vorausschau 2007–2013, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (SWP-Diskussionspapier); John Bachtler/Fiona Wishlade, Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy, University of Strathclyde: EPRC, November 2004 (EPRC Research Paper 55).

Finanzzahlungen in die nationalen Haushalte der ärmeren Mitgliedstaaten.

Die Suche nach Verteilungsgerechtigkeit in der EU-25

Die Kommission hat sich mit ihrem Vorschlag vom Februar 2004 für das Status-quo-plus-Modell entschieden und drei Ziele formuliert:

1. *Ein breiterer Förderansatz durch die Neuausrichtung auf das Ziel der Lissabon-Strategie.*

Die Kommission will die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik eindeutiger und stärker auf die strategischen Ziele und Prioritäten der Lissabon-Strategie ausrichten, nach der die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden soll. Unter der Ausgabenrubrik »Nachhaltiges Wachstum« schlägt sie zwei neue Teilrubriken vor: Teilrubrik 1a »Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung« ist auf die Umsetzung der Lissabon-Strategie ausgerichtet, Teilrubrik 1b »Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung« soll die bisherige europäische Struktur- und Kohäsionspolitik fortführen. Neben der Orientierung auf die Lissabon-Ziele betont die Kommission auch die territoriale Kohäsion und unterstreicht damit die Verantwortung der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik für alle Regionen in der EU.

2. *Eine deutliche Erhöhung der Finanzansätze.*

Die Ausgaben aus dem EU-Haushalt für Strukturmaßnahmen in der Förderperiode 2007–2013 sollen nach den Vorstellungen der Kommission um circa 35% bzw. rund 100 Mrd. Euro auf insgesamt 373,9 Mrd. Euro (in Preisen von 2004 und einschließlich der Mittel für Fischerei und ländliche Entwicklung) steigen.⁸² Dabei sollen insbesondere die negativen Konsequenzen der Osterweiterung für die derzeitigen Mitgliedstaaten durch großzügige Übergangsregelungen aufgefangen werden. Im Ergebnis sollen die Fördermittel aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds

⁸² Im Vorschlag der Kommission würden nach Abzug der eingesetzten Mittel für den Solidaritätsfonds (Naturkatastrophen) und die Verwaltungsausgaben 336,3 Mrd. Euro auf die verschiedenen Ziele verteilt werden. Außerdem sollen unter der Ausgabenrubrik der Agrarpolitik Finanzmittel in einer Größenordnung von etwa 37,8 Mrd. Euro für Entwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum in Ziel-1-Gebieten vorgesehen werden.

für rückständige Regionen der EU-15 ungefähr genauso hoch sein wie die Finanzmittel für die ärmeren neuen Mitgliedstaaten.

3. *Die Administration der europäischen Strukturpolitik soll vereinfacht werden.*

Durch eine Reduzierung der Ziele und eine neue Struktur der Fonds soll die Abwicklung der Strukturprogramme transparenter und einfacher werden. Dadurch sollen sich auch Effizienz und Qualität der Strukturpolitik insgesamt erhöhen.

Zusätzlich hat die Kommission in der sogenannten »Berliner Formel« vorgeschlagen, den bestehenden Mechanismus zur Verteilung der Strukturfonds auf die Mitgliedstaaten zu modifizieren. Diese Veränderungsvorschläge scheinen besonders den Interessen der Mitgliedstaaten der EU-15 entgegenzukommen, deren BIP/Kopf nahe an den Grenzwert der höchsten Förderkategorie von 75% heranreicht und in denen es mehrere Regionen gibt, die vom statistischen Effekt betroffen sind.⁸³ Im Ergebnis könnte ein entsprechend veränderter Berechnungsmodus vor allem Spanien zugute kommen, das besonders daran interessiert ist, einen abrupten Abbruch der Ziel-1-Förderung zu vermeiden, um statt dessen langsam aus der höchsten Strukturfondsförderung hinausgleiten zu können.⁸⁴

Schon die ursprünglichen Vorschläge der Kommission vom Februar 2004 waren von den Nettozahlern vehement zurückgewiesen worden. Die Bundesregierung bewertete sie als »räumlich, thematisch und finanziell weit überzogen. [...] Die Kommissionsvorschläge laufen darauf hinaus, die Förderung in der EU-15 weitgehend fortzuschreiben und die Fördermaßnahmen in den neuen Mitgliedstaaten zusätzlich zu finanzieren.«⁸⁵ Die Bundesregierung hatte bereits im Jahr 2002 ein »Konzentrationsmodell« vorgestellt, nach dem mindestens 90% der europäischen Struktur- und Kohäsionsgelder in die Ziel-1-Förderung der EU-25 fließen sollten. Das Gesamtvolumen der Struktur- und

