

Agenda 2007 – Der Konflikt um den Finanzrahmen 2007-2013

Roman Maruhn und Janis A. Emmanouilidis

Kernpunkte:

- Die im Budgetentwurf der Kommission veranschlagten Ausgaben für den Finanzrahmen 2007-2013 sind expansiv ausgelegt. Der Entwurf bleibt mit durchschnittlich 1,14 Prozent des EU-BNE aber deutlich unter der maximalen Ausgabenobergrenze von 1,24 Prozent.
- Angesichts der unterschiedlichen Interessenlage zwischen den Mitgliedstaaten wird sich der Abschluss der Finanzberatungen voraussichtlich bis in das Jahr 2006 unter österreichischer beziehungsweise finnischer Ratspräsidentschaft hinziehen.
- Von einem Szenario der Nichteinigung und einer damit einhergehenden Fortschreibung des Haushalts auf der Basis der Obergrenzen der geltenden Vorausschau (Agenda 2000) ist nicht auszugehen.
- Das Gesamtvolumen des Finanzrahmens 2007-2013 wird am Ende des Verhandlungsprozesses deutlich unterhalb des ursprünglichen Vorschlags der Kommission liegen. Eine durchschnittliche Ausgabenhöhe von zirka 1,05 Prozent des EU-BNE erscheint realistisch.
- Hinsichtlich der Verhandlungen über den Bereich Landwirtschaft sind keine Veränderungen zu erwarten. Die 2002/2003 vereinbarte Deckelung der Agrarausgaben wird Bestand haben.
- Die Finanzverhandlungen werden sich vor allem auf die Struktur- und Regionalpolitik konzentrieren. Die bisherigen Ziel-1-Regionen in den alten EU-Mitgliedstaaten werden auch über die Dauer des nächsten Finanzrahmens gefördert. Diese Förderung wird jedoch graduell reduziert.
- Die Verhandlungen über die Agenda 2007 sollten nicht ausschließlich von nationalen Finanz- und Förderinteressen bestimmt werden, sondern sich an übergeordneten Leitlinien zur Gestaltung des europäischen Budgets orientieren. Hierzu gehören eine konsequente Konzentration auf die Zukunftsagenda sowie die Orientierung am europäischen Mehrwert und am Solidaritätsprinzip.

Die Verhandlungen über die Agenda 2007 treten in eine entscheidende Phase. Beim EU-Gipfel im Dezember 2004 wurde die luxemburgische Ratspräsidentschaft aufgefordert, die Beratungen über den Finanzrahmen 2007-2013 zügig fortzuführen, um eine politische Einigung noch bis Juni 2005 erzielen zu können. Unterdessen zeichnet sich bereits heute ab, dass die Lösung einer der

härtesten Fragen europäischer Realpolitik, bei der es um bis zu 1.000 Milliarden Euro geht, noch schwieriger sein wird als die 1999 erzielte Einigung zur Agenda 2000. Die nationalen Positionen der 25 Regierungen liegen weit auseinander. Und die Europäische Kommission ist in der schwierigen Lage, einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Haltungen der Mitgliedstaaten herbei zu führen – ohne dabei das Gesamtinteresse der EU aus den Augen zu verlieren.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die bisher eingebrachten Vorschläge der Kommission diskutiert und bewertet, die Position der EU-Mitgliedstaaten analysiert und der weitere Verhandlungsverlauf sowie die voraussichtlichen Ergebnisse der Beratungen zur Agenda 2007 skizziert. Auf der Grundlage der Ergebnisprognose werden allgemeine Leitprinzipien entwickelt, an denen sich die Debatte um die Agenda 2007 orientieren könnte.

Ausgangslage

Zentraler Ausgangspunkt der Verhandlungen ist nach wie vor der im Februar 2004 von der Kommission Prodi vorgelegte und vom neuen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso übernommene Entwurf der Finanziellen Vorausschau (siehe Tabelle 2). Ergänzt und präzisiert wird dieser Entwurf durch weitere Vorschläge der Kommission im Kontext des Dritten Kohäsionsberichts (Februar 2004), des Eigenmittelberichts sowie des Pakets detaillierter Legislativvorschläge (beide Juli 2004).

Der Budgetentwurf der Kommission sieht – neben den Verwaltungskosten – folgende vier große Ausgabenfelder vor: (1) *Nachhaltiges Wachstum* (bestehend aus den Unterbereichen Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion), (2) *Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen* (beinhaltet die klassische Landwirtschaftsunterstützung sowie Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums), (3) *Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht* sowie (4) *Die EU als globaler Partner*.

