

Kompromiss ohne Reform Der Finanzrahmen der Europäischen Union

Peter Becker



Peter Becker, M.A.
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter in der
Stiftung
Wissenschaft und
Politik, Berlin

Nach mehr als zwei Jahren intensiver Verhandlungen konnte die erweiterte Europäische Union am 4. April 2006 eine Einigung über ihren neuen Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013 vereinbaren. In diesem Finanzrahmen wird das Gesamtbudget der EU für die nächsten Jahre festgelegt und die Verteilung der insgesamt rd. 864 Mrd. € auf die fünf Haushaltsrubriken vorgenommen. Der Aufsatz stellt den Verlauf der Verhandlungen vor, analysiert die erzielte Einigung und zeichnet anschließend die wesentlichen Konfliktlinien im Verlauf des Verhandlungsprozesses nach.

1. Einleitung

Die Budgetverhandlungen in der Europäischen Union zur sog. „Finanziellen Vorausschau“ für die Jahre 2007 bis 2013 wurden als „die größte Pokerpartie“ bezeichnet, die in der EU je gespielt worden sei, ging es doch bei diesen Verhandlungen um ein Finanzvolumen von insgesamt zwischen 815 und 1000 Mrd. €. Mit dem Finanzrahmen werden die politischen Weichen zur Fortsetzung des Integrationsprozesses in den nächsten Jahren gestellt, denn in den Haushaltsansätzen konkretisiert sich die politischen Prioritätensetzung der EU zu greifbaren Zahlen.

Seit dem ersten Finanzpaket 1988, das nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors als „Delors I-Paket“ benannt wurde, legt diese mehrjährige Finanzielle Vorausschau den verbindlichen Rahmen für die maximal der EU zur Verfügung stehenden Finanzmittel sowie deren Verteilung auf die Gemeinschaftspolitiken fest. Wie in einem Brennglas konzentrieren sich in diesen Verhandlungen alle internen Verteilungskonflikte zwischen den Unionsorganen, den Mitgliedstaaten und den Interessengruppen. Seit dem Delors I-Paket wurden mit dem Delors II-Paket, der Agenda 2000 und nun der Agenda 2007 insgesamt vier Pakete geschnürt. Ursprung dieses nicht im europäischen Vertragsrecht vorgesehenen Instruments der mittelfristigen Budgetplanung waren die Haushalts- und Finanzkrisen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Eurosklerose in den 70er und 80er

Jahren kennzeichnend gewesen waren. Diese Haushaltskrisen verursachten einerseits die verspätete Umsetzung europäischer Initiativen und Projekte, weil deren finanziellen Grundlagen nicht ausreichend gesichert waren, und sie waren andererseits für die fehlende Planbarkeit und Vorhersehbarkeit bei den potentiellen Adressaten dieser Projekte verantwortlich. Dies führte zu einer insgesamt mangelhaften Steuerungsfähigkeit der gemeinsamen Politiken.

System der mehrjährigen Finanzpläne bewährt

Seither hat sich das System der mehrjährigen Finanzpläne bewährt; die früheren jährlichen Budgetkonflikte wurden vermieden. Die vertraglich nach Artikel 272 EG-Vertrag erstellten Jahreshaushalte der EU werden in den von der Finanziellen Vorausschau vorgegebenen Budgetrahmen eingepasst. Allerdings haben Europäisches Parlament und Ministerrat in den Jahren 2000 bis 2006 die maximal möglichen Volumina der Finanziellen Vorausschau in der Erstellung der Jahreshaushalte nicht ausgeschöpft; die der EU in einem Jahr tatsächlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel waren also geringer, als gemäß der Finanziellen Vorausschau erlaubt.

