

Deutsch-französische Überlegungen zur Zukunft des EU-Haushalts

Heinemann, Friedrich; Lefebvre, Maxime

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinemann, F., & Lefebvre, M. (2004). *Deutsch-französische Überlegungen zur Zukunft des EU-Haushalts*. (DGAP-Analyse, 31). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-129628>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



DGAP-ANALYSE

Forschungsinstitut der Deutschen
Gesellschaft für Auswärtige Politik

Deutschland, Frankreich
und Europa:
Perspektiven (3)
hrsg. von Martin Koopmann und Hans Stark

November 2004 • Nr. 31

Deutsch-französische Überlegungen zur Zukunft des EU-Haushalts

von Friedrich Heinemann und Maxime Lefebvre



Deutsch-französische Überlegungen zur Zukunft des EU-Haushalts

von Friedrich Heinemann und Maxime Lefebvre

Die anstehenden Verhandlungen über den Finanzrahmen der EU für die Jahre 2007 bis 2013 werden konfliktreich sein. In der vorliegenden Studie werden Merkmale und Reformansätze des EU-Finanzsystems untersucht, die deutschen und französischen Interessen in der Debatte um die Agenda 2007 analysiert und schließlich ein Vorschlag zur Gestaltung des EU-Haushalts unterbreitet. Die Autoren kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Während die Einnahmenseite angemessen ausgestaltet ist, liegen die Defizite des gegenwärtigen EU-Finanzsystems vor allem auf der Ausgabenseite: Zu hohe Budgetanteile dienen dem Ressourcentransfer zwischen den Mitgliedstaaten, zu geringe Anteile werden für die Finanzierung echter öffentlicher Güter aufgewendet.
- Deutschland und Frankreich verfolgen in den Verhandlungen um die Agenda 2007 ähnlich gelagerte Ziele, die jedoch scheinbar inkompatibel sind: eine enge Begrenzung des Gesamtbudgets, die Beibehaltung eines gewissen Schutzniveaus für die europäische Landwirtschaft und die Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes an regionaler Strukturpolitik.
- Um die Vereinbarkeit der eigenen Ziele zu gewährleisten und das EU-Budget stärker auf die Produktion eines echten europäischen Mehrwerts auszurichten, sollten sich Deutschland und Frankreich für die Kofinanzierung der Agrarpolitik und die Etablierung eines Verteidigungsfonds einsetzen.

Das Institut français des relations internationales (Ifri) ist im Bereich der Internationalen Beziehungen das wichtigste unabhängige Institut in Frankreich für Forschung, Information und Diskussion. Das Ifri, gegründet im Jahr 1979 von Thierry de Montbrial, ist eine gemeinnützige Gesellschaft (Gesetz von 1901). Es ist keiner Verwaltungshoheit unterworfen, entscheidet frei über seine Aktivitäten und veröffentlicht regelmäßig seine Forschungsergebnisse. Die in den Veröffentlichungen des Instituts geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) wurde im März 1955 gegründet und hat nach Ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut, eine Dokumentationsstelle und die Zeitschrift "INTERNATIONALE POLITIK". Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen der Gesellschaft geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Vorwort

Nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages am 29. Oktober in Rom steht die Europäische Union vor weiteren schwierigen Herausforderungen: der Integration von zehn neuen Mitgliedsstaaten, zusätzlichen Erweiterungsrounds in den kommenden Jahren und nicht zuletzt dem Ratifizierungsprozess der Verfassung. Für Deutschland und Frankreich bedeutet dies, dass beide Länder ihre bilateralen Beziehungen weiter fortentwickeln und zum Nutzen der erweiterten Union einsetzen müssen. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Bewältigung der inneren Probleme der EU und die Etablierung der Union als Akteur auf der internationalen Ebene.

Vor zwei Jahren haben die DGAP und das Institut français des relations internationales (Ifri) eine gemeinsame Studienreihe über die Rolle der deutsch-französischen Beziehungen in der EU unter dem Titel „Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven“ ins Leben gerufen. Unter der redaktionellen Verantwortung des Programms Frankreich / deutsch-französische Beziehungen der DGAP und des Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) im Ifri erscheint nun mit der vorliegenden Studie die dritte Folge der „Perspektiven“ zum Themenkomplex der Agenda 2007.

Die Autoren analysieren die deutsche und die französische Position bezüglich der Finanzierung der EU für den Zeitraum 2007 bis 2013 und arbeiten Übereinstimmungen und Differenzen zwischen beiden Ländern heraus. Die Wahl des Themas erklärt sich vor allem durch dessen politische Dimension. Dem deutsch-französischen Konflikt bei den Verhandlungen über die Agenda 2000 folgte eine tiefe Vertrauenskrise zwischen Berlin und Paris, die bis Herbst 2002 anhielt. Darüber hinaus wies die Agenda 2000 erhebliche Versäumnisse mit Blick auf die Osterweiterung auf. Ob die seitdem deutlich verbesserte bilaterale Zusammenarbeit auch in Zukunft fortgeführt und zum Nutzen der EU-25 weiterentwickelt werden kann, wird entscheidend davon abhängen, ob Deutschland und Frankreich bezüglich der Agenda 2007 zu einer gemeinsamen und konstruktiven Position finden.

Martin Koopmann

Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP

Hans Stark

Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA) am Ifri

Inhalt

I. Einleitung	5
II. Das EU-Finanzsystem	7
Grundmerkmale des Status quo	7
Reformdebatten	8
III. Die Diskussion um den Finanzrahmen 2007-2013: Ende alter Gegensätze?	11
Die Interessen Deutschlands und Frankreichs bei den kommenden Verhandlungen	11
Agrarpolitik	11
Strukturpolitik	12
Wachstum und Beschäftigung	13
Außen- und Sicherheitspolitik	13
IV. Eine deutsch-französische Variante für den EU-Haushalt 2013	15
V. Zusammenfassung	19
Anmerkungen	19

I. Einleitung

Mit ihrem Vorschlag vom Februar 2004 hat die Europäische Kommission den Beginn der Verhandlungen zum neuen EU-Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 eingeläutet.¹ Diese Verhandlungen könnten zur ersten echten Bewährungsprobe für die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union werden. Schon in früheren Jahrzehnten mit einer sehr viel kleineren und homogeneren Gemeinschaft haben Auseinandersetzungen um den EU-Haushalt und seine Verteilungswirkungen zu den schwersten Konflikten der Gemeinschaft gehört. In einer EU-25, in der die Wohlstandsunterschiede größer als je zuvor sind, besteht ein noch größeres Konfliktpotenzial. Der Druck erhöht sich noch durch die prekäre Situation der Staatsfinanzen in vielen Ländern. Trotz wieder anziehenden Wirtschaftswachstums weisen insbesondere die großen EU-Staaten immer noch hohe Defizite auf. Da sich in den kommenden Jahren aufgrund des demographischen Wandels und der daraus resultierenden finanziellen Lasten eine Konsolidierung der Staatsfinanzen sehr schwierig gestalten wird, werden höhere Lasten durch steigende EU-Beiträge aus der Perspektive der nationalen Budgetpolitik sehr kritisch betrachtet.

Die Konfliktlinien sind vielfältig. Interessengegensätze bestehen zunächst zwischen den relativ armen

Konfliktlinien:

- Alte versus neue EU-Mitglieder
- Nettozahler versus Nettoempfänger und Kommission (mit bürokratischen Eigeninteressen)
- Großbritannien (Rabatt) gegen den Rest
- Anhänger traditioneller Agrar- und Strukturpolitik gegen Reformen

Neumitgliedern und den im Vergleich dazu wohlhabenden Altmitgliedern. Die Neumitglieder befinden sich seit dem 1. Mai 2004 strategisch in der Situation von Vetospielern und dürften nun bestrebt sein, nachteilige finanzielle Arrangements, die sie in den Beitrittsverhandlungen wohl oder übel akzeptieren mussten, zu korrigieren. Aber auch innerhalb der EU-15 gibt es deutliche Interessengegensätze. Großbritannien ist bemüht, sein in den Achtzigern errungenes Privileg des Britenrabatts zu verteidigen. Länder mit geringer Begünstigung in der Struktur- und/oder Agrarpolitik haben ein Interesse an einer Stabilisierung oder sogar Rückführung dieser Positionen im EU-Budget. Umge-

kehrt plädieren die westeuropäischen Empfängerstaaten für einen weiten Förderansatz, großzügigere Übergangsfristen und eher für eine stärkere Ausweitung des EU-Budgets. Sie befinden sich hier in einer Koalition mit der Europäischen Kommission, die angesichts üblicher bürokratischer Eigeninteressen nicht überraschend mit ihrem Vorschlag eine deutliche reale Ausweitung des europäischen Budgets fordert.²

Schon im Vorfeld des Kommissionsvorschlags war die Bildung von Allianzen zu beobachten. Das prominenteste Beispiel betrifft die

Sechserkoalition der westeuropäischen Nettozahler Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Schweden und Niederlande, die sich gemeinsam im Dezember 2003 für eine Begrenzung des EU-Budgets bei einem Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) ausgesprochen haben. Auch wenn die Stabilität dieser Allianz aufgrund von internen Konflikten innerhalb der Sechsergruppe wie etwa im Hinblick auf den Britenrabatt fragil ist, so zeigt diese frühe Gruppenbildung, wie ernst die Finanz-Thematik in den europäischen Hauptstädten genommen wird.

