

Seiler, Hans-Werner

Article — Published Version

Die finanzielle Vorausschau 2007-2013: Grundlage für eine handlungsfähige EU?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Seiler, Hans-Werner (2006) : Die finanzielle Vorausschau 2007-2013: Grundlage für eine handlungsfähige EU?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 3, pp. 175-179,
<https://doi.org/10.1007/s10273-006-0490-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42723>

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.

Hans-Werner Seiler

Die Finanzielle Vorausschau 2007-2013: Grundlage für eine handlungsfähige EU?

Im Dezember 2005 haben sich die Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten auf einen Finanzrahmen für das EU-Budget der Jahre 2007 bis 2013 geeinigt. Wie ist diese Einigung zustande gekommen? Welche Schwerpunkte wurden gesetzt? Wie verteilen sich die Mittelflüsse zwischen Neumitgliedern und den alten Mitgliedstaaten der EU 15? Ist der Finanzrahmen das Ergebnis verkrusteter Entscheidungsstrukturen?

Zum ersten Mal nach der Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten im Mai 2004 haben sich die EU-Staaten auf einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen geeinigt. Die Einigung wurde nach dem vorläufigen Scheitern der EU-Verfassung von vielen als Beweis dafür genommen, dass die EU noch funktioniert. Aber ist das Ergebnis tatsächlich Ausdruck einer handlungsfähigen Staatengemeinschaft? Äußerst konfliktreiche Verhandlungsrunden gingen der Einigung der Regierungschefs am 17.12.2005 voraus. Viele Elemente des ausgehandelten Haushaltsrahmens für den Zeitraum 2007-2013 sind das Ergebnis der schwierigen Verfassung, in der sich die EU zurzeit befindet.

Finanzielle Vorausschau – Ausgabenseite des EU-Haushaltes

Vereinbart wurde ein Gesamtbudget von 862,4 Mrd. Euro, das entspricht 1,045% des Bruttonationaleinkommens der EU. Davon fließen gut 371 Mrd. Euro in den Agrarbereich (43%), gut 307 Mrd. Euro (35,7%) sind für die EU-Strukturpolitik vorgesehen (vgl. Tabelle 1). 72 Mrd. Euro (8,4%) sollen der Wettbewerbsfähigkeit (Lissabonziele) zugute kommen, wobei es bei genauerem Hinsehen nicht allein um die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit geht; denn in diesen Mitteln stecken auch Zahlungen für die Stilllegung von Kernkraftwerken in der Slowakei und in Litauen (1,24 Mrd. Euro) sowie Mittel für den von Frankreich geforderten Globalisierungsfonds (maximal 3,5 Mrd. Euro), der zur Förderung von Umschulungen und für die Arbeitsplatzsuche eingesetzt werden soll. Rund 50 Mrd. Euro (5,8%) stehen für Maßnahmen der EU außerhalb ihres

Territoriums zur Verfügung, etwa die gleiche Summe wird für die EU-Verwaltung veranschlagt. 10 Mrd. Euro (1%) verbleiben für den Bereich der inneren Sicherheit im weiteren Sinn.

Agrarreform nicht in Sicht

Seit Jahrzehnten wird von Ökonomen der Umfang der EU-Agrarausgaben kritisiert. Für diese Kritik besteht auch zukünftig Anlass genug: So wird der Agrarsektor auch in den nächsten sieben Jahren mit mehr als 40% aller EU-Ausgaben subventioniert,¹ obwohl er nur zu 3% zum Bruttoinlandsprodukt der EU beiträgt und nur 5% der Arbeitsplätze in der EU stellt. Der wahrscheinliche Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 oder 2008 wird eine kritische Überprüfung der Agrarausgaben in Zukunft eher erschweren. Die Bundesregierung hatte sich bereits im Koalitionsvertrag auf die Beibehaltung des europäischen Agrarkompromisses von 2002 festgelegt,² der die Ausgaben für den Agrarsektor bis 2013 weitgehend fixiert. In der Folge unterblieb eine deutsche Unterstützung des britischen Wunsches nach Eindämmung des Agrarsektors. Lediglich Fortschritte in den WTO-Verhandlungsrunden könnten hier in den nächsten Jahren noch Reformdruck erzeugen.

Auf der Ausgabenseite lag der Fokus somit zwangsläufig auf der Neuregelung der Strukturfonds, die für Deutschland die größte Mittelrückflusskomponente neben den Agrarausgaben darstellen.

Strukturpolitische Ausgaben – Verteilung nach dem Gießkannenprinzip

Überraschend ist die relativ hohe Gesamtausstattung der Strukturfonds in Höhe von 307 Mrd. Euro.

Dr. Hans-Werner Seiler, 39, ist Europa-Finanzreferent und Leiter des Referats für überregionale Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungsfinanzierungen in der Finanzbehörde Hamburg. Der Autor vertritt hier ausschließlich seine persönliche Meinung.

¹ Dieser Anteil entspricht dem aktuellen Anteil der Agrarausgaben im EU-Haushalt.