Tabelle 1: Die bisherigen Finanzpakete

	Verabschiedung	Verhandlungsdauer	Laufzeit des Finanzrahmens	Gesamtsumme Verpflichtungsermächtigungen	Gesamtsumme Zahlungsermächtigungen	Eigenmittelobergrenze	Projekte
Delors I-Paket	Februar 1988	12 Monate (Februar 1987-Februar 1988)	1989-1992 (5 Jahre)	244.838 Mio. ECU	234.679 Mio. ECU	Obergrenze ansteigend von 1,15% des EU-BSP auf 1,20%	Einheitliche Europäische Akte; EG- Binnenmarkt
Delors II-Paket (EU-12 plus drei Kandidaten)	ER Edinburgh 11./12.Dez. 1992	10 Monate (Februar 1992-Dezember 1992)	1993-1999 (7 Jahre)	601.428 Mio. €	571.483 Mio. €	Erhöhung der Obergrenze von 1,20% des EU-BSP auf 1,27%	Wirtschafts- und Währungsunion
Agenda 2000 (EU-15 plus 10 Kandidaten)	ER Berlin 24./25.3.1999 (Anpassung Februar 2003)	20 Monate (Juli 1997- März 1999)	2000-2006 (7 Jahre)	745.725 Mio. €	727.277 Mio. €	Beibehaltung der 1,27% EU-BSP Obergrenze; lediglich Umstellung auf 1,24% des EU-BNE	EU-Osterweiterung
Agenda 2007 (EU-25 plus Rumänien und Bulgarien)	ER Brüssel 16./17. Dezember 2005	24 Monate (Dezember 2003-Dezember 2005)	2007- 2013 (7 Jahre)	864,364 Mio. €	821,380 Mio. €	Beibehaltung der 1,27% EU-BSP Obergrenze	EU-Lissabon-Strategie (eingeschränkt)

2. Der Verlauf der Agenda 2007-Verhandlungen

Festschreibung der Agrarausgaben bis 2013

Bereits im Oktober 2002 hatte der Europäische Rat im Zuge der Erweiterungsverhandlungen mit den Kandidaten aus Mittel und Osteuropa eine wichtige Vorentscheidung über den größten Ausgabenblock des EU-Haushalts, die Gemeinsame Agrarpolitik, getroffen. Um die Erweiterungsverhandlungen abschließen zu können, hat-

ten sich die Staats- und Regierungschefs auf der Grundlage eines zwischen dem französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac und Bundeskanzler Gerhard Schröder ausgehandelten Kompromisses auf eine Festschreibung der Agrarausgaben bis 2013 verständigt und damit bereits ein Jahr vor dem Beginn der eigentlichen Finanzverhandlungen mehr als 40% des Verhandlungsvolumens festgelegt.

Auftakt der Verhandlungen – Brief der Nettozahler

Mit einem gemeinsamen Schreiben an EU-Kommissionspräsident Romano Prodi eröffneten dann sechs Staats- und Regierungschefs am 15. Dezember 2003 die Verhandlungen der EU-25 zur Agenda 2007. In ihrem Schreiben formulierte diese Gruppe der sechs Nettozahler – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Österreich und Schweden – ihre Position, dass sie „keinen Spielraum für einen EU-Haushalt in der Nähe der derzeitigen Eigenmittelobergrenze“ von 1,24% des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE) sehen. Die durchschnittlichen Ausgaben in der Laufzeit der kommenden Finanziellen Vorausschau sollten allenfalls auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden und dürften keinesfalls mehr als 1,0% des EU-BNE betragen. Die Gruppe der Nettozahler hatte somit schon ihr vorrangiges Verhandlungsziel festgelegt, bevor die Kommission ihren offiziellen Vorschlag überhaupt unterbreiten und den Verhandlungsprozess förmlich eröffnen konnte.

Der offizielle Auftakt zur Verhandlungsrunde erfolgte dann am 10. Februar 2004, als die Kommission¹ ihre allgemeinen politischen Prioritäten für die nächste Finanzielle Vorausschau zur Diskussion stellte. Sie formulierte drei Schwerpunkte:

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

Zur Umsetzung dieser Ziele errechnete die Kommission einen Finanzmittelbedarf von insgesamt 1.025.026 Mio. € an Verpflichtungsermächtigungen (im Durchschnitt 1,26 % des EU-BNE) und 928.700 Mio. € an Zahlungsermächtigungen (im Durchschnitt 1,14% des EU-BNE)². Der EU-Haushalt sollte von 116.5 Mrd. € im Jahr 2006 auf 143.100 Mrd. € im Jahr 2013 steigen, also um insgesamt 28.360 Mrd. €. Dies hätte einer Erhöhung um 22,8% entsprochen (bei den Zahlungsermächtigungen; bei den Verpflichtungsermächtigungen liegt die Steigerungsrate bei 31%). In drei Schritten – am 14. Juli 2004, am 29. September 2004 und am 4. April 2005 – konkretisierte die Kommission ihre Vorschläge in insgesamt 24 detaillierten Legislativvorschlägen für die Ausgabenprogramme der EU, die die Rechtsgrundlage zur Verausgabung der EU-Haushaltsmittel bilden, und drei weiteren Mitteilungen.