Mit einer schnellen Einigung ist nicht zu rechnen. Alle Erfahrung mit „heißen“ europäischen Themen lehrt, dass hier Einigungen nur unter großem Zeitdruck zustande kommen. Da die aktuelle finanzielle Vorausschau mit dem Haushaltsjahr 2006 endet, wird es auch kaum vor dem Jahr 2006 schon einen Kompromiss geben können. Auch das Scheitern der Verhandlungen kann nicht ausgeschlossen werden. Aus Sicht mancher Nettozahlerstaaten kann das Szenario Scheitern eine attraktive und glaubwürdige Rückfallposition darstellen, weil die dann vorgesehenen Notfallregeln – Fortschreibung der alten finanziellen Vorausschau – vermutlich zu einer sehr viel moderateren Ausdehnung des Budgets führen würden als im ersten Kommissionsvorschlag vorgesehen.

Ziel dieses Beitrags ist es, vor diesem komplexen Hintergrund die deutsche und französische Interessenlage näher zu beleuchten. Allerdings soll dies nicht nur in einem engen Sinn anhand der aktuellen politischen Beurteilungsmaßstäbe – vor allem des Nettozahlerkriteriums – geschehen, sondern es sollen auch umfassendere Beurteilungskriterien zur Anwendung kommen, wie vor allem die Effizienz des Systems. Im nächsten Abschnitt 2 werden zunächst kurz die Grundmerkma-

Scheitern der Verhandlungen nicht ausgeschlossen

le des aktuellen EU-Finanzsystems beschrieben, wichtige Reformthemen genannt und die dabei aktuell in Politik und Wissenschaft besonders strittigen Punkte herausgearbeitet. Im Abschnitt 3 werden die spezifischen Interessen und Positionen Frankreichs und Deutschlands in diesem Rahmen eingeordnet unter

der Leitfrage, ob beide Länder hier tatsächlich eine glaubwürdige Allianz bilden können. Aufgrund dieser Analyse wird im Abschnitt 4 eine deutsch-französische Variante für den Haushalt 2013 vorgestellt. Im abschließenden Teil 5 werden die resultierenden Empfehlungen und Einschätzungen zusammengefasst.

II. Das EU-Finanzsystem

Grundmerkmale des Status quo

Einnahmenseite

Während in der Frühphase der Integration die Haushalte der Europäischen Gemeinschaften durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert wurden, sind an deren Stelle 1971 die »Eigenmittel« getreten. Dieser Terminus hat allerdings einen stark beschönigenden Charakter, weil es sich dabei nicht um autonom kontrollierte Finanzierungsquellen der EU handelt. Faktisch ist das Eigenmittelsystem daher auch heute noch

Keine autonom kontrollierte Steuerquelle

eher als Beitragssystem zu klassifizieren. Zu den Eigenmitteln zählen im Einzelnen die Zölle und Agrarabschöpfungen (Anteil an Gesamteinnahmen 2004: 12,0 %³), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel (Anteil 2004: 14,6 %) und die BSP-Eigenmittel (Anteil 2004: 73,4 %). Im Kontext der Mehrwertsteuer-Eigenmittel führen die Mitgliedstaaten einen festen Prozentsatz ihrer nationalen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage an den EU-Haushalt ab. Die BSP-Eigenmittel dienen als Puffer: Der nach Abzug der anderen Einnahmequellen verbleibende Finanzierungsbedarf wird proportional zum Anteil am EU-BSP auf die Mitgliedstaaten umgelegt. Auf der Einnahmenseite bestehen im Vergleich zu den üblichen Freiheitsgraden nationaler Haushaltspolitik zwei Unterschiede: Die EU verfügt nicht über eine autonom kontrollierte Steuerquelle, und sie hat kein Recht, das Budget durch Defizite zu decken.

Ausgabenseite

Man sollte das wichtigste Merkmal der Ausgabenseite ehrlich benennen: In ihrer fiskalischen Wirklichkeit ist die EU entgegen anders lautender Rhetorik nach wie vor primär ein Instrument zur Subventionierung der Landwirtschaft. Dieser Befund verweist auf eine erstaunliche ordnungspolitische Schizophrenie zwischen den verschiedenen Politikfeldern der Union. Während im Binnenmarkt strenge Regeln zum Wettbewerbschutz und zur Subventionskontrolle zur Durchsetzung eines Marktmodells Anwendung finden, ist mit der Landwirtschaft eine ganze Branche einem planwirtschaftlichen Grundansatz unterworfen und von der dauerhaften Subventionierung durch den europäischen Steuerzahler abhängig geworden.

Die Befürworter dieser Sonderbehandlung verweisen auf die Besonderheiten von Agrarprodukten und

halten auch in handelspolitischer Hinsicht eine Gleichbehandlung mit Industrieprodukten und Dienstleistungen für unangebracht. Die gängigen Argumente betreffen die besonderen Anforderungen an die Qualität von Lebensmitteln, den Beitrag der Bauern zur Erhaltung der Landschaft, der Natur, der Umwelt und des Lebens auf dem Lande. Gerade letzteres ist in Frankreich ein besonders wichtiges Argument. Außerdem wird angeführt, dass die Versorgung von Lebensmitteln wegen der demographischen Entwicklung in China, Indien oder Afrika ein ernstes zukünftiges globales Problem werden könne. Selbst wenn diese Argumente zum Teil gültig sein sollten, bleibt aber immer noch die Frage offen, ob die Landwirte besser durch den EU-Haushalt oder durch die nationalen Haushalte subventioniert werden sollten.

Der Anteil des EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft), Abteilung Garantie, an den Gesamtausgaben ist von ca. 90 % im Jahr 1970 auf 45 % im Jahr 2003 gefallen. Dahinter verbirgt sich kein absoluter Rückgang, sondern nur ein relativer Bedeutungsverlust aufgrund einer starken realen Expansion des Budgets. Diese Ausgabenexpansion wurde vor allem durch den rasanten Ausbau der Strukturfonds bewirkt, auf die im Jahr 2003 34 % der Gesamtausgaben entfallen. Damit werden 80 % des Budgets zur weiteren Verwendung in die Mitgliedstaaten zurück überwiesen, und nur ein relativ kleiner Teil steht zur Finanzierung europäischer Politik im engeren Sinne zur Verfügung.

EU als Instrument zur Subventionierung der Landwirtschaft

Haushaltsverfahren

Zentral zum Verständnis des EU-Haushaltswesens ist das Nebeneinander von jährlichem Haushaltsverfahren, definiert in den Artikeln 268–280 EG-Vertrag, und der Finanziellen Vorausschau, einer verbindlichen Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission über die wichtigsten Budgetdaten eines mehrjährigen Zeitraumes. Seit 1988 wird diese Rahmensetzung angewendet, um den jährlichen Budgetprozess zu entlasten, nachdem es zuvor immer wieder zu Konflikten gekommen war. In der Finanziellen Vorausschau werden sowohl eine Obergrenze für die Gesamtausgaben als auch die Aufteilung der Ausgaben auf die wichtigsten Ausgabekategorien festgelegt. So werden in der (im Hinblick auf die Erweiterung angepassten) Agenda

2000 die Eigenmittel bis zum Jahr 2006 auf 1,24 % des EU-BNE begrenzt.