Nach den Planungen der Kommission soll die Gesamthöhe der Ausgaben im Zeitraum 2007-2013 voraussichtlich 928,70 Mrd. Euro an Zahlungsermächtigungen betragen. Die Summe der Verpflichtungsermächtigungen, also jene Finanzmittel, die beschlossene politische Maßnahmen im Haushalt nach sich ziehen können, belaufen sich auf 1.025,04 Mrd. Euro – wobei die Höhe des tatsächlich verabschiedeten jährlichen Budgets in der Vergangenheit jeweils deutlich unterhalb der in der Finanzvorausschau vereinbarten Höhe lag. So beträgt der aktuelle Haushaltsentwurf für das Jahr 2005 106,3 Mrd. Euro. Die in der für 25 Mitgliedstaaten aktualisierten Agenda 2000 veranschlagten Zahlungsermächtigungen für das Jahr 2005 beliefen sich dagegen noch auf 112,26 Mrd. Euro, die Verpflichtungsermächtigungen auf 117,53 Mrd. Euro.

Im Fall der Zahlungsermächtigungen ergibt sich bei einer Gegenüberstellung des letzten Etatjahrs der Agenda 2000 (2006: 114,8 Mrd. Euro) mit dem letzten Haushaltsjahr der Agenda 2007 (2013: 143,1 Mrd. Euro) eine Zunahme der Ausgaben in absoluten Zahlen um fast 25 Prozent.

Bei den Verpflichtungsermächtigungen beträgt die Steigerung 31 Prozent. Im Durchschnitt liegen die von der Kommission eingeplanten Ausgaben im Zeitraum von 2007-2013 um zirka 16 Prozent höher als die für das Etatjahr 2006 veranschlagten Mittel. Die Kommission begründet den expansiven Finanzbedarf damit, dass die Aufgaben der Europäischen Union stetig zunehmen und zugleich die Zahl sowie die sozioökonomische Heterogenität unter den Mitgliedstaaten erheblich zugenommen hat.

Bezogen auf den relativen Anteil des EU-Budgets (Zahlungsermächtigungen) am akkumulierten Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten (EU-BNE) ergibt sich eine Steigerung von 1,09 Prozent (2006) auf durchschnittlich 1,14 Prozent (2007-2013) mit einer Spitze von 1,23 Prozent im Jahr 2008.

Diese Werte gehen von einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,3 Prozent aus. Liegt das tatsächliche Wachstum in den Jahren 2007-2013 niedriger, würde sich der relative Anteil der Ausgaben am EU-BNE erhöhen.

Ein Blick auf die Verteilung des Budgets zeigt, dass die einzelnen Ausgabenfelder im Vergleich zur Agenda 2000 von den Vorschlägen der Kommission unterschiedlich betroffen sind (siehe hierzu auch Tabelle 2):

- Die relativen Kosten für den Bereich *Verwaltung* (2007-2013: 28,62 Mrd. Euro) und den Titel *Die EU als globaler Partner* (2007-2013: 95,59 Mrd. Euro) stagnieren. In absoluten Zahlen erhöhen sich die Ausgaben jedoch um 31 beziehungsweise 40 Prozent im direkten Vergleich der Jahre 2006 und 2013.
- Im Gegensatz dazu verdoppelt sich der durchschnittliche Anteil des Bereichs *Wettbewerbsfähigkeit* (2007-2013: 132,755 Mrd. Euro), der als Untertitel des Ausgabenfelds *Nachhaltiges Wachstum* (2007-2013: 477,665 Mrd. Euro) vornehmlich der Unterstützung der Lissabon-Ziele gewidmet ist, am EU-Budget 2007-2013 gegenüber dem Jahr 2006. In absoluten Zahlen bedeutet dies sogar fast eine Verdreifachung von 8,79 Mrd. (2006) auf 25,82 Mrd. Euro (2013).
- Die Ausgaben für den Bereich *Kohäsion* (2007-2013: 344,91 Mrd. Euro) als Untertitel des Ausgabenfelds *Nachhaltiges Wachstum* legen dagegen prozentual nur leicht von 32,1 auf 33,6 Prozent zu. In absoluten Zahlen bedeutet dies aber eine Erhöhung von 38,79 Mrd. auf 50,96 Mrd. Euro.
- Eine besondere relative Zunahme erfährt der Bereich *Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht* (2007-2013: 18,505 Mrd. Euro). Die hierfür vorgesehenen Mittel wachsen von 1,1 Prozent im Jahr 2006 auf durchschnittlich 1,8 Prozent für das Gesamtbudget der Jahre 2007-2013. In absoluten Zahlen bedeutet dies eine Erhöhung von 1,38 Mrd. auf 3,62 Mrd. Euro.
- Relativ gesenkt im Verhältnis zum Gesamthaushalt werden dagegen die Ausgaben für den Bereich *Nachhaltige Bewirtschaftung* von 46,4 Prozent (2006) auf 39,5 Prozent