Kohäsionsfonds der EU-25 sollte nach den Vorstellungen der Bundesregierung mit 270 Mrd. Euro auf dem gleichen Niveau bleiben wie in der laufenden Periode der EU-15 von 2000 bis 2006. Dieser Vorschlag hätte drastische Mittelkürzungen für die Strukturpolitik in der EU-15 und insbesondere für den Kohäsionsfonds bedeutet und stieß demzufolge in den Verhandlungen bei den Kohäsionsländern auf deutliche Ablehnung.

Die 4%-Absorptionsgrenze, in deren Berechnung auch die Fördermittel aus dem Kohäsionsfonds und der GAP-Mittel zur Förderung des ländlichen Raums einbezogen werden, wurde während der bisherigen Verhandlungen von den Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Größere Finanzströme sind wohl auch aus ihrer Sicht kaum effizient und sinnvoll für Projekte einsetzbar; zudem wären ihre ohnehin angespannten nationalen Haushalte mit den notwendigen Kofinanzierungsanteilen überfordert.⁸⁶ Eine wichtige Konsequenz dieser maximalen Absorptionsgrenze ist die Fixierung einer festen, kalkulierbaren Obergrenze für die Zuordnung der Strukturfondsmittel auf die neuen Mitgliedstaaten in Höhe von 140 bis 150 Mrd. Euro (je nach Wachstumsprognosen). Diese Deckelung des Finanzvolumens der EU-10 bedeutet, daß jede Erhöhung im Bereich der Rubrik 1b »Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung«, das über dieses errechnete maximale Finanzvolumen hinausreicht, nicht den neuen Mitgliedstaaten zugute kommen würde, sondern den strukturschwachen Regionen der EU-15. Eine weitere Folge dieser am nationalen BIP orientierten Obergrenze bei der Zuteilung europäischer Struktur- und Kohäsionsfördermittel ist zudem, daß die Pro-Kopf-Förderintensität auch in den ärmsten Regionen der EU-10 geringer sein wird als in den Ziel-1-Regionen der EU-15.

⁸³ Die Kommission begründet ihren Vorschlag konsequenterweise auch mit dem Argument, sie wolle die Erfolge dieser Regionen durch eine Übergangsregelung konsolidieren. Vgl. *European Commission*, Fiche No. 7 und Fiche No. 49.

⁸⁴ Vgl. José Ignacio Torreblanca, *Farewell to Funds? Keys to Understanding Spain's Position when Negotiating the 2007-13 EU Budget*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 10.5.2005 (Real Instituto Elcano Working Paper, No. 21/2005).

⁸⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Zukunft der europäischen und nationalen Strukturpolitik, *Deutscher Bundestag*, Drucksache 15/5234 vom 11.4.2005.

⁸⁶ Die Kommission rechnet für die anstehende Förderperiode 2007–2013 damit, daß in den Baltischen Staaten im Rahmen der Projekte der europäischen Strukturfonds inklusive der nationalen Kofinanzierungen ohnehin rund 17% der primären Staatsausgaben gebunden werden; für Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei läge diese Rate gebundener Mittel bei rund 12%. Nach Schätzungen der Kommission für den Zeitraum 2000 bis 2006 stellen die europäischen Strukturfonds in Portugal 9%, in Griechenland 8%, in Süditalien 7% und in den ostdeutschen Ländern rund 4% der staatlichen Gesamtinvestitionen dar. Ohne die 4%-Absorptionsgrenze könnte das Transfervolumen für die neuen Mitgliedstaaten nach den Berechnungen der Kommission auf bis zu 30% des BIP einzelner neuer Mitgliedstaaten anschwellen. Vgl. hierzu *European Commission*, Fiche No. 27 »Capping of Resources« [wie Fn. 72].