² Vgl. CDU, CSU, SPD: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 [Berlin], S. 59.

Tabelle 1
Überblick über den neuen Finanzrahmen
2007-2013
(in Mrd. Euro zu Preisen von 2004)

Rubrik	Gesamt- betrag 2007-13	In % des Gesamt- betrags
1. Nachhaltiges Wachstum	379,7	44,0
1a. Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung	72,1	8,4
1b. Kohäsion im Dienste von Wachstum und Beschäftigung (incl. Strukturpolitik)	307,6	35,7
2. Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen	371,2	43,0
davon: Landwirtschaft - Aufwendungen für den Markt und direkte Beihilfen	293,1	34,0
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	10,3	1,2
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	6,6	0,8
3b. Unionsbürgerschaft	3,6	0,4
4. Die EU als globaler Partner	50,0	5,8
5. Verwaltung	50,3	5,8
6. Ausgleichszahlungen	0,8	0,1
Verpflichtungsermächtigungen insgesamt	862,4	100,0
in % des Bruttonationaleinkommens	1,05%	
Zahlungsermächtigungen insgesamt	819,4	
in % des Bruttonationaleinkommens	0,99%	
Verfügbare Marge	0,25%	
Eigenmittelobergrenze		
in % des Bruttonationaleinkommens	1,24%	

Quelle: Rat der Europäischen Union: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Dokument 1591505 vom 19.12.05, Brüssel, S.33.

Noch überraschender mag erscheinen, dass von diesen Mitteln lediglich 51,4% in die neuen Mitgliedstaaten fließen, 48,6% sind für die Staaten der alten EU 15 vorgesehen.

Wie in früheren Förderperioden werden mit höchster Priorität Regionen unterstützt, deren Pro-Kopf-BIP unter 75% des EU-Durchschnitts liegt. Diese Förderung, die bisher als Ziel 1 bezeichnet wurde, fällt künftig unter das Ziel „Konvergenz“, das aber auch die Beträge für die Kohäsionsstaaten umfasst. Für das Ziel „Konvergenz“ werden 81,7% aller Strukturfondsmittel (251 Mrd. Euro) veranschlagt. Hiervon sollen den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland rund 13,3 Mrd. Euro zugute kommen. Ein knappes Viertel der Mittel für das Ziel „Konvergenz“ (61,5 Mrd. Euro) stehen allein den Kohäsionsstaaten³ exklusiv zur Verfügung.

³ Aus dem Kohäsionsfonds können diejenigen Mitgliedstaaten Fördermittel erhalten, deren Pro-Kopf-BSP, gemessen in Kaufkraftstandards und berechnet auf Basis der Gemeinschaftsdaten für den Zeitraum 2001-2003, weniger als 90% des Durchschnitts der EU 25 beträgt und die ein Programm zur Erfüllung der Bedingungen der wirtschaftlichen Konvergenz nach Artikel 104 des Vertrags durchführen.

Neu im Vergleich zu früheren Programmperioden ist dabei die unterschiedliche Berücksichtigung von Phasing-Out-Regionen: Regionen, deren Pro-Kopf-BIP aufgrund der Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten einen Wert von mehr als 75% des neuen EU-Durchschnitts erreicht (so genannter „Statistischer Effekt“), fallen nach und nach aus der Förderung des Ziels „Konvergenz“ heraus. Sie erhalten im Jahr 2007 80% ihrer individuellen bisherigen Pro-Kopf-Beihilfeintensität; gemeint sind damit die Kofinanzierungskonditionen. In den nachfolgenden Jahren tritt eine lineare Senkung ein; im Jahr 2013 wird dann die Beihilfeintensität der Regionen erreicht, für die das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ greift. Hinzu kommt gegebenenfalls ein Förderbetrag, der sich aus der Zuweisung einer „Prämie“ von 600 Euro pro arbeitslose Person für die Zahl der Arbeitslosen in Regionen ergibt, die über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote aller EU-Konvergenzregionen liegen.

Dagegen erhalten Regionen, die derzeit noch gefördert werden, wachstumsbedingt jedoch ein Pro-Kopf-BIP von über 75% des EU 15-Durchschnitts erreichen (was 82,19% des neuen EU 25-Durchschnitts entspricht), eine etwas geringere Übergangsunterstützung: diese startet 2007 mit 75% der Pro-Kopf-Beihilfeintensität des Jahres 2006. Anschließend erfolgt eine lineare Senkung, bis dann im Jahr 2011 die Beihilfeintensität der Regionen erreicht ist, für die das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ greift. Auch diese Regionen erhalten gegebenenfalls die oben beschriebene Pro-Kopf-Prämie für Arbeitslose.

Bezahlt wird diese Übergangsregelung aus den Mitteln, die für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (bisheriges Ziel 2) vorgesehen sind. Insgesamt stehen hierfür 15,8% der Strukturfondsmittel bereit (48,8 Mrd. Euro), die im Wesentlichen in die alten EU-Staaten fließen; die alten Länder der Bundesrepublik Deutschland dürften davon gut 8 Mrd. Euro erhalten. Knapp über 20% der Mittel sind für die beschriebenen Übergangsregionen als Phasing-In-Mittel vorgesehen.

