

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Becker

EU-Reform frühzeitig gestalten!

Optionen der deutschen Europapolitik bei der
Revision der europäischen Finanzverfassung
2008/09

S 2
Januar 2007
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, 2006

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 Ausgangslage: Das Ergebnis der Verhandlungen über die neue Agenda 2007**
- 10 Die bestimmenden Konfliktlinien bei den EU-Finanzverhandlungen
- 12 **Die Eckpunkte des Revisionsprozesses**
- 15 **Potentielle neue Einflussfaktoren**
- 15 Externe Einflüsse
- 16 Veränderungen innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten
- 18 **Die Reform der Ausgabenpolitik**
- 20 Reformmöglichkeiten in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)
- 23 Die europäische Strukturpolitik
- 26 **Korrekturen oder strukturelle Reform des EU-Eigenmittelsystems?**
- 27 Eine neue autonome Eigenmittelquelle
- 30 **Szenarien für den Revisionsprozess**
- 30 Status-quo-Szenario – Politik des »Weiter so«
- 31 Reformszenario – Politik der beschränkten Anpassung
- 32 **Argumente für eine aktive deutsche Reformpolitik**
- 33 **Abkürzungen**

**EU-Reform frühzeitig gestalten!
Optionen der deutschen Europapolitik bei der
Revision der europäischen Finanzverfassung 2008/09**

Allen Unkenrufen zum Trotz hat die Europäische Union ihre Handlungsfähigkeit bewiesen und den Finanzrahmen für die nächsten sieben Jahre verabschiedet. Die Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission haben sich am 4. April 2006 auf eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung verständigt, deren zentraler Bestandteil die »Finanzielle Vorausschau« ist. Sie liefert den Rahmen, in den sich die Jahresbudgets der Jahre 2007 bis 2013 einfügen müssen.

Auf den ersten Blick hat das EU-Finanz- und Haushaltssystem damit seine Funktionsfähigkeit unter Beweis gestellt. Auf den zweiten Blick bestehen jedoch begründete Zweifel, ob dieses System auch in Zukunft die Handlungsfähigkeit der Union gewährleisten kann und ob die derzeitige Struktur des EU-Budgets den aktuellen Herausforderungen an die Union noch entspricht. Die Konflikte, die zwischen den Mitgliedstaaten aufbrachen, und die Härte, mit der die Verhandlungen insbesondere in der Schlussphase geführt wurden, stehen in keiner Relation zu den eigentlich geringen Finanzsummen. Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union droht zu erodieren. Dass die Bedenken dabei nicht auf den Kreis der externen Beobachter beschränkt bleiben, zeigt sich nicht nur an den kritischen Stimmen aus dem Europäischen Parlament, sondern auch an dem Kompromiss des Europäischen Rats vom Dezember 2005 selbst. Dort wurde eine spezielle Überprüfungs- oder »Rendez vous«-Klausel eingefügt, um den Forderungen nach einer grundlegenden Reform des EU-Finanzsystems entgegenzukommen.

Ziel und Aufgabe der für das Jahr 2008/09 terminierten Revisionsdebatte muss eine umfassende und weitreichende Reform der EU-Finanzverfassung sein, die auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite ansetzt. Deshalb ist es wichtig, dass in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats die Gemeinsame Agrarpolitik explizit mit dem britischen Beitragsrabatt verknüpft worden ist und damit die entscheidenden Faktoren für die gegenwärtige Politik der nationalen Besitzstandswahrungen und für die daraus resultierenden Reformblockaden benannt wurden. Die Verbindung dieser beiden Reformschwerpunkte auf der

Einnahmen- und der Ausgabenseite kann zu einer umfassenden und dauerhaften Reform der Strukturen des EU-Finanzsystems führen. Der britische Rabatt könnte wegen seines Finanzvolumens und der auf Dauer nur schwer vertretbaren Privilegierung der einzig wirksame Hebel sein, um den bislang zementierten Status quo auf der Ausgabenseite aufzubrechen.

Damit die Debatte über die Neuordnung der Finanzverfassung zu einem Erfolg für den europäischen Integrationsprozess wird, muss die Zeit bis zum Beginn der eigentlichen Revisionsphase 2008/09 dazu genutzt werden, sich auf konkrete Reformziele zu verständigen, ohne sich im Niemandsland der Nettosaldo-bilanzen zu verlieren. Denn es besteht durchaus die Gefahr, dass die Nutznießer des Status quo, die Revision als unverbindliche Vorphase zu den eigentlichen, im Jahr 2011 beginnenden Etatverhandlungen für den übernächsten Finanzrahmen 2014–2020 betrachten. Ohne einen zeitlichen und sachlichen Einigungsdruck könnten diese Mitgliedstaaten versucht sein, allzu ambitionierte Reformvorhaben oder gar konkrete Entscheidungen des Europäischen Rats in bedeutungslosen Grundsatzverhandlungen zu verwässern. Die Union muss aber auf eine Vielzahl von Fragen in der vereinbarten Revisionsdebatte eine angemessene Antwort finden: Wofür gibt die EU ihr Geld aus und nach welchen Kriterien werden die Ausgabenschwerpunkte definiert? Welche Rolle spielen hierbei die Prämissen des europäischen Mehrwerts und der Effizienz? Welcher Grad finanzieller Autonomie von ihren Mitgliedstaaten soll der Europäischen Union zugestanden werden? Wie kann das EU-Finanzsystem transparenter gestaltet und die demokratische Legitimation durch eine verbesserte parlamentarische Mitwirkung erhöht werden?

Auffallend ist die zeitliche Koinzidenz der Revisionsdebatte im Jahr 2008/09 mit der europäischen Verfassungsdiskussion, den nicht aufschiebbaren Verhandlungen über eine Verkleinerung der Europäischen Kommission und der vermutlich bereits einsetzenden Verständigung über die wichtigste europäische Personalfrage, nämlich die nach dem neuen (oder alten) Kommissionspräsidenten. Einiges spricht dafür, dass die Revisionsdebatte schon im ersten Halbjahr 2007, also während der deutschen EU-Präsidentschaft, beginnen wird. Es ist zu erwarten, dass sich das Europäische Parlament dann bereits in der Frage der Reform des EU-Eigenmittelsystems positionieren und die Kommission die Arbeit an einem Grünbuch zur Revision des Haushalts- und Finanzsystems aufnehmen wird.

Die Formulierung der »Rendez vous«-Klausel ist ausreichend unbestimmt, um Raum für variable Interpretationen zu eröffnen. Für die deutsche Europapolitik bietet sich damit die Chance, die Revisionsdebatte bereits während ihrer Ratspräsidentschaft aktiv vorzustrukturieren, die Schwerpunkte und den Zeitplan der Debatte zu steuern und im eigenen Interesse auf den weiteren Verlauf Einfluss zu nehmen. Dies heißt nicht, dass Deutschland den materiellen Reformprozess auf die Agenda seiner EU-Präsidentschaft setzen sollte, sondern es bedeutet, den Reformgedanken weiter am Leben zu erhalten und die Struktur des weiteren Verfahrens zu konkretisieren. Erforderlich ist zunächst eine Verständigung in der Europäischen Union darüber, zu welchem Ergebnis der Revisionsprozess führen soll, wie das Europäische Parlament intensiver in die Debatte einbezogen werden kann und welche konkreten Reformziele ins Zentrum der Debatte gerückt werden. Eine Aufgabe der deutschen Präsidentschaft sollte es sein, möglichst frühzeitig konkrete Antworten auf diese Fragen zu liefern, einerseits um die Reform der europäischen Finanzverfassung ihrer Verwirklichung näher zu bringen, andererseits um ein ambitioniertes Ergebnis zu erreichen.

Die EU-Partner sollten sich darüber einig werden, dass das Reformziel eine deutliche Verlagerung der Finanzierungsschwerpunkte der EU-Ausgabenpolitik auf allokativen Politiken und eine größere Autonomie der EU auf der Einnahmenseite sein muss. Die mehrjährige finanzielle Vorausschau könnte dann mittelfristig zu einem integrationspolitischen Planungsinstrument weiterentwickelt werden, bei dem politische Schwerpunktsetzungen mit konkreten Finanzansätzen unterlegt werden. Dieser ambitionierte Reformanspruch wird nur dann zu erfüllen sein, wenn alle Mitgliedstaaten zu einer wirklichen Veränderung des Status quo, und zur Anpassung der EU-Finanzverfassung und der Union insgesamt an die neuen Rahmenbedingungen und die Herausforderungen der globalisierten Welt bereit sind. Eine bewusst geführte und auf dieses Ziel ausgerichtete Revisionsdebatte bietet den Rahmen, um abseits der medialen Beobachtung und der Fokussierung auf die nationalen Nettosalde eine Diskussion über die Aufgaben des EU-Budgets zu führen. Deshalb ist die nun anstehende Entscheidung, entweder die Revisionsklausel aktiv zu nutzen oder eine Positionierung so lange wie möglich hinauszuzögern, auch im Kern eine grundsätzliche integrationspolitische Weichenstellung und weniger eine rein haushalts- oder verfahrenstechnische Frage.

Die Ausgangslage: Das Ergebnis der Verhandlungen über die neue Agenda 2007

Als sie endlich eine politische Verständigung über eine neue Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 gefunden hatten, konnte man den europäischen Staats- und Regierungschefs in ihren ersten Reaktionen in den frühen Morgenstunden des 17. Dezember 2005 deutlich anmerken, wie erschrocken sie über den immens schwierigen Verhandlungsverlauf waren.¹ Der österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel bemerkte: »Bei den Finanzen ist das System ausgereizt. So können wir nicht weitermachen. Das nächste Mal werden wir uns an die Gurgel springen.«² Nicht ohne Grund zeugten diese ersten öffentlichen Stellungnahmen der Staats- und Regierungschefs von einem tief sitzenden gegenseitigen Misstrauen und einer großen Skepsis gegenüber der Aussicht, einen solchen Konsens nochmals erzielen zu können, und gegenüber der Zukunftsfähigkeit dieses Systems insgesamt. Und nicht ohne Grund war eine Einigung über die Finanzielle Vorausschau nur möglich, weil zugleich eine umfassende Revision des Systems vereinbart worden war. Diese »Rendez vous«-Klausel in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats sieht eine umfassende »Neubewertung des Finanzrahmens« vor, die sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgaben-seite des EU-Haushalts einschließt. Die Europäische Kommission wird aufgefordert, »eine vollständige, weit reichende Überprüfung vorzunehmen« und 2008/09 einen Bericht vorzulegen. Der Europäische Rat will dann auf der Grundlage dieses Berichts »entsprechende Beschlüsse fassen«, die bei den Verhandlungen zur nächsten Finanziellen Vorausschau berücksichtigt werden sollen.

Inzwischen scheint der Reformimpetus jedoch wieder abzuebben. Immer häufiger ist zu hören, dass doch gerade der fristgerechte Abschluss dieses Verhandlungsprozesses unter schwierigsten Bedingungen gezeigt habe, dass das EU-Finanzsystem insgesamt noch immer funktioniere und die Handlungsfähigkeit der EU sicherstellen könne. Die Union verfüge auch künftig über einen Finanzrahmen, der Planbarkeit und Vorhersehbarkeit garantiert und zumindest für die wichtigsten Aufgaben ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stellt.

Aber obgleich dieser Kompromiss in einem überaus schwierigen politischen und ökonomischen Umfeld erzielt wurde, ist es mehr als zweifelhaft, ob das bestehende Finanz- und Haushaltssystem auch in Zukunft die Handlungsfähigkeit der Union gewährleisten kann und ob die derzeitige Struktur des EU-Budgets den anstehenden Herausforderungen an die Gemeinschaft noch entspricht.³ Die Kritiker verweisen dabei stets auf strukturelle Defizite, die nicht im Zuge punktueller Anpassungen zu beheben sein werden. Sie fordern unter anderem eine grundlegende und umfassende Neuausrichtung der Ausgabenschwerpunkte und ein gerechteres und zugleich transparenteres EU-Finanzierungssystem. Hinzu kommt, dass die EU, die nun 27 und bald noch mehr Mitgliedstaaten umfassen wird, bereits heute von extremen ökonomischen und sozialen Unterschieden zwischen ihren Mitgliedern gekennzeichnet ist. Dies führt dazu, dass die Erwartungen und Ansprüche an die Union eher wachsen werden, das Redistributionsvolumen weiter steigen wird und neue Ausgleichsmechanismen entwickelt werden. Zugleich sieht sich die EU zunehmend als Akteur der internationalen Politik angesprochen, wobei die zivilen Instrumente ihrer Außenpolitik

¹ Der Verhandlungsprozess über den Finanzrahmen für die Jahre 2007–2013 wurde nach mehr als zwei Jahren am 4. April 2006 mit der Einigung auf eine Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Ministerrat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vorläufig abgeschlossen. Der Prozess der Ratifizierung des neuen EU-Eigenmittelbeschlusses in den nationalen Parlamenten läuft allerdings erst im Jahr 2007 an.

² So zitiert in der *Süddeutschen Zeitung* vom 31.12.2005; vgl. auch »Barroso fordert nach Streit um EU-Haushalt »völlig neues Verfahren«, in: *Handelsblatt*, 20.12.2005.

³ Vgl. zum Beispiel Iain Begg/Friedrich Heinemann, *New Budget, Old Dilemmas*, London: Centre for European Reform, Februar 2006; Maxime Lefebvre, »Le budget Européen 2007–2013: Une négociation d'étape«, in: *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, (Juli/August 2006) 500, S. 445–451; Peter Becker, »Fortschreibung des Status quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007«, in: *Integration*, 29 (April 2006) 2, S. 106–121.

Übersicht 1

Aufstockung des EU-Finanzhaushalts 2007–2013 nach der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 4. April 2006 (nach Rubriken)

Rubrik	Mrd. Euro
1a Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung	2,1
Transeuropäische Netze	0,5
lebenslanges Lernen, Erasmus und Leonardo	0,8
7. Forschungsrahmenprogramm	0,3
Wettbewerbsfähigkeit und Innovation	0,4
Soziales (Progress)	0,1
1b Kohäsion, Wachstum und Beschäftigung	0,3
Förderung der territorialen Kooperation	0,3
2 Schutz natürlicher Ressourcen	0,1
Life+ und Natura 2000	0,1
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	0,5
Gesundheit und Verbraucherschutz	0,2
Kulturprogramme wie Jugend, Kultur, Bürger für Europa	0,3
4 EU als globaler Partner	1,0
Europäische Nachbarschaftspolitik	0,2
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	0,8
insges.	4,0

einen wachsenden Finanzbedarf erfordern. Die EU ist also mit großen internen Spannungen und externen Erwartungen konfrontiert, deren Bewältigung eine angemessene finanzielle Ausstattung voraussetzt. Gleichzeitig – das haben gerade die harten Verhandlungen über die Agenda 2007 gezeigt – ist die Bereitschaft der Mitgliedstaaten begrenzt, der EU zusätzliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Diese Situation macht es unausweichlich, zunächst die politischen Prioritäten der Europäischen Union für den Einsatz der beschränkten Mittel neu zu definieren und diese dann auch effizienter einzusetzen.

Die am 4. April 2006 vereinbarte neue Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung entspricht weitgehend der Einigung der 25 Staats- und Regierungschefs. Allerdings konnten die Europaparlamentarier einige quantitative und qualitative Veränderungen an der ursprünglichen politischen Verständigung des Europäischen Rats durchsetzen.⁴

⁴ Vgl. Europäisches Parlament, *Bericht über die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung*, Berichterstatter Reimer Böge, A6-0150/2006 vom 27.4.2006.

Demnach wird der EU-Finanzrahmen für die Jahre 2007–2013 um 2 Mrd. Euro aufgestockt und sieht nunmehr Gesamtausgaben von 1,045% des BNE der EU-25 vor (in Verpflichtungsermächtigungen). Da die anfängliche Planung durch Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben und die Auslagerung der sogenannten Notreserve um 2 Mrd. Euro gekürzt wurde, stehen für die EU-Programme nun tatsächlich 4 Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung (s. Übersicht 1). Diese Einigung wurde möglich, weil sowohl das Europäische Parlament von seiner ursprünglichen Forderung Abstand nahm, den Finanzrahmen um 12 Mrd. Euro gegenüber dem im Dezember 2005 erzielten Kompromiss aufzustocken, als auch die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten bereit waren, nicht um jeden Preis an ihrem Kompromiss festzuhalten.⁵

⁵ Diese Einigung wurde in 4 sogenannten Trilogsitzungen (am 23.1., 21.2., 21.3. und 4.4.2006) zwischen den Vertretern des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und der Ratspräsidentschaft ausgehandelt. Nachdem der Ministerrat im schriftlichen Verfahren dem Kompromiss vom 4. April zugestimmt hatte, billigte auch das Plenum des Europäischen Parlaments am 17. Mai 2006 mit einer deutlichen Mehrheit (440 dafür, 190 dagegen, 15 Enthaltungen) die neue Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung.

