

Roman Maruhn

Auf dem Weg zu einem neuen Politikmix?

Die Überprüfung und Reform des EU-Haushalts

Dieses Papier entstand im Kontext des Projekts „Das größere Europa“, das vom C·A·P gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wird.

Der Kompromiss über die Finanzplanung der Europäischen Union für die Jahre 2007 bis 2013 vom Dezember 2005 kam auch nur deshalb zustande, weil die Mitgliedstaaten sich dazu verpflichteten, den europäischen Haushalt in den Jahren 2008/9 umfassend zu überprüfen. Große Themen wie die Vollfinanzierung der Landwirtschaftspolitik durch die EU, aber auch das besonders Großbritannien finanziell entlastende Rabattsystem stehen zur Diskussion. Die Europäische Kommission hat mit einem Diskussionspapier ein neues Kapitel im kontinuierlichen EU-Reformprozess aufgeschlagen, das in politisch schwierigen Zeiten weit reichende Fragen im Hinblick auf Europas Finanzen und damit die Politik selbst stellt.

Dass das Haushaltssystem der Europäischen Union nicht nur ein „historisches Relikt“ (Sapir-Bericht), sondern auch ein intransparentes Monstrum ist, das die EU-Mitgliedstaaten regelmäßig mit politischem Sprengstoff konfrontiert, hat sich im Vorfeld und während der Verhandlungen zur letzten Finanziellen Vorausschau herausgestellt: Nur mühsam konnte einmal mehr in europäischer Bazarmentalität ein Kompromiss gefunden werden. Die europäische Politik reagierte mit einer Rendezvous-Klausel, nach der der Haushalt einer kompletten Überprüfung zu unterziehen sei, und zwar nicht während der Hochzeit des finanziellen Verteilungskampfes, sondern in einer vermeintlich politisch entspannten Phase. Initiatoren dieser Übereinkunft waren die britische Regierung unter Tony Blair mit dem historischen Anliegen, die EU-Agrarausgaben zu senken, und der französische Präsident Jacques Chirac als exponierter Gegner des so genannten Briten-Rabatts.

Kompromiss und Rendezvous

Europapolitisches Umfeld

Der Zeitplan für die Überprüfung des EU-Haushalts ist einmal mehr eng begrenzt durch bereits angelegte politische Prozesse: Die Kommission startete die Diskussion zwar bereits parallel zu den Endarbeiten am Vertrag von Lissabon, politische Verhandlungen von Gewicht werden zeitlich aber hauptsächlich in die Phase der Ratifizierung des neuen Vertrags durch die Mitgliedstaaten und voraussichtlich auch noch danach fallen.

Ratifizierung und
Haushaltsreform

Das vorläufig absolute Enddatum für eine überarbeitete EU-Haushaltsstruktur stellt der Termin der Wahlen zum Europäischen Parlament am 7. Juni 2009 dar, in deren Folge dann auch die Europäische Kommission gewählt wird. Voraussichtlich 2011 wird dann der Beratungsprozess um den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre nach 2013 beginnen und bereits dann entsprechend der mutmaßlich neuen politischen wie technischen Regelungen verlaufen.

Die kommenden knapp eineinhalb Jahre stellen entsprechend eine Art europapolitisches Momentum dar: Das Primärrecht der Europäischen Union wird mit dem

Vertrag von Lissabon in zentralen Bereichen grundlegend überarbeitet, mehr oder weniger analog zu diesen institutionellen Reformen soll auch die Finanzstruktur angepasst werden, das Europäische Parlament wird neu gewählt und auf der Basis der Ergebnisse eine neue Europäische Kommission bestimmt werden.

Das Konsultationspapier der Kommission

In ihrem [Arbeitsprogramm 2008](#) setzt die Europäische Kommission die Reform der europäischen Finanzen auf den ersten Platz ihrer politischen Prioritäten.

Diskussion statt Vorschlägen

Entgegen der Erwartung vieler Beobachter präsentierte die Europäische Kommission im September 2007 aber keinen eigenen genuinen Vorschlag für eine umfassende Reform – es handelt sich formal auch erst einmal um eine Überprüfung – des Haushalts der EU, sondern ein Konsultationspapier, das einen offenen und allgemein zugänglichen Diskussionsprozess in Gang setzen soll. Entsprechend öffnet die Mitteilung der Kommission [Den Haushalt reformieren, Europa verändern](#) die Debatte prinzipiell allen interessierten Bürger, Interessenvertretern und Institutionen in der Europäischen Union. Dieses offene Verfahren ist einerseits der Parallelität der Realisierung (Unterzeichnung und Ratifikation) des Vertrags von Lissabon und der daraus folgenden sensiblen europapolitischen Lage geschuldet. Andererseits nutzt die Kommission wohl auch die Dynamik eines mehr oder minder öffentlichen und vorgeblich partizipativen Diskussionsprozesses, um ihre gegenüber den letztentscheidenden Mitgliedstaaten eher schwache politische Position zu stärken.