(2007-2013). Noch stärker soll der Anteil der Ausgaben für die klassische Landwirtschaft („marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen“) abnehmen – von 36,2 Prozent (2006) auf 29,4 Prozent (2007-2013) des Gesamtbudgets. In absoluter Höhe sollen die jährlichen Gesamtausgaben für den Bereich *Nachhaltige Bewirtschaftung* bei rund 58 Mrd. Euro festgeschrieben werden.

Bewertung der Kommissionsvorschläge

Die Vorschläge der Kommission sehen eine Reihe von Veränderungen gegenüber der gegenwärtigen Haushaltsstruktur der Europäischen Union vor. Wie sind diese Vorschläge zu bewerten?

- Grundsätzlich positiv ist, dass die Kommission ihre haushaltspolitischen Vorschläge inhaltlich zu begründen versucht hat (Bottom-up-Ansatz). Die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“ gleicht in weiten Teilen einem politischen Programm.
- Nachdem die Agenda 2007 untrennbar mit dem mittelfristigen Zukunftsbild der EU verknüpft ist, hätte die Kommission aber die Chance nutzen sollen, die einzelnen Politikfelder noch stärker nach Kriterien der Kosteneffizienz auf den Prüfstein zu stellen. Hierzu hätten die Ergebnisse des im Juli 2003 veröffentlichten Sapir-Berichts, der in erster Linie die Wachstumseffekte der EU-Politiken untersucht und eine Reduktion der EU-Subventionen gefordert hatte, stärker berücksichtigt werden sollen.

Die im Budgetentwurf der Kommission veranschlagten Ausgaben sind sowohl in ihrer absoluten Höhe als auch im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten expansiv ausgelegt. Dennoch hat die Kommission, die als Kollegium in dieser Frage teilweise tief gespalten war, den finanziellen Spielraum nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Der Entwurf bleibt mit durchschnittlich 1,14 Prozent des EU-BNE deutlich unter der vom Europäischen Rat im Dezember 2004 bestätigten maximalen Ausgabenobergrenze von 1,24 Prozent. Im Gegensatz dazu argumentieren Kritiker des Kommissionsvorschlags, dass eine Erhöhung des durchschnittlichen jährlichen EU-Haushalts für den Zeitraum 2007-2013 um 16 Prozent im Vergleich zum Haushaltsplan für 2006 in Zeiten angespannter nationaler Haushaltslagen nahe an eine politische Maximalforderung heranrückt.

- Bedeutsam ist die Tatsache, dass der relative Anteil der Ausgaben im Agrarbereich und hier vor allem die Ausgaben für Subventionen im Bereich Landwirtschaft reduziert werden sollen. Diese relative Senkung der Ausgaben ist jedoch nicht der Kommission zuzuschreiben. Sie ergibt sich vornehmlich aus dem Agrarkompromiss vom Oktober 2002 / Juni 2003, in dem sich die EU-Mitgliedstaaten auf der Basis einer Einigung zwischen Deutschland und Frankreich über eine Deckelung der Ausgaben im Agrarbereich verständigt haben.

- Eine gravierende Umschichtung des EU-Haushalts ergibt sich dadurch, dass die Ausgaben zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung deutlich aufgestockt werden sollen. Den Vorstellungen der Kommission zufolge soll sich die Lissabon-Strategie, mit der die Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum weltweit werden will, auch im EU-Haushalt widerspiegeln. Kritiker dieses Ansatzes argumentieren dagegen, dass die Kommission davon ausgeht, dass eine Erhöhung des EU-Haushalts und nicht die Konsolidierung der öffentlichen Ausgaben auf europäischer Ebene dem Wirtschaftswachstum zugute käme.