Übersicht 2**Vorschläge für den EU-Finanzhaushalt 2007–2013 (nach Rubriken, in Mrd. Euro)**

Rubrik	EU-Kommission (10. Febr. 2004)*	Europäisches Parlament (8. Juni 2005)	Luxemburger Vorschlag (17. Juni 2005)	Britischer Vorschlag (14. Dez. 2005)	Ergebnis Euro- päischer Rat (17. Dez. 2005)	Einigung mit dem EP über eine IIV (4. April 2006)
1a Wettbewerbsfähigkeit (Lissabon-Strategie)	121,685	110,600	72,010	72,010	72,120	74,098
1b Kohäsion (Strukturfonds)	338,710	336,330	309,594	298,989	307,619	308,041
2 Erhaltung u. Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	400,275	396,306	377,800	367,294	371,245	371,344
<i>davon: Marktbezogene Aus- gaben und Direktzahlungen in der Landwirtschaft</i>	301,074	293,105	295,105	293,105	293,105	293,105
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	20,945	16,054	11,000	10,270	10,270	10,770
4 EU als globaler Partner**	84,650	63,985	50,010	50,010	50,010	49,463
5 Verwaltung	57,670	54,765	50,300	49,300	50,300	49,800
6 Ausgleichszahlungen (Bulgarien, Rumänien)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Verpflichtungsermächtigungen	1025,355	974,840	871,514	809,319	862,364	864,316
<i>in % des BNE</i>	1,240	1,182	1,057	1,03	1,046	1,048

* Bei dem Vorschlag der Kommission waren die Verwaltungskosten auf die einzelnen Rubriken aufgeteilt. Um die Vergleichbarkeit mit dem Tableau des Europäischen Rates zu wahren, werden hier die Verwaltungskosten gemäß der Aufstellung der Kommission in Fiche Nr. 17 »Indicative estimates of administrative expenditure« vom 12. Mai 2004 in Rubrik 5 Verwaltung zusammengefasst.

** Bei dieser Rubrik ist zu beachten, dass in den Verhandlungen des Rates die Finanzansätze zur Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds in Höhe von insgesamt 22,7 Mrd. Euro ausgeklammert wurden.

Die neue Finanzielle Vorausschau liegt mit einer Gesamtsumme von 864,3 Mrd. Euro auf den ersten Blick deutlich näher an der Forderung der sechs Nettoszahler, die in einem Schreiben vom 15. Dezember 2003 eine Begrenzung des Finanzrahmens auf 1% des EU-BNE oder circa 815 Mrd. Euro gefordert hatten, als an den Wünschen der Kommission. Diese hatte am 10. Februar 2004 ein Gesamthaushaltsvolumen von 1025,026 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen (im Durchschnitt 1,26% des EU-BNE) für den nächsten Finanzrahmen vorgeschlagen (s. Übersicht 2).

Auf den zweiten Blick allerdings zeichnet sich der Finanzkompromiss durch die Schaffung von neuen Flexibilitäts- und Notfallreserven außerhalb des Haushaltsrahmens aus. Rechnet man diese Sonderetats hinzu, ergibt sich ein Volumen von zusätzlich rund 36 Mrd. Euro (s. Übersicht 3). Damit liegt das tatsächlich zur Verfügung stehende Finanzvolumen mit etwa 900 Mrd. Euro weitaus höher als die 864,3 Mrd.

Euro, die die Interinstitutionelle Vereinbarung offiziell aufführt. Diese Auslagerung von Sonderetats aus dem Finanzrahmen der Finanziellen Vorausschau 2007–2013 entspricht dem eingeübten Verfahren früherer Finanzverhandlungen. Sie erleichtert den

Übersicht 3**Flexibilitäts- und Notfallreserven außerhalb des offiziellen EU-Haushalts 2007–2013 (in Mrd. Euro)**

Europäischer Entwicklungsfonds	22,7
Solidaritätsfonds für Katastrophenhilfe in der EU	7,0
Reserven für Katastrophensoforthilfe an Drittstaaten	1,4
Globalisierungsfonds für Hilfen an die Globalisierungsverlierer in der EU	3,5

Flexibilitätsreserve	1,4
Sonderetats insges.	36,0

beiden EU-Organen Rat und Parlament die Verständigung auf eine Kompromissformel, bei der beide Seiten das Gesicht wahren können.⁶

Die bestimmenden Konfliktlinien bei den EU-Finanzverhandlungen

Auch bei den jüngsten Finanzverhandlungen standen sich Nehmer- und Geberstaaten gegenüber: auf der einen Seite die Mitglieder, die an einer verbindlichen Festschreibung von Haushaltsdisziplin und Beitragsgerechtigkeit interessiert sind, und auf der anderen Seite die Länder, die von der EU finanzielle Solidarität und das aktive Bemühen um ökonomische und soziale Kohäsion fordern. Eine Besonderheit der Agenda-2007-Verhandlungen war die Tatsache, dass die nationalen Finanzprobleme der größten EU-Beitragszahler infolge der anhaltenden ökonomischen Wachstumsschwäche erstmals so deutlich zutage traten und ihr finanzpolitischer Verhandlungsspielraum auch vor dem Hintergrund der strikten Verschuldungskriterien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts dermaßen deutlich begrenzt war, dass eine großzügige Ausweitung des EU-Budgets von vornherein ausgeschlossen werden konnte.⁷ Andererseits war der Finanzbedarf in Anbetracht der eklatanten Wohlstandsunterschiede zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten in der erweiterten EU unzweifelhaft höher, weshalb die Forderung nach einer Budgetaufstockung umso lauter vorgebracht wurde.

Dieser Interessengegensatz, der bei der jüngsten Verhandlungsrunde manifest wurde, verschärfte die

⁶ Der Rat achtet in den Verhandlungen vornehmlich auf die Einhaltung der Haushaltsdisziplin und ein begrenztes Budgetvolumen. Das Europaparlament hingegen versucht ein hohes Gesamtvolumen des Finanzrahmens auszuhandeln, um seine institutionellen Interessen in einzelnen Politikbereichen verfolgen zu können. Die Intransparenz der Sonderetats ermöglicht es dem Rat, auf das begrenzte Gesamtvolumen des EU-Budgets zu verweisen, während umgekehrt das EP auf der Ausgabenseite auch auf die Sonderetats zurückgreifen kann.

⁷ Gerade die Bundesregierung hatte stets argumentiert, dass es nicht einsehbar und vermittelbar sei, wenn die EU einerseits nationale Budgetdisziplin und die Einhaltung der strikten Stabilitätskriterien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts fordere und andererseits zugleich auf höhere Leistungen der Nettozahler an den EU-Haushalt dränge.

beiden nahezu klassischen Grundsatzkonflikte aller bisherigen Finanzverhandlungen:

1. die Auseinandersetzung zwischen den sogenannten Nettozahlern und den Nettoempfängern, also zwischen denjenigen Mitgliedstaaten, die mehr in den EU-Haushalt einzahlen, als sie daraus zurück-erhalten, und denjenigen, bei denen dieser Saldo positiv ist.
2. die Kontroverse zwischen Großbritannien und allen anderen Mitgliedstaaten über die Fortdauer und Ausgestaltung des britischen Sonderrabatts. Großbritannien kommt als einziger Mitgliedstaat in den Genuss eines großzügigen und automatisch anwachsenden Sonderrabatts, den die übrigen Mitgliedstaaten durch erhöhte Einzahlungen in den EU-Haushalt mitfinanzieren müssen.⁸

Gerade an der alles andere dominierenden Nettosalddogik zeigt sich, dass es noch immer die Mitgliedstaaten der EU sind, die die Finanzverhandlungen prägen; für sie ist die Entwicklung ihres Nettosaldos das entscheidende Kriterium zur Bewertung eines möglichen Verhandlungsergebnisses. Jede Veränderung auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite wird daran gemessen, wie sie sich auf die eigene Bilanz aus Zahlungen an und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt auswirkt, und somit in eine nationale, von fiskalischen Motiven beherrschte Kosten-Nutzen-Abwägung eingeordnet. Jeder Mitgliedstaat setzt sich entsprechend dieser Logik in Politikbereichen, in denen er mit hohen Rückflussquoten rechnen kann, für eine Ausweitung des Budgetrahmens ein; überall dort, wo seine Rückflüsse wahrscheinlich unterdurchschnittlich sein werden, drängt er auf Einsparungen.

Das vorrangige Interesse Deutschlands bei den Agenda 2007-Verhandlungen war es, seine Nettozahlerposition zu verbessern und die seiner Ansicht nach zu große Spreizung im Kreis der Nettozahler zu verringern. Ein zentrales Ziel war dabei das Abschmelzen des britischen Beitragsrabatts. Mit dem Brüsseler Agrarkompromiss, der aus deutscher Sicht nicht in

⁸ Diese Sonderregelung wurde 1984 eingeführt, um die strukturbedingte Unausgewogenheit zwischen dem relativen Wohlstand Großbritanniens, seinen Zahlungen an den EU-Haushalt und den geringen Rückflüssen aus Brüssel auszugleichen. Damit ist auch dieser Konflikt Teil des »juste retour«-Denkens, mit anderen Worten, der Nettosaldo-Logik. Als Reaktion auf die Kritik an seiner Sonderrolle und dem Rabatt versucht Großbritannien, eine stärkere Kürzung des EU-Agrarhaushalts durchzusetzen, der in London als »french cheque« bezeichnet wird.

Frage gestellt werden sollte, schied die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) als Politikfeld für Reformen und Einsparungen aus. Die Bundesregierung suchte deshalb vornehmlich im Bereich der europäischen Strukturpolitik nach Einsparmöglichkeiten und sprach sich für eine Konzentration der Strukturfondsförderung auf die ärmsten Regionen in der EU aus. Zugleich wollte sie auf der Ausgabenseite die Gleichbehandlung der ostdeutschen Länder mit anderen Ziel-1-Förderregionen aufrechterhalten, um Deutschland eine angemessene Rückflussquote zu sichern. Als Schwerpunkt der Einsparungen blieb damit die ehemalige Ziel-2-Förderkulisse.

Die Analyse der 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 zunächst regelmäßig auf Blockaden mit krisenhaften Zügen. Erst in langwierigen und schwierigen Einigungsgesprächen kann dann durch eine Vielzahl von Koppelgeschäften in der letzten Verhandlungsphase ein Kompromiss gefunden werden. Da diesem aber stets harte Auseinandersetzungen vorausgehen, wird die Einigung öffentlich zumeist als kleinster gemeinsamer Nenner und – auch wenn dies sicher nicht auf jede Detailfrage zutrifft – nicht als zukunftsorientierte Verständigung wahrgenommen, sondern allenfalls als eine Übereinkunft, die notwendig ist, um größeren Schaden zu vermeiden. Diese Wahrnehmung bestätigt und verstärkt das ohnehin schon negative Außenbild der Union und ihrer Organe. Die öffentliche Austragung der Konflikte und die negativen Konnotationen des Kompromisses lassen die Zustimmung der Europäer zur EU somit weiter sinken.

Aber nicht nur diese mittelbare Wirkung der Verhandlungen hat negative Folgen für den europäischen Integrationsprozess. Die Nettosaldologik und die von nationalen Fiskalinteressen dominierten Bewertungsmaßstäbe verhindern auch Lösungen, 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 diese die Tendenz, sich zu verfestigen. Solche Kompromisse können in der Folge nur noch im Konsens verändert werden und erhalten damit eine Bindewirkung, die dem europäischen Vertragsrecht gleichzusetzen ist. Zudem zeigen die Beteiligten wenig Neigung, einmal

eingeschlagene Verhandlungswege zu verlassen. Jede grundsätzliche Veränderung des Verhandlungsrahmens sorgt zunächst für mehr Unsicherheit und weniger Vorhersehbarkeit, insbesondere was die Entwicklung des nationalen Nettosaldos betrifft. In der Regel halten die Mitgliedstaaten deshalb an den bestehenden Vereinbarungen fest und versuchen lediglich, das Verhandlungsergebnis über kleinere Nachjustierungen an den vorhandenen Stellschrauben zu beeinflussen. Dieses Verhalten führt dann dazu, dass notwendige Modifikationen hinausgeschoben werden und die Ergebnisse häufig nicht hinreichend sind oder zu spät kommen.

Die Eckpunkte des Revisionsprozesses

Mit der sogenannten »Rendez-vous«-Klausel hat der Europäische Rat am 19. Dezember 2005 die Europäische Kommission aufgefordert, »eine vollständige, weit reichende Überprüfung vorzunehmen«, wie das EU-Finanzsystem erneuert werden kann, und hierüber 2008/09 einen Bericht vorzulegen. Der Rat will dann auf der Grundlage dieses Berichts »entsprechende Beschlüsse fassen«⁹, die bei den Verhandlungen zur nächsten Finanziellen Vorausschau berücksichtigt werden sollen.

Bereits heute ist erkennbar, dass die Revisionsdebatte alle Dimensionen und Aspekte des EU-Finanzsystems berühren wird, die Einnahmenseite, die Ausgabenseite sowie institutionelle und Verfahrensfragen. Zwei Reformfelder werden in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats ausdrücklich benannt und miteinander verknüpft:

1. die Gemeinsame Agrarpolitik, deren finanzielle Neuordnung gleichbedeutend ist mit einer Überprüfung der gegenwärtigen Prioritätensetzung in der EU-Ausgabenpolitik schlechthin.
2. der britische Beitragsrabatt und damit verbunden die Suche nach möglichen Anpassungen auf der Einnahmenseite der EU-Finanzverfassung.

Hinzu kommt ein dritter Schwerpunkt der Reformdiskussion, denn die Europäische Kommission hat bereits angekündigt, erneut die Einführung einer autonomen Einnahmequelle vorzuschlagen.¹⁰

Es ist die Benennung des britisch-französischen Gegensatzes in der »Rendez-vous«-Klausel, die die Richtung der Revisionsdebatte vorgibt. Diese Verbindung von Veränderungen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite soll der entscheidende Hebel sein, um die gegenseitige britisch-französische Blockade aufzulösen.

⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Vermerk des Vorsitzes für den Europäischen Rat zur Finanziellen Vorausschau 2007–2013*, Dok. 1591505 vom 19.12.2005, Ziffer 79 und 80.

¹⁰ Neben diesen bereits benannten Themen stehen noch weitere Punkte auf der Revisionsstagesordnung. Zu nennen sind hier die Synchronisierung der Mandatsperioden des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission mit der Laufzeit der Finanziellen Vorausschau und die grundsätzliche Frage nach der Stärkung der parlamentarischen Mitwirkung bei der Erstellung des EU-Finanzrahmens.

Als zeitliche Eckpunkte des Revisionsverfahrens sind zwei Vorgaben zu beachten:

a) Die Laufzeit des Finanzrahmens ist bis Ende 2013 festgeschrieben. Damit verfügt die EU über eine gesicherte rechtliche und finanzielle Grundlage für die Jahre 2007 bis 2013. Die Verhandlungen über eine neue Finanzielle Vorausschau werden wie üblich mit der Vorlage einer Mitteilung der Kommission beginnen. Die Kommission hat sich in der neuen IIV dazu verpflichtet, diese Mitteilung bis spätestens zum 1. Juli 2011 vorzulegen.

b) Der Europäische Rat hat in seinem Kompromiss zur Finanziellen Vorausschau vom 17. Dezember 2005 die Kommission beauftragt, 2008/2009 einen Bericht zu liefern, der gemeinsam mit der Zwischenbewertung über die Durchführung der IIV bis spätestens Ende 2009 vorgelegt werden soll.¹¹

Der Zeitrahmen für die umfassende Reformdebatte im Kreis der Mitgliedstaaten ist demnach auf mindestens zwei Jahre begrenzt: von der Vorlage des Berichts zur Durchführung der IIV voraussichtlich Mitte 2009 bis zur Vorstellung der Mitteilung für einen neuen Finanzrahmen spätestens am 1. Juli 2011.

Es zeichnet sich aber bereits heute ab, dass die Diskussion über die Reform des Finanzrahmens sehr viel früher beginnen wird. Die Kommission hat erste Hinweise gegeben, wie sie sich die nächsten Schritte zur Vorbereitung des Reformprozesses vorstellt. Danach will sie voraussichtlich bis Mitte des Jahres ein »Grünbuch« vorlegen, das eine strukturierte öffentliche Debatte zu den Reformoptionen anstoßen soll. Diesem öffentlichen Konsultationsprozess soll 2008 eine »Situationsanalyse« in Form eines »Weißbuchs über sämtliche Aspekte der EU-Ausgaben und -Einnahmen«¹² folgen, das als Grundlage zur weiteren Strukturierung des Revisionsprozesses dienen kann. Der Erstellung des Weißbuchs der Kommission wer-

¹¹ Vgl. *Erklärung der Kommission zur Bewertung der Durchführung der IIV und Erklärung zur Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens*, angehängt an die IIV.