Nachdem die Europäische Kommission damit alle notwendigen Elemente des Verhandlungspakets vorgelegt hatte, übernahm

Finanzpaket wird im Konsens aller Mitgliedstaaten entschieden.

men die Mitgliedstaaten die zentrale Rolle in den Verhandlungen. Grundsätzlich gilt, dass das Finanzpaket im Konsens aller Mitgliedstaaten entschieden wird. Durch diese Verpflichtung zu einer konsensualen Lösung verfügt jeder Mitgliedstaat über eine starke Veto-Position, die weit über das relative Verhandlungsgewicht bei den üblichen Gesetzgebungsverfahren der EU hinaus reicht.

Nach einer ersten Grundsatzausprache begannen unter der niederländischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2004 die konkreten Verhandlungen über mögliche politische Schwerpunktsetzungen und deren Ausstattung mit entsprechenden finanziellen Ressourcen. Es wurde im Verlauf der ersten Verhandlungsrunden schnell deutlich, dass die Vorstellungen der Kommission für ein großzügig ausgestattetes Budget keine Aussichten auf eine Realisierung hatten. Vielmehr wurden die Finanzansätze der Gruppe der sechs Nettozahler zur eigentlichen Zielmarke. Die luxemburgische Präsidentschaft versuchte dann im ersten Halbjahr 2005, die Diskussion über einzelne Politikfelder und Haushaltsrubriken wieder zusammen zu führen und einem Gesamtkompromiss näher zu bringen. Sie legte im Juni 2005 einen ersten Kompromissentwurf vor, der allerdings von fünf Mitgliedstaaten (Großbritannien, Schweden, die Niederlande, Spanien und Finnland) aus jeweils unterschiedlichen Beweggründen abgelehnt wurde. Es blieb dann dem britischen Vorsitz im zweiten Halbjahr 2005 überlassen, einen erneuten Einigungsversuch zu versuchen. Nach einer nochmaligen deutlichen Verringerung des Gesamtvolumens verbunden mit einer Vielzahl anderer Anpassungen des Verhandlungspaketes gelang schließlich der Kompromiss am 17. Dezember 2005.

Interinstitutionelle Vereinbarungen (IIV)

Dieser Kompromiss des Europäischen Rats bildete zwar den Kulminationspunkt, aber keineswegs das Ende des Verhandlungsprozesses. Vielmehr musste die nun vorliegende, lediglich politisch bindende Verständigung der Staats- und Regierungschefs in eine auch rechtlich verbindliche Form gebracht werden. Dazu musste eine Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat und der Europäischen Kommission ausgehandelt werden. Nur mit dieser IIV wird auch das Europäische Parlament als gleichberechtigter Teil der EU-Haushaltsbehörde auf die Vorgaben bzw. die Grenzen des Finanzrahmens europarechtlich verpflichtet.

Die Parlamentarier konnten in den als „Trilogie“ bezeichneten Verhandlungsrunden zwischen Februar und April 2006 mit den Vertretern des Ministerrats und der Kommission Änderungen an der politischen Verständigung des Europäischen Rats durchsetzen. Die deutliche Ablehnung des Verhandlungsergebnisses vom 17. Dezember im Europäischen Parlament am 18. Januar 2006 hatte gezeigt, dass die Parlamentarier nicht bereit waren, alle Kompromisse des Europäischen Rats ohne Diskussion mitzutragen. Das Europäische Parlament hatte bereits im Juni 2005 seine Forderungen in einer Entschließung festgehalten und ein eigenes Finanztableau erstellt, das mit rund 975 Mrd. € deutlich über dem Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats von 862 Mrd. € lag. Hinzu kam, dass das Parlament andere politische Schwerpunkte setzen wollte, als die Mitgliedstaaten. Demnach sollte mehr Geld für die Verwirklichung der Lissabon-Ziele, die gemeinsame Innen- und Justizpolitik und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und weniger für die Direktzahlungen im Bereich der Landwirtschaft aufgewendet werden. In den Verhandlungen mit dem Ministerrat

forderten die Parlamentarier zunächst eine Aufstockung des Finanzvolumens der Finanziellen Vorausschau um insgesamt 12 Mrd. €. Dies stieß auf die deutliche Ablehnung der Nettozahler.

Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament gestalteten sich angesichts dieser gegensätzlichen Positionen zunächst schwierig. Während den Mitgliedstaaten daran gelegen war, das fragile Kompromisspaket der Staats- und Regierungschefs möglichst nicht mehr zu öffnen, wollten die Europaparlamentarier ihre weitergehenden Forderungen in den Verhandlungen mit dem Rat durchsetzen. An deren Scheitern hatte allerdings keine der beiden Seiten ein Interesse. Am 4. April 2006 verständigten sich schließlich das Europäische Parlament und der Ministerrat auf die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union für die Jahre 2007 bis 2013 und auf eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV).

Tabelle 2: Gegenüberstellung der Vorschläge für den Finanzrahmen 2007-2013 (in Mrd. Euro)

	EU-Kommission (10. Febr. 2004)	Europäisches Parlament (8. Juni 2005)	Luxemburger Vorschlag (17. Juni 2005)	Britischer Vorschlag (14. Dez. 2005)	Ergebnis Europäischer Rat (17. Dez. 2005)	Einigung mit dem EP über eine IIV (4. April 2006)
1a Wettbewerbsfähigkeit (Lissabon-Strategie)	132,755	120,563	72,010	72,010	72,120	74,220
1b Kohäsion (Strukturfonds)	338,710	338,472	308,558	298,989	307,619	307,919
2 Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	404,655	396,248	377,801	367,294	371,245	371,345
davon: Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen in der Land- wirtschaft	301,074	293,105	295,103	293,105	293,105	293,105
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	24,705	19,437	11,000	10,270	10,270	10,770
4 Die EU als globaler Partner	95,350	70,697	50,010	50,010	50,010	51,010
5 Verwaltung	28,620	28,620	50,300	49,300	50,300	49,800
6 Ausgleichszahlungen (Bulgarien, Rumänien)	240	800	800	800	800	800
Verpflichtungsermächtigungen	1.025,035	974,837	943,064	809,319	862,364	864,364
<i>in % des BNE</i>	<i>1,26</i>	<i>1,18</i>	<i>1,06</i>	<i>1,03</i>	<i>1,045</i>	<i>1,045</i>

3. Die Eckpunkte des neuen Finanzrahmens

Für den Siebenjahreszeitraum des Finanzrahmens 2007-2013 wurde ein Gesamtvolumen von 864,4 Mrd. € vereinbart. Damit wird der EU-Haushalt gegenüber dem Kompromiss des Europäischen Rats vom Dezember 2005 um insgesamt 4 Mrd. € aufgestockt; davon sollen 2 Mrd. durch eine Erhöhung der Gesamtsumme und 2 Mrd. € durch Einsparungen erzielt werden. Insgesamt wird das EU-Budget jedoch lediglich 1,045 Prozent des EU-BNE betragen. Den ersten Vorschlag der EU-Kommission vom Februar 2004 über ein Gesamtvolumen von 1025,035 Mrd. € haben die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament damit um über 160 Mrd. € zusammengestrichen.

Für die europäischen Strukturfonds werden rund 308 Mrd. € und rund 293 Mrd. € für die marktbezogenen Agrarausgaben und die Direktzahlungen an die

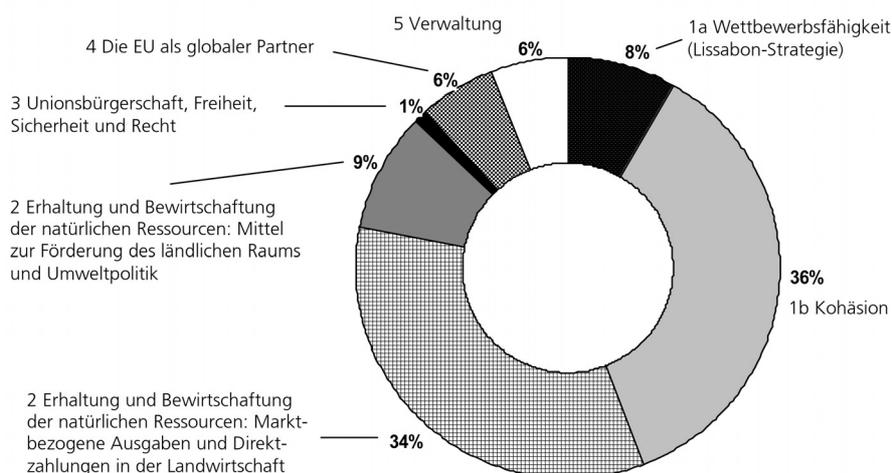
Weiterhin rund 70 Prozent der Haushaltsmittel für die Gemeinsame Agrarpolitik und die europäische Kohäsionspolitik