Weichenstellungen im EU-Verfassungsvertrag

Gemäß EU-Verfassungsvertrag kommt es zu folgenden Änderungen im Bereich der Finanzverfassung⁴:

- Die verfahrensmäßige Differenzierung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben entfällt. Der Haushaltsplan ist in seiner Gesamtheit als Europäisches Gesetz zu verabschieden. Das relativ geringe Mitspracherecht des Parlaments bei den obligatorischen Ausgaben, d.h. vor allem den Agrarausgaben, gehört nach Inkrafttreten der Verfassung der Vergangenheit an.
- Die Institution des mehrjährigen Finanzrahmens, bislang durch interinstitutionelle Vereinbarungen realisiert, wird primärrechtlich verankert. Der Finanzrahmen wird in einem Europäischen Gesetz des Rates festgelegt. Der Rat beschließt dabei einstimmig nach Zustimmung des Parlaments.
- Eine eigene EU-Steuer wurde zwar im Europäischen Konvent diskutiert, sie hat aber keinen expliziten

Keine signifikanten Änderungen der EU-Finanzverfassung durch Verfassungsvertrag

Eingang in den Verfassungsvertrag gefunden. Die gefundene Formulierung („Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können“, Art. I-53) ist offen für verschiedene Lösungen. Allerdings bedarf

die Festlegung des Eigenmittelrahmens auch nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags der einstimmigen Zustimmung des Rates und der Ratifikation in allen Mitgliedstaaten.

Insgesamt kommt es bis auf den Machtzuwachs des Parlaments durch den Verfassungsvertrag zu keinen signifikanten Veränderungen der EU-Finanzverfassung. Die geschriebene Verfassung wird lediglich den in der Vergangenheit sekundärrechtlich vollzogenen Weichenstellungen angepasst.

Reformdebatten

An der Reformdebatte zum EU-Finanzsystem beteiligen sich Politik und Wissenschaft mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Dabei fällt auf, dass Repräsentanten der EU-Organen sich mit systemverändernden Vorschlägen meistens auf die Einnahmenseite des Budgets konzentrieren und die Ausgabenseite nur in einem

langsamen evolutorischen Prozess ohne einschneidende finanzielle Folgen für bestehende Politikbereiche wie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) umstrukturieren wollen.

Eigenmittel

Ein zentrales und seit Jahrzehnten diskutiertes Reformthema auf der Einnahmenseite ist die Frage, ob die gegenwärtigen Eigenmittel durch eine eigene EU-Steuer ersetzt oder zumindest ergänzt werden sollten. In ihrem jüngsten Eigenmittelbericht hat die Kommission erneut argumentiert, dass im gegenwärtigen Eigenmittelsystem die direkte Verbindung zwischen Bürger und Budget fehle und der Status quo aufgrund der engen Verbindung zwischen EU-Budget und nationalem Haushalt der engen Nettozahler-Debatte Vorschub leiste. Die Kommission favorisiert demgegenüber eine eigene Steuerquelle, weil sich auf diese Weise dem Bürger gegenüber die Transparenz und für die EU die finanzpolitische Autonomie erhöhen lassen.⁵

Zum Teil erhält die Kommission aus der Wissenschaft an dieser Stelle Unterstützung. Auch im Sapir-Bericht⁶ wird die Umstellung auf eine Einnahmequelle mit klarem EU-Bezug gefordert und beispielhaft der Zentralbankgewinn oder eine Steuer auf einer mobilen Steuerbasis, wie etwa Kapitaleinkünften, erwähnt. Als Vorteil wird angeführt, dass dadurch die direkte Verbindung zum nationalen Budget gekappt, die Nettozahlerdebatte beendet würde und somit mehr Rationalität in die Gestaltung des EU-Budgets einziehen könnte.

Allerdings ist die Sichtweise des Sapir-Berichts an dieser Stelle keineswegs repräsentativ für die wissenschaftliche Beurteilung des Eigenmittelsystems. Gerade Analysen, die stark politökonomische Aspekte berücksichtigten, kommen zu einer sehr viel günstigeren Bewertung des Status quo und einer ablehnenden Haltung gegenüber einer EU-Steuer.⁷ Zentrale Argumente sind die Folgenden:

- Finanzpolitische Autonomie der EU ist zwar aus Sicht der Kommissionsbürokratie ein nachvollziehbares Ziel, aber keinesfalls ein Selbstzweck aus Sicht der steuerzahlenden EU-Bürger. Diese haben vor allem ein Interesse an Budgeteffizienz und einem sparsamen Umgang mit den von ihnen bereitgestellten Ressourcen.
- Die gegenwärtige Finanzierung aus nationalen Steuerquellen im Status quo hat den Vorteil, dass der Steuer- und Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten nicht außer Kraft gesetzt wird. Dies wäre anders mit einer EU-Steuer, der innerhalb der

Gemeinschaft auch mobile Steuerzahler nicht entgegen können. Wenn man den Standort- und Steuerwettbewerb im Grundsatz als ein positives Element zum Schutz der Steuerzahler-Interessen betrachtet, ist ein Schritt zur Zentralisierung der Besteuerung, wie er mit einer EU-Steuer verbunden wäre, von Nachteil. Allerdings gilt dies nicht für jede mögliche EU-Steuer-Option in gleicher Weise. So wäre es denkbar, national kontrollierte Steuern wie die Unternehmensteuer mit einer durch die EU bestimmten Komponente zu kombinieren, damit bliebe der Steuerwettbewerb zumindest für den nationalen Anteil erhalten. Weniger Gewicht dürfte das Steuerwettbewerbsargument auch bei einer über die Mehrwertsteuer verlaufenden Lösung haben, weil hier die Steuerbasis – der private Konsum – eine vergleichsweise geringe Mobilität aufweist.

- Die tieferen Ursachen für die Virulenz der Nettozahlerdebatte sind auf der Ausgabenseite des Budgets zu finden. Solange hier mit der Agrar- und Strukturpolitik distributive Politiken dominieren, werden unabhängig von der Finanzierungsseite Fragen der gerechten Lastenteilung besonders bei den größten Nettozahlerländern wie Deutschland oder den Niederlanden eine Rolle spielen.
- Die enge Verbindung zwischen EU-Haushalt und nationalen Budgets ist angesichts dieser Ausgabestruktur ein notwendiges disziplinierendes Element. Der Haushaltsprozess zeigt immer wieder, dass der Rat die Rolle übernimmt, allzu ehrgeizige Ausgabewünsche von Kommission und Parlament zu begrenzen und in den letzten Jahren insofern erfolgreich war, als das Budget deutlich unter den in der Agenda 2000 erlaubten Obergrenzen verlief, ohne

Heutiges Eigenmittelsystem im Grundsatz angemessen

das europäische Politikfelder erkennbar unterdotiert gewesen wären. Mit einem direkt steuerfinanzierten EU-Haushalt würde der Rat das budgetpolitische Eigeninteresse an einer restriktiven EU-Ausgabepolitik verlieren. Ausgabesteigerungen und ein Anstieg der europäischen Steuerquote zum eventuellen Schaden der EU-Wachstumsperspektive wären vorprogrammiert. Dies gilt umso mehr, als bestimmte Interessengruppen (z.B. Bauern) ein politisch einflussreiches Interesse an einer Ausdehnung von EU-Politiken haben.

Insgesamt ist diesen Argumenten zufolge das heutige Eigenmittelsystem im Grundsatz angemessen, weil

es mit seinen Restriktionen hilfreich ist, die in den heutigen Ausgabeschwerpunkten angelegten Ineffizienzen zu begrenzen. Eine Neubewertung ergibt sich dann, wenn in Zukunft diese Hindernisse überwunden werden könnten. Wenn die Umstrukturierung der Ausgabenseite gelingt, dann könnte eine EU-Steuer zu einem sinnvollen neuen Element der EU-Finanzverfassung werden und einen Beitrag zur europäischen Demokratie durch mehr Transparenz leisten.

Ausgabenseite

Die Kommission hat mit ihrem ersten Vorschlag zum Finanzrahmen 2007-2013 vom Februar 2004 ihre Vorstellung für die neue Struktur der Ausgabenseite zum Ausdruck gebracht, die natürlich bereits auf wichtigen Vorentscheidungen des Rats (Erweiterung, Agrarkompromiss) fußen. Nach dieser Konzeption würde die evolutorische Umgestaltung der Ausgabenseite fortschreiten. Der Agrarpolitik würde etwa eine reale Konstanz zugebilligt, der Kohäsionspolitik Zuwächse zugestanden, und die größten Gewinner (fast eine Verdreifachung der realen Ressourcen zwischen 2006 und 2013) wären die Politiken „für Wachstum und Beschäftigung“, worunter Forschung und Entwicklung, Ausbildung, Umwelt und Netzwerke (Verkehr, Energie und Telekommunikation) subsumiert werden.