¹² Europäische Kommission, *Beitrag zu den interinstitutionellen Verhandlungen über den Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens*, (Arbeitsdokument) KOM (2006) 75 endg. vom 15.2.2006, S. 2.

den wiederum Hearings und Konferenzen vorausgehen.¹³ Das Weißbuch selbst wird dann diese intensive öffentliche Debatte aufnehmen und den bis Ende 2009 vorzulegenden Bericht in groben Linien vorzeichnen, in den dann auch die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten, Regionen und Interessengruppen einfließen werden. Von besonderer Bedeutung wird auch die Präsentation des 4. Kohäsionsberichts der Kommission im Mai 2007 sein, weil dieses Dokument üblicherweise die Reformnotwendigkeiten und Reformoptionen in einem wichtigen Politikfeld, der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik, umreißt. Die Kommission wird also bereits in diesem Jahr mit ihren Mitteilungen die Revisionsdebatte in Gang bringen und vorskizzieren.¹⁴

Auch das Europäische Parlament will sich in dieser Debatte frühzeitig zu Wort melden. Bereits Anfang 2007 wird der Berichterstatter des EP, Alain Lamassoure, eine Stellungnahme zur Reform des europäischen Eigenmittelsystems vorlegen.¹⁵ In den Verhandlungen über die neue IIV hat das EP durchgesetzt, dass es in der Phase nach Vorlage des Weißbuchs der Kommission im Rahmen »des regulären politischen Dialogs zwischen den drei Organen« angemessen einbezogen wird und die Positionen des Parlaments »gebührend berücksichtigt« werden.¹⁶ Sollte der Europäische Rat im weiteren Verlauf des Revisionsprozesses zu konkreten Beschlüssen kommen, muss er das Parlament »entsprechend den einschlägigen Verfahren und in voller Achtung seiner anerkannten Rechte an allen formellen Folgemaßnahmen« beteiligen.

In der ersten Phase des Revisionsprozesses bis zur Vorlage des Kommissions-Weißbuchs werden also die Unionsorgane, Kommission und Parlament, die Debatte dominieren. Sie werden versuchen, ihre Ziele,

ihre politischen Schwerpunkte und ihre bevorzugten Reformoptionen in den Mittelpunkt zu stellen. Für die Mitgliedstaaten bedeutet diese Rollenverteilung allerdings keineswegs, dass sie untätig sein können. Vielmehr, so ist zu erwarten, werden gerade diejenigen EU-Partner, deren Interessen von dem Revisionsprozess unmittelbar betroffen sind, darauf hinarbeiten, die erste Stellungnahme der Kommission zu beeinflussen. So wie das Europäische Parlament in Form des Lamassoure-Berichts werden auch die Kommission und interessierte Mitgliedstaaten frühzeitig ihre Reformüberlegungen und ihre Positionen lancieren. Das heißt, dass bereits in den nächsten Monaten das Feld für die nachfolgende Debatte abgesteckt und der Reformprozess während der deutschen Präsidentschaft beginnen wird.

Diejenigen Akteure (Organe und Mitgliedstaaten), die an einer Reform interessiert sind, sollten sich deshalb schnell auf das politische Ziel der Revisionsklausel festlegen und erste Schritte zur Strukturierung des Diskussionsprozesses einleiten. Dabei wird die materielle Reichweite der Verhandlungsthemen von zwei Eckpunkten bestimmt werden:

1. Der Revisionsprozess wird keineswegs die Verhandlungen über den künftigen Finanzrahmen ab 2014 vorwegnehmen. Es wird also nicht über das Volumen des Haushalts oder über die konkrete Verteilung der Finanzansätze auf die verschiedenen Haushaltsrubriken bzw. Politikbereiche gesprochen werden. Diese Verhandlungen werden erst 2011/2012 aufgenommen werden.
2. Die Teilnehmer der Reformdebatte können auch keine Modifizierung der vertragsrechtlichen Grundlagen anstreben. Alle Vorschläge, die eine Revision des europäischen Primärrechts erfordern würden (wie zum Beispiel eine Veränderung der Abstimmungsquoren), sind unrealistisch, solange die Frage, wie die EU mit dem Europäischen Verfassungsvertrag weiter verfahren wird, ungeklärt bleibt.¹⁷

Die Ausgangslage zu Beginn der Reformdebatte ist keineswegs unanfechtbar definiert; vielmehr sind unterschiedliche Ansichten denkbar, was eigentlich reformiert werden soll. Als Grundlage für die »Situationsanalyse« durch die Kommission bietet sich zunächst der vorhandene Finanzrahmen 2007–2013 und

¹³ Vorstellbar ist auch die Vorschaltung einer externen Beratergruppe (»Gruppe der Weisen«), die von der Kommission zur Vorbereitung der Revisionsverhandlungen und zur Auswertung der nationalen Positionen vor der eigentlichen Verhandlungsphase einberufen werden könnte.

¹⁴ Auch der zweite große Ausgabenbereich der EU, die Gemeinsame Agrarpolitik, soll nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission im Jahr 2008 einer umfassenden Überprüfung unterzogen werden. Die Debatte über die Reformoptionen in diesem Politikbereich hat bereits begonnen.

¹⁵ Lamassoure hat zur Vorbereitung seines Berichts frühzeitig den direkten Kontakt mit den nationalen Parlamenten gesucht – in Form eines Fragebogens und durch Gespräche mit den nationalen Parlamentariern.

¹⁶ In den Verhandlungen über die IIV hatte der Rat zunächst versucht, eine förmliche Einbindung der Parlamentarier in den Reformprozess zu verhindern.

¹⁷ Allenfalls kann der Status quo des Europäischen Verfassungsvertrags als politischer De-facto-Konsens (bis zum Abschluss des Ratifikationsprozesses jedoch nicht de jure) dem Revisionsprozess zugrunde gelegt werden.

damit der bestehende Rechtsrahmen an. Als alternativer Ansatzpunkt wäre jedoch auch der im Europäischen Verfassungsvertrag bereits reformierte Rechtsrahmen vorstellbar. Der Europäische Verfassungsvertrag (EVV) sieht die Aufnahme der finanziellen Vorausschau in das europäische Primärrecht und ein verändertes Verfahren zur Verabschiedung der Haushalte vor. Wichtig ist allerdings, dass schon im Europäischen Konvent und der Regierungskonferenz zum EVV Reformoptionen der europäischen Haushalts- und Finanzverfassung kontrovers diskutiert wurden, die auch für den Revisionsprozess 2009 prägend sein könnten. Der Verfassungsvertrag bildet somit das rechtliche Resultat des politisch Möglichen, also den bestmöglichen Kompromiss ab.

Je nach dem, welche Grundlage die Kommission für ihre Situationsanalyse heranziehen wird, können sich zusätzliche oder zumindest veränderte Fragestellungen ergeben. Der Rückgriff auf den Europäischen Verfassungsvertrag könnte beispielsweise bewirken, dass die Diskussionen, die in den Gremien des Konvents und der anschließenden Regierungskonferenz geführt wurden, nicht noch mal wiederholt werden müssen. Dies würde bedeuten, dass solche Fragen wie die Einführung einer EU-Steuer, die Abstimmung über den mehrjährigen Finanzrahmen mit qualifizierter Mehrheit und die weitergehende Stärkung des Europäischen Parlaments zu Lasten des Rates bei der Verabschiedung des EU-Jahreshaushalts nicht erneut diskutiert werden müssten. Die Bezugnahme auf den Europäischen Verfassungsvertrag würde demnach zu einer Verengung der Reformagenda führen. Auf der anderen Seite würde die Wahl des EVV als Verhandlungsgrundlage die Chance erhöhen, dass sich der Revisionsprozess auf pragmatische Fragestellungen und Vorschläge konzentriert, die eine realistische Aussicht auf Umsetzung haben.

Obwohl die Revisionsklausel in der IIV konkretisiert wurde und der sich abzeichnende Zeitrahmen relativ feststeht, bleibt das weitere Verfahren unklar. Ein Format für die Gestaltung des Verhandlungsprozesses wurde nicht vorgegeben; zusätzliche materielle Eckpunkte oder gar konkrete Zielvorgaben für die vorgesehene umfassende Reform des EU-Finanzrahmens sind bisher nicht benannt worden. Gerade diese Unbestimmtheit eröffnet sowohl Chancen als auch Risiken, denn mit jeder Einflussnahme auf die Struktur und den Verlauf des Verfahrens können entweder zusätzliche Themen lanciert, neue Akzente gesetzt oder umgekehrt die Bemühungen um eine Konzentration auf eine realistische Reformagenda frühzeitig

konterkariert werden. Je nach dem, ob und welche weiteren EU-Organe oder zivilgesellschaftlichen Interessengruppen beteiligt oder angehört werden, können zum Beispiel gegen die Gemeinsame Agrarpolitik neue Legitimationskulissen aufgebaut oder alte eingerissen werden.

Für die konkrete Gestaltung des Revisionsprozesses bedeutet dies, dass zunächst drei Fragen entschieden werden müssen:

1. Auf welcher Grundlage soll die Reform des EU-Finanzsystems begonnen werden? Soll der Europäische Verfassungsvertrag mit dem dort gefundenen Konsens dafür herangezogen werden oder doch das bestehende Primärrecht und die Agenda 2007?
2. Welche Struktur soll der Revisionsprozess haben? Wie soll das EP in die Debatte einbezogen werden, das mit dem Lamassoure-Bericht als erstes Organ den Prozess eröffnen wird? Sollen in den Prozess auch zivilgesellschaftliche Gruppen eingebunden werden oder soll den eigentlichen Verhandlungen zum Beispiel eine Reflexions- oder Expertengruppe vorgeschaltet werden (wie Mitte der neunziger Jahre zum Vertrag von Amsterdam), deren Aufgabe die Formulierung und die Kalkulation von Reformoptionen und -szenarien wäre?
3. Wie könnten materielle Reformschritte über die Formulierung eines Beschlusses des Europäischen Rates hinaus weiter konkretisiert werden?

Es sind insbesondere diese, den Prozess strukturierenden Fragen, die es im ersten Halbjahr 2007 unter der deutschen Präsidentschaft zu beantworten gilt. Die Form, der Zeitpunkt und selbstverständlich der Inhalt der Antworten werden das Ergebnis des Reformprozesses im Jahr 2009 vorherbestimmen. Um die gewünschte und unbedingt erforderliche Reformdynamik für das Jahr 2008/09 aufzubauen, sollte die deutsche Präsidentschaft deshalb bereits heute eine enge Abstimmung mit der Europäischen Kommission suchen und auf eine frühzeitige und intensive Einbindung des Europäischen Parlaments in den Revisionsprozess hinwirken.

Potentielle neue Einflussfaktoren

Neben diesen Weichenstellungen, die die EU-Mitgliedstaaten vor Beginn des Revisionsprozesses vornehmen sollten, wird das europapolitische Umfeld prägend für die Strukturierung und die Erfolgsaussichten der Debatte sein. Veränderte internationale Rahmenbedingungen, innenpolitische Umbrüche in wichtigen Mitgliedstaaten oder auch die Möglichkeit bzw. das Erfordernis, zeitgleich zu den Revisionsgesprächen über die künftige europäische Finanzverfassung Verhandlungen zu anderen Themen oder Problemen zu führen und abzuschließen, können zur Folge haben, dass sich die Positionen wichtiger Verhandlungspartner verschieben, sich deren Kompromissbereitschaft verändert oder auch neue, bisher nicht relevante Aspekte in den Verhandlungsprozess einfließen. Zu beachten sind hier neben wichtigen innenpolitischen Ereignissen in einigen Mitgliedstaaten, wie den französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, auch die anstehenden Entscheidungen auf europäischer Ebene. So können Verhandlungen über die Zukunft des europäischen Verfassungsvertrags bzw. die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses durchaus auf die Debatte über die Reform des Finanzsystems durchschlagen. Und auch die Notwendigkeit, nach den vollzogenen Beitritten Rumäniens und Bulgariens einvernehmlich die vertraglich vorgeschriebene Verkleinerung der Europäischen Kommission zu vereinbaren, kann politische Auswirkungen auf das Revisionsvorhaben haben.

Externe Einflüsse

Die Europäische Union wird immer stärker als Akteur auf der Bühne der internationalen Politik wahrgenommen und gefordert.¹⁸ Damit wachsen sowohl die Aufgaben und die Erwartungen an die EU als auch die Anforderungen. Wenn die Union eine aktive, politikgestaltende Rolle in der »globalisierten Welt«¹⁹

¹⁸ Vgl. auch die Mitteilung der Europäischen Kommission, *Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit*, KOM (2006) 278 endg. vom 8.6.2006.

¹⁹ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission, *Europäische Werte in der globalisierten Welt*, KOM (2005) 525 endg. vom 20.10.2005.

übernehmen will, muss sie sich nicht nur institutionell weiterentwickeln; sie benötigt auch eine entsprechende Ausstattung mit finanziellen Ressourcen, sowohl für die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik als auch in Form verstärkter Investitionen zum Beispiel in den Bereichen der Forschungs- und Innovationsförderung. Mit zusätzlichen Aufgaben und der Europäisierung neuer Politikfelder wächst zwangsläufig auch der Bedarf an Finanzmitteln. Zum Beispiel gewinnt die Migrationsproblematik an den Außengrenzen der EU an Bedeutung und damit die Herausforderung, gemeinsam auf dieses Problem der Mittelmeeranrainer zu reagieren.

Von zentraler Bedeutung für die Revision der EU-Ausgabenpolitik ist zweifellos die Fortsetzung der WTO-Doha-Runde, die am 24. Juli 2006 unter anderem an der europäischen Agrarpolitik scheiterte. Wenn die europäischen Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte wie gewünscht auf den Weltagarmärkten wettbewerbsfähig bleiben sollen, muss sich die GAP weiter auf produktionsunabhängige direkte Einkommensbeihilfen an die europäischen Landwirte umorientieren. Eine fortgesetzte und sogar forcierte Reformierung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist eine grundlegende Voraussetzung für die Wiederbelebung bzw. Fortsetzung der Doha-Runde. Damit könnte die WTO-Runde zum wiederholten Mal als Katalysator für die Reform der GAP dienen.²⁰

Neben diesen Herausforderungen der globalen Politik, auf die die EU und ihre Mitgliedstaaten angemessen reagieren müssen, stehen auch Entscheidungen an, deren budgetäre Konsequenzen die Union selbst bestimmen kann. Die wichtigste Weichenstellung für die weitere Entwicklung des EU-Finanzrahmens wird zweifellos die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU sein. Insbesondere der Entschluss, Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufzunehmen, ist in diesem Zusammenhang folgenswer, denn mit einer EU-Mitgliedschaft der Türkei würden sich die sozioökonomischen Disparitäten in der Union weiter

²⁰ Vgl. Peter Nedergaard, »The 2003 Reform of the Common Agricultural Policy: Against All Odds or Rational Explanations?«, in: *Journal of European Integration*, 28 (Juli 2006) 3, S. 203–223.

verschärfen. Nach Ansicht der Europäischen Kommission wäre die Größenordnung dieser Belastung durchaus mit den Auswirkungen des Beitritts der zehn neuen Mitglieder am 1. Mai 2004 vergleichbar.²¹ Eine einfache Erhöhung des EU-Budgetvolumens scheidet aus. Schon aus diesem Grund sollte von dem Vorhaben, die Türkei aufzunehmen, zusätzlicher Druck auf eine Reform der EU-Finanz- und Haushaltsverfassung ausgehen.

Veränderungen innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten

Die stärksten Wirkungen auf den Revisionsprozess gehen sicherlich von innenpolitischen Veränderungen und Regierungswechseln in wichtigen EU-Mitgliedstaaten aus. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die anstehenden Wechsel im Amt des französischen Staatspräsidenten (im Frühjahr 2007) und des britischen Premierministers. Die widerstreitenden nationalen Interessen Frankreichs und Großbritanniens waren ausschlaggebend für das Scheitern des ersten Kompromissversuchs zur Agenda 2007 unter luxemburgischem Vorsitz im Juni 2005. Und es ist sehr wahrscheinlich, dass diese beiden Mitgliedstaaten auch die Revisionsverhandlungen polarisieren werden, zumal ihre Positionen in der »Rendez vous«-Klausel recht unverhüllt artikuliert sind. Jegliche Neu-Positionierung der politischen Entscheidungsträger in Paris und London wird deshalb Auswirkungen auf den Revisionsprozess haben. Die starke Konzentration Frankreichs auf die Interessen der französischen Landwirte und deren Lobby könnte sich mit dem Ende

²¹ Die Schätzungen der Kosten im Bereich der EU-Strukturfonds gehen von jährlich rund 13,5 Mrd. Euro aus; im Bereich der GAP werden die jährlichen Kosten in verschiedenen Studien auf über 8 Mrd. Euro kalkuliert. Die Europäische Kommission kam in ihrer Impact-Studie zu den möglichen Implikationen einer EU-Mitgliedschaft der Türkei auf die GAP zu dem Schluss, 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, siehe Europäische Kommission, *Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der EU*, Arbeitsdokument, Brüssel, 6.10.2004, SEK (2004) 1202; vgl. auch Wolfgang Quaisser/Steve Wood, *EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*, München, Oktober 2004 (Forost Arbeitspapier Nr. 25); ähnlich Kirsty Hughes, *Turkey and the European Union: Just Another Enlargement? Exploring the Implications of Turkish Accession*, Brüssel: Friends of Europe, Brüssel, Juni 2004 (Friends of Europe Working Paper).

der Amtszeit von Staatspräsident Jacques Chirac abschwächen. Der erwartete Präsidentschaftskandidat der UMP, Nicolas Sarkozy, jedenfalls sprach sich in seiner europapolitischen Grundsatzrede vom 8. September 2006 in Brüssel für eine ambitionierte Reform des EU-Finanzsystems aus, ohne die Gemeinsame Agrarpolitik zu erwähnen.²² Zugleich trat er für die Schaffung einer autonomen Eigenmittelquelle ein und kündigte an, dass dieses Thema die französische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 mit beherrschen werde.

