

Becker, Peter

Research Report

Die Agenda 2007: Die erste Etappe der europäischen Finanzverhandlungen 2007-2013

SWP-Aktuell, No. 34/2004

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Becker, Peter (2004) : Die Agenda 2007: Die erste Etappe der europäischen Finanzverhandlungen 2007-2013, SWP-Aktuell, No. 34/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254500>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Agenda 2007

Die erste Etappe der europäischen Finanzverhandlungen 2007–2013

Peter Becker

Die Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen der erweiterten Europäischen Union, die Finanzielle Vorausschau oder »Agenda 2007«, bilden nach dem erfolgreichen Abschluß der Regierungskonferenz über den europäischen Verfassungsvertrag das nächste große Verhandlungsprojekt innerhalb der EU. Mit diesen Finanzverhandlungen legt die Union ihre politischen Prioritäten für die Jahre 2007 bis 2013 fest. Am 14. Juli 2004 hat die Europäische Kommission dazu ein Paket mit detaillierten Legislativvorschlägen vorgelegt, mit dem sie ihre im Februar 2004 veröffentlichten Vorstellungen über die künftigen Schwerpunkte und die Finanzierung der Unionspolitiken konkretisiert. Das neue Paket beinhaltet Verordnungsentwürfe zur künftigen europäischen Kohäsions-, Struktur- und Landwirtschaftspolitik, zwei Vorschläge zur Reform des europäischen Eigenmittelsystems sowie den Entwurf einer reformierten Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission.

Besondere Aufmerksamkeit erfuhr die Überlegung, den britischen Sonderrabatt abzuschaffen. Damit hat die Kommission zusätzlich Öl in das bereits lodernde Feuer der Verhandlungen gegossen. Der Vorschlag sieht einen generellen Korrekturmechanismus für alle Mitgliedstaaten vor, die von einem Ungleichgewicht zwischen Einzahlungen in den EU-Haushalt und Rückflüssen betroffen sind. Der britische Sonderrabatt, der 1984 in Fontainebleau vereinbart worden war, soll bis zum Jahr 2011 auslaufen. Eindeutiger und alleiniger Verlierer dieses Schritts wäre Großbritannien, das bereits seine Ablehnung gegen jedwede Antastung seines Sonderrabatts deutlich gemacht hat. Zugleich hat die Kommission

erneut vorgeschlagen, die Transparenz des Eigenmittelsystems der EU durch die Erschließung einer an das Steueraufkommen gekoppelten Finanzierungsquelle zu erhöhen. Dabei fordert sie keine eigene Steuerkompetenz für die Union, sondern die Einführung eines EU-Anteils entweder am nationalen Mehrwertsteueraufkommen oder an den Mineralöl- oder Unternehmenssteuern. Allerdings sieht die Kommission selbst derzeit keine Realisierungschancen hierfür und schlägt die Neuerung frühestens für das Jahr 2014 vor. Sie will mit ihrem Vorschlag jedoch an die Diskussionen der letzten Finanzverhandlungen aus den Jahren 1998/99 anknüpfen und erreichen, daß sich die Mitgliedstaaten mit

Die Systematik des EU-Haushalts unterscheidet zwischen Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE). **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. Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen sind in ihrer Höhe unterschiedlich,

da bei Mehrjahresprogrammen bzw. -projekten die Mittelbindungen in dem Jahr erfolgen, in dem der entsprechende Beschluß für ein Programm oder Projekt ergeht. Die Auszahlungen hingegen werden dann im Verlauf der Programm- bzw. Projektabwicklung sukzessive geleistet. In der Regel sind die tatsächlich geleisteten Zahlungen, also auch die Zahlungsermächtigungen, geringer als das Volumen der Verpflichtungsermächtigungen, weil zum Beispiel Projekte nicht realisiert werden können.

dieser Grundüberholung des Eigenmittelsystems befassen.