Der Vorschlag, den die luxemburgische Präsidentschaft am 15. Juni 2005 für die Verhandlungen des Europäischen Rats schließlich vorlegte, hielt ebenfalls am Status-quo-plus-Modell der Kommission fest. Er sah eine De-facto-Zweiteilung der Strukturfondsförderung zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten vor, die auf großzügige »phasing out«-Regelungen zugunsten der Kohäsionsländer der EU-15 zurückzuführen ist. Demnach wären rund 145 Mrd. Euro für die Regionen der EU-15 und circa 140 Mrd. Euro für die Regionen der EU-10 reserviert worden. Übergangsregelungen wurden vorgesehen für

- a. Regionen, die durch den statistischen Effekt der EU-Erweiterung aus der Höchsthörstufe der Strukturfonds herausfallen. Dies betrifft nach den aktuellsten Berechnungen der Kommission 16 Regionen mit insgesamt 16,4 Mio. Einwohnern.⁸⁷
- b. Regionen, die aufgrund ihrer positiven wirtschaftlichen Fortschritte aus der Ziel-1-Förderung auch bezogen auf die EU-15 herausfallen. Hiervon sind elf Regionen in der EU-15 mit 15,5 Mio. Einwohnern sowie die ungarische Region Közép-Magyarország mit 2,8 Mio. Einwohnern betroffen.
- c. Mitgliedstaaten, die durch den statistischen Effekt aus dem Kohäsionsfonds herausfallen. Dies trifft lediglich auf Spanien zu, das durch die vorgeschlagene zweijährige Übergangsregelung in den Genuß von Sonderzahlungen von 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2007 und 0,8 Mrd. Euro im Jahr 2008 kommen würde.

Dieser Vorschlag der luxemburgischen Präsidentschaft sah vor, daß die Struktur- und Kohäsionsfonds zugunsten der EU-15 für die gesamte Förderperiode 2007–2013 gegenüber dem Vorschlag der Kommission insgesamt drastisch verringert würden. Der größte Verlierer unter den Mitgliedstaaten wäre Spanien, das trotz der besonderen »phasing out«-Regelung aus dem Kohäsionsfonds dennoch nahezu die Hälfte der bisherigen Fördermittel oder 27,2 Mrd. Euro einbüßen würde. Spanien hätte somit auch die Hauptlast der Neuausrichtung der Struktur- und Kohäsionsfonds auf die neuen Mitgliedstaaten zu tragen. Für Deutschland werden die Rückflüsse aus den Strukturfonds auf rund 23,1 Mrd. Euro berechnet, was gegenüber der laufenden Förderperiode Einbußen von 6,6 Mrd. Euro bedeutete, die vermutlich vornehmlich zu Lasten der ostdeutschen Bundesländer gehen würden.

⁸⁷ In Deutschland sind die Regionen Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig und Halle betroffen.

Konzentration der EU-Ausgaben auf europäische »public goods«

Eine umfassende Strukturreform der Ausgabenstruktur des europäischen Haushalts wird spätestens vor der übernächsten finanziellen Vorausschau 2014–2020 unumgänglich werden. Denn zu diesem Zeitpunkt sollen die zehn neuen Mitgliedstaaten sowie voraussichtlich Bulgarien und Rumänien komplett in die ausgaben-trächtigen Politikbereiche, die GAP und die Strukturpolitik, integriert und mit der Türkei ein weiteres großes potentiell Empfängerland in die EU aufgenommen werden. Angesichts dieser immensen Herausforderungen und der außerordentlichen sozioökonomischen Disparitäten in der erweiterten EU wird eine Fortsetzung der bisherigen begrenzten Anpassungen nicht mehr ausreichen, um die begrenzten finanziellen Ressourcen mit dem steigenden Verteilungsbedarf in Einklang zu bringen.

Mit der angespannten Finanzlage des europäischen und der nationalen Haushalte wächst unvermeidbar das Akzeptanzproblem und der politische Legitimationsdruck für die europäischen Verteilungspolitiken, insbesondere die GAP. Die vornehmlich redistributiven Politiken müssen klarer und eindeutiger begründet werden und um Unterstützung dafür werben, auch weiterhin einen relativ kleinen Wirtschaftsbereich bzw. eine kleine Gruppe von potentiell Begünstigten aus dem EU-Haushalt zu subventionieren. Um diese Begründungsverpflichtung erfüllen zu können, muß die Verteilung der europäischen Ressourcen stärker an den gemeinsamen Aufgaben und Herausforderungen des erweiterten Europas orientiert werden. Dies erfordert nicht nur eine Definition der politischen Prioritäten der EU, sondern vor allem eine Verständigung auf Posterioritäten, das heißt auf eine Reihenfolge der dringlich umzusetzenden EU-Aufgaben.