In Großbritannien könnte das Ende der Amtszeit Tony Blairs zu einer Verfestigung der reformskeptischen Positionen führen. Bereits unmittelbar nach der Einigung auf den Kompromiss vom 17. Dezember 2005 und die darin vereinbarte beschränkte Anpassung des britischen Beitragsrabatts wurde über Kritik an der Verhandlungsführung Tony Blairs aus dem Brown-Lager berichtet. Einiges spricht deshalb dafür, dass der parteiinterne Nachfolger Blairs in der Revisionsdebatte zumindest in der Frage des britischen Sonderrabatts wenig Kompromissbereitschaft an den Tag legen wird, zumal Gordon Brown den Konservativen mit Blick auf die im Jahr 2010 anstehenden britischen Unterhauswahlen keinen Angriffspunkt für einen europaskeptischen oder national-populistischen Wahlkampf liefern wollen wird.

Die in anderen EU-Mitgliedstaaten anstehenden Parlamentswahlen²³ und die damit möglicherweise verbundenen innenpolitischen Veränderungen könnten ebenfalls Positionsveränderungen nach sich ziehen; sie dürften jedoch nicht die gleichen Folgen auf den Verlauf der Revisionsverhandlungen haben wie die zu erwartenden Personalwechsel in Paris und London.

Anders sind allerdings die Konsequenzen der im Jahr 2009 stattfindenden Wahl zum Europäischen Parlament und die sich daran anschließende Einsetzung einer neuen Europäischen Kommission einzuschätzen. Mit den Europawahlen wird die Zusammensetzung einer wichtigen Institution neu bestimmt, die frühzeitig und lautstark auf eine angemessene Be-

²² Sarkozy charakterisiert das gegenwärtige System so: »Il est illogique, injuste, insupportable pour les pays contributeurs nets et incompréhensible pour les citoyens«.

²³ In diesem Jahr 2007 stehen Parlamentswahlen in Belgien, Estland, Finnland, Frankreich und Irland an, im Jahr 2008 in Griechenland, Litauen, Malta, Slowenien und Spanien.

achtung und eine »klar umrissene Rolle«²⁴ im Reformprozess gedrängt hat. Mit dem Ausgang dieser Wahlen eng verbunden ist auch die Benennung des Kommissionspräsidenten. In Anlehnung an die neuen Regelungen des EVV, wonach sich dessen parteipolitische Herkunft nach den Mehrheitsverhältnissen im EP richten soll, wurde bereits der gegenwärtige Kommissionspräsident José Manuel Barroso berufen. Diesem Verfahren folgend, wird sich auch die Kür des Kommissionspräsidenten im Jahr 2009 an den EP-Wahlen orientieren müssen. Da Personalfragen auf europäischer Ebene häufig mit wichtigen politischen Sachentscheidungen verbunden werden, könnte diese wichtigste Personalie in der EU auch Teil eines umfassenderen Gesamtpaketes werden.

Von herausragender Bedeutung für den Verlauf der Revision wird auch die Tatsache sein, dass mit den Beitritten der beiden neuen Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien das Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union des Vertrags von Nizza zur Anwendung kommt. Dort heißt es in Artikel 4, dass die Größe der Kommission nicht mehr der Anzahl der EU-Partner entsprechen darf, wenn die Union 27 Mitgliedstaaten umfasst. Das bedeutet, dass einige EU-Partner erstmals auf die Benennung »ihres« Kommissars verzichten müssen. Als einziges Kriterium für die Auswahl der Kommissare wird dann ein Rotationsprinzip gelten, dem zufolge alle Mitgliedstaaten gleichberechtigt zum Zuge kommen sollen und das Kollegium der Kommission künftig so zusammengesetzt sein soll, »dass das demographische und geographische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Union auf zufrieden stellende Weise zum Ausdruck kommt«. Die Frage der Kommissionszusammensetzung wird ab 2009 nur im Kontext aller personal- und sachpolitischen Themen in der EU zu lösen sein. Die zeitliche Koinzidenz der Revisionsverhandlungen mit den nicht aufschiebbaren Personalentscheidungen wird dementsprechend vermutlich zur Verknüpfung von Sach- und Personalfragen auch im Rahmen der Diskussion über die Reform der EU-Finanzverfassung führen. Derjenige Mitgliedstaat, der auf die Benennung eines Kommissars verzichten soll, wird auf Kompensation in anderen Politikfeldern drängen.

Auch die Entscheidung, wie die Union mit dem EVV weiter verfahren will, wird wohl nicht losgelöst von diesem Gesamtpaket aus Sach- und Personalpolitik getroffen werden. Derzeit wird sowohl eine »EVV-Minus«-Lösung als auch eine Ergänzung des EVV (EVV-Plus-Lösung) diskutiert, das heißt entweder ein »Mini-Traité«, wie ihn zuletzt Sarkozy, der polnische Premier Kaczyński und der italienische Ministerpräsident Prodi vorgeschlagen haben, oder eine Erweiterung des EVV um zum Beispiel ein Sozialprotokoll. Jegliche Veränderung des EVV wird mit Nachverhandlungen verbunden sein. Je nach Ergebnis könnten diejenigen Mitgliedstaaten, die bereits den EVV ratifiziert haben, eine gegebenenfalls erforderliche erneute Ratifizierung von Zugeständnissen der anderen Mitgliedstaaten bei parallel stattfindenden Verhandlungsprozessen – wie den Revisionsverhandlungen – abhängig machen. Auch diese institutionellen Reformen ermöglichen also das Schnüren neuer Verhandlungspakete, deren Eigendynamik kaum vorhersehbar ist.

²⁴ Europäisches Parlament, Haushaltsausschuss, *Arbeitsdokument 3 zur Finanziellen Vorausschau 2007–2013: Kernpunkte des EP für die Verhandlungen mit dem Rat auf der Grundlage der Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2005*, PE 367.953v01-00 vom 26.1.2006.

Die Reform der Ausgabenpolitik

Derzeit wird die Ausgabenpolitik der EU vor allem von zwei großen Verwendungsbereichen bestimmt: der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Struktur- und Kohäsionspolitik. Auch in dem nun verabschiedeten Finanzrahmen 2007–2013 will die EU für diese beiden Politikfelder rund 70 Prozent ihrer Ressourcen reservieren. Mit dieser umstrittenen Schwerpunktsetzung auf vornehmlich redistributive Politiken wird die unausgewogene Ausgabenpolitik der EU für die nächsten Jahre zementiert. Denn obwohl alle Mitgliedstaaten sich für eine Neuausrichtung der Ausgabenprioritäten auf alloкатive Politiken und eine Modernisierung des EU-Budgets aussprechen und obwohl alle EU-Organe wiederholt auf die neuen Herausforderungen für die Union hingewiesen und sich auf ambitionierte Ziele verpflichtet haben, konnte auch in den gerade abgeschlossenen Finanzverhandlungen keine tiefgreifende Strukturreform vereinbart werden. Offenkundig haben die Beharrungskräfte über den Wunsch nach einer Kurskorrektur gesiegt.

Die Ursache für diese Veränderungsresistenz liegt in dem spürbaren Einfluss derjenigen Interessengruppen, die von den derzeitigen redistributiven Strukturen profitieren, also insbesondere die Agrarverbände und die rückständigsten Regionen in der EU. Weitere Gründe für die fortgesetzte Fehlallokation der EU-Ressourcen sind in der institutionellen Verteilung der Verantwortung und dem komplexen Verhandlungsverfahren zu suchen, vor allem jedoch in der Hartnäckigkeit, mit der die nationalen Administrationen an den Denkkategorien des »juste retour« und der Nettosalen festhalten.

Derzeit induziert das bestehende EU-Finanzsystem eine Reihe von Anreizen für die EU-Organe und verstärkt somit deren institutionelle Eigeninteressen. Weil das Europäische Parlament keine Verantwortung für die Finanzierung des EU-Haushalts tragen muss, es aber dessen ungeachtet naturgemäß an einer Ausdehnung seiner politischen Gestaltungsspielräume interessiert ist, fällt es den Europaparlamentariern leicht, immer wieder neue und ausgabenträchtige EU-Programme zu fordern. Auch die Europäische Kommission versucht, über die Ausweitung kosten-trächtiger EU-Programme ihren Handlungsradius über die ihr übertragenen Kompetenzen hinaus zu

vergrößern.²⁵ Dagegen haben die Mitgliedstaaten, die mit ihren Abführungen das EU-Budget finanzieren, im Rat grundsätzlich ein besonderes Interesse an der Beschränkung der Ausgaben und an der Einhaltung der Haushaltsdisziplin.

Die komplexe Verhandlungssituation und das Prinzip der einstimmigen Beschlussfassung haben diese Interessenkonflikte zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten bislang eher verschärft. Um überhaupt zu einem Kompromiss zu finden, blieb als letzter Ausweg zumeist nur, das Verteilungsvolumen zu erhöhen. Außerdem wurde das EU-Budget häufig genutzt, um integrationspolitische Entscheidungen durchzusetzen: Die potentiellen Verlierer einer integrationspolitischen Entscheidung wurden durch Zahlungen aus dem EU-Haushalt für ihre Zustimmung kompensiert.²⁶ Eine wesentliche Folge dieser *side payments* war, dass die redistributiven Politiken im EU-Budget anwuchsen.

Damit die EU-Haushaltsstrukturen wirklich modernisiert werden können, ist deshalb eine politische Entscheidung über die Neuausrichtung der EU-Ausgabenprioritäten erforderlich. Im Zentrum dieser Debatte steht häufig der Begriff des europäischen »Mehrwerts«.²⁷ Sowohl die Kommission als auch die

²⁵ Das gleiche Verhalten trifft im Übrigen auch für einzelne Fachministerräte zu. Oftmals versuchen Ressortchefs über die Abstimmung mit den Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten sich ein größeres politisches und zugleich finanzielles Gewicht innerhalb der eigenen Regierung und in der Innenpolitik zu verschaffen.

²⁶ Vgl. Cay Folkers, »Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?«, in: Helmut Karl/Wilhelm Henrichsmeyer (Hg.), *Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration*, Bonn 1995, S. 87–108.

²⁷ Vgl. Daniel Tarschys, *The Enigma of European Added Value. Setting Priorities for the European Union*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Juni 2005 (SIEPS-Report Nr. 4/2005).

Mitgliedstaaten haben versucht²⁸, die jüngste Verhandlungsrunde zu einer Diskussion über einen möglichen europäischen Mehrwert der gemeinsamen Politiken zu nutzen. Der Europäische Rat hatte bereits in seinen Schlussfolgerungen vom 16./17. Dezember 2004 gefordert, dass alle finanzwirksamen Maßnahmen der EU nicht nur im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Solidarität stehen, sondern darüber hinaus auch einen zusätzlichen Nutzen erbringen müssen.²⁹ Zwar konnten sich die Mitgliedstaaten in ihrer Analyse des Vorschlags der Kommission für einen neuen Finanzrahmen in den meisten Fällen mit den Zielsetzungen und der Aussage einverstanden erklären, dass ein allgemeiner Mehrwert vorhanden sei; dessen genaue Bezifferung blieb jedoch stets strittig. Spätestens mit der Vorlage des ersten Entwurfs für einen Gesamtkompromiss, der sogenannten Verhandlungsbox, wurde die Mehrwert-Debatte wieder von

der Nettosaldologik und dem Status-quo-Denken der Einzelstaaten überlagert.³⁰

Die EU-Partner sollten ihre Erörterung über einen möglichen politischen und ökonomischen Mehrwert der gemeinsamen Politiken jedoch wieder aufgreifen und losgelöst von der Frage der Finanzansätze und damit der Berechnung der Nettosalden weiter vertiefen. Im Idealfall sollte die Revisionsdebatte zu allgemeinen und objektiven Kriterien führen, wie ein europäischer Mehrwert definiert und bemessen werden könnte. Auf der so gewonnenen Grundlage für eine Gewichtung der Aufgaben ließen sich die begrenzten europäischen Ressourcen dann effektiver aufteilen. Auf diese Weise könnte der Versuch gelingen, den überkommenen Status quo der europäischen Ausgabenpolitik aufzubrechen und die gegenwärtigen Prioritäten in Frage zu stellen. Sinnvoll wäre auch, wenn innerhalb der Politikbereiche, die für eine intensivere Finanzierung aus dem EU-Haushalt zur Diskussion stehen, differenziert würde, wenn also zum Beispiel innerhalb der EU-Forschungsförderung spezifische Forschungsfelder und Projekte der Grundlagenforschung benannt würden, die einen gemeinsamen Mehrwert haben, aber die Möglichkeiten der Nationalstaaten übersteigen. Zu denken wäre etwa an die Synergieeffekte, die sich von einer koordinierten europäischen Rüstungspolitik erwarten ließen, an eine Abstimmung bei den entwicklungspolitischen Prioritäten und Maßnahmen, die sowohl Budgeteinsparungen als auch eine Aufwertung der europäischen Entwicklungspolitik gegenüber Drittstaaten bewirken könnte, oder an die weitere Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik auf die EU.

Von Bedeutung für den Reformprozess wird auch die künftige Handhabung der Transparenzinitiative der Europäischen Kommission sein.³¹ In ihrem Grünbuch hat die Kommission die Forderung einiger gesellschaftlicher Gruppen wie Transparency International oder der Internet-Plattform farmsubsidy.org angenommen und unter anderem auch die Offenlegung von Informationen über die Empfänger von EU-Geldern zur Diskussion gestellt. Mit Blick auf die Agrar- und die Regionalbeihilfen könnte die Transparenz

28 Die Europäische Kommission hatte den Bewertungsmaßstab des »europäischen Mehrwerts« in ihrer Mitteilung zur Finanziellen Vorausschau vom 14.7.2004 angelegt, um die von ihr vorgeschlagenen Ausgabensteigerungen zu rechtfertigen. Sie definierte den Mehrwert wie folgt: »Der Mehrwert, den die Union bietet, liegt im transnationalen und EU-weiten Handeln. Hier sind nationale Behörden kaum in der Lage, Kosten und Nutzen ihrer Maßnahmen in vollem Umfang abzuschätzen. Wirksamkeit erfordert eine größere kritische Masse, die über das hinausgeht, was einzelne nationale Regierungen bieten können, oder die Vernetzung von Bemühungen auf nationaler Ebene. Gemeinsames politisches Handeln, wie im Vertrag festgelegt, kann diesen Mehrwert Wirklichkeit werden lassen, durch eine Kombination von Regulierung, Koordinierung und finanziellen Ressourcen«, Europäische Kommission, *Finanzielle Vorausschau 2007–2013*, KOM (2004) 487 endg. vom 14.7.2004, S. 4.

29 Im weiteren Verlauf der Agenda-2007-Verhandlungen diskutierten die Mitgliedstaaten zwar intensiv über den Mehrwert jedes einzelnen Politikfelds, aber zugleich wurde dieser Bewertungsansatz in seiner Aussagekraft deutlich eingeschränkt: »Die Prüfung des zusätzlichen Nutzens der vorgeschlagenen Ausgaben für Europa wird zwar als ein wesentlicher Bestandteil des Bewertungsverfahrens anerkannt, es muss allerdings klar sein, dass sich dieser Ansatz nicht auf vollkommen objektive Kriterien stützen kann; ferner wird allgemein anerkannt, dass das Konzept des zusätzlichen Nutzens nicht dazu dienen darf, die Politiken der Union, die auf den im Vertrag verankerten Grundprinzipien basieren, in Frage zu stellen, sondern lediglich dazu, zu beurteilen, welches die besten Mittel zur Verwirklichung eines bestimmten Ziels sind«, vgl. Rat der Europäischen Union, *Sachstandsbericht des Vorsitzes zur Finanziellen Vorausschau 2007–2013*, Dok. 16105/04 vom 14.12.2004, Ziffer 7c.

30 Bestes Beispiel ist der neue europäische Globalisierungsfonds, der weniger als Beleg für die Orientierung an einem gemeinsamen europäischen Zusatznutzen zu interpretieren ist als ein Zeichen für die Fortgeltung der Kompensationsfunktion des EU-Haushalts.