Landwirte ausgegeben; damit bleiben weiterhin rund 70 Prozent der Haushaltsmittel für die Gemeinsame Agrarpolitik und die europäische Kohäsionspolitik gebunden. Mit weiteren rund 70 Mrd. € sollen die Entwicklung des ländlichen Raums und die Umweltpolitik gefördert werden; insgesamt beläuft sich der Agrarhaushalt auf etwa 363 Mrd. €. Die europäischen Struktur-

fonds werden in zwei etwa gleich große Summen zwischen den rückständigen Regionen der alten EU-Mitgliedstaaten und den neuen Mitgliedern aufgeteilt. Den deutlichsten Zuwachs über die gesamte Laufzeit verzeichnet die Rubrik 3a »Freiheit, Sicherheit und Recht«. Die bereitgestellten Mittel für die gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik, den EU-Außengrenzschutz und gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration, des organisierten Verbrechens und des Terrorismus sollen sich von 2007 bis 2013 mehr als verdoppeln – allerdings von einem vergleichsweise sehr niedrigen Niveau von 600 Millionen € im Jahr 2007 auf 1,39 Mrd. im Jahr 2013.

Eine beträchtliche Erhöhung um über 50% mit einer festgelegten jährlichen realen Steigerungsrate von 7,5% im Vergleich zu 2006 wurde für die Rubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung“ vereinbart. Investiert die EU im Jahr 2006 rund 7,9 Mrd € in die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, sollen es im Jahr 2013 bereits 12,2 Mrd. € sein. Aus diesem Titel werden in erster Linie transeuropäische Netze, EU-Programme im Bereich Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Maßnahmen im Rahmen der sozialpolitischen Agenda 2005-2010 und der europäischen Beschäftigungspolitik finanziert. Die Mittel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sollen mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 4% anwachsen. Mit insgesamt 7,7 Mrd. € für 7 Jahre veranschlagt die EU damit ungefähr genauso viel Geld für Verwaltungsausgaben wie für die gemeinsame Außenpolitik, die Nachbarschaftspolitik, die Vorbeitrittshilfen.

Grafik 1: Verteilungsrelationen des Finanzrahmens 2007-2013



Der neue Finanzrahmen ist durch eine Inflation von Sonderregelungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten mit einem Volumen von weit über 10 Mrd. € charakterisiert. Diese Bestimmungen reichen von Sonderzahlungen für einzelne Regionen wie Ceuta und Melilla, Korsika, Nordirland, Prag, die ärmsten ostpolnischen Regionen, die neuen Bundesländer, Bayern und die österreichischen Grenzregionen bis hin zu Sonderregelungen für die Aufteilung der Mittel des neuen Finanzierungsinstruments zur Förderung des ländlichen Raums (ELER) auf einige westeuropäische Mitgliedstaaten.

Inflation von Sonderregelungen

4. Die dominierenden Konfliktlinien während der Verhandlungen

Die Mitgliedstaaten der EU dominieren die Finanzverhandlungen; ihre Verhandlungsstrategien bilden somit den Rahmen für potentielle Konsenslösungen. Für sie ist dabei die Entwicklung ihres Nettosaldos noch immer das entscheidende Kriterium zur Beurteilung eines möglichen Verhandlungskompromisses. Jede Veränderung auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite wird daran gemessen, wie sie sich auf den nationalen Saldo von Zahlungen an und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt auswirkt. Im Vordergrund steht, ob Einzahlungen für eine europäische Politik den monetären Rückflüssen aus dem EU-Budget entsprechen. 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.

Nettosaldos noch immer das entscheidende Kriterium.

Entsprechend dieser Logik wurden die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten von folgenden Gegensätzen bestimmt:

- dem klassischen Konflikt zwischen Nettozahler- und Nettoempfängerländern;
- dem Konflikt zwischen Systembewahrern und Systemveränderern, der sich an der Debatte über die Notwendigkeit einer grundlegenden Strukturreform des EU-Finanzrahmens festmachen ließ;
- dem Konflikt zwischen den Kohäsionsländern im Kreis der alten Mitgliedstaaten und den neuen Beitrittsländern um die knappen Ressourcen;
- dem Konflikt zwischen Großbritannien, das als einziger Mitgliedstaat in den Genuss eines großzügigen und zugleich stetig anwachsenden Sonderrabatts kommt, und allen übrigen Mitgliedstaaten, die diese britische Sonderrolle durch erhöhte Einzahlungen in den EU-Haushalt mitfinanzieren müssen.