Positionen der Mitgliedstaaten

Im bisherigen Verlauf der Debatte um die Finanzielle Vorausschau und als Reaktion auf die Kommissionsvorschläge lassen sich vier Gruppen von Mitgliedstaaten identifizieren, die zum Teil stark gegenläufige Interessen vertreten:

- *Gruppe der Nettozahler:* Zur ersten Gruppe zählen die EU-Nettozahler, die sich gegen einen relativen Anstieg des EU-Haushalts wehren. So forderten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Österreich und Schweden bereits am 15. Dezember 2003 in einem gemeinsamen Brief an Kommissionspräsident Prodi („Brief der Sechs“) eine Deckelung der realen EU-Ausgaben bei maximal 1 Prozent des EU-BNE (entspricht 815 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen). Diese Länder begründen ihre Position mit der Notwendigkeit nationaler Haushaltsdisziplin, die sich nicht zuletzt aus den Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts ergibt.
Darüber hinaus argumentiert die Gruppe der Nettozahler, dass das EU-Budget auch bei einer Begrenzung der Ausgaben auf 1 Prozent unter Einbeziehung des Wirtschaftswachstums und der Inflation steigen wird. Diese Steigerungsrate müsste genügen, um die Mehrkosten, die sich aus der EU-Erweiterung ergeben, zu kompensieren. Die Kritiker dieser Position argumentieren, dass die Gruppe der Nettozahler einem Top-down-Ansatz folgt, der zuerst eine finanzielle Obergrenze festlegt, anstatt die notwendigen Finanzmittel auf Basis der realen Kosten einer EU 25+ zu bestimmen.
- *Alte Nettoempfänger:* Der zweiten Gruppe gehören vornehmlich die alten Nettoempfängerländer der EU-15 an, die auch nach 2006 von den Zahlungen aus dem EU-Budget profitieren wollen. In diese Gruppe fallen Mitgliedstaaten wie Spanien, Griechenland oder Portugal, die trotz der EU-Erweiterung und der damit einhergehenden relativen Wohlstandsverschiebung in der Union weiterhin aus den Mitteln der Struktur- und Regionalfonds gefördert werden wollen.
- *Neue Empfängerländer:* Der dritten Gruppe gehören die mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten an, die zumindest mittelfristig Nettoempfänger sein werden. Auch diese EU-Länder können sich die Vorschläge der Prodi-Kommission – ebenso wie die Gruppe der alten Nettoempfänger – weitgehend zu Eigen machen. Eine Umsetzung der

Kommissionsvorschläge wäre in ihrem Sinne, um die Angleichung an das durchschnittliche EU-Wohlstandsniveau über die Brüsseler Beihilfen zu beschleunigen. So sieht der Kommissionsentwurf vor, dass die Hälfte der Kohäsionsmittel den neuen EU-Ländern zufließt, obwohl diese nur 27 Prozent der gesamten Bevölkerung stellen.

- *Großbritannien:* Das Vereinigte Königreich ist ein Sonderfall in den Verhandlungen um die Finanzielle Vorausschau. Wie bereits in den Auseinandersetzungen um die Agenda 2000 ist die Londoner Regierung nicht bereit, den britischen Rabatt aufzugeben. Die von der Regierung Thatcher 1984 ausgehandelten Rücküberweisungen aus dem EU-Haushalt sind jedoch aus mehreren Gründen nicht zeitgemäß: Zum einen hat sich die EU-Haushaltssituation aufgrund der Reduktion der Agrarausgaben und der Erhöhung der Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums maßgeblich zum Vorteil Großbritanniens verändert. Zum anderen hat die britische Wirtschaftskraft in den letzten 20 Jahren auch im Vergleich zu anderen europäischen Volkswirtschaften deutlich zugelegt. Die Rückzahlungen an London würden sich Berechnungen der Kommission zufolge bei einer Fortschreibung des geltenden Systems sogar erhöhen – von 4,3 Mrd. Euro pro Jahr im Zeitraum 1997-2003 auf 7,1 Mrd. Euro ab 2007. Der Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs beläuft sich in diesem Fall auf 0,25 Prozent des britischen Bruttoinlandsprodukts, gegenüber 0,56 Prozent für die Niederlande, 0,54 Prozent für Deutschland, 0,41 Prozent für Italien oder 0,37 Prozent für Frankreich. Dieses Missverhältnis ist unter dem Gesichtspunkt der Finanzgerechtigkeit und der zunehmenden Belastung des EU-Haushalts durch die Erweiterung nicht länger zu rechtfertigen.

Da die Verabschiedung der Agenda 2007 einen Konsens zwischen allen EU-Mitgliedstaaten voraussetzt, müssen diese unterschiedlichen Interessen im Verhandlungsprozess in Einklang gebracht werden. Doch welchen Verlauf werden die Verhandlungen nehmen und mit welchen Ergebnissen ist am Ende zu rechnen?