Bereits die eigentlichen Legislativvorschläge für den Finanzrahmen 2007 bis 2013 enthalten viel Zündstoff. Folgende allgemeine politische Prioritäten stellt die Kommission für die nächste Finanzielle Vorausschau zur Diskussion:

- ▶ Bewahrung und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen durch eine Mobilisierung von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik;
- ▶ Stärkung der Unionsbürgerschaft als vorrangiges politisches Konzept; Vollendung eines Raumes der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit;
- ▶ Entwicklung der EU zu einem globalen Partner, der seinen Beitrag zur zivilen und strategischen Sicherheit leistet.

Zur Umsetzung dieser Ziele errechnet die Kommission einen Finanzmittelbedarf von insgesamt 1.025 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen (im Durchschnitt 1,26% des EU-BNE) und 929 Mrd. Euro an Zahlungsermächtigungen (im Durchschnitt 1,14% des EU-BNE). Die große Diskrepanz zwischen Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen wird hauptsächlich auf das System der Verwaltung der EU-Strukturfonds zurückgeführt. Die Mehrjahresplanung der Programme führt zwangsläufig dazu, daß die bewilligten Mittel in einem bestimmten Haushaltsjahr gebunden werden, aber erst später, nach Abrechnung der Projekte, ausgezahlt werden. So

kommt es einerseits zu Zahlungsspitzen während des mehrjährigen Finanzrahmens und andererseits zu einem Überhang noch nicht abgeflossener Finanzmittel.

Der EU-Haushalt soll von 116,5 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf 143 Mrd. Euro im Jahr 2013 steigen, also um insgesamt 26,5 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Erhöhung um 22,8% (bei den Zahlungsermächtigungen; bei den Verpflichtungsermächtigungen liegt die Steigerungsrate bei 31%). Dabei legt die Kommission ihren Berechnungen eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 2,3% des europäischen BNE zugrunde.

Vorschläge zur Strukturpolitik und zur Verbesserung der Flexibilität

Im Bereich der Struktur- und Kohäsionsfonds hält die Kommission an ihren Mittelansätzen in Höhe von insgesamt 336,1 Mrd. Euro fest. Davon sollen 78,54% (dies entspricht 264 Mrd. Euro) für das Ziel »Konvergenz«, also die höchste Förderkategorie, reserviert werden. Für das Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« veranschlagt die Kommission 17,22% oder insgesamt 57,9 Mrd. Euro, und für das dritte Ziel »Territoriale Kohäsion« werden 3,94% oder 13,2 Mrd. Euro eingeplant. Damit hat die Kommission dem heftigen Drängen der Nettozahlerländer widerstanden, die eine drastische Reduktion der Gesamtsummen und eine eindeutigere

Tabelle 1
Agenda 2007

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
Ermächtigung für Verpflichtungen in Mrd. Euro bzw. % des BNE							
133,560	138,700	143,140	146,670	150,200	154,315	158,450	1.025,035
1,23%	1,25%	1,26%	1,26%	1,26%	1,27%	1,27%	ø 1,26%
Ermächtigung für Zahlungen in Mrd. Euro bzw. % des BNE							
124,600	136,500	127,700	126,000	132,400	138,400	143,100	928,700
1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	ø 1,14%
Deutscher Beitrag (prozentualer Anteil und absolute Beträge in Mrd. Euro)							
22,6%	22,6%	22,6%	22,6%	22,6%	22,6%	22,6%	
28,16	30,85	28,86	28,48	29,92	31,28	32,34	209,89

Konzentration der Mittel auf die höchste Förderkategorie, das heißt auf Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand, fordern. Die Kommission hält auch weiterhin daran fest, denjenigen Regionen einen gesonderten Status einzuräumen, die im Zuge der Aufnahme der acht ärmeren neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa aus statistischen Gründen über die Grenze der höchsten Förderkategorie von 75% des EU-BSP rutschen. Dies betrifft in erster Linie spanische und britische Regionen, aber wahrscheinlich auch einige ostdeutsche Bundesländer.