Bei den Finanzverhandlungen standen sich demnach Staaten, die an einer verbindlichen Festschreibung von Haushaltsdisziplin und Beitragsgerechtigkeit interessiert waren auf der einen Seite, und Länder, die von der finanziellen Solidarität in der EU profitieren und deshalb ökonomische und soziale Kohäsion einforderten, auf der anderen Seite, gegenüber. Hinzu kam, dass erstmals die nationalen Finanz- und Haushaltsprobleme der größten EU-Beitragszahler als Folge

der anhaltenden ökonomischen Wachstumsschwäche so deutlich waren, dass eine großzügige Ausweitung des EU-Budgets von vorneherein ausgeschlossen war. 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 Wachstumspaktes einfordere und andererseits zugleich auf höhere Leistungen der Nettozahler an den EU-Haushalt dränge. Andererseits wuchs als Folge der eklatanten Wohlstandsunterschiede zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten der Finanzbedarf in der erweiterten EU und die Forderung nach einer Budgetaufstockung wurde umso lauter vorgebracht.

**einerseits nationale
Budgetdisziplin
andererseits höhere
Leistungen der
Nettozahler**

Damit zeichnete sich im Kreis der Mitgliedstaaten deutlich eine Gruppenbildung ab:

1. Die Gruppe der Nettozahler, die bereits vor der Veröffentlichung der Kommissionsmitteilung ihre Position in dem spezifischen Punkt der Eigenmittelobergrenze öffentlich gemacht hatte. Zu dieser Gruppe gehörten neben den Unterzeichnern des Dezemberbriefs auch Dänemark und Finnland.
2. Die Gruppe der Kohäsionsländer der EU-15, die eine drastische Begrenzung des Budgets ablehnte und zum Teil sogar eine Aufstockung der Mittelansätze forderte, zumindest aber die Kommission in ihrem Finanzierungskonzept unterstützte. Zu dieser Gruppe gehörten Griechenland, Portugal und Spanien.
3. Die Gruppe der neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa, die an einem möglichst hohen Anteil der Zahlungen aus dem EU-Haushalt interessiert waren.

**Abbau bestehender
Sonderregelungen**

Um einen Ausgleich der gegenläufigen Interessen zu ermöglichen, musste also der erforderliche finanzielle Spielraum durch den Abbau bestehender Sonderregelungen zu Gunsten einzelner Mitgliedstaaten gesucht werden. Damit rückte automatisch der britische Beitragsrabatt in das Zentrum der Verhandlungen.

Die Sonderregelung für Großbritannien wurde 1984 eingeführt³ und sieht derzeit eine Erstattung in Höhe von 66% des britischen Nettobeitrages vor, an deren Finanzierung sich alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens selbst beteiligen. Die Europäische Kommission hat für die Jahre 2000 bis 2004 eine Gesamtrabattsumme von rund 26,15 Mrd. € zugunsten Großbritanniens errechnet.

Die Kommission hatte vorgeschlagen, den britischen Sonderrabatt zunächst abzuschmelzen, um ihn dann ganz abzuschaffen und durch einen allgemeinen Korrekturmechanismus zu ersetzen. Allen Nettozahlern, mit Ausnahme Großbritanniens, hätte dieser allgemeine Korrekturmechanismus die Möglichkeit einer deutlichen Entlastung des eigenen Nettosaldo geboten. Großbritannien dagegen hätte nach den Berechnungen der Kommission seinen Anteil am EU-Haushalt nahezu verdoppelt. Die britische Regierung sah deshalb keine Möglichkeit, dieser einschneidenden Verschlechterung des britischen Status quo zuzustimmen, ohne dabei gleichzeitig den Status quo der anderen Begünstigten, insbesondere Frankreichs, in gleichem Umfang, mit gleicher Endgültigkeit und vergleichbarem öffentlichem Aufmerksamkeitswert antasten zu können.

Die nunmehr gefundene Einigung sieht eine stufenweise Kürzung des britischen Rabatts um insgesamt 10,5 Mrd. € vor; zusätzlich wurde diese Absenkung über das Jahr 2013 hinaus dauerhaft festgeschrieben. Damit übernimmt Großbritannien einen größeren Anteil der durch die Osterweiterung entstandenen Mehrausgaben in der EU-Strukturpolitik; lediglich die Agrarausgaben für die neuen EU-Staaten werden weiterhin zugunsten Großbritanniens rabattiert.