Das Mandat des [Europäischen Rats](#) vom Dezember 2005 und die von Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission beschlossene [Interinstitutionelle Vereinbarung zum Finanzrahmen 2007-2013](#) öffnet der Kommission einen umfassenden Revisionsauftrag: „Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wurde die Kommission aufgefordert, eine vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich, vorzunehmen und darüber 2008/2009 Bericht zu erstatten“.

Neue politische Prioritäten

Die Europäische Kommission bezeichnet den EU-Haushalt als wichtigen Hebel, um politische Ziele zu verwirklichen. Das Budget stellt dabei für die Kommission selbst, die im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten über keine anderen Mittel zur Verwirklichung der Unionspolitiken verfügt, die zentrale und direkteste Ressource zur Umsetzung ihrer politischen Programmatik dar. Im selben Atemzug stellt die Kommission einen Epochenumbruch für die Europäische Union fest und fordert neue Zielsetzungen für die Ausgabenpolitik, die im Rahmen der Revision der EU-Finanzen umgesetzt werden sollen.

Als politisches Ziel der Kommission kann demnach die „grundlegende und vollständige Aktualisierung der politischen Agenda der Europäischen Union“ betrachtet werden, wobei der Grundton bezüglich der Realisierung dieses Unternehmens zuversichtlich klingt: Die zeitliche Trennung der Überprüfung des Haushalts von der konkreten Aushandlung eines neuen mehrjährigen Finanzrahmens könnte den Mitgliedstaaten tatsächlich eine sachliche und problemorientierte Diskussionsatmosphäre bieten.

Freilich werden auch gute Gründe genannt, warum die politischen Prioritäten, wofür von der Europäischen Union Geld ausgegeben werden soll, neu definiert werden müssen:

Legitimation durch neue Herausforderungen

Die Globalisierung konfrontiert alle Staaten und besonders die Europäische Union mit Fragestellungen, die immer weniger im nationalen Kontext ausreichend beantwortet werden können. Zumal hat sich in der jüngeren Vergangenheit auch der neue Selbstanspruch der Europäischen Union im Sinn ihres eigenen Daseinszwecks herausgeschält, dass Europäisierung – die EU – die geeignete und im Übrigen auch einzige Antwort der Europäer auf eine engere und verdichtete Welt sein muss.

Globalisierung

Ebenso identifiziert die Europäische Kommission den Klimawandel als eine Aufgabe, die es gemeinschaftlich zu bewältigen gilt, zumal Ratspräsidenten in der jüngeren Vergangenheit, im Besonderen die britische im zweiten Halbjahr 2005 und die deutsche im ersten Halbjahr 2007, dieses Thema auf die europäische Ebene gehoben haben, um es unter anderem auch in globale Kontexte wie G8 und Kyoto-Nachfolgeabkommen als europäische Gemeinschaftsposition einzuspeisen.

Klimawandel

In direktem Zusammenhang damit steht auch die Frage nach einer gemeinsamen EU-Energiepolitik mit ihren Facetten einer Energieaußenpolitik des Klimaschutzes und der Ressourcensicherung und einer effizienten Energieinnenpolitik, die dem großen Nachholbedarf auf diesem Sektor bei der Vollendung des Europäischen Binnenmarkts gerecht werden soll.

Energie

Trotz erheblicher nationaler Vorbehalte einiger EU-Mitgliedstaaten hat auch das Themenfeld „Einwanderung und Integration“ gerade aufgrund der Freizügigkeit innerhalb der EU die Dimension einer europäischen Aufgabe erhalten. Beispielhaft dafür steht die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX mit ihren operativen Missionen, die aber regelmäßig unter der fehlenden Bereitschaft der Mitgliedländer leiden, Personal, Finanzmittel und Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Migration

Dem Motto und politischen Hauptziel der Amtszeit von José Manuel Barroso – Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum – sind bereits im Kommissionsentwurf des letzten mehrjährigen Finanzrahmens große Teile des klassischen Unionsbudgets zugeordnet worden. Die Kommission strebt tendenziell an, die EU-Ausgaben stärker von der Subvention/Umverteilung zur Allokation umzuschichten, auch um die Bürger für das Projekt Europa und damit für die Kommission selbst zu gewinnen.