Naturgemäß kann die Wissenschaft mit ihren Überlegungen radikaler vorgehen und weniger auf Besitzstände Rücksicht nehmen. So enthält der bereits zitierte Sapir-Bericht weit reichende Vorschläge zur Umgestaltung der Ausgabepolitiken der Union. Demnach sollte die Agrarpolitik zurückgeführt und die Konvergenzpolitik von einer Förderung von Regionen auf eine Förderung von Ländern mit Entwicklungsrückstand umgestellt werden, wobei die Autonomie der Empfängerländer in der Mittelverwendung erhöht werden sollte.

Noch weiter geht etwa der Vorschlag von Heineemann⁸: Er spricht sich für die Errichtung eines Kompensationsfonds aus, in dem die einstimmig von allen EU-Staaten gewünschte Solidarität zwischen den EU-Staaten durch horizontale Zahlungen transparent realisiert würde, ohne dass die europäische Politikebene bei der Verwendung dieser Mittel noch administrativ beteiligt wäre. Der Kompensationsfonds würde es erlauben, Agrar- und Strukturpolitik zu eliminieren, gleichzeitig aber das politisch gewünschte Maß an Solidarität zwischen den Staaten in einer effizienteren Weise als bisher zu realisieren. Die Wachstumswirkungen in den Empfängerländern wären höher einzuschät-

zen als im heutigen System mit seinen nivellierenden und bürokratieintensiven Vorgaben über die Mittelver-

*Höhere Priorität für die
Bereitstellung gemeinsamer
europäischer öffentlicher
Güter*

wendung. Vorkehrungen gegen eine konsumtive Verwendung der Zuflüsse ließen sich durch eine klare makroökonomische Konditionalität treffen, indem etwa die Einhaltung bestimmter Investitionsquoten in den öffentlichen Haushalten der Empfängerstaaten vorgeschrieben würde. Die EU-Ebene könnte damit endlich zur finanzpolitischen Rationalität zurückkehren. Politiken könnten dann nach ihrem „europäischen Mehrwert“ bewertet

werden und nicht mehr – wie in der heutigen politischen Realität – danach, welche Verteilungswirkungen mit diesen Politiken verbunden sind.

Natürlich gehen solche Vorschläge weit über das hinaus, was heute politisch realisierbar ist. In Frankreich beispielsweise wird von vielen Seiten eine sehr weite Auffassung der Solidarität vertreten. In dieser Sichtweise sind Agrarpolitik und eine alle Regionen Europas begünstigende Strukturpolitik unverzichtbare Bestandteile europäischer Solidarität. Bei einer rationalen Reform des EU-Finanzsystems auf der Ausgabenseite sollte dennoch der Gedanke der Bereitstellung gemeinsamer europäischer öffentlicher Güter eine höhere Priorität erhalten.

III. Die Diskussion um den Finanzrahmen 2007-2013: Ende alter Gegensätze?

Die Interessen Deutschlands und Frankreichs bei den kommenden Verhandlungen

Der strukturelle Unterschied zwischen den Nettozahlerpositionen Deutschlands und Frankreichs gehört zu den historischen Gegebenheiten des EU-Haushalts. Dafür ist hauptsächlich die Gemeinsame Agrarpolitik verantwortlich: Während Deutschland 2002 weniger als 16 % der Zahlungen aus dem EAGFL verbuchen konnte, war Frankreich mit über 22 % der Rückflüsse das am meisten begünstigte Land in Europa. Der Beitritt der Mittelmeerstaaten in den 80er Jahren (Griechenland, Spanien, Portugal) und der rasante Aufstieg der Strukturfonds ab 1988 haben jedoch dazu geführt, dass Frankreich schon lange kein Nettoempfänger im EU-Finanzsystem mehr ist. Der wachsende französische Beitrag zur Finanzierung des britischen Rabatts hat ebenfalls zu einer stärkeren Belastung Frankreichs beigetragen. Von 2000 bis 2002 ist der Nettobeitrag Frankreichs von 0,05 auf 0,14 % des BNE gestiegen, während derjenige Deutschlands von 0,42 auf 0,24 % gesunken ist.⁹

Obwohl die Reduzierung des deutschen Nettobeitrags schon ein Ziel der Regierung Helmut Schmidts in den 70er Jahren war, hat sich Deutschland lange mit einem „europäischen Altruismus“ begnügt. Die Situation hat sich mit den anhaltenden Kosten der deutschen Wiedervereinigung und der neuen Betonung der „deutschen Interessen“ durch Bundeskanzler Gerhard Schröder grundsätzlich verändert. Schon 1999 hat Deutschland versucht, seinen Nettobeitrag substantiell zu verringern. Damals war die Ratspräsidentschaft Deutschlands ein Hindernis für die Durchsetzung deutscher Interessen. Das wird für die kommenden Verhandlungen nicht mehr der Fall sein: 2005 stellen Luxemburg und Großbritannien die Ratspräsidentschaft, 2006 sind es Österreich und Finnland. Berücksichtigt man noch dazu den wirtschaftlichen Abstieg Deutschlands und den bevorstehenden Bundestagswahlkampf 2006, so ist damit zu rechnen, dass die Kompromissbereitschaft Deutschlands in den anstehenden Verhandlungen wesentlich geringer ausgeprägt sein wird als in Berlin im Frühjahr 1999.

Auch für Frankreich stehen die kommenden Finanzverhandlungen unter anderen Vorzeichen als bei der Agenda 2000. Frankreich muss heute nach den 1999 verhandelten Regeln circa 35 % des britischen Rabatts tragen. Je größer die Kosten für die neuen Mitgliedstaat-

ten aufgrund der Agrar- und der Strukturpolitik, desto höher der britische Rabatt und die finanzielle Last für Frankreich. Nach vorliegenden Schätzungen könnte 2013 der französische Nettobeitrag so hoch werden wie der deutsche (über 0,6 % des BNE), wenn die Vorschläge der Kommission für den Finanzrahmen 2007-2013 akzeptiert würden und der britische Rabatt unverändert bliebe¹⁰. Daher ist Frankreich mehr denn je geneigt, das EU-Budget zu begrenzen.

Auf der anderen Seite haben Frankreich und Deutschland auch ein gemeinsames Interesse daran, dass sich die Kompromissbereitschaft gegen den „Finanznationalismus“ durchsetzt. Die neuen Mitgliedstaaten benötigen substanzielle Hilfe, um wirtschaftlich aufzuholen. Dagegen kann allerdings die Debatte um Steuerwettbewerb und Betriebsabwanderungen von West- nach Osteuropa die Großzügigkeit der Geberländer schwächen. Dazu kommt, dass in den Jahren 2004-2006 die EU-Verfassung in mehreren Ländern, u.a. Frankreich und Großbritannien, durch Volksabstimmungen ratifiziert wird. Eine harsche Auseinandersetzung um den künftigen Finanzrahmen könnte das politische Klima in Europa nur verschlechtern. Von daher haben die Regierungen Deutschlands und Frankreichs als Verfechter des Verfassungsvertrags kein Interesse an einer Eskalation der Finanzverhandlungen.

Agrarpolitik

Die GAP ist seit langem einer der strittigsten Punkte zwischen Deutschland und Frankreich in der Europapolitik. Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, dass der Chirac-Schröder-Kompromiss von Oktober 2002 über die künftige Finanzierung der Agrarpolitik in einem erweiterten Europa auch von den anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden konnte. Wenn Deutschland und Frankreich sich in der Sache Agrarpolitik einigen, dann ist kein besserer Kompromiss zu finden.

Frankreich hätte ein Bündnis mit den Mittelmeerstaaten und den neuen Mitgliedstaaten (insbesondere Polen und Rumänien, die insgesamt mehr Bauern als die alten Mitgliedstaaten haben) schließen können, um eine unverändert kostspielige Agrarpolitik zu verteidigen.