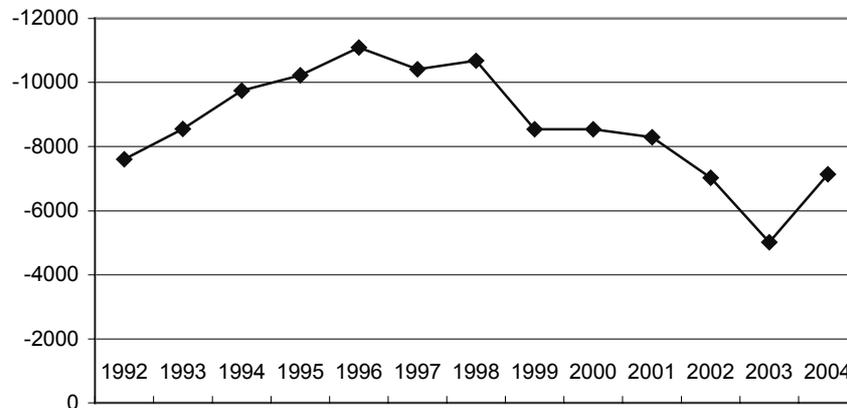
5. Der deutsche Nettosaldo

Die Bundesrepublik ist gegenwärtig größter Beitragszahler in den EU-Haushalt; sie übernimmt einen Finanzierungsanteil von mehr als 20% des Gesamthaushalts. Für die Jahre 2004 und 2005 hat die Bundesregierung einen Anteil von 20,4 bzw. 20,9% am Gesamthaushalt der EU errechnet, was Bruttoabführungen von 20.785 Mio. € bzw. 22.218 Mio. € entspricht. Dagegen stehen geschätzte Rückflüsse aus dem EU-Haushalt in Höhe von jeweils 10,8% des Gesamthaushalts. Daraus errechnet sich ein negativer Saldo, der in den letzten Jahren zwischen 7 und 9 Mrd. € schwankte. Festzuhalten ist allerdings, dass der deutsche Beitrag zum EU-Haushalt seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich gesunken ist; 1994 betrug der deutsche Finanzierungsanteil noch 33,7%.

Infolge der EU-Erweiterung werden die deutschen Bruttoabführungen in den nächsten Jahren wieder deutlich ansteigen, während die Rückflüsse allenfalls auf dem gleichen Niveau gehalten werden können. Der deutsche Nettosaldo wird deshalb nach den ersten Berechnungen der Bundesregierung um rund 2 Mrd. € gegenüber 2006 auf durchschnittlich rund 10,4 Mrd. pro Jahr ansteigen und Deutschland mit einem Anteil von 0,43 Prozent des BNE weiterhin größter Nettozahler in der Union bleiben, vor Italien, Frankreich und Schweden mit jeweils 0,37 Prozent des nationalen BNE. Die jährlichen deutschen Bruttoabführungen an den EU-Haushalt werden nach den Schätzungen des Bundesfinanzministeriums über die siebenjährige Laufzeit der Agenda 2007 insgesamt 186,3 Mrd. € betragen. Die ostdeutschen Bundesländer werden aus den EU-Strukturfonds nach einer Förderung in der Periode 2000–2006 im Umfang von insgesamt rund 18 Mrd. € für die neue Periode 2007–2014 circa 13,3 Mrd. erhalten. Die westdeutschen Bundesländer werden voraussichtlich aus den europäischen Strukturfonds rd. 9,3 Mrd. € abrufen können.

**Deutschland weiterhin
größter Nettozahler**

Grafik 2: Die Entwicklung des deutschen Nettosalos seit 1992



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

6. Fazit

Die Europäische Union hat mit dem Abschluss des Verhandlungsprozesses zumindest ihre Handlungsfähigkeit bewiesen; sie verfügt über einen Finanzrahmen, der Planbarkeit und Vorhersehbarkeit garantiert. Dennoch verstummen die kritischen Stimmen nicht, die eine umfassende Überprüfung und Reform des Verfahrens und der Struktur des europäischen Haushalts anmahnen. Dass dabei der Kreis der Kritiker nicht auf externe Beobachter beschränkt bleibt, zeigte sich nicht nur an den kritischen Stimmen aus dem Europäischen Parlament sondern auch in dem Kompromiss des Europäischen Rats selbst. Dort wurde eine spezielle Überprüfungs-klausel eingefügt, um sowohl den Forderungen der Europaparlamentarier als auch einiger Mitgliedstaaten nach einer grundlegenden Reform des EU-Finanzsystems entgegenzukommen. Danach wollen die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2009 eine umfassende „Neubewertung des Finanzrahmens“ durchführen, die sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite des EU-Haushalts einschließt. Die Kommission wird aufgefordert, bis 2008/09 „eine vollständige, weit reichende Überprüfung vorzunehmen“.