Verhandlungsverlauf und Ergebnisprognose

Die Staats- und Regierungschefs haben sich auf dem EU-Gipfel im Dezember 2004 darauf verständigt, dass die luxemburgische Präsidentschaft eine „politische Einigung“ bis Juni 2005 erreichen soll. Dieser Zeitplan ist auch aus Sicht der Kommission Voraussetzung dafür, dass die nächste Förderprogrammgeneration rechtzeitig vor Ablauf der geltenden Agenda 2000 im Jahre 2006 erstellt werden kann, so dass die Programme termingerecht im Jahr 2007 anlaufen können.

Angesichts der äußerst heterogenen Interessenlage erscheint dieser Zeitplan jedoch unrealistisch. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass sich die Verabschiedung der nächsten Finanziellen Vorausschau ähnlich wie bei der Agenda 2000 zeitlich weit nach hinten verschieben wird. Die umfassende Arbeitsagenda im ersten Halbjahr 2005 sowie die britischen Unterhauswahlen in der ersten Jahreshälfte 2005 erschweren einen Kompromiss unter luxemburgischem Vorsitz.

Aufgrund der Sonderposition Londons (Brittenrabatt) wird der Abschluss der Finanzverhandlungen auch unter britischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 nicht erfolgen können. Damit werden sich die Verhandlungen bis in das Jahr 2006 unter österreichischer beziehungsweise finnischer Ratspräsidentschaft hinziehen.

Bis dahin ist damit zu rechnen, dass die Sachargumente noch weiter in den Hintergrund treten und die Beratungen zusehends von harten Verteilungskämpfen entlang nationaler Haushaltsinteressen dominiert werden.

Angesichts dieser Ausgangslage und unter Berücksichtigung der Positionen der Mitgliedstaaten sowie der bisherigen Vorschläge der Kommission erscheinen die Eckpunkte des voraussichtlichen Verhandlungsergebnisses absehbar. Orientieren sich die Verhandlungen an der Logik vorangegangener Beratungen, ist mit folgendem Ergebnis zu rechnen:

- Die Mitgliedstaaten, die Kommission und das Europäische Parlament werden sich bis Ende 2006 auf einen Kompromiss zur Agenda 2007 verständigen. Von einem Szenario der Nichteinigung und einer damit einhergehenden Fortschreibung des Haushalts auf der Basis der Obergrenzen der geltenden Vorausschau (inklusive einer Erhöhung um den durchschnittlichen Steigerungssatz der Agenda 2000) ist angesichts des absehbaren nachhaltigen Schadens für die Europapolitik nicht auszugehen.
- Mit Blick auf das Gesamtvolumen der nächsten Finanziellen Vorausschau ist damit zu rechnen, dass das Ergebnis beträchtlich unterhalb des ursprünglichen Vorschlags der Kommission liegen wird. Die durchschnittliche Ausgabenhöhe von 1,14 Prozent des EU-BNE wird im Verhandlungsverlauf weiter gesenkt werden. Aus Kommissionskreisen sowie von der luxemburgischen Ratspräsidentschaft wurde bereits signalisiert, dass die durchschnittliche Ausgabenhöhe bei zirka 1,05 Prozent des EU-BNE liegen könnte. Ein derartiges Ergebnis käme dem Kompromiss von 1999 gleich, als der verabschiedete Finanzrahmen der Agenda 2000 knapp 10 Prozent unterhalb des ursprünglichen Entwurfs der Kommission lag.
- Hinsichtlich der Verhandlungen über den Bereich Landwirtschaft sind keine Veränderungen zu erwarten. Auch wenn in einigen Mitgliedstaaten und vom Europäischen Parlament entsprechende Forderungen erhoben wurden, ist nicht damit zu rechnen, dass die vereinbarte Deckelung der Agrarausgaben zur Disposition gestellt wird. Die absolute Höhe der Ausgaben für die Landwirtschaft wird zumindest im Kontext der Verhandlungen zur Agenda 2007 nicht maßgeblich verändert werden. Hierfür spricht auch die Tatsache, dass sich Deutschland und Frankreich sowie insgesamt die Mehrheit der Mitgliedstaaten mehrfach gegen eine Infragestellung des Kompromisses vom Oktober 2002 / Juni 2003 ausgesprochen haben.
- Die Finanzverhandlungen werden sich vornehmlich auf die europäische Struktur- und Regionalpolitik konzentrieren. Ausgehend von der Annahme, dass sich die sozio-ökonomischen Disparitäten in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten verdoppeln werden, hat die Kommission bereits eine Reihe konkreter Vorschläge unterbreitet. Diese sehen unter anderem vor, dass die bisherigen Nutznießer der Regionalförderung auf der Grundlage großzügig