Erforderlich ist zudem eine Beendigung der bisher praktizierten Zuteilung von Ressourcen, die sich an den nationalen Nettosaldo-Berechnungen und Rückflußquoten orientiert und die Mittel je nach Verhandlungsverlauf und Verhandlungsstärke mehr oder weniger zufällig auf einzelne Aufgabenfelder verteilt. Zur Reformierung dieser redistributiven Struktur der EU-Ausgaben, ihren Zielen und Prioritäten, wurden wiederholt verschiedene, zum Teil grundlegende Reformentwürfe vorgelegt. Die aktuellsten und prominentesten Vorschläge sind:

- ▶ Die Sapir-Studiengruppe⁸⁸ schlägt eine radikale Umschichtung des EU-Haushalts und eine Konzentration der Ausgaben auf Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums vor, insbesondere durch eine deutliche Zunahme der Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Bildung und Ausbildung sowie zur Verbesserung der europäischen Infrastruktur.
- ▶ Daniel Gros und Stefano Micossi vom Centre for European Policy Studies (CEPS)⁸⁹ wollen alle Ausgaben für die Agrarpolitik aus dem EU-Haushalt streichen und diese Haushaltsmittel für die Bereiche Forschung und Entwicklung, für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie für die Gewährleistung der inneren Sicherheit in der EU reservieren.
- ▶ Eine ähnliche Schwerpunktsetzung schlagen auch Friedrich Heinemann und Maxime Lefebvre⁹⁰ vor, allerdings soll nach ihrem Vorschlag die Basis für eine europäische Agrarpolitik beibehalten werden. Die durch eine Kofinanzierung der GAP-Ausgaben frei werdenden Haushaltsmittel sollen dann eine großzügige Strukturpolitik in allen Regionen der EU und die Schaffung eines europäischen Verteidigungsfonds in Höhe von 15 Mrd. Euro ermöglichen.

Allen Vorschlägen gemeinsam ist das vorrangige Ziel, die begrenzten Finanzmittel der EU für europäische »public goods« zu verwenden, also für gemeinsame politische Ziele und Politiken.

Grundsätzlich entspricht die Struktur des EU-Budgets nicht mehr den aktuellen Anforderungen an ein gemeinschaftliches Handeln und einer entsprechenden gemeinsamen Finanzierung. Die bisherige gemeinschaftliche Ausgabenpolitik sollte deshalb abgelöst werden von einer Orientierung auf Maßnahmen, die einen europäischen Mehrwert versprechen oder ein europäisches »public good« darstellen. Dies bedeutet eine Konzentration des EU-Haushalts auf gemeinschaftliche Ausgabenpolitiken, deren Notwendigkeit, Ziele und Aufgaben von allen Mitgliedstaaten und den Unionsbürgern gemeinsam anerkannt und geteilt werden. Warum sollte zum Beispiel nicht auch eine gemeinsame europäische

Entwicklungspolitik möglich sein oder die Finanzierung des EU-Außengrenzschatzes aus dem EU-Haushalt?

Allerdings gibt es sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, mit welcher Gemeinschaftspolitik dem europäischen Mehrwert am besten gedient sein könnte. Aus diesem Grund ist eine objektive und nachvollziehbare Bezugsgröße zur Auswahl der europäischen »public goods« erforderlich. Dabei besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Übertragung von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene und der Zuteilung von EU-Ressourcen, um diese übertragenen Aufgaben erfüllen zu können. Die Übertragung von Kompetenzen von der mitgliedstaatlichen auf die europäische Ebene resultiert aus der gemeinsamen Erkenntnis, daß europäisches supranationales Handeln effizienter ist als nationalstaatliches Handeln. Der europäische Mehrwert einer gemeinschaftlich vereinbarten und finanzierten Politik wird sich immer dann ergeben, wenn die prognostizierten ökonomischen und politischen Synergiegewinne die befürchteten Souveränitätsverluste und die Einbußen an nationalen politischen Handlungsspielräumen übersteigen. Eine konsensuale Auswahl der europäischen öffentlichen Güter findet sich demnach in der europäischen Kompetenzordnung des europäischen Vertragswerks. Auch diese Kompetenzordnung ist das Ergebnis schwieriger politischer Verhandlungen im Rahmen von Regierungskonferenzen zur Reform der europäischen Verträge. Da sie konsensual entstanden und legitimiert ist, bietet sie eine geeignete Basis, um die Zuteilung von Ressourcen aus dem EU-Haushalt abzuleiten. Umgekehrt muß die europäische Ausgabenpolitik auch der Logik der europäischen Kompetenzordnung folgen. Alle Zuständigkeiten, die ausschließlich auf die EU übertragen wurden, sollten auch ausschließlich aus dem EU-Haushalt finanziert werden; bei allen Zuständigkeiten, die zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt sind, sollten auch geteilte Finanzierungsmodi vorherrschen. Das deutlichste Kennzeichen hierfür wäre die Kofinanzierung europäischer Maßnahmen durch nationale Mittel der Mitgliedstaaten.