31 Vgl. *Grünbuch Europäische Transparenzinitiative*, KOM (2006) 194 endg. vom 3.5.2006.

über die Höhe einzelner Subventionen und die Benennung der Nutznießer eine öffentliche Debatte über die Angemessenheit und den Umfang der Gemeinsamen Agrarpolitik und der europäischen Strukturpolitik anstoßen.³² In jedem Fall würde sich, wenn die Offenlegung verpflichtend wird, die Möglichkeit verbessern, Rückschlüsse auf die Zielgenauigkeit der Fördermaßnahmen und die Wirkung der Zahlungen zu ziehen.

Alles in allem ist ein schneller und vollständiger Umbau des EU-Finanzsystems von einem redistributiven zu einem strikt allokativen System nicht zu erwarten. Der EU-Haushalt wird auch weiterhin redistributive und kompensatorische Funktionen übernehmen müssen. Indes sollte die Revision 2008/09 zumindest genutzt werden, um allgemeine Prinzipien zu diskutieren und zu verabschieden, an denen sich die späteren Finanzverhandlungen orientieren müssen.

Reformmöglichkeiten in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die gemeinsame europäische Landwirtschaftspolitik war stets ein Politikfeld, dessen Bedeutung über die Regulierung und Finanzierung dieses Wirtschaftsbereichs hinausreichte. Trotz aller Vorbehalte und berechtigter Kritik kann die GAP als eine sehr erfolgreiche Gemeinschaftspolitik betrachtet werden. Gerade dieser Erfolg macht aber eine Überprüfung der Ziele und eine Neulegitimierung der GAP keineswegs entbehrlich. Die Frage bleibt im Gegenteil berechtigt, warum ein relativ kleiner Wirtschaftszweig mit einem relativ kleinen Beschäftigungsanteil fortdauernd überproportional durch den gemeinschaftlichen Haushalt gefördert werden muss. Noch dazu angesichts dessen, dass die Verteilungskriterien intransparent sind, keineswegs dem Gedanken der innergemeinschaftlichen Solidarität entsprechen und die Landwirte nicht immer in gleicher Weise und angemessen subventioniert werden.³³

³² Genau diese angestrebte Folge war auch der Grund für die Ablehnung der Initiative im Bundesrat und die deutliche Skepsis der Bundesregierung.

³³ Vgl. Richard Baldwin, *The Real Budget Battle*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Juni 2005 (CEPS Policy Brief Nr. 75); Richard E. Baldwin, *Who Finances the Queen's CAP Payments?*, Brüssel: CEPS, Dezember 2005 (CEPS Policy Brief Nr. 88). Lediglich die drei skandinavischen Mitgliedstaaten veröffentlichen derzeit umfassende Informationen über die Empfänger der GAP-Finanzmittel, vgl. <www.farmsubsidy.org>.

Die EU verfolgt mit ihren bisherigen Reformanstrengungen³⁴ ein zweifaches Ziel: Einerseits soll das multifunktionale europäische Agrarmodell erhalten und gefestigt werden, andererseits die europäische Landwirtschaft international wettbewerbsfähig werden. Beide Ziele erfordern die Fortsetzung der Agrarreform, also die weitere Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und eine verstärkte Liberalisierung der Agrarmärkte.

Bisher ist mit der Reform der GAP allerdings weder erreicht worden, dass die Dominanz der Agrarausgaben im EU-Haushalt spürbar abgenommen hätte, noch dass die Kritik an der GAP in den Welthandelsrunden verstummt wäre. Offenkundig ist der momentan erzielte Stand bei der Reform der europäischen Landwirtschaft nicht hinreichend. Auch die Versuche, mit Hilfe der Definition neuer Ziele (wie dem Schutz der Umwelt und der ländlichen Räume) neue Aufgaben zu begründen, dienen vorrangig dazu, den Fortbestand der Subventionen zu legitimieren. Es wird zwar argumentiert, dass mit den EU-Zahlungen eine gesellschaftliche Leistung der Landwirte honoriert werden soll; doch können sowohl die stärkere Ausrichtung auf die Förderung des ländlichen Raums als auch die umwelt- und tierschutzpolitischen Motive der *cross compliance*-Regeln nicht wirklich überzeugen. Auch diese neuen Instrumente des multifunktionalen europäischen Agrarmodells sind in erster Linie dazu da, verteilungspolitische Ziele zu rechtfertigen. Nur eingeschränkt geht es bei ihnen um einen europäischen Zusatznutzen, der aus dem EU-Haushalt zu finanzieren wäre, zumal eine transparente Gegenüberstellung der Kosten für diese erbrachten neuen landwirtschaftlichen Leistungen und der aus dem EU-Budget hierfür geleisteten Zahlungen fehlt.

³⁴ Seit der McSharry-Reform 1992, gefolgt von der Fischler-Reform 1999 und der Luxemburger Reform 2003 unterliegt die GAP einem ständigen Revisions- und Anpassungsprozess, in dessen Zentrum die Entkoppelung der direkten Einkommensbeihilfen an die Landwirte von der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse steht. Die Förderpolitik der GAP wurde schrittweise von einer protektionistischen und produktionsbezogenen Preisstützungspolitik auf eine direkte betriebsbezogene Einkommensbeihilfe umorientiert. Die jüngste Luxemburger Reform von 2003 verknüpft zudem die Auszahlung der Direktzahlungen mit der Einhaltung von europäischen und nationalen Standards beim Umwelt- und Tierschutz sowie bei der der Lebensmittel- und Betriebssicherheit (*cross compliance*) und verstärkt die finanzielle Förderung der »zweiten Säule« der GAP, also der Entwicklung des ländlichen Raums (Modulation).

Bei den Agenda-2007-Verhandlungen war die Agrarpolitik vorzeitig ausgeklammert worden. Der im Vorfeld der Osterweiterung zwischen Bundeskanzler Schröder und dem französischen Staatspräsidenten Chirac ausgehandelte Kompromiss vom Oktober 2002³⁵ wurde von keiner Regierung während der letzten Finanzverhandlungen wirklich in Frage gestellt. Lediglich das Europäische Parlament hatte in seiner Entschließung vom 8. Juni 2005 gefordert, auch für die GAP das System der Kofinanzierung einzuführen. Gerade die Ausklammerung des noch immer größten Ausgabenblocks im EU-Budget während der gerade abgeschlossenen Verhandlungsrunde dürfte die GAP nun bei der anstehenden Revisionsphase zu einem bevorzugten Reformfeld werden lassen.

Hinzu kommt, dass der Umstrukturierungs- und Legitimierungsbedarf der GAP durch den wachsenden externen Reformdruck erheblich erhöht werden wird, der von der WTO-Doha-Runde und der öffentlichen Diskussion über die Angemessenheit und Zielgenauigkeit der europäischen Subventionen ausgeht. Dieser politische Druck ist offenkundig allen EU-Agrarministern bewusst, denn anlässlich ihres informellen Treffens am 26. September 2006 im finnischen Oulu verständigten sie sich auf eine offensive Verteidigung des europäischen Agrarmodells in der Revisionsdebatte.³⁶ Das gemeinsame Interesse der Agrarminister und der Generaldirektion Landwirtschaft in der Europäischen Kommission lässt fundamentale Veränderungen der GAP oder gar ihre vollständige Abschaffung³⁷ kaum realistisch erscheinen, zumal dies auch eine Novellierung des europäischen Primärrechts erforderlich machen würde.

Allerdings wird die Verhandlungssituation im Bereich der GAP für die Revisionsklausel schon eine andere sein. Nicht nur, dass es keine Vorfestlegung

oder eine Deckelung dieses Ausgabenblocks geben wird; wichtiger ist, dass es in der ersten Säule der europäischen Agrarpolitik, das heißt im Bereich der Direktzahlungen und der Marktordnungen, weitere Reformen geben wird. Gegenwärtig wird nach dem Abschluss der Reform der Zuckermarktordnung auch über die Reform der Weinmarktordnung verhandelt, und es ist absehbar, dass bis zum Jahr 2009 alle Marktordnungen neu geregelt sein werden. Dann wird die erste Säule der GAP im Wesentlichen nur noch aus Direktzahlungen an die europäischen landwirtschaftlichen Betriebe bestehen.

Über die allgemeinen Ziele der nächsten Reformschritte gibt es wenig Differenzen – auch die vom britischen Finanzministerium³⁸ vorgelegte »Vision« für eine reformierte GAP listet die bekannten Elemente des multifunktionalen europäischen Agrarmodells als Reformziele auf: die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die Produktion guter und hochwertiger Nahrungsmittel, die Beachtung hoher Umweltstandards, die soziale Absicherung der Beschäftigten, die Beachtung des Tierschutzes und die Übereinstimmung mit den Regeln der WTO. Insgesamt soll die GAP also deutlicher an marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtet werden. Dies würde neben der Beachtung wettbewerbs- und beihilfenrechtlicher Grundsätze auch den weiteren Abbau der Subventionen und den Wegfall des Marktschutzes durch eine Verringerung der Importzölle einschließen. Ziel dieser Politik sollte die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Weltmarktfähigkeit der europäischen Landwirtschaft sein.

Auf der Grundlage des bestehenden Gemeinschaftsrechts könnte ein erster Reformschritt in der weiteren Umschichtung der EU-Ressourcen aus dem Bereich der Direktzahlungen der ersten GAP-Säule in den Bereich der zweiten GAP-Säule (Förderung des ländlichen Raums) bestehen. Es ist bereits heute absehbar, dass die Europäische Kommission gerade in dieser Umschichtung ein zentrales Element für die weitere Reform der GAP sieht. Für 5 Prozent der Direktzahlungen ist diese »Modulation« schon vereinbart und zwischen den Mitgliedstaaten verbindlich vorgeschrieben. Zusätzlich wird der Bereich der fakultativen Modulation ausgebaut werden. Die Kommission hat vorgeschlagen, jedem Mitgliedstaat freizustellen, die Direktzahlungen an seine Landwirte um bis zu 20 Pro-

³⁵ Der Agrarkompromiss sah das Einfrieren der Ausgaben für die Direktzahlungen und die Preisstützung im Agrarbereich bis zum Jahr 2013 vor. Lediglich ein einprozentiger Inflationsausgleich wurde vorgesehen. Die neuen Mitgliedstaaten werden danach in festgeschriebenen Stufen langsam in das System der Direktzahlungen hineinwachsen. Während der Agenda-2007-Verhandlungen wurde dieser Agrarkompromiss lediglich dahingehend ergänzt, dass die zusätzlichen Finanzmittel für die Integration Rumäniens und Bulgariens in die GAP aus dem vereinbarten Budget aufgebracht werden müssen.

³⁶ Vgl. Finland's EU Presidency, *The European Model of Agriculture – Challenges ahead. A Background Paper for the Meeting of Ministers of Agriculture in Oulu 26.9.2006*.

³⁷ Siehe Oxford Economic Forecasting, *Trade Liberalisation and CAP Reform in the EU*, Oxford, 21.10.2005.

³⁸ Vgl. HM Treasury, *A Vision for the Common Agricultural Policy*, London, Dezember 2005, <www.defra.gov.uk/farm/capreform/pdf/vision-for-cap.pdf>.

zent zusätzlich zu kürzen, um die frei werdenden Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums zu verwenden.³⁹ Mit dieser Umschichtung der EU-Ressourcen könnte dann anstelle der Förderung in Form der Direktzahlungen noch stärker in die ökonomische und soziale Entwicklung im ländlichen Raum investiert werden (zum Beispiel durch die Finanzierung von Frühverrentungen, Betriebsmodernisierungen, Ausbildungsprogrammen, neuen Vermarktungskonzepten u.ä.).

Wie schwierig sich aber auch eine begrenzte Weiterführung der GAP-Reform gestalten wird, hat im März 2006 ein »Memorandum über die Durchführung und die Zukunft der reformierten GAP«⁴⁰ deutlich gemacht. Darin formuliert eine Gruppe von zwölf Mitgliedstaaten ihre Grenzen für die anstehende Reformdebatte. Sie erklären sich zwar zu Vereinfachungen der GAP-Verwaltungsvorschriften und zu neuen wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Regeln bereit, sofern diese die Einkommen der Landwirte in Europa sichern und das europäische Landwirtschaftsmodell verteidigen helfen. Eine Verringerung der für die erste Säule der GAP reservierten Haushaltsmittel durch einen Abbau der Subventionen und eine Reduzierung der Importzölle wird allerdings nicht erwähnt. Vielmehr subsumieren die zwölf Mitgliedstaaten unter dem zu schützenden multifunktionalen europäischen Agrarmodell nun auch die regionale Vielfalt, die landwirtschaftlichen Traditionen, die Agrarumweltaspekte und die typischen lokalen Agrarprodukte.

Die deutsche Europapolitik befindet sich bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in einer Schlüsselposition.⁴¹ Einerseits hat Deutschland ein Interesse, als größter Nettozahler des EU-Haushalts und zugleich großer Nettozahler für die GAP die

³⁹ Vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit Bestimmungen zur fakultativen Modulation der Direktzahlungen gemäß der VO (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe sowie zur Änderung der VO (EG) Nr. 1290/2005*, KOM (2006) 241 endg. vom 24.5.2006.

⁴⁰ Memorandum der französischen, griechischen, spanischen, irischen, italienischen, zyprischen, litauischen, luxemburgischen, ungarischen, polnischen, portugiesischen und slowenischen Delegationen, unterstützt von Rumänien und Bulgarien, Dokument des Rates 7265/1/06 Rev. 1 vom 17. März 2006.

⁴¹ Vgl. auch Jack Thurston, »Why Europe Deserves a Better Farm Policy«, London: Centre for European Reform, Dezember 2005 (Policy brief).

Kosten der europäischen Agrarpolitik zu minimieren; andererseits legt die deutsche Europapolitik aus Rücksicht auf den größten Profiteur der GAP, Frankreich, Zurückhaltung gegenüber spürbaren Einschnitten im EU-Agrarhaushalt an den Tag. Auch die neue Bundesregierung verfolgt eine Status-quo-orientierte Politik.⁴² Allerdings hat die Bundesrepublik selbstverständlich auch nationale Interessen bei der Ausrichtung der GAP-Reform. Die von der Landwirtschaftskommissarin Fischer Boel im Juni 2006 erneut ventilerte Überlegung⁴³, eine Obergrenze für Zahlungen aus dem Agrarbudget an einzelne landwirtschaftliche Betriebe festzusetzen und eine degressive Staffelung nach Betriebsgröße einzuführen, würde vorrangig die großen landwirtschaftlichen Betriebe in Ostdeutschland treffen (und zum Teil auch die wenigen Großbetriebe in Großbritannien).⁴⁴ Deshalb hat die Bundesregierung diesen Vorschlag wiederholt zurückgewiesen.

Erster Ansatzpunkt für die Reform der GAP bleibt die stärkere Nutzung des Instruments der Kofinanzierung, zumal den neuen Mitgliedstaaten in den Beitrittsverhandlungen die Möglichkeit der fakultativen Kofinanzierung der Direktzahlungen bereits eingeräumt wurde.⁴⁵ Die 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 sie mit einer entsprechenden Kürzung der Finanzansätze in der ersten, nicht kofinanzierten Säule einhergeht. Es spricht nichts gegen die Kofinanzierung der Direktzahlungen an die

⁴² Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition vom 11.11.2005 wurde festgeschrieben, dass die »Reform der Agrarpolitik auf dem eingeschlagenen Weg weitergeführt werden soll« (S. 128).

⁴³ Vgl. George Parker, »Big Landowners to Lose Millions in EU Reform«, in: *Financial Times*, 6.6.2006.

⁴⁴ Der erneuerte Vorschlag der Kommission zur Einführung einer Kappungsgrenze bei 300 000 Euro pro Betrieb ist in seiner Wirkung auf das Gesamtbudget sehr gering und würde einseitig vor allem den landwirtschaftlichen Sektor in zwei Mitgliedstaaten (Ostdeutschland und Großbritannien) treffen. Im Übrigen wäre zu befürchten, dass die Betriebsgrößengrenze durch künstliche Betriebsabspaltungen umgangen und somit der Effekt für den EU-Haushalt weiter minimiert würde.

⁴⁵ Da die neuen Mitgliedstaaten nur langsam in das System der Direktzahlungen »hineinphasen«. Im Jahr 2007 werden die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten 40% der Direktzahlungen ihrer EU-15-Kollegen erhalten; dieser Satz wird dann jährlich bis 2012 um 10% angehoben. Die neuen Mitgliedstaaten dürfen die EU-Direktzahlungen allerdings aus ihren nationalen Haushalten erhöhen.

landwirtschaftlichen Betriebe. Dieser in der europäischen Strukturpolitik übliche Finanzierungsmodus läuft keineswegs automatisch auf die befürchtete und von Frankreich stets als Menetekel beschworene Renationalisierung eines vergemeinschafteten Politikbereichs hinaus. Vielmehr könnte dieses Verfahren eine striktere Haushaltsdisziplin und einen effizienteren Einsatz der EU-Gelder bewirken. In einem zweiten Schritt sollte der Anteil der ersten Säule der GAP am EU-Budget weiter verringert werden. Dies wird unerlässlich sein, um Finanzmittel frei zu machen, die für allokativen Politiken benötigt werden.