*Französischer Nettobeitrag
im Jahr 2013 so hoch wie
der deutsche*

gen. Dagegen strebte Deutschland mit mehreren Netozahlern (Großbritannien, Niederlande, Schweden) eine Renationalisierung der GAP an. Beide Länder haben sich auf einen Kompromiss geeinigt, der das reale Budget der Agrarpolitik ab 2006 stabilisiert und sehr progressive Zahlungen an die neuen Mitgliedstaaten vorsieht. Die Benachteiligung der Beitrittsländer ist dadurch begründet, dass die Durchschnittseinkommen in diesen Ländern viel geringer sind und die unverzügliche Egalisierung der Einkünfte im Agrarsektor negative Auswirkungen in diesen Ländern selbst hätte, wenn z.B. die Bauern mehr verdienten als die Arbeiter in anderen Sektoren der Volkswirtschaft.

Mit den steigenden Zahlungen an die neuen Mitgliedstaaten werden die Rückflüsse an Frankreich sinken. Nach Angaben der Europäischen Kommission dürften die zwölf neuen Mitgliedstaaten (einschließlich Bulgariens und Rumäniens, deren Beitritt für 2007 geplant ist) im Jahre 2013 circa 20 % der Direktzahlungen bekommen. Frankreich bliebe mit 15,5 % der Beiträge zum EU-Haushalt und 17,8 % der direkten Agrarzahlungen knapp Nettoempfänger der GAP. Im

Kofinanzierung als Fortschritt in der Rationalität des Finanzsystems

Zeitraum 2007-2013 hat Frankreich daher noch ein grundsätzliches finanzielles Interesse daran, die GAP beizubehalten. In der längeren Frist ist der finanzielle Gewinn überhaupt nicht gesichert. Wenn darüber hinaus Frankreich weiterhin den Löwenanteil des britischen Rabatts finanzieren muss, dann fällt der finanzielle Gewinn schon im Zeitraum 2007-2013 gänzlich weg.

Vor allem hat die französische Regierung ein Interesse daran, den Agrarsektor vor einer vollen Liberalisierung im Welthandelssystem zu schützen, das Prinzip einer partiellen europäischen Importunabhängigkeit im Bereich der Nahrungsmittel aufrechtzuerhalten und den Schutz der Lebensbedingungen in ländlichen Regionen zu gewährleisten. Wenn diese Ziele mit der Unterstützung Deutschlands erreicht werden können, dann ist im Hinblick auf die bisherige ablehnende Haltung Frankreichs zur Kofinanzierung der GAP mittelfristig mit einem Umdenken in Paris zu rechnen. Damit würde es dann auch aus französischer Perspektive vorstellbar, dass die Zahlungen an die europäischen Bauern von den Nationalstaaten ko- oder sogar vollfinanziert werden. Das würde den Rückgang der Agrarausgaben und damit die Reduzierung der Unterschiede zwischen den Nettozahlerländern erlauben. Hinzu

kommt, dass das Modell der Kofinanzierung einen Fortschritt für die nationale Wahrnehmung der fiskalischen Kosten der Agrarpolitik bringt und von daher einen Fortschritt in der Rationalität des Finanzsystems darstellen würde. Frankreich dürfte aber ein Entgegenkommen bei der Kofinanzierungsfrage mit einer Forderung nach einer harten EU-Haltung in den WTO-Verhandlungen verknüpfen.

Strukturpolitik

Die Strukturpolitik verfolgt offiziell die Zielsetzung, den ärmeren Mitgliedstaaten bei ihren wirtschaftlichen Aufholprozessen zu helfen. Griechenland, Spanien, Portugal und Irland haben bisher von diesen Hilfen am meisten profitiert. Auch die ostdeutschen Bundesländer bekommen Hilfen als „Ziel-1-Gebiete“, d.h. Gebiete, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten unter 75 % des EU-Durchschnitts ist. Um auch andere Staaten in den Genuss strukturpolitischer Transfers kommen zu lassen, werden auch Regionen begünstigt, die soziale oder wirtschaftliche Schwierigkeiten haben (sogenannte „Ziel-2-“ und „Ziel-3-Gebiete“). Deutschland profitiert aufgrund der Lage in den neuen Bundesländern viel mehr als Frankreich von den „Ziel-1-Hilfen“ (16 % der Rückflüsse), aber beide Staaten profitieren auch von den anderen Strukturfonds. Insgesamt ist Deutschland mit circa 15 % der Rückflüsse nach Spanien das am zweitmeisten begünstigte Land, während Frankreich kaum mehr als 5 % der Strukturfondsmittel bekommt. Deutschland ist jedoch wegen seines hohen Anteils (22 %) an den Eigenmittelzahlungen das zweitgrößte Nettogeberland in der Strukturpolitik nach Frankreich.

Die EU-Erweiterung wird eine stärkere Belastung für Deutschland und Frankreich zur Folge haben. Nach den Vorschlägen der Kommission sollten die zwölf neuen Mitgliedstaaten im Jahre 2013 circa 52 % der Strukturfondsmittel bekommen. Deutschland würde nur noch 9,4 % und Frankreich 4,4 % erhalten. Beide Länder werden einen hohen Beitrag zur Solidarität mit den neuen Mitgliedstaaten leisten müssen.

Es ist kaum zu bezweifeln, dass diese Solidarität politisch nötig ist, da auch in Westeuropa in der Vergangenheit Länder und Regionen mit Entwicklungsrückstand signifikante Hilfen bekommen und dadurch aufgeholt haben. Die neuen Mitgliedstaaten starten mit einer niedrigeren Wirtschaftsleistung als die von 1988 an geförderten EU-Länder. Sie werden mehr Zeit brauchen um aufzuholen: Polen könnte vierzig Jahre brauchen, um den heutigen Entwicklungsstand Spaniens zu

erreichen. Der Aufholprozess in diesen Ländern ist auch eine Chance für Westeuropa. Schon heute haben die neuen EU-Staaten höhere Wachstumsraten als die alten. Von den Geldern der Strukturpolitik werden auch die westeuropäischen Unternehmen durch entsprechende Aufträge und Exporte profitieren. Dies gilt bereits in der Gegenwart, weil die EU-15 beträchtliche Überschüsse in den Handelsbilanzen mit den neuen Mitgliedstaaten aufweist.

Allerdings gibt es unterschiedliche Auffassungen über die Zukunft der Strukturpolitik. Die Kommission bevorzugt die Beibehaltung einer großzügigen Politik, die durch eine Ausdehnung der Struktur- und Kohäsionspolitik auf das Wachstumsziel des Lissabon-Prozesses sowohl die alten als auch die neuen Mitgliedstaaten begünstigt. Frankreich teilt grundsätzlich diese Auffassung und ist vor allem an der Erhaltung der früheren Ziele 2 und 3 (die in ein neues „Ziel 2“ verschmolzen werden sollen) interessiert. Die Finanzierung dieser Politik ist aber mit dem erklärten Ziel einer Begrenzung des EU-Haushalts schwer zu vereinbaren. Wenn der britische Rabatt weiter besteht, wird auch Frankreich kein finanzielles Interesse an der Erhaltung des neuen Ziels 2 haben. Deutschland dagegen ist vor allem an der Begrenzung der Strukturfonds interessiert, weil es ohnehin finanzielle Einbußen wird hinnehmen müssen. Obwohl die neuen Bundesländer als „Ziel-1-Gebiete“ eine großzügige Strukturpolitik für sich wünschen können, hat der Bund in den Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen die Oberhand. Deutschland plädiert für eine Strukturpolitik, die sich auf die ärmeren Regionen (die „Ziel-1-Gebiete“) konzentriert.

Diese unterschiedlichen Auffassungen und Interessen Deutschlands und Frankreichs lassen sich nur im Zusammenhang mit allen Aspekten der Finanzverhandlungen einschließlich des britischen Rabatts ausgleichen. Wenn die gesamte finanzielle Belastung für die beiden Länder unter Kontrolle bleibt, sollten sie mit einer von den Vorschlägen der Kommission inspirierten Strukturpolitik leben können.

Wachstum und Beschäftigung

Die sogenannten „internen Politiken“ (vor allem die Forschungspolitik und die europäischen Netzwerke) machen heute nur 7 % des EU-Haushalts aus. Mit ähnlichen Argumenten wie denen des „Sapir-Berichts“ hat die Kommission eine Verdreifachung dieser Ausgaben vorgeschlagen, um das Wachstum und die Wettbe-

werbsfähigkeit in der europäischen Volkswirtschaft zu stützen.