Neu ist der Vorschlag zur Erstellung eines übergreifenden Strategiepapiers für die Kohäsionspolitik, in dem gemeinsam mit den Mitgliedstaaten klare Prioritäten und Ziele für die Programme vereinbart werden sollen. Davon verspricht sich die Kommission eine Stärkung der politischen Verantwortung und eine engere Orientierung der Mittelverwendung an den Grundzügen der europäischen Wirtschaftspolitik und Beschäftigungsstrategie. Die Kommission beabsichtigt, jährlich einen Bericht zu erstellen, der die Fortschritte der Mitgliedstaaten gemessen an den Vorgaben der gemeinsamen Strategie dokumentieren soll. Diese Fortschrittsberichte wiederum sollen zusammen mit den jährlichen Berichten der Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, dem gemeinsamen Beschäftigungsbericht und dem Bericht über die Durchführung der Binnenmarktstrategie dem Europäischen Rat zu seinen

Frühjahrstagungen vorgelegt werden. Damit will die Kommission das eingespielte Controlling- und Benchmarking-Verfahren aus anderen Politikfeldern auf die Kohäsionspolitik ausweiten und zugleich eine enge inhaltliche Verbindung zu den strategischen Zielen des Europäischen Rates von Lissabon herstellen. Dort hatten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 zum Ziel gesetzt, die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Allerdings dürfte die europäische Kohäsionspolitik auf diese Weise stärker von politischen Zielvorgaben dominiert werden. Diese drohen die ohnehin zwischen allen Beteiligten vereinbarten Ziele in den Programmplanungsdokumenten, operationellen Programmen sowie Zwischen- und Abschlußevaluierungen zu überlagern. Für die Mitgliedstaaten und die Regionen würde dieser Ansatz nicht nur zu zusätzlichen Koordinations- und Verwaltungsaufgaben führen, sondern auch zu einer potentiellen Einschränkung ihrer Entscheidungs- und Handlungsautonomie bei der Auswahl von Förderschwerpunkten.

Die Kommission hat die Notwendigkeit einer besonderen Flexibilität des Finanzrahmens betont und dazu ein neues Instrument vorgeschlagen, die sogenannte »Reallokationsflexibilität«. Damit soll die Mittelverteilung zwischen den einzelnen Ausgabenrubriken leichter an veränderte Gegebenheiten angepaßt werden. Für die

Ausgabenrubrik »Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung« der Finanziellen Vorausschau empfiehlt die Kommission einen neuen »Wachstumsanpassungsfonds«, der bis zu einer Höchstgrenze von 1 Mrd. Euro aus nicht abgerufenen Strukturfondsmitteln gespeist werden und der Reaktion auf kurzfristige wirtschaftliche Schocks dienen soll.

Festgefahrene Positionen zwischen Geber- und Nehmerländern

Die besondere Brisanz der Verhandlungsmaterie wurde bereits am 15. Dezember des letzten Jahres deutlich, als die Staats- und Regierungschefs von sechs Mitgliedstaaten ein Schreiben an EU-Kommissionspräsident Romano Prodi richteten. Darin betonten die Nettozahler Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Schweden, daß sie »keinen Spielraum für einen EU-Haushalt in der Nähe der derzeitigen Eigenmittelobergrenze« von 1,24% des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE) sähen. Die durchschnittlichen Ausgaben der kommenden Finanziellen Vorausschau sollten allenfalls auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden und nicht mehr als 1% des BNE betragen.