Die europäische Strukturpolitik

Gemäß Artikel 158 EG-Vertrag (EGV) hat die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik die Aufgabe, unterschiedlichen Entwicklungsständen der verschiedenen Regionen in Europa entgegenzuwirken und insbesondere den Entwicklungsrückstand der 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). Die Grundverordnung der europäischen Strukturpolitik, in der die Ziele und die Ausgabenprioritäten fixiert werden, muss einstimmig verabschiedet werden. Dieses Diktat der einstimmigen Beschlussfassung hat zur Folge, dass sich die Struktur- und Kohäsionspolitik zumeist am Status quo orientiert. Es engt die Reformspielräume ein und erlaubt lediglich Modifikationen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners.⁴⁶ Reformhemmend wirkt sich auch aus, dass die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik das sichtbarste Beispiel für die Kompensationsfunktion des EU-Budgets ist und somit über das Politikfeld hinausreichende integrationspolitische Funktionen übernimmt.⁴⁷

⁴⁶ Vgl. Wolfgang Petzold, »Zur Debatte und den Perspektiven der EU-Strukturpolitik nach 2006«, in: Ines Hartwig/Wolfgang Petzold (Hg.), *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturpolitik und die Finanzielle Vorausschau*, Baden-Baden 2005, S. 117–135.

⁴⁷ Die Einrichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 1975 ist zurückzuführen auf das heftige Drängen Großbritanniens nach einem Ausgleich für den unterentwickelten britischen Agrarsektor und damit die geringen Rückflüsse aus dem EU-Budget. Die Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal 1981 und 1986 führte zu einer Verdoppelung der Strukturpolitik, und die Europäische Währungsunion des Maastrichter Vertrags war

Die Ausgangslage für die Verhandlungen über die Förderperiode ab 2014 wird gegenüber der nun abgeschlossenen Verhandlungsrunde grundsätzlich verändert sein. Das europäische Vertragsrecht sieht in Artikel 161 EGV erstmals vor, dass mit qualifizierter Mehrheit über die Ziele und die Mittelverteilung der europäischen Strukturpolitik entschieden werden kann. Weil aber auch weiterhin das Gesamtbudget der Finanziellen Vorausschau einstimmig beschlossen wird und somit auch die für die Strukturpolitik zur Verfügung stehenden Finanzmittel, bleibt der Reformimpuls, der von der Einführung des Mehrheitsvotums in die Rechtsgrundlagen der Strukturpolitik ausgeht, beschränkt. Diese Modifikation des Abstimmungsmodus könnte bei technischen Anpassungen im Rahmen der Legislativverfahren zur Anwendung kommen. Dadurch verringern sich die Vetomöglichkeiten einzelner Empfängerstaaten, und die Chancen für eine Veränderung der Ausgabenprioritäten sollten damit besser sein.

Unter der Maßgabe, dass das bestehende europäische Primärrecht im Rahmen der Revisionsdebatte nicht geändert werden kann, sind zwei zentrale Eckpunkte der EU-Strukturpolitik unverrückbar, womit einige der im Vorfeld diskutierten Reformoptionen ausscheiden:

1. Mit der Verankerung der regionalen Kohäsion in Artikel 158 EGV⁴⁸ ist ein grundsätzlicher Systemwechsel, zum Beispiel der Übergang zu einem innereuropäischen ungebundenen Finanzausgleichssystem zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne eines Netto-Fondsmodells, ausgeschlossen.
2. Zugleich bleibt das Ziel und der Auftrag weiterhin gegeben, die Unterschiede im Entwicklungsstand zwischen den Regionen auszugleichen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete in der EU mit Hilfe einer Förderung aus dem EU-Budget zu verringern (Art. 3 Abs. 1 Ziffer k EGV und Art. 158 EGV).

Somit können nur Modifikationen innerhalb des bestehenden Systems Gegenstand der Revisionsdebatte werden, denn ein Systemwechsel würde eine Veränderung der Vertragsgrundlagen voraussetzen. Allenfalls könnten die Verhandlungen dazu genutzt werden, um einen offenen und unverbindlichen Meinungs-

nur durch die Kompensation für die rückständigsten Mitgliedstaaten in Form des europäischen Kohäsionsfonds durchsetzbar.

⁴⁸ Die Formulierung des EG-Vertrags wird im Übrigen auch in Artikel III-220 EVV übernommen und verfügt mit dieser Bestätigung auch über eine aktuelle hohe Legitimation.

austausch über die Vor- und Nachteile des vielfach diskutierten Systemwechsels zu führen.⁴⁹

Eng verbunden mit der Frage des Finanzvolumens und der Förderziele und -konzepte der europäischen Strukturfonds ist die Frage, wie und wofür diese Gelder in Form europäischer Regionalbeihilfen ausgegeben werden dürfen.⁵⁰ Die Kommission hat im Frühjahr 2006 ihre Leitlinien für die staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung überarbeitet.⁵¹ Mit diesen Regionalbeihilfen, die in erster Linie der Unterstützung von Unternehmen bei Investitionen zur Neuan siedelung und damit der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen, soll der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in der EU gefördert werden, ohne wettbewerbsverzerrende Effekte zu Lasten anderer Regionen auszulösen (wie z. B. Unternehmensverlagerungen und Arbeitsplatzverluste in Folge von Mitnahmeeffekten). Insgesamt wird das Förderniveau für Regionalbeihilfen (Investitionsbeihilfen für große Unternehmen und unter bestimmten Bedingungen

49 Ohnehin könnte die Einführung eines ungebundenen EU-Finanzausgleichs, bei dem die gemeinschaftliche Mitsprache über Ausgabenprioritäten und die Kontrolle der Zweckbindung nicht hinreichend und insbesondere für die einzahlenden Mitgliedstaaten nicht nachvollziehbar gewährleistet wären, das fragile System der innergemeinschaftlichen Solidarität in Frage stellen. Das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft müsste neu justiert werden, denn das Europäische Parlament könnte bei der Definition nationaler Ausgabenziele im Rahmen eines solchen ungebundenen Finanzausgleichs wohl nur eingeschränkt einbezogen werden. Die Exekutivlastigkeit des Systems und die Dominanz der nationalen Ebene würde weiter zuungunsten der gemeinschaftlichen Organe und der parlamentarischen Mitwirkungsrechte gestärkt werden.

50 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 auf die bisherigen 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.

51 Vgl. *Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007–2013*, Amtsblatt (ABl.) der Europäischen Union, C 54/08, 4.3.2006, sowie den *Verordnungsentwurf der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf regionale Investitionsbeihilfen der Mitgliedstaaten vom 20.5.2006*, ABl. 2006/C 120/02. Vgl. auch Fiona Wishlade, *Plus ça change, plus c'est la même chose? Recent Developments in EU Competition Policy and Regional Aid Control*, Glasgow: University of Strathclyde Glasgow, November 2005 (European Policies Research Paper, Nr. 58).

auch Betriebsbeihilfen) europaweit deutlich abgesenkt und begrenzt.⁵²

Dennoch wird noch immer kritisiert, dass zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten ein zu hohes Fördergefälle bestehe. Dieses Gefälle biete Anreize zur Verlagerung von Unternehmen, um in den Genuss von Subventionen zu gelangen.⁵³ Die europäische Strukturpolitik und die Beihilfenpolitik stehen somit weiterhin vor der Herausforderung, die rückständigsten Regionen zu fördern, ohne die wohlhabenden zu schädigen und ohne einen Förder- und Subventionswettbewerb anzuheizen. Die knappen Ressourcen erfordern künftig eine noch deutlichere Konzentration der EU-Mittel auf die wirklich rückständigsten Regionen in der EU-27. Diese besondere Fokussierung der Förderschwerpunkte europäischer Strukturpolitik sollte jedoch mit größeren Förderspielräumen für die Regionen verbunden werden, die ebenfalls unter Strukturproblemen leiden, aber nicht unbedingt auf Hilfe aus dem EU-Budget angewiesen sind.

Weil die Laufzeit der Strukturfondsprogramme mit der der finanziellen Vorausschau korreliert, kommt es zu der besonderen Situation, dass einige Regionen noch immer in den Genuss von Förderprogrammen aus dem EU-Haushalt kommen, obwohl sie aufgrund ihrer positiven ökonomischen Entwicklung eigentlich

52 Für die ostdeutschen Ziel-1-Regionen fallen die nominalen Höchstfördersätze von 35% auf 30%, wobei Zuschläge für kleine (+20%) und mittlere Unternehmen (+10%) möglich sind. Für die vom statistischen Effekt betroffenen Gebiete gilt das Beihilferegime unverändert bis Ende 2010; danach soll eine Evaluierung darüber entscheiden, ob die Beihilfeintensitäten weiter abgesenkt werden können. In den neuen Mitgliedstaaten wird das Beihilfenniveau auf 40% (in Gebieten zwischen 60 und 45% des regionalen Durchschnitts/BIP) bzw. 50% (in Gebieten unter 45% des regionalen Durchschnitts/BIP) abgesenkt. Der Abstand der zulässigen Beihilfeintensitäten zwischen den rückständigsten Regionen in den alten und neuen Mitgliedstaaten beträgt damit nominal 10%. Die Beihilfesätze für Regionen in Westdeutschland liegen bei maximal 15% des Bruttosubventionswerts. Damit ergibt sich eine nach regionalem Wohlstand abgestufte »West-Ost-Förder-treppe«.

53 Dieses Problem war der Auslöser für die Forderung der Bundesregierung nach Anpassungen in den Beihilfeleitlinien, um Arbeitsplatzverluste durch Unternehmensumsiedlungen zu verhindern, die mit Mitteln aus den europäischen Strukturfonds vorgenommen werden. Im Ergebnis wurden nur minimale Veränderungen erreicht, wie die Anhebung der »de minimis«-Regelung und die Verschärfung der Überprüfungsverpflichtung der beihilfegewährenden Region.

nicht mehr bezugsberechtigt wären.⁵⁴ Das eklatanteste Beispiel dieser Diskrepanz zwischen tatsächlicher Bedürftigkeit und rechtlicher Bezugsberechtigung ist Irland, dessen Wohlstandsniveau seit Mitte der 1990er Jahre beachtlich gestiegen ist und das trotzdem bis 2006 in den Genuss der höchsten EU-Förderkategorie kam (wenn auch auslaufend).⁵⁵ Um dieses temporäre Missverhältnis auszuschließen, sollte eine Bestimmung in die Strukturfonds-Grundverordnung aufgenommen werden, der zufolge die Förderfähigkeit einer Region zur Mitte der Förderperiode auf der Grundlage aktualisierter statistischer Daten überprüft wird. Damit würde man sich die Möglichkeit eröffnen, eine Region früher in ein Übergangsregime (»phasing in« oder »phasing out«-Regelung) einzustufen.

Eine Besonderheit bleibt die »künstliche« Absorptionsgrenze für die Zuteilung von Strukturfondsmitteln bei 4 Prozent des nationalen BNE. Denkbar wäre auch eine reduzierte Obergrenze von 3 Prozent, da diese Quote von den EU-15 in der Förderperiode 2000–2006 nie überschritten wurde; den höchsten Förderanteil erreichte Portugal mit einem Fördersatz von 2,85 Prozent seines BNE.⁵⁶ Wie schwierig allerdings das Vorhaben ist, die Absorptionsobergrenze zu verringern, zeigt sich an der gerade abgeschlossenen Verhandlungsrunde, bei der insbesondere Polen sogar noch auf eine Erhöhung der Grenze gedrängt hat. Dennoch sollte in den Revisionsverhandlungen erneut ein Vorstoß gewagt werden, die Absorptionsgrenze zu senken, zumal die ersten Erfahrungen und aktuelle Statistiken über einen potentiell unzureichenden Mittelabfluss in der Halbzeitbilanz der Förderperiode 2007–2013 erste Anhaltspunkte und objektive Argumente für eine Neufestsetzung der Obergrenze liefern könnten.⁵⁷

⁵⁴ Dieses Auseinanderklaffen zwischen Bedürftigkeit und Bezugsberechtigung wird noch dadurch verstärkt, dass die Entscheidung über die Einstufung als Ziel-Region auf der Grundlage statistischer Daten getroffen wird, die einen Zeitraum betreffen, der zwischen drei und fünf Jahren vor Beginn der eigentlichen Förderperiode liegt.

⁵⁵ Irland ist allerdings auch das beste Beispiel für eine erfolgreiche Nutzung der europäischen Strukturfonds.

⁵⁶ Vgl. European Commission, Working Document of the Commission Services, *Capping of Resources*, (Fiche Nr. 27) vom 7.10.2004.

⁵⁷ Die Bundesrepublik hatte im Übrigen bereits während der Agenda-2000-Verhandlungen auf eine niedrigere Absorptionsgrenze von 3% gedrängt, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, *Orientierungspunkte der Bundesregierung zur Revision der Europäischen Strukturfonds*, Bonn, 4.3.1997.

Die deutsche Europapolitik befand sich bei den Verhandlungen über die Reform der europäischen Strukturpolitik bisher in einem Dilemma. Als Folge des Missverhältnisses zwischen der Begünstigung der deutschen Länder durch die europäische Regionalpolitik und der nationalen Finanzierung des EU-Haushalts aus dem Bundeshaushalt brachen während der jüngsten Finanzverhandlungen für den Nettozahler Deutschland sehr unvorteilhafte interne Konflikte auf. Denn die Interessen von Bund und Ländern fallen deutlich auseinander: Während der Bund versucht, seine Bruttoabführungen an den EU-Haushalt zu minimieren, haben die Länder ein großes Interesse an der Maximierung ihrer Rückflüsse aus dem EU-Budget. Dieser Konflikt wurde schließlich auch auf europäischer Ebene ausgetragen, was zeitweise zu einer Schwächung der deutschen Verhandlungsposition geführt hat. Im Hinblick auf die Revisionsdebatte sollten Bund und Länder ihre Interessen rechtzeitig miteinander in Einklang bringen. Dabei wird der Bund den Interessen der Länder an einem Erhalt der europäischen Fördermittel wohl nur durch eine nationale Kompensation vor Beginn der Verhandlungen auf EU-Ebene entsprechen können.⁵⁸ Eine Veränderung der deutschen Verhandlungssituation könnte sich auch dadurch ergeben, dass die meisten ostdeutschen Regionen aus der EU-Höchstförderung »herausgewachsen« sein sollten und Zuwendungen nur noch im Rahmen der »phasing-out-Regelung« aus der höchsten Förderkategorie erhalten werden.

Der weitere Reformprozess wird also das Ziel einer Konzentration der Mittel mit dem der Flexibilität und der Subsidiarität verbinden müssen. Eine Renationalisierung strukturpolitischer Maßnahmen bleibt aber ausgeschlossen; vielmehr wird es erforderlich werden, dass die Ebenen enger kooperieren und die Politiken besser miteinander abgestimmt werden.

⁵⁸ Bereits bei den letzten Verhandlungen hatten die beiden Nettozahler Großbritannien und die Niederlande gegenüber ihren Regionen diesen Weg gewählt, um die internen Interessenkonflikte zu neutralisieren.

Korrekturen oder strukturelle Reform des EU-Eigenmittelsystems?

Auch wenn die Einnahmequellen der EU als »Eigenmittel« bezeichnet werden, verfügt die Union nach wie vor über keine Finanzierungsform, über die sie autonom entscheiden könnte. Im europäischen Primärrecht ist gegenwärtig weder der Begriff Eigenmittel definiert, noch werden die unterschiedlichen Arten der EU-Einnahmen explizit aufgeführt; in Artikel 269 EGV ist lediglich das Entscheidungsverfahren festgelegt. Form und Modus des Finanzierungssystems werden erst mit den Eigenmittelbeschlüssen näher bestimmt.⁵⁹ Diese müssen von allen Mitgliedstaaten einstimmig verabschiedet und von ihren nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Damit wird die Verantwortung für die Finanzierungsmodalitäten und die Verteilung der Finanzierungslasten der nationalstaatlichen Ebene zugewiesen.