Sicherlich ist die Förderung von Forschung, Bildung und europäischen Netzwerken ein Beitrag für eine vorteilhaftere Entwicklung der europäischen Wirtschaft. Es bleibt aber näher zu bestimmen, ob dieser Aufwand besser auf nationaler oder auf europäischer Ebene zu erbringen ist. Es ist auf jeden Fall sinnvoll, die Mittel für eine großzügige europäische Forschungs- und Verkehrspolitik im Rahmen des EU-Haushalts zu erhöhen, solange das sich mit einer als gerechter empfundenen Verteilung der Finanzierung vereinbaren lässt. Traditionell profitiert vor allem Belgien von den internen Politiken, da viele europäische Institutionen (z.B. Forschungszentren) dort ihren Sitz haben. Deutschland und Frankreich profitieren ebenfalls beträchtlich von den internen Politiken (Deutschlands Anteil an den EU-Ausgaben betrug im Jahr 2003 16,2 %, im Fall Frankreichs waren es 13,6%), aber trotzdem nur unterproportional zu ihren Beiträgen zum EU-Haushalt.¹¹

Es ist kein einfaches (und wohl auch kein sinnvolles) Unterfangen, die Gelder durch Umschichtungen in den Ausgaben zu Gunsten der großen Nettozahlerländer wie Deutschland, Großbritannien und Frankreich zu verteilen. Die europäische Forschungspolitik führt zu einer gewissen Konzentration auf Belgien. Die Errichtungen neuer europäischer Institutionen oder Zentren sind oft politische Entscheidungen, die unabhängig von den Verhandlungen über den Finanzrahmen getroffen werden. Dasselbe gilt für die transeuropäischen Transportnetzwerke, die durch ein gemeinsames finanzielles und politisches Paket entschieden werden. Die von einer besseren europäischen Zusammenarbeit erwarteten Vorteile in der Forschungspolitik und in den Infrastrukturen sind wahrscheinlich nicht ohne manche Differenzen zwischen den Geberländern zu sichern. Diese werden indes gering bleiben im Vergleich zur Agrar- und zur Strukturpolitik.

Außen- und Sicherheitspolitik

Die außenpolitischen Ausgaben binden erst circa 7 % der gesamten Ausgaben des EU-Haushalts. Diese Ausgaben sind darauf ausgerichtet, Gelder für Entwicklungsländer und für künftige Beitrittsländer bereitzustellen. Die Europäische Kommission sieht eine kleine Erhöhung dieser Ausgaben für den Zeitraum 2007-2013 vor, was auch mit der Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den EU-Haushalt verbunden ist.

Jenseits der allgemeinen Forderung nach einer Begrenzung des EU-Haushalts liegt es im gemeinsamen französischen und deutschen Interesse, dass die EU sich auf dem internationalen Parkett behaupten kann. Die Ausgaben für Entwicklungshilfe, die über die Europäische Union fließen, werden in den Budgets der Nationalstaaten eingespart, so dass sich hier eindeutig keine finanzielle Belastung ergibt.

Die Entwicklung der Europäischen Sicherheit- und Verteidigungspolitik (ESVP) setzt auch eine Steigerung der finanziellen Ressourcen für Auslandseinsätze, militärische Forschung und Rüstungskoope-
ration voraus.

Die europäischen Mitgliedstaaten geben im Vergleich zu den USA für militärische Forschung lediglich ein Fünftel der Gelder aus (10 Mrd. Euro statt 50). Das Galileo-Programm ist ein gutes Beispiel für eine nützliche Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Auch im Rüstungssektor wäre eine größere Kooperation von europäischem Nutzen und würde zu einer besseren Ausnutzung der öffentlichen Gelder führen. Nach Einschätzungen von François Auque, dem Vorstandsvorsitzenden von EADS Space, könnte die EU z.B. mit einem jährlichen Haushalt von 2 Mrd. Euro ein eigenständiges Verteidigungsraumfahrtsystem aufbauen.¹²

IV. Eine deutsch-französische Variante für den EU-Haushalt 2013

Eine engagierte Strukturpolitik zugunsten der neuen Mitgliedstaaten und der neuen Bundesländer, ein französisches Festhalten am Agrarkompromiss, neue Politiken für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der EU und die Ein-Prozent-Forderung der Nettozahler sind in ihrer Gesamtheit widersprüchliche Ansätze. Um eine glaubwürdige Verhandlungsposition zur Einhaltung der Ein-Prozent-Grenze zu entwickeln, sollten sich Deutschland und Frankreich entweder für eine Beschneidung der Strukturausgaben, der Agrarmittel oder der Ausgaben für Wettbewerbsfähigkeit einsetzen.

Ein deutsch-französischer Kompromiss wird aber nur dann nützlich sein, wenn er für die anderen Staaten akzeptabel ist. Hier stellt sich die Frage des britischen Rabatts. Durch die Agrarpolitik werden die Nettosalen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien automatisch ungleich. Die Kommission hat einen Korrekturmechanismus vorgeschlagen, der zu einem Abbau der Unterschiede zwischen den Nettozahlerländern führen würde. Trotzdem verlöre Großbritannien die Gewinne seines Rabatts und würde knapp zum größten Nettozahler der Union.

Um die Nachteile eines allgemeinen Korrekturmechanismus (besonders für die Transparenz der EU-Finanzierung) zu vermeiden, sollten diese Länder eine andere Richtung für den EU-Haushalt einschlagen. Frankreich und Deutschland könnten versuchen, eine Alternative aufzuzeigen, die ehrgeizige EU-Politiken (Solidarität, Wettbewerbsfähigkeit, Agrarpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik) mit Gerechtigkeit und Sparsamkeit in der Finanzierung vereinbart. Hierfür sollte das Jahr 2013 als Referenz genommen werden, weil es das letzte Jahr des kommenden Finanzrahmens ist und als Übergang zum folgenden Zeitraum gilt. Natürlich müsste in der Folge der gesamte Finanzrahmen 2007-2013 neu definiert werden. Eine solche „deutsch-französische Variante“ könnte auf dem folgenden Kompromiss beruhen¹³:

- Der EU-Haushalt hält die Ein-Prozent-Obergrenze ein (124 Mrd. Euro im Jahre 2013 für Zahlungsermächtigungen, statt 143 Mrd. Euro – 1,15 % des BNE – in den Vorschlägen der Kommission);

- Frankreich akzeptiert die Kofinanzierung in der Agrarpolitik: die Direktzahlungen aus dem EU-Haushalt werden halbiert und von den Nationalstaaten kompensiert;
- Deutschland akzeptiert eine großzügige Strukturpolitik, von der alle – nicht nur die ärmsten – Regionen der EU profitieren;
- Deutschland und Frankreich schlagen einen europäischen Verteidigungsfonds von 15 Mrd. Euro vor; durch diesen Fonds, der gegenwärtig von der Europäischen Kommission nicht vorgesehen ist, würden die Ausgaben für europäische Auslandseinsätze und gemeinsame Forschungs- und Rüstungsprojekte finanziert; der Fonds und die gemeinsamen Projekte würden von der Europäischen Verteidigungsagentur betreut, wodurch die Mitgliedstaaten ihre militärischen Ausgaben proportional senken könnten;
- die Ausgaben für Wachstum, für Strukturpolitik und für ländliche Entwicklung würden leicht reduziert im Vergleich zu den Vorschlägen der Kommission (um 10 % für Strukturpolitik und ländliche Entwicklung; um 25 % für die Wachstumspolitiken, da der Verteidigungsfonds auch zum Wachstum beitragen und die gemeinsame Forschung fördern wird);
- die nicht aufteilbaren Ausgaben (Außenpolitik und Administration) machen wie in den Vorschlägen der Kommission 15 % des Haushalts aus (18,5 Mrd. Euro statt 21,5 Mrd. Euro im Kommissionsvorschlag).