⁸⁸ André Sapir u.a., *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Juli 2003.

⁸⁹ Daniel Gros/Stefano Micossi, *A Better Budget for the European Union. More Value for Money, More Money for Value*, Brüssel: CEPS, Februar 2005 (CEPS Policy Brief No. 66).

⁹⁰ Vgl. Heinemann/Lefebvre, *Deutsch-französische Überlegungen* [wie Fn. 61].

Fazit

Zusammenfassend sind folgende Defizite am bestehenden System des europäischen Finanzrahmens festzuhalten:

1. *Die hybride Konstruktion des Finanzierungssystems von gemeinschaftlichen Eigenmitteln und mitgliedstaatlichen Abführungen verstärkt das Nettosalddenken und die »juste retour«-Logik.*

Die Bezeichnung der EU-Einnahmequellen als »Eigenmittel« ist irreführend: Die Union ist bei der Festlegung ihres Finanzierungsmodus nicht autonom; rund 90% der Finanzmittel werden aus den nationalen Haushalten an den EU-Haushalt abgeführt. Diese Dominanz der Abführungen erleichtert das Denken in nationalen Nettosalden und führt dazu, daß die Rationalität der Gemeinschaftspolitik anhand nationaler Rückflußquoten bewertet wird. Jede Veränderung auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite wird daran gemessen, wie sie sich auf den nationalen Saldo auswirkt, und damit in eine nationale, von fiskalischen Motiven dominierte Nutzenabwägung eingeordnet.

2. *Die graduelle Weiterentwicklung des Systems hat zu einer stetig zunehmenden Intransparenz und Komplexität geführt.* Jede der drei Finanzierungsquellen ist mit einer ganzen Reihe von Ausnahmen und Sonderregelungen verbunden, die zwar die schwierige Kompromißfindung bei den Verhandlungen über den Finanzrahmen erleichtern, aber keineswegs dem Gebot der Transparenz, der Überschaubarkeit und der Verständlichkeit entsprechen. Die zahlreichen Sonderregeln haben vielmehr die vorrangige Funktion, als »Stellschrauben« einen Ausgleich zwischen den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Die Einführung neuer »Stellschrauben« bzw. die Nachjustierung vorhandener Mechanismen bringt zwangsläufig zusätzliche Sonderregelungen mit sich und bedingt damit eine wachsende Komplexität des gesamten Systems. Der britische Sonderrabatt und der Rabatt der drei Nettozahler Deutschland, Schweden und die Niederlande auf diesen Rabatt bilden dabei nur die eklatantesten Belege. Folge dieser systemisch angelegten Tendenz zu Intransparenz und Komplexität ist die vorrangige Orientierung aller Akteure auf die Auflösung komplizierter Verhandlungssituationen

und nicht auf die Rationalität des EU-Eigenmittelsystems oder gar den Aufbau eines föderativen Budgetsystems.

3. *Derzeit wird das EU-Budget von dem Bemühen dominiert, die Prioritäten vornehmlich auf der Ausgabenseite festzulegen.* Durch die BNE-Eigenmittelquelle ist das erforderliche Finanzvolumen stets verfügbar, das zur Erfüllung der auf die EU übertragenen Aufgaben und zur Umsetzung der selbstgesteckten Ziele benötigt wird. Die eigentliche Begrenzung des Volumens wird durch die Eigenmittelobergrenze im Eigenmittelbeschluß und in den Ausgabenrubriken der Finanziellen Vorausschau vollzogen. Dieses Finanzierungssystem induziert unterschiedliche Anreize für die beiden Teile der EU-Haushaltsbehörde – das Europäische Parlament und den Ministerrat. Während die Mitgliedstaaten im Rat ein Interesse an der Beschränkung der Ausgaben und an der Einhaltung der Haushaltsdisziplin haben, eröffnen sich dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Ausgabenseite neue politische Gestaltungsspielräume, ohne daß sie für die Erhebung der Finanzmittel auf der Einnahmeseite verantwortlich wären.

Die komplexe Verhandlungssituation führt dann regelmäßig dazu, daß die nationalen Interessenkonflikte durch eine Ausweitung des Verteilungsvolumens überbrückt werden. Eine wesentliche Folge davon ist, daß die redistributiven Politiken im EU-Budget ständig anwachsen.