Im Gegensatz zur Ausgabenseite eröffnet die fehlende primärrechtliche Konkretisierung des Eigenmittelsystems für die Revisionsdebatte 2008/09 die Möglichkeit, auch fundamentale Veränderungen des Finanzierungsmodus zu diskutieren und zu vereinbaren. Dabei ergeben sich fünf potentielle Ansatzpunkte:

1. Die Abschaffung sämtlicher Rabattregelungen und der sonstigen Ausnahmen bei der Finanzierung der EU;
2. die Einführung eines Allgemeinen Korrekturmechanismus, wie ihn die Europäische Kommission bereits im Vorfeld der Agenda-2007-Verhandlungen als Alternative zu den Rabattregelungen vorgeschlagen hat;
3. die Veränderung der Finanzierungsmodalitäten, bzw. der Relation zwischen den bestehenden Eigenmittelquellen;
4. die Streichung der Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle;

⁵⁹ Der letzte Eigenmittelbeschluss wurde am 29.9.2000 verabschiedet: *Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften*, ABl. L 253/42 vom 7.10.2000, S. 42–46. Derzeit wird ein neuer Eigenmittelbeschluss verhandelt, der die politische Übereinkunft des Europäischen Rats vom 17.12.2005 reflektieren soll, vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft*, Arbeitsdokument, 2006/0039 (CNS) vom 20.3.2006.

5. die Einführung einer autonomen EU-Eigenmittelquelle in Form einer EU-Steuer.

Wollen die Mitgliedstaaten die Erfordernisse von Gerechtigkeit und Transparenz für das EU-Eigenmittelsystem wirklich erfüllen, wird sich die Revisionsdebatte zwangsläufig mit dem Problem des britischen Beitragsrabatts und den Sonderregelungen und -rabatten zugunsten der anderen Nettozahler befassen müssen. Zwar wird in der Formulierung des Europäischen Rats vom 17. Dezember 2005 ebenso wie in der IIV vom 4. April 2006 lediglich der britische Beitragsrabatt erwähnt; aber es ist absehbar, dass im Verlauf der Debatte auch die übrigen Sonderregelungen auf die Reformagenda gesetzt werden. Dass die Abschaffung dieser Rabattregelungen noch nicht in der jüngsten Verhandlungsrunde erreicht werden konnte, liegt natürlich auch an der Bestimmung, dass die Verabschiedung des Eigenmittelbeschlusses einstimmig erfolgen muss. Dies sichert den jeweils Begünstigten, insbesondere Großbritannien, eine Vetoposition. Weitaus wichtiger ist jedoch die unbegrenzte Laufzeit des Eigenmittelbeschlusses, die diesen Status quo auf unbeschränkte Zeit zementiert. Ein erster Schritt müsste also darin bestehen, die Laufzeiten des Eigenmittelbeschlusses zu befristen und an die der finanziellen Vorausschau zu koppeln. Es ist jedoch gerade diese fehlende Befristung, die den Briten zu ihrer Vetomacht verhilft und für Großbritannien deshalb unverzichtbar scheint.

Die Kommission hatte 2004 zunächst einen Allgemeinen Korrekturmechanismus vorgeschlagen, um die Sonderrolle Großbritanniens gegenüber den anderen Nettozahlern *peu à peu* zu nivellieren und die Beitragslasten gerechter auszubalancieren. Aber diese Lösung war nicht durchsetzbar.

Relativ leicht zu erzielen wäre im Gegensatz dazu eine Vereinbarung über die vollständige Ablösung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel.⁶⁰ Um die nationalen

⁶⁰ Auch bei den Mehrwertsteuer-Abführungen handelt es sich um Finanzierungsbeiträge aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten, die nicht zwangsläufig aus den nationalen Mehrwertsteuereinnahmen finanziert werden müssen. Die Abführungen werden auf der Grundlage einer harmonisierten Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage für jeden Mitgliedstaat errechnet, wobei die Höhe mit einem

Abführungen an den EU-Haushalt eindeutiger an den individuellen Wohlstand der Mitgliedstaaten anzunähern, hatte die Kommission schon für die Agenda-2007-Verhandlungen den vollkommene Verzicht auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel vorgeschlagen. Da diese Finanzierungsquelle bereits durch verschiedene Verordnungen übermäßig verkompliziert wurde und nur wenige Experten in den nationalen Finanzministerien und in der Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission die Berechnung dieser Eigenmittel vornehmen können, wäre eine komplette Abschaffung ein großer Schritt zu mehr Transparenz und Beitragsgerechtigkeit. Jedoch bewirken gerade die komplizierten Sonderregelungen und Berechnungsmethoden, dass sich die Verluste und Gewinne aus der Streichung dieser Eigenmittelquelle ungleich verteilen würden.⁶¹ Unter dem Blickwinkel der dominierenden Nettosaldologik ist es gerade die Intransparenz und Komplexität, die diese Eigenmittelquelle weiterhin attraktiv erscheinen lässt. Denn mit ihr bleiben Instrumente erhalten, um negative Nettosalden einzelner Mitgliedstaaten durch gezielte Anpassungen bei der Berechnung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel ausgleichen zu können. Allerdings erscheint das Gesamtvolumen, das die zusätzlich belasteten Mitgliedstaaten zu tragen hätten, in Anbetracht der möglichen Transparenz- und Effizienzgewinne durchaus vertretbar. Die Aussicht auf Einsparungen, die durch den Wegfall des Verwaltungsaufwands und der bei der Berechnung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel entstehenden Kosten erzielt wer-

maximalen Abrufsatz gedeckelt wird. Daneben wird auch die Bemessungsgrundlage zur Berechnung der harmonisierten Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 50% des Brutto sozialprodukts des jeweiligen Mitgliedstaates begrenzt. Durch die Deckelung der Bemessungsgrundlage soll dieser regressive Effekt zu Lasten der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten ausgeglichen werden.

61 Die Berechnungen der Kommission ergaben, dass 15 Mitgliedstaaten mit gedeckelten Mehrwertsteuer-Eigenmitteln von der Streichung profitieren würden. Dies sind die Kohäsionsländer Estland, Griechenland, Irland, Malta, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern sowie Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, die Niederlande und Österreich. Alle übrigen Mitgliedstaaten müssten mit höheren Abführungen an den EU-Haushalt rechnen. Der Finanzierungsanteil Dänemarks als größter potentieller Verlierer würde bei einer Umstellung um 2,66%-Punkte oder 45,9 Mio. Euro steigen. Italien wäre mit potentiell rund 200 Mio. Euro höheren Abführungen an den EU-Haushalt der größte Verlierer in absoluten Zahlen und auch für Deutschland würde sich der Finanzierungsanteil um 0,93%-Punkte oder 179,5 Mio. Euro erhöhen.

den können, sollte die Zustimmung zu dieser Vereinfachung des Finanzierungssystems erleichtern.

Grundsätzlich wäre es die ideale Lösung, wenn sich die nationalen Abführungen an den EU-Haushalt künftig am jeweiligen Wohlstand eines Mitgliedstaates orientieren würden. Über die Methode, wie der nationale Wohlstand zu berechnen wäre – BNE in Kaufkraftstandards (KKS) pro Kopf oder BNE in KKS –, wird es dabei gewiss noch zu Auseinandersetzungen kommen. Dennoch sollte die Verständigung auf das Prinzip möglich sein. Dies würde allerdings bedeuten, dass einige Partner in deutlich stärkerem Maße zur Finanzierung des EU-Budgets herangezogen werden müssten, Irland und Großbritannien zum Beispiel.

Eine neue autonome Eigenmittelquelle

Mit einer entschiedenen Konzentration auf die BNE-Eigenmittelquelle und einer fortgesetzten Verringerung der ohnehin kaum noch relevanten traditionellen Eigenmittel (also Zolleinnahmen und Zuckerabgaben) würde sich die EU stärker an die üblichen Finanzierungssysteme anderer internationaler Staatenorganisationen anlehnen. Damit wird auch die Diskussion über eine autonome Finanzierungsquelle wieder aktuell, zumal die Kommission schon angekündigt hat, dieses Thema zu einem zentralen Punkt der Revisionsdebatte zu machen.

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 Einführung besteht. In der Frage, ob eine autonome Eigenmittelquelle politisch wünschenswert sei, blieben die Meinungen jedoch geteilt, die Befürworter konnten sich nicht durchsetzen. Im Kreis der Mitgliedstaaten plädieren insbesondere Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich und Portugal seit einigen Jahren für eine EU-Steuer, während die Mehrzahl der Regierungen diese Option bislang grundsätzlich ablehnt.

Die Befürworter eines weitgehend auf eigenen Steuereinnahmen basierten Eigenmittelsystems führen sowohl politische als auch ökonomische Argu-

mente an.⁶² Neben der integrationspolitisch erstrebenswerten Erhöhung der Finanzautonomie der EU stellen sie insbesondere in den Vordergrund, dass damit die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der gemeinsamen Finanzierung für die europäischen Steuerzahler verbessert würde. Durch die direktere Verbindung zwischen Haushalt und Bürgern steige potentiell die Rechenschaftspflicht der EU-Haushaltsbehörde (Rat und Parlament) gegenüber den Unionsbürgerinnen und -bürgern. Zugleich erhöhe sich die Notwendigkeit zur demokratischen Legitimation des EU-Budgets, und dies könne langfristig auch zu einer Verbreiterung der Legitimationsbasis der Union insgesamt führen. Durch die dann stärkere Einbindung und größere Verantwortlichkeit des Europäischen Parlaments werde sich der Fokus der Parlamentarier von der Ausgabenpolitik mehr auf die Einnahmenseite des EU-Budgets verlagern. Dies könne in der Folge auch positiv auf die Einhaltung der europäischen Haushaltsdisziplin durchschlagen, denn die erhöhte Kostentransparenz und haushaltspolitische Verantwortlichkeit könnten tendenziell kostendämpfend wirken. Insgesamt werde sich der Haushalt deutlicher an allgemeinen europäischen Interessen und am gemeinsamen Nutzen der Gemeinschaftspolitiken orientieren.

Auf der anderen Seite verweisen die Gegner einer EU-Steuer stets auf die grundsätzliche integrationspolitische Weichenstellung, die mit einer solchen Maßnahme verbunden wäre⁶³. Die Einführung einer EU-Steuer sei ein fundamentaler Schritt auf dem Weg

zu einer europäischen Staatlichkeit, da die Erteilung einer steuerlichen Ertragskompetenz ein wesentliches Kennzeichen einer bundesstaatlichen Finanzverfassung ist. Eine autonome Einnahmequelle löse zudem zwangsläufig einen neuen Zentralisierungsschub aus, denn eine entscheidende Voraussetzung zur Einführung einer EU-Steuer sei die europaweite Harmonisierung der nationalen Steuerpolitiken. Aber gerade diese potentielle Zentralisierung wird von den Vertretern der kompetitiven Föderalismustheorie abgelehnt, weil nur der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Körperschaften Anreize biete, die steuerliche Belastung der Bürger zu begrenzen. Eine Harmonisierung oder gar Zentralisierung der steuerlichen Erhebungscompetenz schalte jedoch gerade diesen Wettbewerb aus. Dies führe unabwendbar zu einer Aufweichung der europäischen Haushaltsdisziplin und einer ineffizienten Ausgabenpolitik. Die EU-Steuer diene deshalb vornehmlich dazu, der Europäischen Union neue Einnahmespielräume zu verschaffen, ohne die nationalen Haushalte zusätzlich zu belasten. Auf den europäischen Steuerzahler käme demnach trotz gegenteiliger Beteuerungen der Befürworter neben den nationalen, regionalen und kommunalen Steuern eine weitere Steuer zu. Dies sei in der Folge dann auch integrationspolitisch bedenklich. Denn dass die Kosten der europäischen Integration für jeden Bürger transparent und nachvollziehbar werden, müsse nicht zwangsläufig dazu führen, dass sich die europäischen Steuerzahler stärker mit der Union identifizieren; im Gegenteil, die Europaskepsis könne sich dadurch weiter verstärken.

Eine autonome Eigenmittelquelle der EU wird nur dann durchsetzbar sein, wenn diese Argumente entkräftet werden können und sowohl eine zusätzliche Belastung für den Steuerzahler als auch eine Ausweitung des EU-Finanzrahmens langfristig zuverlässig ausgeschlossen ist. Das System muss transparent und verständlich sein und die Rolle und Verantwortung der nationalen Regierungen und des Europaparlaments bei der steuerlichen Be- oder Entlastung müssen für die Steuerzahler erkennbar werden.⁶⁴ In An-

62 Vgl. Dieter Biehl, »Zur Reform der EU-Finanzierung: Braucht die Europäische Union eine eigene Steuerhoheit? Plädoyer für eine Reform der Finanzverfassung der Gemeinschaft«, in: Wolfgang Gick (Hg.), *Die zukünftige Ausgestaltung der Regionalpolitik der EU*, München 1996, S. 29–54; Klaus-Dirk Henke/Beate Milbrandt, »Die künftige finanzielle Lastenverteilung in der EU«, in: Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hg.), *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden 2001, S. 119–135.

63 Vgl. zusammenfassend Friedrich Heinemann, *EU-Finanzreform 1999. Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption*, Gütersloh 1998, S. 35ff; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Gutachten zur Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn, Dezember 1998; Kurt Falthäuser (Bayerischer Staatsminister der Finanzen), *Einführung einer »EU-Steuer«?*, München, August 2001; Rolf Caesar, »Kein eigenes Besteuerungsrecht für die EU«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.3.2006, und zuletzt ders., »Probleme und Perspektiven der EU-Finanzwirtschaft«, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 108 (Juni 2006), S. 58–64.

64 Vgl. Europäische Kommission, *Die Finanzierung der Europäischen Union*, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM (2004) 505 endg./2; Guido Raddatz/Gerhard Schick, *Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung*, Berlin: Stiftung Marktwirtschaft, August 2003; Peter Becker, *Der EU-Finanzrahmen 2007–2013. Auf dem Weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosalddpolitik?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (S 36/05).

betrachtet dieser Publizität dürfte das institutionelle Interesse aller EU-Organen an einer sparsamen Haushaltsführung und einer effizienten Mittelverwendung größer werden. In den parlamentarischen Auseinandersetzungen über Ausgaben- und Steuererhöhungen auf der einen und Effizienzsteigerungen und Steuerreduzierungen auf der anderen Seite sollten dann auch die Argumente mehr Gewicht erlangen, die zugunsten eines potentiellen europäischen Zusatznutzens gemeinsamer Maßnahmen sowie deren Wünschbarkeit und Finanzierbarkeit geltend gemacht werden. Damit würde die Festlegung europapolitischer Prioritäten und Posterioritäten in das Zentrum haushaltspolitischer Debatten rücken. Der Reformdruck auf den EU-Haushalt würde steigen.

Bisher dominieren jene Kräfte die Diskussion, die einer autonomen Eigenmittelquelle gegenüber skeptisch sind. Es sind insbesondere die Abgeordneten in den nationalen Parlamenten, die befürchten, für eine zusätzliche steuerliche Belastung der Bürger politisch haftbar gemacht zu werden und die Kosten in Form schlechter Wahlergebnisse oder einer geringen Wahlbeteiligung allein tragen zu müssen. Diese berechtigten Vorbehalte müssen durch Sicherungsklauseln und durch eine erhöhte Transparenz des neuen Systems entkräftet werden.

Da sich aber nach den extrem schwierigen Verhandlungen und der Reformunwilligkeit, die in ihrem Verlauf deutlich geworden ist, nichtsdestoweniger die Aufgabe einer umfassenden Überprüfung der Einnahmen- und der Ausgabenseite des EU-Haushalts stellt, müssen nicht nur die Verfechter einer autonomen Einnahmequelle der EU, sondern auch deren Gegner über Alternativen nachdenken.

Szenarien für den Revisionsprozess

Die vordringlichste Aufgabe von Szenarien ist es, potentielle Entwicklungen zu beschreiben und das Tableau unterschiedlicher Alternativen abzubilden. Auf der Basis vorhandener Daten und der Analyse der Gegenwart werden also verschiedene Entwicklungspfade entworfen. Dabei sollten die Szenarien in sich möglichst konsistent und stimmig sein. Grundsätzlich sollte es das Ziel der Szenarienbildung sein, die Formulierung von Leitlinien zu ermöglichen und zu begründen, um die bevorzugte künftige Entwicklung prognostizieren und gegebenenfalls bei einer Veränderung des politischen Entscheidungsumfelds reagieren zu können. Die Szenarien sollten deshalb die Chancen und Risiken benennen und damit die Entscheidung für spezifische nationale Leitlinien erleichtern, die dann wiederum während des Verhandlungsprozesses operationalisiert werden können.

Vor dem Hintergrund der vorgegebenen Variablen – der formellen Rahmenbedingungen, der voraussichtlichen Verhandlungsschwerpunkte, der Vorgeschichte der Agenda-2007-Verhandlungen und der dort sichtbar gewordenen Positionen sowie etwaiger externer Einflussfaktoren – sollen zwei Szenarien beschrieben werden. Sie bilden die Grundlage zur Ausarbeitung von Leitlinien, an denen sich die Operationalisierung der deutschen Europapolitik orientieren sollte.