angelegter Phasing-out-Regelungen nicht schlagartig auf Geld aus Brüssel verzichten sollen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Regionen in den alten EU-Mitgliedstaaten, die aufgrund des statistischen Effekts der Erweiterung aus der Ziel-1-Förderung (unterhalb 75 Prozent des durchschnittlichen BIP pro Kopf) herausfallen, auch über die Dauer des nächsten Finanzrahmens gefördert werden. Dabei ist jedoch zu erwarten, dass die Förderung der alten Ziel-1-Regionen schrittweise auslaufen wird. Die Dauer des Übergangszeitraums und die Höhe der zugewiesenen Mittel müssen aber noch ausgehandelt werden.

Von besonderer Bedeutung ist zudem, dass die Zuflüsse aus der Regionalförderung wohl auch in Zukunft auf maximal 4 Prozent des nationalen Bruttosozialprodukts begrenzt bleiben werden. Auf diese Weise wird die Höhe der Zahlungen an die neuen EU-Mitgliedstaaten, die im Vergleich zu den alten Unionsländern über ein niedrigeres Sozialprodukt verfügen, begrenzt. Die freibleibenden Mittel aus den Struktur- und Regionalfonds können im Gegenzug zur weiteren Förderung der alten Empfängerregionen herangezogen werden.

- Eine Aufhebung des britischen Rabatts wird wohl erneut am vehementen Widerstand der britischen Regierung scheitern. Politisch wahrscheinlicher erscheint die Einführung eines grundsätzlichen Mechanismus zur Entlastung der Nettozahler. Als Basis hierfür könnte der von der Kommission erneut in die Debatte eingebrachte Vorschlag eines *Allgemeinen Korrekturmechanismus* zur Kappung der Nettozahlungen an den EU-Haushalt dienen. Auf der Basis eines verallgemeinerten Rückvergütungsmechanismus, der zur Anwendung käme, sobald der Nettobeitrag 0,35 Prozent des nationalen BIP überschreitet, würde Großbritannien stärker zur Finanzierung der EU herangezogen werden als bisher. Im Gegenzug würden die anderen Nettozahler – v.a. Deutschland, Frankreich, Italien und die Niederlande – entlastet. Da der Kommissionsvorschlag eine Verdoppelung der britischen Nettozahlungen nach sich ziehen würde (von bisher 0,25 auf 0,51 Prozent des nationalen BIP), setzt ein Kompromiss auf der Grundlage des Korrekturmechanismus jedoch ein stärkeres Entgegenkommen gegenüber Großbritannien voraus. Politisch besonders brisant ist, dass das Modell des *Allgemeinen Korrekturmechanismus* einen Keil zwischen Großbritannien und die anderen Autoren des „Briefs der Sechs“ treiben könnte.

Leitlinien zur Gestaltung des EU-Budgets

Die oben genannten Eckpunkte des voraussichtlichen Ausgangs der Beratungen zur Agenda 2007 verdeutlichen vor allem eines: Die Verhandlungen werden vornehmlich von den nationalen Finanz- und Förderinteressen der Mitgliedstaaten, aber nicht von übergeordneten Prinzipien zur Gestaltung des europäischen Budgets bestimmt.

Genau darin liegt das zentrale Problem. Es besteht kein Einvernehmen über allgemeine Leitlinien, an denen sich die Haushaltsdiskussionen ausrichten könnten. Die gegenwärtige Debatte über die Agenda 2007 wie auch künftige Verhandlungen über die EU-Finanzverfassung sollten sich an folgenden drei Maximen orientieren, die sich sachlogisch aus der politischen Agenda und den Zielen der Integration ableiten lassen:

(1) Konzentration auf die Zukunftsagenda

Das EU-Budget sollte sich verstärkt auf die Finanzierung von Zukunftsprojekten konzentrieren und die bisherige Ausrichtung an einer Agenda der Vergangenheit aufgeben. Die im Verhältnis zur Gesamthöhe des Haushalts vorgesehene Ausgabensenkung für die Gemeinsame Agrarpolitik weist in die richtige Richtung. Aber nur durch den weiteren Abbau der Agrarsubventionen kann der finanzielle Spielraum geschaffen werden, um die EU-Zukunftsagenda finanzieren zu können.