Dabei wird von den Kritikern des bestehenden Systems stets auf drei Problemfelder hingewiesen:

1. Die Struktur und die Ausrichtung des EU-Budgets entspricht nicht mehr den Chancen und den Herausforderungen der EU unter den Bedingungen der Globalisierung
In der Finanziellen Vorausschau sollten sich die politischen Prioritäten der Europäischen Union für die nächsten sieben Jahre in den Haushaltsrubriken und deren Mittelausstattung widerspiegeln. Mit Blick auf das nun erzielte Er-

gebnis wären demnach die herausragenden politischen Prioritäten der Union weiterhin die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die europäischen Strukturfonds. Trotz beträchtlicher Steigerungen zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Rahmen der Lissabon-Strategie wurde gerade diese Haushaltsrubrik zur eigentlichen Streichrubrik der Mitgliedstaaten.

2. Das bestehende Finanzierungssystem der Europäischen Union ist durch eine unübersehbare Vielzahl von Sonderregelungen gekennzeichnet und weist mittlerweile grundlegende Mängel auf.
Das System zur Finanzierung des EU-Haushalts hat sich schrittweise herausgebildet und war häufigen Veränderungen unterworfen. Die Bezeichnung der EU-Einnahmequellen im EG-Vertrag als „Eigenmittel“ ist jedoch irreführend – die EU verfügt nach wie vor über keine Finanzierungsform, über die sie autonom entscheiden könnte. Derzeit werden rund drei Viertel der EU-Finanzmittel aus den nationalen Haushalten gemäß ihrer Wirtschaftsleistung an den EU-Haushalt abgeführt. Die Europäische Union finanziert sich also, ebenso wie andere internationale Organisationen, überwiegend durch ein klassisches Beitragssystem, das sich zudem am nationalen Wohlstand seiner Mitgliedstaaten orientiert.
3. Das sich abzeichnende reine Beitragssystem zur Finanzierung des EU-Budgets führt zu einer Forcierung der mitgliedstaatlichen Nettosaldo-Logik. Die Dominanz der nationalen Abführungen der Mitgliedstaaten erleichtert das Denken in nationalen Nettosalden und führt dazu, dass die Rationalität der Gemeinschaftspolitik anhand nationaler Rückflussquoten bewertet wird. Diese Fokussierung auf die nationalen Nettosaldobilanzen ist jedoch zur Hauptursache der Unzulänglichkeiten, Ineffizienz, Komplexität und Intransparenz der bestehenden europäischen Finanzordnung geworden. Sie führt zu falschen politischen Prioritätensetzungen und langfristig für alle Akteure nicht angemessenen Politikergebnissen.

Obwohl zwar ein Kompromiss erzielt wurde und die EU ihre Handlungsfähigkeit bestätigen konnte, ist es mehr als zweifelhaft, ob dieses System zukunftsfähig ist und die derzeitige Struktur des EU-Budgets den anstehenden Herausforderungen an die Union entspricht.

Anmerkungen

- 1 Europäische Kommission, „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013“, KOM(2004) 101 endg./3, 12.4.2004.
- 2 Verpflichtungsermächtigungen erfassen Finanzmittel, die für Programme und Projekte bewilligt wurden und damit im jährlichen Haushalt gebunden werden können. Sie begründen eine Verpflichtung der EU gegenüber einem Begünstigten. Zahlungsermächtigungen sind Finanzmittel, die in einem Haushaltsjahr effektiv verausgabt werden können.
- 3 Einerseits war der Agrarsektor in Großbritannien nur sehr schwach ausgebildet, so dass die Rückflüsse aus diesem lange Zeit größten Ausgabenblock des EU-Haushalts gering blieben; andererseits musste Großbritannien einen hohen Finanzierungsanteil leisten. Dieses strukturelle Ungleichgewicht bestand seit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1973.