In der Tabelle 1 werden sowohl die Einnahmen als auch die aufteilbaren Ausgaben zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten im EU-Haushalt 2013 dargestellt. Nicht die Verpflichtungsermächtigungen sondern die Zahlungsermächtigungen werden benutzt, da die Nettosalen nach Zahlungen berechnet werden. Die den neuen Mitgliedstaaten zufallenden Gelder gehen von Einschätzungen der Europäischen Kommission aus. Die Aufteilung der Gelder zwischen den alten Mitgliedstaaten geht von den vergangenen Berichten über die Aufteilung der operativen Ausgaben nach Mitgliedstaaten aus.¹⁴

Tabelle 1 : Aufteilung der Einnahmen und der Ausgaben im Jahre 2013 („deutsch-französische Variante“, Zahlungsermächtigungen in Preisen von 2004)

	Einnahmen		Ausgaben Wachstum		Ausgaben Strukturpolitik		Ausgaben Agrarzahlungen		Ausgaben Ländliche Entwi		Ausgaben Verteidigung	
	%	Mio	%	Mio	%	Mio	%	Mio	%	Mio	%	Mio
Deutschland	21,30%	26493	13,86%	2494	9,40%	3901	11,28%	2143	8,56%	1070	19,20%	2880
Ver. Königreich	17,21%	21403	13,86%	2494	2,90%	1204	7,68%	1459	4,09%	511	20,30%	3045
Italien	12,93%	16081	10,23%	1841	6,20%	2573	10,32%	1961	7,31%	914	12,60%	1890
Niederlande	4,56%	5669	5,95%	1071	0,70%	291	2,16%	410	1,08%	135	4,45%	668
Frankreich	15,53%	19321	12,74%	2293	4,40%	1826	17,76%	3374	9,28%	1160	18,80%	2820
Schweden	2,51%	3124	2,98%	536	0,60%	249	1,52%	289	0,78%	97	2,40%	360
Irland	1,12%	1388	1,58%	285	0,60%	249	3,04%	578	1,87%	234	0,40%	60
Portugal	1,30%	1620	1,67%	301	3,10%	1287	1,68%	319	2,66%	333	1,80%	270
Griechenland	1,40%	1735	3,26%	586	5,40%	2241	5,04%	958	5,83%	728	3,75%	563
Spanien	6,98%	8677	5,67%	1021	13,20%	5478	11,92%	2265	12,12%	1515	5,00%	750
Österreich	2,14%	2661	2,51%	452	0,70%	291	2,00%	380	1,04%	129	1,00%	150
Andere ehem. Mitgliedst.	6,05%	7520	18,69%	3365	0,80%	332	5,60%	1064	2,89%	361	5,00%	750
Neue Mitgliedst.	7,00%	8708	7,00%	1260	52,00%	21580	20,00%	3800	42,50%	5313	5,30%	795
TOTAL	100,00%	124400	100,00%	18000	100,00%	41500	100,00%	19000	100,00%	12500	100,00%	15000
(Vergleich Kommissionsvorschlag)		(143100)		(23323)		(46023)		(38196)		(14009)		(0)

Durch diese Tabelle können die „realen“ Salden für die Mitgliedstaaten berechnet und mit den „realen“ Salden im Jahr 2003 und den sich aus den Kommissionsvorschlägen ergebenden „realen“ Salden für das Jahr 2013 verglichen werden. Wie bereits ausgeführt, unterscheiden sich die „realen“ Salden von den „operativen“ Salden der Europäischen Kommission darin, dass auch die nicht zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilten außenpolitischen und administrativen Ausgaben hier berücksichtigt werden. Daher ist die Summe der „realen“ Salden negativ, während die Summe der „operativen“ Salden null ist.

Die Tabelle 2 vergleicht die „realen“ Salden im Jahr 2003 mit denen im Jahr 2013. Für einen realistischen Vergleich zwischen den Vorschlägen der Europäischen Kommission und der in diesem Beitrag vorgeschlagenen Variante müssen aber die „konsolidierten“ realen Salden berechnet werden, wobei die Einsparungen durch den Verteidigungsfonds addiert und die von den Mitgliedstaaten kofinanzierten Agrarausgaben abgezogen werden.

Der Vergleich zwischen diesen verschiedenen Salden führt zu interessanten Ergebnissen. Großbritannien wäre mit den Kommissionsvorschlägen im Jahre 2013 bei weitem das größte Nettozahlerland, da es zu wenig von der Agrar- und der Strukturpolitik profitiert. In

unserer Variante ist Großbritannien das erste Land, das vom Verteidigungsfonds profitiert. Sein reales negatives Saldo bliebe knapp in der ersten Position, aber mit den „konsolidierten“ Salden käme seine Position sehr nah an die deutsche, die niederländische, die schwedische und würde sogar von Österreich überholt. Daher wäre der „britische Rabatt“ nicht mehr gerechtfertigt.

Deutschland könnte auch mit dieser Variante gut leben. Es würde weniger für die Agrarpolitik bezahlen und vom Verteidigungsfonds stark profitieren. Seine Nettozahlerposition verschlechterte sich kaum im Vergleich zu 2003 und wäre ohnehin günstiger als in den Kommissionsvorschlägen.

Die Situation Frankreichs verschlechterte sich wesentlich im Vergleich zu 2003. Jedoch ist diese Verschlechterung ähnlich der Großbritanniens, Italiens oder Österreichs und liegt an der Finanzierung der EU-Erweiterung. Trotzdem bliebe Frankreich immer noch leicht bevorzugt in unserer Variante (in realen wie in konsolidierten Salden) im Vergleich zu Deutschland und Großbritannien. Sein „konsolidiertes Saldo“ bliebe ohnehin geringer als in den Vorschlägen der Kommission, wobei die Finanzierung des britischen Rabatts oder ein allgemeiner Korrekturmechanismus zu einer noch höheren Belastung Frankreichs führte.¹⁵

Auch für die Nettozahlerländer Italien, Schweden und die Niederlande wäre die „deutsch-französische Variante“ günstiger (aber nicht für Österreich). Die Empfängerländer, vor allem Irland, würden weniger begünstigt. Dies lässt sich dadurch rechtfertigen,

Kommissionsvorschlägen). Die neuen Mitgliedstaaten wären nicht gezwungen, durch nationale Mittel die Einkommen ihrer Bauern schon im Jahre 2013 auf das Niveau der EU-15 zu bringen: Ihr „konsolidiertes Saldo“ könnte auf diese Weise erhöht werden.

Wachstum, Solidarprinzip und Bereitstellung öffentlicher Güter: zentrale Faktoren eines neuen EU-Finanzsystems

dass Irland heute tatsächlich ein reiches Land und Spanien das reichste unter den ärmeren europäischen Ländern ist. Die neuen Mitgliedstaaten würden weniger vom EU-Haushalt profitieren in dieser Variante als in

Diese „deutsch-französische“ Lösung ist vielleicht in den Verhandlungen des nächsten EU-Finanzrahmens noch nicht in vollem Umfang realisierbar. Es würde sich aber lohnen, darüber mindestens für die Zeit ab 2014 nachzudenken. Ein deutsch-französischer Vorschlag für einen EU-Haushalt, der sowohl das Wachstum als auch das Solidarprinzip und die Bereitstellung öffentlicher Güter berücksichtigt und zu einem eher als gerecht empfundenen EU-Finanzsystem führte, wäre ein guter Beitrag für die ganze Union.

der Variante der Kommission. In den alten Mitgliedstaaten betragen die „Nettokosten der Erweiterung“ etwa 60 Euro pro Einwohner¹⁶ (statt 75 Euro in den

Tabelle 2: Vergleich der Nettosalden vom EU-Haushalt (Zahlen für 2013 in Preisen von 2004)¹⁷

	2003 (reale Salden)		2013 (Kommissionsvorschlag reale Salden)		2013 (deutsch-franz. Variante reale Salden)		2013 (deutsch-franz. Variante konsolidierte Salde	
	Mio	% BNE	Mio	% BNE	Mio	% BNE	Mio	% BNE
Deutschland	-10353	-0,49%	-17410	-0,66%	-14000	-0,53%	-13268	-0,50%
Ver. Königreich	-4708	-0,27%	-16548	-0,77%	-12690	-0,59%	-11105	-0,52%
Italien	-2238	-0,17%	-8293	-0,52%	-6902	-0,43%	-6973	-0,43%
Niederlande	-3402	-0,75%	-3834	-0,68%	-3094	-0,55%	-2837	-0,50%
Frankreich	-3271	-0,21%	-9144	-0,47%	-7846	-0,41%	-8407	-0,43%
Schweden	-1287	-0,49%	-1934	-0,62%	-1595	-0,51%	-1522	-0,49%
Irland	1430	1,28%	471	0,34%	17	0,01%	-501	-0,36%
Portugal	3350	2,56%	968	0,60%	890	0,55%	841	0,52%
Griechenland	3206	2,11%	3990	2,30%	3340	1,92%	2945	1,70%
Spanien	7782	1,08%	3668	0,42%	2352	0,27%	837	0,10%
Österreich	-523	-0,23%	-1244	-0,47%	-1259	-0,47%	-1489	-0,56%
Andere ehem. (4)	-2756	-0,41%	-1379	-0,18%	-1648	-0,22%	-1962	-0,26%
Neue Mitgliedst.			29141	3,35%	24040	2,76%	21035	2,42%
TOTAL	-12768		-21549		-18400			