Zu den zentralen Aufgaben der Zukunftsagenda gehören:

- (i) *Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit Europas:* In diesem Punkt wird eine einfache Erhöhung der vorgesehenen Budgetmittel – wie es der Vorschlag der Kommission vorsieht – nicht ausreichen. Der Erfolg hängt vielmehr davon ab, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen noch gezielter auf bestehende Kompetenzzentren (European Centres of Excellence) konzentriert werden, anstatt die Mittel nach dem Gießkannenprinzip auf alle Mitgliedstaaten „gerecht“ zu verteilen.
- (ii) *Die zunehmende weltpolitische Verantwortung der EU:* Um die europäische Sicherheitsstrategie in konkrete Politik umzusetzen, müssen im EU-Haushalt mehr Mittel als bisher zur Finanzierung außenpolitischen Handelns bereitgestellt werden. Das bisher geltende Prinzip, wonach die beteiligten Mitgliedstaaten die operativen Kosten einer Aktion selbst tragen („costs lie where they fall“), sollte zugunsten einer gerechteren Verteilung der Kosten verändert werden. Damit werden die Kosten außenpolitischen Handelns – von dem nicht nur die an einer Mission beteiligten Mitgliedstaaten, sondern die EU insgesamt profitiert – von allen EU-Ländern getragen.
- (iii) *Die (Ko-)Finanzierung integrationsfördernder Differenzierungsprojekte:* Kooperationsprojekte, die im Rahmen der EU von einer Gruppe von Mitgliedstaaten initiiert werden, sollten aus dem Unionsbudget unterstützt werden. Wenn diese Formen der Zusammenarbeit die Verwirklichung der Ziele der Union fördern, die Interessen der EU schützen und den Integrationsprozess insgesamt stärken, so wie es die geltenden Verträge sowie die Europäische Verfassung vorschreiben, sollten die operativen Kosten der Zusammenarbeit nicht ausschließlich von den teilnehmenden Staaten finanziert werden. Solche Projekte sollten vielmehr aus dem EU-Haushalt ko-finanziert werden, da alle Unionsländer davon profitieren.
- (iv) *Die Stärkung der inneren Sicherheit:* Ein Erfolg der Bekämpfung der (organisierten) Kriminalität und des internationalen Terrorismus hängt weitaus mehr als in anderen Politikbereichen davon ab, wie eng und leistungsstark die Mitgliedstaaten kooperieren. Auch wenn der Kommissionsentwurf für diesen Bereich eine Erhöhung des Budgets im Vergleich zur Agenda 2000 vorsieht, erscheint es äußerst fraglich, ob die vorgesehenen Mittel ausreichen, um dieser Aufgabe gerecht zu werden.

(2) Orientierung an der Maxime des europäischen Mehrwerts

Die Struktur des EU-Budgets und die Verteilung der Finanzmittel sollten sich daran orientieren, ob die Bereitstellung von Finanzmitteln auf europäischer Ebene mit erkennbaren Vorteilen für die Union insgesamt verbunden ist. Es müssen Projekte und Maßnahmen gefördert werden, bei denen

- mitgliedstaatliche Ressourcen eingespart beziehungsweise sinnvoller eingesetzt werden können, wenn nationale Finanzmittel zusammen gelegt werden (z.B. F&E; Beschaffung von Rüstungsgütern);
- eine grenzüberschreitende Wirkung erzielt wird, von der mehrere EU-Staaten beziehungsweise die Union insgesamt profitieren (z.B. Mobilitätssteigerung, Wachstumsgewinne);
- Modernisierungseffekte erzielt werden, die auf nationaler Ebene nicht zu erreichen wären.

Die konsequente Ausrichtung am europäischen Mehrwert und dem Subsidiaritätsprinzip muss auch die Möglichkeit vorsehen, dass ausgabenrelevante Aufgaben von der europäischen auf die nationale Ebene zurück verlagert werden, wenn die Vorteile einer gemeinsamen Finanzierung nicht länger gegeben sind.

(3) Orientierung am Solidaritätsprinzip

Über eine konsequente Ausrichtung auf die Zukunftsagenda und eine Orientierung am europäischen Mehrwert hinaus sollte der EU-Haushalt dem in der Europäischen Verfassung verankerten Solidaritätsprinzip gerecht werden. In einer sozioökonomisch heterogeneren EU der 25 und bald mehr Mitgliedstaaten sollten die Mittel auf die förderbedürftigsten Regionen konzentriert werden. Das Phasing-out der Unterstützung für die ehemaligen Ziel-1-Regionen in den alten EU-Mitgliedstaaten sollte zügig umgesetzt werden. Die Solidaritätsbereitschaft der „alten“ Unionsländer wird die Unterstützung der Bevölkerung in den „jungen“ Mitgliedstaaten für die Fortsetzung des Integrationsprozesses nachhaltig beeinflussen.