Nach der Prüfung der Kommissionsmitteilung vom Februar 2004 und den ersten Verhandlungsrunden im Rat legte der irische Vorsitz dem Europäischen Rat am 17./18. Juni 2004 einen ersten Analysebericht vor. Darin zeichnet 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 gehören neben den Unterzeichnern des Dezemberbriefs auch Dänemark und Finnland.
2. die Gruppe der Kohäsionsländer der EU-15, die eine drastische Begrenzung auf die 1%-Marge ablehnt und zum Teil eine Aufstockung der Mittelansätze

fordert, zumindest aber die Kommission in ihrem Finanzierungskonzept unterstützt. Zu dieser Gruppe gehören Griechenland, Portugal und Spanien.

3. eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die in der Frage der Eigenmittelobergrenze noch nicht festgelegt scheint. Dazu gehören Belgien, Italien, Luxemburg sowie die neuen Mitgliedstaaten Malta und Zypern.
4. die Gruppe der neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa scheint in zwei Zielen geeint: in der Ablehnung der strikten 1%-Obergrenze und in dem Ziel, die 4%-Kappungsgrenze des nationalen BSP für Zahlungen aus dem EU-Haushalt an sie aufzuweichen.

Das diskutierte Einsparvolumen

Zwar stellen auch die Nettozahler die Eigenmittelobergrenze von 1,24% des europäischen BNE nicht in Frage; sie fordern allerdings, sowohl bei den Verpflichtungs- als auch bei den Zahlungsermächtigungen deutlich unter dieser Grenze zu bleiben. Die tatsächlich getätigten Auszahlungen, die derzeit bei circa 0,98% des EU-BNE liegen, sollen auch in der erweiterten Union nicht über das 1%-Limit ansteigen. Die von der Kommission vorgeschlagenen Obergrenzen der Zahlungs- und der Verpflichtungsermächtigungen werden folglich ebenso abgelehnt wie das Heranrücken an die magische Eigenmittelobergrenze.

Die Kommission will deutlich höhere Zusagen, das heißt Verpflichtungsermächtigungen, eingehen und die zugesagten Zahlungen sollen durchschnittlich 1,14% des EU-BNE betragen. Stellt man die Ansätze der Kommission dem 1%-Szenario der Nettozahler gegenüber, errechnet sich eine Differenz in Höhe von etwa 113,6 Mrd. Euro bei den Zahlungsermächtigungen. Wählt man die Verpflichtungsermächtigungen als Vergleichsmaßstab, beträgt die Differenz für den gesamten Zeitraum rund 210 Mrd. Euro. Diese gewaltige Summe ist das von den Nettozahlern anvisierte maximale Einsparvolumen gegenüber den Ansätzen der

Tabelle 2

Vergleich des Vorschlags der Kommission mit dem 1%-Szenario der Nettozahler-Gruppe

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
Ermächtigung für Zahlungen in Mrd. Euro								
KOM	124,600 (1,15%)	136,500 (1,23%)	127,700 (1,12%)	126,000 (1,08%)	132,400 (1,11%)	138,400 (1,14%)	143,100 (1,15%)	928,700 (Ø 1,14%)
Nettozahler	108,348	110,976	114,018	116,667	119,278	121,404	124,443	815,134
Differenz	16,252	25,524	13,682	9,333	13,122	16,996	18,657	113,566
Dt. Anteil an der Differenz	3,673	5,768	3,092	2,109	2,965	3,841	4,218	25,666 oder Ø 3,667/Jahr

Kommission. Für den deutschen Finanzierungsanteil von derzeit 22,6% würde dies, bezogen auf die Verpflichtungsermächtigungen, ein Volumen von 47,44 Mrd. Euro für die gesamte siebenjährige Laufzeit der Vorausschau ausmachen oder durchschnittlich rund 6,777 Mrd. Euro pro Jahr. Legt man die von der Kommission vorgesehenen Zahlungsermächtigungen als Vergleichsmaßstab an, so beträgt das deutsche Einsparvolumen 22,67 Mrd. Euro bzw. im Durchschnitt 3,667 Mrd. Euro pro Jahr.