Diese Schwachstellen und die Erfahrungen aus den bisherigen Finanzverhandlungen erlauben die These, daß die strikt an ihrer nationalen Nettosaldo-Position orientierte Verhandlungsführung aller Mitgliedstaaten eine Reihe negativer Konsequenzen hat. So stoßen die Verhandlungen regelmäßig zunächst auf Blockaden mit krisenartigen Ausprägungen. Erst in langwierigen und schwierigen Verhandlungen kann dann durch eine Vielzahl von Koppelgeschäften in der letzten Verhandlungsnacht ein Kompromiß gefunden werden, der für alle Beteiligten tragfähig ist. Da diesem Kompromiß aber stets eine Krise vorangeht, wird die Einigung öffentlich zumeist als kleinster gemeinsamer Nenner wahrgenommen. Auch

wenn dies sicher nicht auf jede Detailfrage zutrifft, wird der Konsens dennoch nicht als zukunftsorientierte Verständigung perzipiert, sondern allenfalls als Einigung, die notwendig ist, um größeren Schaden zu vermeiden. Diese Wahrnehmung bestätigt und verstärkt das ohnehin schon negative Außenbild der EU und ihrer Organe. Die öffentliche Austragung der Konflikte und die negativen Konnotationen des Kompromisses bedingen weiter sinkende Raten der Zustimmung zur EU.

Aber nicht nur diese mittelbare Wirkung der Verhandlungen hat negative Folgen für den europäischen Integrationsprozeß. Auch die bisherige Nettosaldo-Logik und die von nationalen Fiskalinteressen dominierten Bewertungsmaßstäbe verhindern mögliche Lösungsoptionen, die sich an einem gemeinsamen europäischen Interesse orientieren. Wenn nach langwierigen Verhandlungen erst einmal Kompromisse gefunden oder Sonderregelungen erreicht werden konnten (und auch Zugeständnisse eingegangen wurden), dann haben sie die Tendenz, sich zu verfestigen. Die Kompromisse können nur noch im Konsens verändert werden und erhalten damit eine Bindewirkung, die dem europäischen Vertragsrecht gleichzusetzen ist. Zudem zeigt sich eine sehr geringe Neigung der Beteiligten, einmal eingeschlagene Verhandlungswege zu verlassen. Jede grundsätzliche Veränderung des Verhandlungsrahmens sorgt zunächst für ein höheres Maß an Unsicherheit und sinkender Vorhersehbarkeit, insbesondere für die Entwicklung des nationalen Nettosaldos. In der Regel halten die Mitgliedstaaten deshalb an den bestehenden Kompromissen fest und versuchen lediglich, das Verhandlungsergebnis über kleinere Nachjustierungen an den vorhandenen Stellschrauben zu beeinflussen. Dieses Verhalten führt dann dazu, daß notwendige Veränderungen hinausgeschoben und die Ergebnisse häufig nicht hinreichend oder zu spät vereinbart werden.

Aus all diesen Gründen besteht die dringende Notwendigkeit, mit der bisherigen »juste retour«-Logik zu brechen. Angesichts der ökonomischen und sozialen Disparitäten in der EU-25, die sich mit jeder zusätzlichen Erweiterung verschärfen werden, wird es dringlicher denn je, hier einen neuen Weg einzuschlagen: Die Nettosalden-Betrachtung sollte endlich durch eine Orientierung am europäischen Mehrwert ersetzt werden. Dann erst wird es möglich werden, die begrenzten europäischen Ressourcen zielgerichteter und effizienter einzusetzen und für gemeinsame Interessen nutzbar zu machen. Grundsätzlich ist ein euro-

päischer Zusatznutzen von den europäischen öffentlichen Gütern zu erwarten, deren Vorteile allen Mitgliedstaaten zugute kommen sollten. Die Verteilung des Zusatznutzens kann zwar nicht immer ausgewogen sein bzw. auf alle Mitgliedstaaten gleichermaßen aufgeteilt werden. Doch sollte die EU-weite Bereitstellung dieser öffentlichen Güter das Ziel verfolgen, daß ihre Finanzierung über den EU-Haushalt die Ausgaben für die Bereitstellung der Güter aus den nationalen Haushalten verringert.