Status-quo-Szenario – Politik des »Weiter so«

Bei diesem Szenario dominieren die Beharrungskräfte in den Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit und die Einsicht zur Systemreform. Die aus den früheren Verhandlungsrunden bekannten Positionen zu Veränderungsvorschlägen bleiben bestimmend und ersticken somit nahezu jegliche Reformdynamik. Die Mitgliedstaaten fahren damit fort, jeden Reformvorschlag und jede Abweichung vom Status quo, das heißt vom Verhandlungsergebnis der Agenda 2007, an den Auswirkungen auf ihren nationalen Nettosaldo zu messen. Die inhaltliche Diskussion über Ausgabenprioritäten und Beitragsgerechtigkeit wird überlagert vom »juste retour«-Denken und der Nettosalddogik. Dass der Abschluss der Agenda-2007-Verhandlungen in vielen Mitgliedstaaten inzwischen als Erfolg gewertet

und als Beweis für die Handlungs- und Einigungsfähigkeit der erweiterten Union unter schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen betrachtet wird, ist ein Indiz dafür, dass dieses Szenario durchaus Realität werden kann.

Die »Rendez vous«-Klausel würde somit zum unverbindlichen Vorspiel der im Jahr 2011 beginnenden neuen Verhandlungsrunde über den Finanzrahmen 2014–2020; das in der IIV festgeschriebene Finanztableau würde nicht in Frage gestellt. Da die »Rendez vous«-Klausel weder einen festen Abschlusstermin noch die Form des Ergebnisses vorgibt, würde auch der Druck fehlen, auf ein vorgegebenes Ziel hinzuarbeiten. Die Mitgliedstaaten würden im Wesentlichen nur Grundsatzpositionen formulieren und es tunlichst vermeiden, Konsensspielräume preiszugeben, da die eigentliche Verhandlungsphase noch bevorsteht. Jede vorzeitige Offenbarung nationaler Positionen oder Andeutung eines denkbaren Entgegenkommens wäre aus taktischer Sicht kontraproduktiv, da der national definierte Verhandlungsspielraum dadurch nur kleiner würde. Bei den eigentlichen Finanzverhandlungen bestünde dann die Gefahr, nicht mehr flexibel reagieren zu können.

Der Revisionsphase würde somit eine wirkliche Reform- und Verhandlungsdynamik fehlen. Allenfalls könnte durch externe Einflüsse, zum Beispiel durch die Notwendigkeit zu weitergehenden Umstrukturierungen der GAP im Rahmen der WTO-Verhandlungen oder durch den Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und die absehbar hohen Belastungen für das EU-Budget, genügend Reformdruck aufkommen, um das gegebene System in einigen Punkten an das veränderte Umfeld anzupassen. Das System selbst, das heißt die dominierende Rolle der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Einnahmen der EU und der Vorrang der europäischen Ebene für die Ausgabenseite, sowie die Logik des Denkens in Nettosaldo-Kategorien würden aber keinesfalls in Frage gestellt.

Ein denkbare Ergebnis dieses Szenarios wäre eine unverbindliche und möglichst vage formulierte Erklärung des Europäischen Rates, die den eigentlichen Finanzverhandlungen nicht vorgreift und den Mitgliedstaaten noch alle Möglichkeiten der Verhandlungsführung offen halten würde.

Reformszenario – Politik der beschränkten Anpassung

Auch bei diesem Szenario wird keinesfalls das bestehende europäische Finanz- und Haushaltssystem in Frage gestellt, doch sind alle Akteure von dessen Reformbedürftigkeit überzeugt. Die harsche Kritik, die unmittelbar nach dem schwierigen Verhandlungsabschluss der Agenda 2007 im Dezember 2005 vielfach zu hören war, mündet in eine allgemeine Reformbereitschaft, die sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite zu einer Überarbeitung der Strukturen und einer weitreichenden Modernisierung des EU-Budgets führt. Dabei werden die nationalen Interessen und die Konzentration auf die Nettosalen überlagert vom gemeinsamen Ziel, die Europäische Union zu stärken und ihre Handlungsfähigkeit zu sichern. Grundkonsens ist, dass die EU über ausreichend Ressourcen verfügen soll, um die ihr übertragenen Aufgaben effizient ausführen zu können.

Allerdings bedeutet die grundsätzliche Reformbereitschaft aller Akteure nicht, dass die Mitgliedstaaten keine nationalen Kalküle verfolgen und nicht auch Kommission und Parlament institutionelle Eigeninteressen in die Verhandlungen einbringen würden. Doch das von allen geteilte Bestreben, ein auch mittelfristig tragfähiges Ergebnis zu erzielen, das mehr ist als der kleinste gemeinsame Nenner, fördert die Kompromissbereitschaft der Beteiligten und erzeugt die notwendige Reformdynamik.

Das Kriterium des europäischen Mehrwerts würde erstmals zur wirklichen Messlatte für die Bestimmung der Ausgabenprioritäten. Deshalb verständigen sich die EU-Partner während der Revisionsverhandlungen zunächst auf eine gemeinsame Definition der Herausforderungen, vor die sich die Union und ihre Mitgliedstaaten gestellt sehen. Auf der Grundlage des Berichts der Europäischen Kommission bestimmen sie dann in einem zweiten Schritt die Aufgaben, die die EU übernehmen soll. Entscheidend ist allerdings, dass diese Pflichten gewichtet, das heißt in vorrangige und nachrangige unterteilt werden und das Spektrum insgesamt qualitativ begrenzt wird. Erst danach wird über die finanzielle Ausstattung der Unionspolitiken verhandelt, die sich an dieser Prioritätensetzung orientieren muss. Auch dabei wird eine Gewichtung und Priorisierung der Ausgaben erfolgen müssen, um das gemeinsam geteilte Ziel einer strikten Haushaltsdisziplin einhalten zu können. Die GAP wird, nachdem sie bei den Agenda-2007-Verhandlungen keinerlei Reformdruck ausgesetzt war, nun zum wichtigsten

Ansatzpunkt für Reformmaßnahmen. Beginnend mit einer sehr geringen, eher symbolischen Kofinanzierungsrate bei den Direktzahlungen an die europäischen Landwirte gelingt der Einstieg in ein neues Finanzierungssystem. Der Finanzrahmen wird mittelfristig zu einem integrationspolitischen Planungsinstrument weiterentwickelt, das über die reine Haushaltspolitik hinaus die politische Steuerungsfähigkeit der EU erhöht. Auf der Einnahmeseite wird zwar nicht der Einstieg in eine finanzielle Autonomie der EU von den Finanzabführungen der Mitgliedstaaten erreicht, zumindest aber die Diskrepanz zwischen den Nettozahlern durch die Einführung eines Allgemeinen Korrekturmechanismus vermindert. Damit wird ein wichtiger Schritt zu mehr Beitragsgerechtigkeit gemacht, zumal der Korrekturmechanismus mit der Ablösung aller Rabatte und Sonderregelungen auf der Einnahmeseite verbunden ist. Zugleich wird die Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle abgeschafft und die BNE-Eigenmittel werden deutlicher als bisher am nationalen Wohlstand der Mitgliedstaaten ausgerichtet.

Die beiden beschriebenen Szenarien bilden nicht nur die Spannweite der möglichen Verhandlungsabläufe ab – einerseits die Dominanz des Status-quo-Denkens und andererseits die Einsicht in die Notwendigkeit zur Reform; darüber hinaus bieten sie auch einen Rahmen, um die Mitgliedstaaten, die EU-Organe sowie deren Verhandlungsziele und Interessen zu gruppieren. Zugleich veranschaulichen sie den engen Zusammenhang zwischen der Wahl des eingeschlagenen Verfahrens und dem angestrebten Ziel des Revisionsprozesses: Je nach dem, welches Verhandlungsziel ein Akteur anstrebt, wird er sich eher für oder gegen eine frühe Strukturierung und Zielausrichtung der Revisionsdebatte aussprechen. Die Anhänger des Status quo werden also versuchen, die Debatte so lange wie möglich im Ungefähren und im Unkonkreten zu belassen. Hingegen werden die Reformbefürworter versuchen, den Prozess frühzeitig in Richtung einer umfassenden Revision der EU-Finanzverfassung zu drängen.

Argumente für eine aktive deutsche Reformpolitik

Für die Revisionsdebatte zeichnet sich ein diffuser Verhandlungsrahmen ab: Sie wird hin und herschwanken zwischen politischen Grundsatzdiskussionen über die vorrangigen Ziele und Aufgaben der erweiterten Union einerseits und konkreten Vorschlägen zur Anpassung der politischen und budgetären Prioritäten an die neuen Herausforderungen andererseits, ohne dass sich allerdings diese Überlegungen in genau kalkulierten Haushaltsansätzen niederschlagen werden und ohne dass sich die Grundsatzdebatte in konkreten Formulierungen zur Anpassung des europäischen Primärrechts manifestieren wird.

Im besten Fall, so ist zu erwarten, werden neue Leitsätze, Zielvorgaben und Strukturen diskutiert, im Konsens vereinbart und dann durch einen Beschluss des Europäischen Rats mit dem notwendigen politischen Gewicht ausgestattet werden, damit der Revisionsauftrag anschließend im Zuge der eigentlichen Finanzverhandlungen 2011/12 umgesetzt werden kann. Am Ende des Revisionsprozesses könnte also ein Beschluss der europäischen Staats- und Regierungschefs stehen, der möglichst konkrete und nach Politikbereichen differenzierte Arbeitsaufträge an die Kommission und an die Fachministerräte beinhaltet sowie materielle und finanzielle Ziele zur Reform einzelner Politikbereiche vorgibt. Die Finanzverhandlungen müssten dann für den Fall eines erfolgreichen Abschlusses des Revisionsprozesses ohne Verzug anschließen, um 1. keine Reformpause entstehen zu lassen, 2. in der Folge auch den Legitimationsdruck zur Revision der europäischen Finanzverfassung zu erhalten und 3. somit einer eventuellen Relativierung von Reformansätzen vorzubeugen.

Die deutsche Europapolitik steht nun vor einer strategischen Vorentscheidung: Will die Bundesregierung den Revisionsprozess für eigene Reformziele nutzen? Und wenn ja: Welche Ziele könnten das sein und wann und in welcher Form soll und will sich Deutschland positionieren, um diese in den Revisionsprozess einzubringen?

Wenn die Bundesregierung die erste Frage positiv beantwortet, sollte sie sich früh in die Reformdebatte einbringen und die EU-Ratspräsidentschaft nutzen, um den Revisionsprozess zu steuern und ihm ein Ziel zu geben. Sollte sie allerdings die erste Frage mit Nein

beantworten, dann wird es die Aufgabe der deutschen Europapolitik sein, eine vorschnelle Positionierung bei den anstehenden Debatten zu vermeiden, um das eigene »Verhandlungspulver« für die Gespräche über den Finanzrahmen 2013–2020 »trocken zu halten«; zugleich muss dann auch eine Vermischung der 2008/09 anstehenden drei Verhandlungsthemen – Finanzrahmen, EU-Verfassungsvertrag, Personalfragen – so lange wie möglich verhindert werden.

Die Entscheidung bei dieser grundlegenden Weichenstellung hängt zuerst von der Bewertung der gerade abgeschlossenen Agenda-2007-Verhandlungen ab: Wenn die Bundesregierung die Art und Weise der Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau als weiterhin praktikabel und die dominierende Logik der Nettosalen und des »juste retour« als auch künftig hinnehmbar betrachtet und darin ein Format der Verhandlungen über den EU-Haushalt und den Finanzrahmen sieht, das auch in der EU-27 Erfolg verspricht, dann wird sie einer Abänderung des Status quo, der stets verbunden ist mit einem hohen Maß an Ungewissheit, skeptisch gegenüberstehen. Wenn sie aber umgekehrt aus dem Verlauf und den Erfahrungen der Finanzverhandlungen zu dem Ergebnis kommt, dass der europäische Haushaltsacquis reformbedürftig ist und die Funktions- und Handlungsfähigkeit der erweiterten EU auf Dauer nicht mehr gewährleisten kann, dann muss sie die Revisionsklausel für ihre eigene Reformagenda nutzen.

Im Kern geht es deshalb nicht nur um eine rein haushaltstechnische oder fiskalische Frage, sondern um eine wichtige integrationspolitische Weichenstellung und um die Entscheidung für oder gegen eine Stärkung der supranationalen Eigenständigkeit im europäischen Mehrebenensystem. Dies gilt sowohl für die im Verlauf der Revisionsdebatte zu definierenden Schwerpunkte der europäischen Ausgabenpolitik als auch für die Frage einer autonomen EU-Eigenmittelquelle. Unübersehbar besteht ein krasser Widerspruch darin, einerseits eine »europäische Verfassung« zu fordern und andererseits ein höheres Maß an Autonomie und Handlungsfähigkeit dieser dann deutlich vertieften EU abzulehnen; umso mehr angesichts dessen, dass das Finanzvolumen des EU-Budgets in Relation zu den nationalen Haushalten gering ist.

Beide Optionen – also die, den Reformprozess aktiv zu einer Weiterentwicklung zu nutzen und deshalb eine frühe inhaltliche Positionierung zu wagen, gegenüber der, den Reformprozess am Status quo auszurichten, pragmatische und begrenzte Modifikationen anzustreben und die eigenen Verhandlungsziele deshalb spät aufzudecken – bergen verhandlungstaktische Chancen, aber auch Risiken. Sollte sich nach der Eröffnung des Revisionsprozesses durch die Vorlage des Grünbuchs und des vierten Kohäsionsberichts der Kommission im Frühjahr 2007 sowie des Lamassoure-Berichts des EP eine ausreichend starke Reformdynamik aufbauen, könnte der Verzicht auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Präsidentschaft die Preisgabe einer Steuerungschance und einer Gelegenheit zur Definition von Reformzielen bedeuten. Umgekehrt könnte allerdings eine frühe Positionierung in strittigen Punkten, wie der Einführung eines Allgemeinen Korrekturmechanismus auf der Einnahmeseite oder der Kofinanzierung in der GAP auf der Ausgabenseite dazu führen, dass man sich einer Verhandlungsmarge beraubt, die in den Auseinandersetzungen zwischen Großbritannien und Frankreich sicherlich noch von Nutzen wäre.

Unabhängig von dieser politischen Grundsatzentscheidung ist es für die weitere politische Operationalisierung unerlässlich, dass sich die Bundesregierung intern auf nationale politische Leitlinien für den Revisionsprozess verständigt. Diese Leitlinien könnten als strategisch-taktisches Navigationssystem dienen, das die Bundesregierung ziel- und ergebnisorientiert durch den Revisionsprozess führt. Sie könnten auch dabei helfen, das Vorgehen bei einem Wechsel der Szenarien oder bei Veränderungen des politischen Umfelds anzupassen.

Für die deutsche Europapolitik könnte dabei von Vorteil sein, dass Deutschland in der Schlussphase der letzten Verhandlungsrunde fast automatisch in die Rolle des Maklers zwischen den beiden Antipoden Großbritannien und Frankreich gedrängt wurde. An diese Rolle sollte die Bundesregierung bei der Revisionsdebatte anknüpfen. Das Ziel der deutschen Politik sollte es sein, das institutionelle Interesse der EU-Organe an einer Ausweitung ihrer politischen Zuständigkeiten und an zusätzlichen Finanzmitteln für die eigenen Intentionen zu nutzen. Wenn also den bisherigen Kohäsionsländern in Südeuropa sehr daran gelegen ist, Hilfen aus dem EU-Budget zu erhalten, damit sie den außergewöhnlichen Migrationsdruck aus Nordafrika abwehren können, dann könnte dieses Bestreben verbunden werden mit einer Verlagerung

der EU-Ausgabenschwerpunkte aus dem Bereich der klassischen Kohäsionspolitik in den der Innen-, Justiz- und Migrationspolitik. Dies würde den Interessen von Kommission und Europaparlament entsprechen, die gerade in diesem Politikbereich ein wichtiges neues Handlungsfeld für die EU erkannt haben. Gegenüber den neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa könnte in ähnlicher Weise das politische Ziel einer auch finanziell sichtbaren Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik gegenüber den osteuropäischen Nachbarn an eine Reform der GAP gekoppelt werden.

Die Aufgabe der deutschen Europapolitik sollte also darin bestehen, Lösungswege aufzuzeigen, wie der bei einigen Mitgliedstaaten immer noch starke Fokus auf nationale Anliegen bei den Finanzverhandlungen auf neue Politikfelder umgelenkt werden könnte. In diesen Politikfeldern sollten dann aus dem EU-Budget vornehmlich gemeinsame öffentliche Güter gefördert werden, die einen Mehrwert für die Union insgesamt und für ihre Mitgliedstaaten versprechen. Die Betonung allokativer zu Lasten redistributiver Ausgaben würde dabei auch der britischen Forderung nach einer Modernisierung des EU-Budgets entsprechen und umgekehrt die legitimatorische Basis schaffen für eine stärkere Autonomie der EU-Finanzierung, wie sie die französische Europapolitik stets fordert.

Abkürzungen

ABL.	Amtsblatt der Europäischen Union (bzw. der Europäischen Gemeinschaften)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSP	Bruttosozialprodukt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
EP	Europäisches Parlament
EVV	Europäischer Verfassungsvertrag
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
IIV	Interinstitutionelle Vereinbarung
KKS	Kaufkraftstandards
WTO	World Trade Organization