Wachstum und Beschäftigung

Auch die große Erweiterungsrunde von 2004, die Beitritte Bulgariens und Rumäniens 2007 und die europäischen Erweiterungs-*left overs* auf dem Balkan ziehen einen europäischen Handlungsbedarf nach sich. Die Idee eines solidarischen Finanztransfersystems innerhalb der Europäischen Union ist über die Jahre, wenn auch versteckt in Teilpolitiken, mittlerweile weit gehend akzeptiert worden. Dennoch stellt die Heranführung vieler neuer Mitgliedstaaten an den ökonomischen Durchschnitt der EU-Länder eine große und langwierige Zukunftsaufgabe dar, die, wenn das politische Ziel ungefähr vergleichbarer Lebensverhältnisse in der gesamten Union beibehalten wird, entsprechende finanzielle Ressourcen benötigt.

Sozialer, wirtschaftlicher und territorialer Zusammenhalt

Europäisches Leitbild der Kommission

Durch die Definition dieser Herausforderungen und der daraus abgeleiteten politischen Prioritäten zeichnet die Europäische Kommission – jenseits von den Bestimmungen des zukünftig voraussichtlich geltenden Vertrags von Lissabon – ihr eigenes, recht präzises Zukunftsbild der Europäischen Union.

Dieses Leitbild beruht auf drei wesentlichen Funktionen, die die EU erfüllen soll:

Schutzfunktion Unter dem Schlagwort einer *Schutzfunktion* lassen sich die einzelnen Zielsetzungen der Daseinsfürsorge, der Verbesserung der Lebensbedingungen, des externen Schutzes der Union und ihrer Bürger, des Umweltschutzes und auch der Migrationskontrolle zusammenfassen. Diese Funktion ist in ihrer Zusammensetzung und autonomen Stellung trotz der evolutionären Weiterentwicklung aus dem Friedensziel der europäischen Integration als neuartig zu betrachten.

Solidaritätsfunktion Die *Solidaritätsfunktion* als ein mittlerweile schon eher klassisches und etabliertes Element der europäischen Integration folgt dem Anspruch, in der Union eine ungefähr Vergleichbarkeit der Lebensbedingungen und der Teilhabechancen am europäischen Projekt zu erreichen. Kohäsion ist hierbei in politischer wie finanzieller Dimension das zentrale Schlagwort, mit dem auch ein Anspruch auf quasi staatliche Qualität der EU gestellt wird.

Wohlfundfunktion Die Gewährleistung von Wettbewerb in der europäischen Wirtschaft, die Schaffung von Arbeitsplätzen und damit auch die Generierung von Wirtschaftswachstum lassen sich der *Wohlfundfunktion* der europäischen Integration zuordnen. Ihr gilt im Übrigen auch das besondere Engagement der Kommission Barroso. Zu den oben aufgeführten klassischen Elementen kommen allerdings zwei neue externe Dimensionen hinzu: Die Sicherung von Ressourcen (Energie, Rohstoffe, Lebensmittel) und eine den demographischen Bedürfnissen entsprechende Einwanderungspolitik.

Diese drei größeren von der Kommission identifizierten politischen Aufgabenfelder decken sich nicht vollständig mit den Kompetenzen der Europäischen Union nach dem zukünftigen Vertrag von Lissabon.

Ziel: Ein neuer Politikmix

Politik durch Finanzen Die Kommission mahnt an, dass der gegenwärtige EU-Politikmix weiterhin rückwärtsgewandt ist und das Budget sich auf Agrar- und Strukturpolitik konzentriert, schränkt aber wiederum auch ein, dass nicht alle Politikbereiche – über einfache Verwaltungskosten hinaus – eine Finanzierung aus dem EU-Haushalt erfordern.

Der europäische Mehrwert Zur Identifizierung politischer Projekte, die aus dem Unionshaushalt finanziert werden könnten, wird das nicht sehr scharf abzugrenzende Kriterium des *europäischen Mehrwerts* angeführt: Dieser Mehrwert liegt dann vor, wenn Ergebnisse auf europäischer Ebene erzielt werden oder diese Ergebnisse auf europäischer Ebene deutlich hochwertiger sind, als vergleichbare Maßnahmen auf nationaler oder regionaler Ebene. Darüber hinaus liegt ein *europäischer Mehrwert* nach Ansicht der Kommission auch dann vor, wenn die Sichtbarkeit des EU-Handelns erhöht und/oder wesentliche politische Ziele der EU gefördert werden. Entsprechend sollen auch die Finanzierungsprioritäten des zukünftigen EU-Haushalts ausgewählt

werden, wobei explizit auch die Möglichkeit erwähnt wird, dass es Politikbereiche geben mag, „in denen eine Finanzierung aus EU-Mitteln nicht mehr nötig oder nur von begrenztem Nutzen ist, während für neue und bereichsübergreifende politische Prioritäten unter Umständen neue Mittel bereitgestellt werden müssen.“