Angesichts der relativ optimistischen Prognose der Kommission, die von einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 2,3% des EU-BNE in den nächsten sieben Jahren ausgeht, ergeben sich zusätzliche Unwägbarkeiten. Die Kommission prognostiziert ein Wachstum von 2,2% für die EU-15, von 4,1% für die zehn neuen Mitglieder und 5,6% für die 2007 neu hinzukommenden Staaten Rumänien und Bulgarien. Bei geringeren Wachstumsraten rücken die Ansätze der Kommission für Zahlungen deutlich näher an die 1,24%-Eigenmittelobergrenze heran. Das würde in der Konsequenz zu weiteren Belastungen der Nettozahler führen. Diese lehnen daher die Vorstellungen der Kommission als Basis der weiteren Verhandlungen über die Legislativvorschläge ab, während viele andere Delegationen generell bereit sind, auf der vorliegenden Grundlage weiterzuverhandeln.

Streitthemen und Sollbruchstellen

Angesichts der im Kreis der Mitgliedstaaten klar erkennbaren Unterschiede in der Be-

wertung des Kommissionsvorschlags vom Februar 2004 rücken vier Konfliktpunkte in das Zentrum der Verhandlungen:

1. »Top down«- oder »bottom up«-Ansatz

Die Frage des für die Erstellung der finanziellen Vorausschau zu wählenden Ansatzes ist eng verbunden mit der Festlegung der Gesamtsumme, die für die siebenjährige Laufzeit des Finanzrahmens zur Verfügung stehen soll. Die Kommission, unterstützt von der Mehrheit der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament, verfolgt einen »bottom up«-Ansatz, das heißt, sie stellt zunächst die anstehenden Herausforderungen und die von den Mitgliedstaaten der erweiterten EU übertragenen Aufgaben zusammen und berechnet anschließend den zur Erfüllung erforderlichen Finanzbedarf. Dagegen plädiert die Gruppe der Nettozahler für einen »top down«-Ansatz, der in einem ersten Schritt die Deckelung der Ausgaben auf 1% des EU-BNE vorsieht und erst danach die Prioritäten in diesem so festgelegten Finanzrahmen definiert.

Für den weiteren Verhandlungsverlauf wird dieser Methodenstreit nicht zielführend sein. Grundsätzlich ist eine politische Prioritätensetzung überall dort erforderlich, wo begrenzte Mittel auf konkurrierende politische Ziele verteilt werden müssen. Dies gilt auch für den Finanzrahmen der erweiterten Union. Bei beiden Ansätzen wird man nicht darum herumkommen, die Vorgaben der Kommission – die Aufgaben und Ziele, die von der Europäischen Union verfolgt werden sollen – inhaltlich zu prü-

fen und Konzentrationsmöglichkeiten sowie eventuelle Einsparvolumen auszuloten. Da der Finanzrahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik mit dem Agrarkompromiß vom Oktober 2002 bis zum Jahr 2013 abgesteckt wurde, können sich verstärkte Sparanstrengungen und damit verbundene Überprüfungen der europäischen Förderziele und -aufgaben nur noch auf den zweiten großen Ausgabenblock des EU-Haushalts konzentrieren, die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik.