V. Zusammenfassung

Die deutsche Neigung zu einem rationalen und sparsamen EU-Finanzsystem und der französische Sinn für Solidarität und hohe gemeinsame Ambitionen können zu einem profitablen gemeinsamen Weg für ganz Europa führen. Die EU-Erweiterung zerstört das alte Klischee, nach dem der deutsche Steuerzahler über den EU-Haushalt die französische Landwirtschaft subventioniert. Mit Hinblick auf die großen Herausforderungen der erweiterten Union sollten sich beide Länder dringend auf eine gemeinsame Linie einigen:

- 1) Die Basis für eine europäische Agrarpolitik muss beibehalten werden, aber dieses Ziel kann auch durch die Kofinanzierung der GAP erreicht werden. Die Kofinanzierung wird neue Mittel für andere Politiken innerhalb eines „stabilen“ EU-Haushalts (1 % des BNE) freistellen. Wegen der Konsequenzen der EU-Erweiterung liegt die Kofinanzierung nicht nur im deutschen Interesse sondern auch im französischen. Dadurch könnte die Nettozahlerdebatte weitgehend entschärft werden.
- 2) Die Solidarität mit den ärmeren Ländern Europas ist notwendig und hilfreich, weil sie den Aufholprozess dieser Länder beschleunigen wird. Davon werden auch die Nettozahler profitieren. Es bleibt offen, ob sich hierfür eher ein europäischer Kompensationsfonds zwischen „reichen“ und „armen“ Ländern oder eine allgemeine, großzügige, von der Europäischen Kommission umgesetzte Strukturpolitik eignet.
- 3) Die EU sollte den Politiken für Wachstum und für die Bereitstellung öffentlicher Gelder eine höhere Priorität setzen. Insbesondere die weitere Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik könnte zu einer besseren Ausnutzung der öffentlichen Gelder und zu einem „europäischen Mehrwert“ führen. Auch dadurch könnte die Nettozahlerdebatte entschärft werden, da die großen Nettozahlerländer der EU wie Großbritannien, Deutschland und Frankreich von einer gemeinsamen Verteidigungspolitik stark profitieren würden.
- 4) Eine europäische Steuer lässt sich nur umsetzen, wenn die Budgeteffizienz, die Haushaltsdisziplin und ein vernünftiger Steuerwettbewerb gewährleistet werden. Daher hängt die Reform der Einnahmenseite eng mit der Reform der Ausgaben-seite zusammen.

Dr. Friedrich Heinemann
Senior Researcher, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Maxime Lefebvre
Chargé des affaires européennes à l'Ifri, Paris

Anmerkungen

- ¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen, Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013, Brüssel, den 10.02.2004, KOM(2004) 101 endgültig.
- ² Zur Terminologie: Ein Budget, das im Verhältnis zum Sozialprodukt konstant bleibt, wächst mit der Rate des realen Wirtschaftswachstums – ein Wachstum, das heute vielen nationalen Haushalten nicht mehr zugestanden wird. Wir halten es daher für irreführend, im Hinblick auf eine feste Quote zwischen EU-Budget und Bruttonationaleinkommen (BNE) von „realer Budgetkonstanz“ zu sprechen.
- ³ Datenquelle: Commission of the European Communities, Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system, Brussels, 14.7.2004, COM(2004) 505 final.
- ⁴ Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Brüssel, den 25. Juni 2004, CIG 86/04.
- ⁵ Vgl. Commission of the European Communities, Report from the Commission, Financing the European Union, Brussels, 14.7.2004, COM(2004) 505 final, Volume I.

- ⁶ Vgl. *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Chairman of the Group: André Sapir, July 2003.
- ⁷ Vgl. z.B. Rolf Caesar, *Haushalts- und Steuerpolitik in der EU*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 222/1, 2002, S. 132-150, und Friedrich Heinemann, *Perspektiven einer zukünftigen EU-Finanzverfassung*, in: *Integration*, 3/2003, S. 228-243.
- ⁸ Vgl. Friedrich Heinemann, *EU-Finanzreform 1999: Eine Synopse der politischen und wirtschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption*, Gütersloh 1998.
- ⁹ Vgl. Europäische Kommission, *Aufteilung der operativen EU-Ausgaben 2002 nach Mitgliedstaaten*, Bericht vom September 2003, in: http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_de2002.pdf. Zu berücksichtigen ist allerdings für das Jahr 2002, dass die einmaligen Zahlungen des Solidaritätsfonds zu Gunsten Deutschlands anlässlich der Flutkatastrophe in diesem Jahr zu einer signifikanten einmaligen Verringerung des deutschen Nettobeitrags geführt haben. Nach dem im September 2004 erschienen Bericht über die EU-Ausgaben von 2003 weist Deutschland wieder einen Nettobeitrag von 0,36 % des BNE (Frankreich 0,12 %) auf.
- ¹⁰ Vgl. Maxime Lefebvre (Koord.), „*Quel budget européen à l'horizon 2013? Moyens et politiques d'une Union élargie*“, IFRI/CEES, 2004. Eine englische Version steht auf der Internetseite des Ifri zur Verfügung (www.ifri.org). Die Berechnung der Nettosalden in der Studie unterscheidet sich von der Methode der Europäischen Kommission: die Kommission geht nur von den „operativen“ Ausgaben aus (Agrarpolitik, Strukturpolitik, andere interne Politiken) und schließt die administrativen und die außenpolitischen Ausgaben aus, was die Nettosalden niedriger macht; die Studie berechnet für jeden Mitgliedstaat die Differenz zwischen dem gesamten Beitrag zum EU-Haushalt einerseits und den Rückflüssen andererseits.
- ¹¹ Vgl. Europäische Kommission, *Aufteilung der operativen EU-Ausgaben 2003 nach Mitgliedstaaten*, in: http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_de2003.pdf.
- ¹² Vgl. François Auque, „*Construisons l'espace européen de défense*“, in: *Défense nationale*, 3/2004, S. 59-66.
- ¹³ Vgl. zum Folgenden Maxime Lefebvre (Koord.), „*Quel budget européen à l'horizon 2013? Moyens et politiques d'une Union élargie*“, a.a.O.
- ¹⁴ Die Gelder des Verteidigungsfonds werden gemäß der Anteile der jeweiligen Mitgliedstaaten an den gesamten Militärausgaben der EU aufgeteilt.
- ¹⁵ Mit der Beibehaltung des britischen Rabatts kommt Frankreich im Jahr 2013 auf der Basis der Kommissionsvorschläge auf einen Nettobeitrag von 0,63 % seines BNE (Deutschland auf 0,68 %, Großbritannien auf 0,26 %). Mit dem allgemeinen Korrekturmechanismus käme Frankreich auf 0,52 % (Deutschland auf 0,58 %, Großbritannien auf 0,62 %). Daher ist die „deutsch-französische“ Variante ohne Zweifel die günstigste für Frankreich wie auch für Deutschland.
- ¹⁶ 24 Mrd. Euro geteilt durch 375 Millionen Einwohner der alten Mitgliedstaaten.
- ¹⁷ Das „reale Nettosaldo“ für einen Mitgliedstaat ergibt sich aus der Differenz zwischen seinem Beitrag zum EU-Haushalt und den „operativen Ausgaben“ (interne Politiken, Agrarpolitik, Strukturpolitik, Verteidigungsfonds), die aus dem EU-Haushalt zurückfließen. Die Summe der Nettosalden entspricht den administrativen und den außenpolitischen Ausgaben (z.B. Entwicklungspolitik). Teilte man die administrativen Ausgaben auf, würden Belgien und Luxemburg zu Nettoempfängern. Das „konsolidierte“ Saldo ist das „reale“ Saldo plus Einsparungen durch den Verteidigungsfonds minus die wegen der Kofinanzierung der Agrarpolitik verursachten Ausgaben aus den nationalen Haushalten.