Nahezu ebenso wichtig wie die Frage der Ausgabenstruktur und -politiken der Europäischen Union, ist auch die Art und Weise, wie die EU die Ressourcen für ihre politischen Maßnahmen erhält. Eine eigene Kompetenz zur Erhebung von Steuern bzw. Ähnlichem hat die EU bisher nicht und wird sie auch in näherer Zukunft nicht erhalten. Insofern sind es weiterhin die Mitgliedstaaten, die durch ihre Beiträge (im Wesentlichen auf Mehrwertsteuer und Bruttonationaleinkommen basierende Eigenmittel) auf finanzielle Weise die EU konstituieren. Inhärent ist diesem System allerdings, dass die Rationalität der Hauptakteure bei den Verhandlungen um den mehrjährigen Finanzrahmen nicht einem mutmaßlichen europäischen Gemeinwohl folgt, sondern der Logik des Rückflusses der der EU zur Verfügung gestellten Mittel in die nationalen Kassen.

Finanzierung der EU

Dieser ganz prinzipiellen und auch demokratietheoretischen Frage, ob eine politische Ebene, die sich in ihrem Primärrecht immer mehr einer Form der Staatlichkeit annähert, wie ein Verein durch den Aushandlungsprozess seiner souveränen Mitgliedern untereinander alimentiert werden soll, oder dagegen in Anerkennung ihrer politischen, teilweise supranationalen Qualität ein autonomes und automatisches Instrument *ewiger* Finanzierung erhalten soll, auch um ihre politische Unabhängigkeit zu wahren, steht ein ganz praktisches Problem gegenüber: Die gegenwärtig gültigen Korrekturmechanismen (Briten-Rabatt und Rabatte für die durch ihn vorrangig belasteten Nettozahlerstaaten) erschweren nicht nur die Transparenz des Finanzierungssystems der Europäischen Union, sondern verzerren auch die Wohlstandsverhältnisse der Mitgliedstaaten mit der Konsequenz, dass das gültige Verfahren als ungerecht kritisiert wird.

Fazit, Thesen und Perspektiven

1. Die politischen Prioritäten der Europäischen Union können – auch über einen notwendigen Anpassungsbedarf im Rahmen der Erneuerung des Primärrechts hinaus – mittels einer Reform der finanziellen Ressourcenverwendung neu gesetzt werden.
2. Die Revision der EU-Finzen ist in ihrer Tragweite nicht zu unterschätzen: Durch die Analyse der mittelfristigen (ca. 10-15 Jahre) Aufgaben wird auch eine politische Grundsatzentscheidung über die strategische Ausrichtung der Europäischen Union getroffen.
3. Die Überprüfung der EU-Finzen wird kein singuläres Ereignis sein, sondern ist im Zusammenhang mit a) der Erneuerung des EU-Primärrechts, b) der Überprüfung der Gemeinsamen Landwirtschaftspolitik und c) der Überprüfung der Kohäsionspolitik zu betrachten.
4. Zukünftige Erweiterungen der Europäischen Union (Westbalkan, Türkei) üben trotz unklarer zeitlicher Perspektiven weiterhin einen Reformdruck auf die bisher fundamentalen und kostenintensiven EU-Politiken (Strukturpolitik, Agrarpolitik) aus.

5. Nach dem weit gehenden Wegfall staatlicher Symbolik und auch der Bürger als Legitimationsquelle der Europäischen Union durch das Fallenlassen des Verfassungsgedankens und die Rückkehr zur Vertragsterminologie wird das Prinzip der *Club-Finanzierung* der Europäischen Union durch Beiträge der Mitgliedstaaten bestätigt. Entfällt damit auch die Notwendigkeit, den Haushalt politischer und demokratischer zum Beispiel durch eine Steuerfinanzierung zu organisieren?
6. Die Europäische Kommission hat ein klares Eigeninteresse an der Überprüfung und gegebenenfalls Reform der EU-Finzen: Dabei nutzt sie als Instrument eine breit angelegte partizipative Konsultation (umfassender Katalog politischer und technischer Fragen) mit allen relevanten Akteuren für die Erarbeitung und Positionierung ihres Vorschlags.

C·A·P

Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap-lmu.de