2. Die politische Ausrichtung der künftigen Kohäsions- und Strukturpolitik

Allerdings hat gerade in diesem Politikfeld die Aufnahme von acht ärmeren Mitgliedstaaten zu einer deutlich gewachsenen Heterogenität innerhalb der Union mit größeren sozioökonomischen Disparitäten und somit zu einem steigenden Bedarf an europäischen Hilfen geführt. Die Kommission sieht zudem eine verstärkte Notwendigkeit, die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, ihre ökonomische Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, Arbeitslosigkeit abzubauen und Innovation und Entwicklung zu fördern. Dazu will sie die europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds in die Zielvorgaben der Lissabon-Strategie einbinden. Wachstum und Kohäsion sind nach Ansicht der Kommission Konzepte, die einander ergänzen; die europäische Kohäsionspolitik sei ein integraler Bestandteil der Strategie von Lissabon und müsse deshalb deren Ziele aufnehmen und mit Hilfe der nationalen und regionalen Entwicklungsprogramme zugleich das Hauptinstrument zur Umsetzung der Lissabonner Zielvorgaben werden. Diese Neuausrichtung der Förderziele wird insbesondere von den Nettozahlern vehement abgelehnt. Die Vergabe der Struktur- und Kohäsionsfonds der Union werde nicht durch die Ziele der Lissabon-Strategie, sondern einzig durch das in Artikel 158 des EG-Vertrags aufgeführte Ziel bestimmt, die strukturellen Entwicklungsunterschiede der Regionen durch Förderung der am stärksten benach-

teiligten Gebiete zu verringern. Die Instrumente zur Umsetzung der Lissabon-Strategie lägen hingegen vorrangig auf nationaler Ebene. Auf europäischer Ebene seien keine zusätzlichen ausgabenintensiven Unionsprogramme gefragt, sondern ein ständiger Informationsaustausch und Wettbewerb um den besten Weg zur Erreichung der Lissabonner Zielvorgaben.

3. Spielräume im EU-Haushalt

Angesichts der Tatsache, daß die Union im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten keine Kredite aufnehmen darf, um konjunkturelle Schwankungen und deren Auswirkungen auf die Haushalte auszugleichen, sind die Möglichkeiten der Kommission begrenzt, schnell, effektiv und flexibel auf sich verändernde ökonomische oder politische Rahmenbedingungen zu reagieren. Um die Flexibilität des Haushaltssystems der Union zu erhöhen, hat die Kommission zwei neue Instrumente, die Reallokationsflexibilität und den Wachstumsanpassungsfonds, vorgeschlagen. Die wichtigeren Maßnahmen sind allerdings die Reduktion der Haushaltsrubriken von derzeit acht auf fünf sowie die jährlichen technischen Anpassungen im Verlauf des Haushaltsverfahrens.

Auch die sehr große Differenz von rund 96 Mrd. Euro zwischen den in der Finanziellen Vorausschau veranschlagten Zahlungs- und den Verpflichtungsermächtigungen bietet der Kommission zusätzliche Spielräume. Allerdings kann der erhebliche Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen im Vergleich zur laufenden Finanzperiode und die somit wachsende Diskrepanz zu den Zahlungsermächtigungen zu einer Verlagerung von tatsächlich zu leistenden Auszahlungen und zu einem wachsenden Überhang nicht realisierter Verpflichtungen führen. Für das Jahr 2013 rechnet die Kommission mit nicht abgewickelten Mittelbindungen in Höhe von insgesamt 181 Mrd. Euro gegenüber einem geschätzten Überhang von rund 100 Mrd. Euro Ende 2006. Diese beträchtliche Differenz führt nicht nur zu großen Ungenauigkeiten in den

Voraussagen über das tatsächliche Haushaltsvolumen der Jahre 2007 bis 2013, insbesondere die Gruppe der Nettozahler befürchtet auch, daß Belastungen auf den im Jahr 2014 beginnenden übernächsten Finanzrahmen verschoben werden, indem man Verpflichtungen in der nächsten Förderperiode eingeht, die erst in der darauffolgenden Periode eingelöst werden.

Um diesem Problem der stetig anwachsenden Überhänge zu begegnen, wurde bereits für die laufende Förderperiode der Strukturfonds die sogenannte »n+2«-Regel vereinbart. Danach verfallen alle gebundenen Mittel, die nicht im Verlauf von zwei Jahren nach ihrer Bewilligung bei der Kommission abgerufen werden. Diese Mittel, die nicht abgeflossen sind, zum Beispiel weil ein genehmigtes Projekt oder eine Fördermaßnahme nicht zustande kam oder weil weniger Geld benötigt wurde, als ursprünglich veranschlagt, werden dann bis zu maximal 200 Mio. Euro für das Flexibilitätsinstrument umgewidmet oder an die Mitgliedstaaten zurücküberwiesen. Wie die Kommission angesichts dieser Regelung dennoch die gewaltige Summe an Überhängen errechnet und deren Notwendigkeit begründet, wird ein wichtiger Punkt der weiteren Verhandlungen sein.