Die Orientierung an einem europäischen Zusatznutzen wird zwangsläufig dazu führen, daß die gegenwärtige EU-Ausgabenpolitik insgesamt kritisch geprüft werden muß. So wird die Legitimität einzelner Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden, insbesondere die marktbezogenen Ausgaben und die Direktzahlungen an die europäischen Landwirte in Höhe von insgesamt 301.074 Mio. Euro zwischen 2007 und 2013. Denn aus der bisherigen Ausgabenpolitik ergibt sich die berechnete Frage, warum der europäische Steuerzahler direkte Einkommensbeihilfen für eine einzelne Berufsgruppe leisten soll, während zur Finanzierung von europäischen öffentlichen Gütern keine ausreichenden Ressourcen verfügbar sind. So könnten die verfügbaren Mittel im gemeinsamen europäischen Interesse erheblich besser eingesetzt werden, zum Beispiel zur Sicherung der gemeinsamen Außengrenze, für eine europäische Forschungspolitik oder eine europäische EU-Entwicklungshilfepolitik.

Mit dem gescheiterten EU-Gipfel im Juni 2005 hat sich ein Reformfenster geöffnet, das zwei verschiedene Optionen erlaubt:

1. **Die Status-quo-Option:** Hier wird am bisherigen Verfahren festgehalten und es werden nur sehr begrenzt Reformen angestrebt. Um einen Gesamtkompromiß erreichen zu können, wird wie bisher die Komplexität des EU-Finanzsystems mit seinen diversen Stellschrauben genutzt, um über weitere Sonderregelungen und zusätzliche Verteilungsinstrumente die größten Haushaltsungleichgewichte abzumildern. Der Bedarf an strukturellen Reformen bleibt bestehen, solche Reformen werden auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.
2. **Die europäische Reformoption:** Hier wird die aktuelle Legitimations- und Identitätskrise der EU genutzt, um eine europäische Antwort auf den strukturellen Reformbedarf des europäischen Finanzrahmens zu finden. Diese Antwort sollte darin bestehen, daß sich die EU von der nationalen Nettosaldo-Logik sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite verabschiedet.

Eine europäische Lösung bedeutet zugleich, die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Interessen zu verknüpfen. Ein gemeinsames Interesse liegt zum einen darin, die Finanzielle Vorausschau 2007–2013 zügig zu verabschieden, damit die EU-Förderprogramme zum 1. Januar 2007 pünktlich anlaufen können. Zum andern gibt es das gemeinsame Ziel, einen konkreten Reformzeitplan sowie dessen Eck- und Zielpunkte verbindlich festzulegen. Vorrangiges Ziel sollte also sein, das kurzfristige Interesse an einem Konsens mit der mittelfristigen Notwendigkeit einer Strukturreform des europäischen Finanzrahmens auf eine konstruktive Weise zu verbinden.

Anhang

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt
AKM	Allgemeiner Korrekturmechanismus
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSP	Bruttosozialprodukt
CEPS	Centre for European Policy Studies
EAGFL-A	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung
EAG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG-V	EG-Vertrag
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EU-BNE	EU-Bruttonationaleinkommen
EVV	Europäischer Verfassungsvertrag
EWG-V	EWG-Vertrag
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
IIV	Interinstitutionelle Vereinbarung
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
KKS	Kaufkraftstandards
MwSt	Mehrwertsteuer
TEN	Transeuropäische Netze
WTO	World Trade Organization

Tabelle 3
Finanzrahmen 2007–2013: Gegenüberstellung der Finanztableaus von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und luxemburgischer Präsidentschaft (in Mio. Euro, zu Preisen 2004)

	2007			2008			2009			2010		
	KOM	ER	EP									
Nachhaltiges Wachstum	58.735	50.657	57.612	61.875	51.703	60.612	64.895	52.473	63.560	67.350	53.965	65.558
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	12.105	8.230	11.010	14.390	8.840	13.157	16.680	9.490	15.377	18.965	10.180	17.207
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	46.630	42.427	46.602	47.485	42.863	47.455	48.215	42.983	48.183	48.385	43.785	48.351
Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	57.180	54.502	56.744	57.900	54.483	56.866	58.115	54.421	56.980	57.980	53.916	56.7476
davon: Landwirtschaft	43.500	43.120	43.120	43.673	42.797	42.697	43.354	42.429	42.279	43.034	42.114	41.864
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	2.570	1.150	1.777	2.935	1.260	2.156	3.235	1.390	2.470	3.530	1.530	2.778
Die EU als globaler Partner	11.280	6.280	8.235	12.115	6.550	8.795	12.885	6.830	9.343	13.720	7.120	10.050
Verwaltung*	3.675	6.660	3.675	3.815	6.830	3.615	3.950	7.000	3.950	4.090	7.180	4.090
Ausgleichszahlungen	120		419	60		191	60		190	0		0
Verpflichtungsermächtigungen ges.	133.560	119.249	128.462	138.700	120.826	132.434	143.140	122.114	136.493	146.670	123.711	139.223
Zahlungsermächtigungen ges.	124.600		116.403	136.500		120.003	127.700		123.680	126.000		126.154
Zahlungsermächtigungen (% BNE)	1,15		1,04	1,23		1,04	1,12		1,05	1,08		1,05
Eigenmittelobergrenze (% BNE)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