Tabelle 1: Der Fahrplan zur Agenda 2007

15. Dezember 03	Die Nettozahler veröffentlichen ihren „Brief der Sechs“	✓
2004	Beginn der Verhandlungen um die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 unter irischer Ratspräsidentschaft	✓
10. Februar 04	Die Kommission legt ihren Entwurf der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 vor	✓
18. Februar 04	Vorlage des Dritten Berichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union	✓
2. April 04	Erste Gespräche des ECOFIN über die Finanzielle Vorausschau in Puchestown	✓
21. April 04	Annahme der Entschließung des Präsidenten des Haushaltsausschusses über die Finanzielle Vorausschau durch das Europäische Parlament	✓
17./18. Juni 04	Vorlage des von der irischen Präsidentschaft erstellten Berichts über den „Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013“ auf dem Europäischen Rat	✓
1. Juli 04	Fortführung der Verhandlungen um die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 unter niederländischer Ratspräsidentschaft	✓
14. Juli 04	Annahme der Legislativvorschläge für die Finanzielle Vorausschau durch die Kommission Vorstellung des Eigenmittelberichts durch die Kommission	✓
13. September 04	Erste Debatte im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“	✓
17. Dezember 04	Der Europäische Rat bestätigt die Eigenmittelobergrenze von 1,24 Prozent des EU-BNE für die Agenda 2007	✓
1. Januar 05	Luxemburg übernimmt die EU-Ratspräsidentschaft	✓
Frühling 05	Planmäßige Vorlage eines vollständig ausgehandelten und ausgearbeiteten Kommissionsentwurfs der Finanziellen Vorausschau	?
Juni 05	Angestrebte Annahme der Finanziellen Vorausschau durch den Europäischen Rat (politische Einigung)	?
1. Juli 05	Großbritannien übernimmt die EU-Ratspräsidentschaft	!
Ende 05	Angestrebte Einigung der EU-Mitgliedstaaten auf die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 (formaler Beschluss)	?
1. Januar 06	Österreich übernimmt die EU-Ratspräsidentschaft	!
Frühling 06	Entsprechend den Verhandlungen um die Agenda 2000 kann auch erst jetzt ein Kompromiss gefunden werden	!
1. Juli 06	Finnland übernimmt die EU-Ratspräsidentschaft	!
2006	Die Rechtsinstrumente für die Finanzielle Vorausschau müssen erstellt werden, um ein effizientes Inkrafttreten der Finanzplanung zu gewährleisten	!
2007	Erstes Etatjahr der Finanziellen Vorausschau 2007-2013	!
2011	Voraussichtlicher Beginn der Finanzverhandlungen für die folgende Vorausschau	?
2013	Letztes Etatjahr der Finanziellen Vorausschau 2007-2013	!
2014	Beginn der Laufzeit der Finanziellen Vorausschau 2014-2018 (bei zukünftig fünfjähriger Laufzeit)	!

Tabelle 2: EU-Politikfelder und ihre Finanzmittel entsprechend der Finanziellen Vorausschau 2007-2013

Haushaltstitel	AGENDA 2000		AGENDA 2007								
	2006	2006 % ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	07-13 Summe	07-13 % ²
1. Nachhaltiges Wachstum	47.582	39,4	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785	477.665	46,6
Davon: 1a. Wettbewerbsfähigkeit	8.791	7,2	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825	132.755	13,0
Davon: 1b. Kohäsion	38.791	32,1	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960	344.910	33,6
2. Nachhaltige Bewirtschaftung	56.015	46,4	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805	404.655	39,5
Davon: Klassische Landwirtschaft	43.735	36,2	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	301.074	29,4
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1.381	1,1	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620	18.505	1,8
4. Die EU als globaler Partner	11.232	9,3	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740	95.590	9,3
Verwaltung	3.436	2,8	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500	28.620	2,8
Ausgleich	1.041										
Verpflichtungsermächtigungen insgesamt	120.688	100	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450	1.025.035	100
Mittel für Zahlungen insgesamt	114.740	-	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	928.700	-
Mittel für Zahlungen in % des EU-BNE	1,09%	-	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	-	1,14%
Vorhandener Spielraum	0,15%	-	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	-	0,10%
Eigenmittelobergrenze in % des EU-BNE	1,24%	-	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	-	1,24%

Angaben: Millionen Euro zu Preisen von 2004

Quelle: 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, S.35; eigene Berechnungen

¹prozentualer Anteil

²prozentualer Anteil am gemittelten Wert im Zeitraum 2007-2013