4. Die Nettobilanzsalden und der britische Sonderrabatt

Mit ihrem Vorschlag, den britischen Sonderrabatt abzuschaffen, hat die Kommission eine Diskussion erneut aufgegriffen, die bereits bei den letzten Finanzverhandlungen 1998/99 geführt worden war. Im Februar 1998 hatte die Bundesregierung gemeinsam mit den Niederlanden, Österreich und Schweden das Modell eines allgemeinen Korrekturmechanismus vorgeschlagen, der auf einer Kappungsgrenze von 0,3 bis 0,4% des nationalen BSP beruhen sollte. Dieses Modell stellte die Kommission in ihrem Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems vom Oktober 1998 vor, ohne sich allerdings für dessen Einführung auszusprechen. Nun, rund

sechs Jahre später, greift die Kommission den Vorschlag wieder auf und legt ihn den Regierungen auf den Verhandlungstisch. Sie bietet an, daß alle Mitgliedstaaten ab einer Schwelle von 0,35% des BNE in den Genuß einer Saldo-Korrektur kommen sollen. Der Maximalbetrag, der für diese Korrekturen zur Verfügung stehen soll, wird auf 7,5 Mrd. Euro und der Umfang des jeweiligen Ausgleichs zugleich auf 66% des Nettosaldos begrenzt. Nicht ungeschickt hat sie damit der ohnehin instabilen Gruppe der Nettozahler einen Spaltplatz eingepflanzt. Denn allen Nettozahlern, mit Ausnahme Großbritanniens, böte der allgemeine Korrekturmechanismus die Möglichkeit, die Lissabon-Ziele mit europäischen Finanzmitteln auszustatten und zugleich eine deutliche Entlastung des eigenen Nettosaldos zu erreichen. Großbritannien dagegen würde nach den Berechnungen der Kommission seinen Anteil am EU-Haushalt nahezu verdoppeln. Gegenwärtig liegt der Anteil der britischen Zahlungen in den EU-Haushalt bei 0,25% des britischen BNE; er würde auf 0,51% hochschnellen und unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Übergangsperiode im Jahr 2011 immer noch 0,46% betragen. Der britische Sonderrabatt, der sich im Jahr 2002 noch auf circa 4,9 Mrd. Euro belief, könnte so nahezu halbiert werden. Dagegen würde das deutsche Negativsaldo von derzeit 0,54% auf 0,49% des deutschen BNE sinken; nach ersten Berechnungen würde dies einer Entlastung von etwa 1,2 Mrd. Euro entsprechen. Ähnliche Effekte würden sich auch für die übrigen Nettozahler ergeben.

Wegmarken für das weitere Verfahren

Die Staats- und Regierungschefs haben mehrfach ihren Willen bekräftigt, bis spätestens Juni 2005 eine Einigung über die neue Finanzielle Vorausschau zu erzielen. Dazu werden die Mitgliedstaaten ab September auf der Grundlage des Analyseberichts und der Vorschläge der Kommission weiterverhandeln. Auch das neu kon-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

stituierte Europäische Parlament wird dann seine Position zum künftigen Finanzrahmen bestimmen. Das alte Parlament hatte sich im April 2004 in einer ersten Stellungnahme auf Leitlinien verständigt, ohne einer Positionierung des neugewählten EP vorzugreifen. Der Standpunkt des Parlaments ist insoweit von Bedeutung, als es im Anschluß an die politische Verständigung zwischen den Staats- und Regierungschefs den gefundenen Kompromiß in einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung bestätigen muß. Die Kommission drängt darauf, die Verhandlungen bald abzuschließen, um im Jahr 2006 mit der Umsetzung, das heißt insbesondere der Programmplanung für die Strukturfonds, beginnen zu können. Nur so sei gewährleistet, daß die Programme rechtzeitig zum 1. Januar 2007 aufgenommen werden könnten und es keinen Verzug gebe wie zu Beginn der laufenden Förderperiode.