* Die Europäische Kommission hatte in ihrem Vorschlag die Verwaltungskosten für einzelne Politikbereiche erstmals im Finanztableau einer Finanziellen Vorausschau den spezifischen Ausgabenrubriken zugeordnet. Das Tableau der Mitgliedstaaten folgt dagegen der früheren Praxis, die Verwaltungskosten getrennt in einer eigenen Rubrik auszuweisen.

Tabelle 3 (Fortsetz.)
Finanzrahmen 2007–2013: Gegenüberstellung der Finanztableaus von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und luxemburgischer Präsidentschaft (in Mio. Euro, zu Preisen 2004)

	2011			2012			2013			Gesamt		
	KOM	ER	EP	KOM	ER	EP	KOM	ER	EP	KOM	ER	EP
Nachhaltiges Wachstum	69.795	55.020	67.699	72.865	58.567	70.559	75.950	58.133	73.435	471.465	453.953	459.035
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	21.250	10.930	19.190	23.540	11.740	21.272	25.825	12.600	23.350	132.755	72.010	120.563
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	48.545	44.090	48.509	49.325	44.827	49.287	50.125	45.533	50.085	338.710	306.508	338.472
Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	57.850	53.630	56.524	57.825	53.483	56.299	57.805	53.366	56.088	404.655	377.801	396.248
davon: Landwirtschaft	42.714	41.753	41.453	42.506	41.547	41.047	42.293	41.343	40.645	30.1074	295.103	293.105
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	3.835	1.700	3.096	4.145	1.880	3.420	4.455	2.090	3.741	24.705	11.000	19.437
Die EU als globaler Partner	14.495	7.420	10.782	15.115	7.740	11.434	15.740	8.070	12.060	95.350	50.010	70.697
Verwaltung*	4.225	7.360	4.225	4.365	7.540	4.365	4.500	7.730	4.500	28.620		28.620
Ausgleichszahlungen	0			0		0	0		0	240		800
Verpflichtungsermächtigungen ges.	150.200	125.130	142.326	154.315	129.210	146.077	158.450	129.389	149.824	1.025.035	943.064	974.837
Zahlungsermächtigungen ges.	132.400		128.966	138.400		132.365	14.3100		135.760	928.700		883.329
Zahlungsermächtigungen (% BNE)	1,11		1,07	1,14		1,07	1,15		1,08	1,14	1,00	1,07
Eigenmittelobergrenze (% BNE)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

* Die Europäische Kommission hatte in ihrem Vorschlag die Verwaltungskosten für einzelne Politikbereiche erstmals im Finanztableau einer Finanztafel einer eigenen Rubrik auszuweisen. Ausgaberrubriken zugeordnet. Das Tableau der Mitgliedstaaten folgt dagegen der früheren Praxis, die Verwaltungskosten getrennt in einer eigenen Rubrik auszuweisen.

Quellen: *Europäische Kommission*, Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007–2013, KOM (2004) 101 endg., 10.2.2004; *Luxemburgische Präsidentschaft*, Financial Perspective 2007–2013, Negotiation box, Dok. 10090/05, 15.6.2005, *Europäisches Parlament*, Entschließung zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007–2013, P6_TA-PROV(2005)0224, 8.6.2005.

Inhaltsübersicht CD-ROM

Auf der beigegeführten CD-ROM finden Sie in circa 270 PDF-Dateien ergänzende Materialien und Verhandlungsdokumente, die durch ein ausführliches Inhaltsverzeichnis erschlossen und per Link bequem zu öffnen sind. Die Dokumente verteilen sich auf folgende Ordner und Unterordner:

Europäische Kommission

Einzeldokumente
»Fiches Thématiques«
Legislativvorschläge

Europäisches Parlament

Arbeitsdokumente Nichtständiger Ausschuss
Entschlüsseungen

Rat

Arbeitsdokumente
Einzeldokumente
Sachstandsberichte
Verhandlungsbox

SWP-Analysen

Besonders verwiesen sei auf das ergänzende Papier von *Peter Becker*:
Die Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau.
Verfahren, Szenarien der Nichteinigung und besondere Verhandlungsthemen