Allerdings hat die Ankündigung Großbritanniens und Frankreichs, den europäischen Verfassungsvertrag durch ein Referendum bestätigen zu lassen, die Verhandlungsposition zweier Protagonisten gestärkt. In Großbritannien werden spätestens bis zum Juni 2005 Unterhauswahlen abgehalten werden, und erst anschließend beabsichtigt Tony Blair, den Verfassungsvertrag der Bevölkerung vorzulegen. Auch in Frankreich wird das Referendum erst in der zweiten Jahreshälfte 2005 abgehalten. Vor dem Hintergrund der europaskeptischen bis europakritischen Stimmen in Großbritannien und Frankreich erscheint es wenig realistisch, die britische Sonderstellung bei den Nettosalen oder die französischen Interessen zum Schutz der eigenen Landwirte ernsthaft in Frage stellen zu können. Viel wahrscheinlicher ist, daß sowohl Tony Blair als auch Jacques Chirac in der letzten Phase der Verhandlungen ihre nationalen Sonderinteressen noch deutlicher betonen werden.

So bieten sich lediglich zwei kleine Zeitfenster für die Vereinbarung eines Gesamtkompromisses an: im Frühjahr 2005, vor den britischen Unterhauswahlen und den

Referenden, oder im Herbst 2005, nach den Referenden, aber mit ausreichend zeitlichem Abstand zu den Bundestagswahlen 2006. Denn sollten sich die Verhandlungen in das Jahr 2006 hineinziehen, wird auch der europapolitische Handlungsspielraum Deutschlands angesichts der innenpolitischen Debatte um Einsparungen und Leistungskürzungen zunehmend kleiner werden. Allerdings finden in der erweiterten EU nahezu pausenlos Wahlen oder Referenden statt, so daß sich überhaupt kaum noch Zeitfenster für politische Kompromisse über Grundsatzfragen öffnen. Die Spielräume für Systemänderungen, die stets verbunden sind mit einer Veränderung der Lasten- und Nutzenverteilung, werden verschwindend gering.

Diese Perspektive erhöht den Druck auf alle Akteure, in den Verhandlungen zu einem tragfähigen Kompromiß zu gelangen. Auch die Bundesregierung muß sich trotz ihrer exponierten und auf die Frage der Nettozahlungen fixierten Verhandlungsposition ihre Kompromißfähigkeit erhalten. Sie wird im weiteren Verhandlungsverlauf gezwungen sein, ihr Anliegen, die europäischen Haushaltsmittel auf wirklich europäische und vordringliche Aufgaben zu konzentrieren und damit die Finanzierung wünschenswerter, aber nicht notwendiger Projekte zu kürzen, mit konkreten Vorschlägen zu unterlegen. Die derzeitige Verschnaufpause der Verhandlungen sollte sie nutzen, um diese Prioritätensetzung vorzunehmen. Mit einer solchen inhaltlichen Positionierung wird auch die Suche nach zusätzlichen Bündnispartnern in den Einzelfragen verbunden sein. Hält die Bundesregierung daran fest, daß die europäischen Strukturfondsgelder überwiegend zur Bekämpfung der Entwicklungsrückstände in den ärmsten Regionen der erweiterten Union ausgegeben werden sollen, wird sie in den neuen Nachbarn in Mittel- und Osteuropa dankbare Verbündete finden. Dies darf allerdings angesichts des frühen Stadiums der Verhandlungen nicht zu einer Auflösung der Gruppe der Nettozahler führen.