Sonderregelungen – Trophäen für Regierungschefs

Die Systematik der EU-Strukturpolitik wird verkompliziert durch zahlreiche Sonderregelungen, die die dargestellten grundsätzlichen Verteilungssysteme überlagern:

Hierzu gehören erhöhte Beihilfeintensitäten, beispielsweise für die neuen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus erfolgt die Rückführung der Pro-Kopf-Beihilfeintensität bis 2013 nur hälftig, sofern mindestens ein

EU-HAUSHALT

Tabelle 2

Begünstigter Mitgliedstaat	Art der Sonderregelung	Betrag (soweit im Dokument explizit quantifiziert) (in Euro)
Polen	Zusätzliche Förderung (2007-13) von 107 Euro pro Einwohner in fünf Regionen Ostpolens	k.A.
Ungarn	Zusätzlicher Betrag für Közép-Magyarország Die Region Magyarország wird außerdem wie eine Region mit statistischem Effekt ¹ behandelt	140 Mio. k.A.
Tschechische Republik	Zusätzlicher Betrag für Prag	200 Mio.
Zypern	Zypern kommt in den Genuss des Phasing-In-Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Grund: nach überarbeiteten Zahlen für den Zeitraum 1997-1999 wäre es für eine Förderung im Rahmen von Ziel 1 im Zeitraum 2004-2006 in Frage gekommen)	k.A.
Portugal	Madeira behält den Status von Phasing-In-Regionen und wird gleichzeitig wie eine Region mit statistischem Effekt behandelt	k.A.
Finnland	Itä-Soumi wird wie Madeira behandelt	k.A.
Spanien	Zusätzlicher Beitrag für die Kanarischen Inseln	100 Mio.
Spanien, Portugal, Frankreich u.a.	Zahlungen für entlegene Regionen (Überseeische Departments, Azoren, Madeira, Kanarische Inseln) und weitere Regionen, die die in Art 2 des Protokolls Nr. 6 des Vertrages über den Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland festgelegten Kriterien erfüllen	35 Euro pro Kopf
Dänemark, Österreich, Italien, Ungarn u.a.	Höhere Beihilfeintensitäten für Gebiete an der ehemaligen EU-Außengrenze der EU 15 zur EU 12 und der EU 25 zur EU 2 für Mittel zur territorialen Zusammenarbeit	k.A.
Großbritannien	Mittel für den Friedensprozess in Nordirland	200 Mio.
Schweden	Für Regionen Schwedens, die unter das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ fallen	150 Mio.
Estland	Zusätzliche Mittel für Estland	35 Euro pro Kopf
Lettland	Zusätzliche Mittel für Lettland.	35 Euro pro Kopf
Österreich	Für Regionen Österreichs, die unter das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ fallen und an den ehemaligen Außengrenzen der EU liegen.	150 Mio.
Deutschland	Bayern erhält einen „vergleichbaren zusätzlichen Betrag“.	75 Mio.
Spanien	Zusätzliche Zuweisungen zur Förderung von Forschung und Entwicklung durch Unternehmen.	2 Mrd.
Spanien	Zusätzlicher Betrag für Ceuta und Melilla	50 Mio.
Italien	Diverse zusätzliche Beträge	insgesamt 1,4 Mrd.
Frankreich	Für besondere Gegebenheiten im Falle Korsikas (30 Mio. Euro) und des Französischen Hainaut (70 Mio. Euro)	100 Mio.
Deutschland	Mittel für östliche Bundesländer	225 Mio.

¹ Regionen, deren Pro-Kopf-BIP aufgrund der Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten einen Wert von mehr als 75% des neuen EU-Durchschnitts erreicht.

Quelle: Rat der Europäischen Union: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Dokument 1591505 vom 19.12.05, Brüssel; eigene Darstellung.

Drittel der Gesamtbevölkerung eines Mitgliedstaates in Regionen mit statistischen Effekten lebt. Die Liste der länderspezifischen Sonderbegünstigungen ist lang und Ausdruck des Ringens um die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zum Verhandlungspaket:

Es ist mehr als zweifelhaft, ob alle Phasing-In- und Phasing-Out-Regelungen in ihrer Höhe ökonomisch zu rechtfertigen sind. Mit Sicherheit waren sie der Preis für die Zustimmung der Mitgliedstaaten, die von den bisherigen Ziel-1-Mitteln besonders profitiert haben. Unter Anreizgesichtspunkten erscheinen Bedarfsindikatoren wie „Arbeitslose“ allerdings zumindest zweifelhaft. Aus gutem Grund hat man auf solche Bedarfsindikatoren im deutschen Finanzausgleich verzichtet.

Besonders fragwürdig sind jedoch die zahlreichen Sonderregelungen, die die dargestellten grundsätzlichen Verteilungssysteme in ihrer Wirkung überlagern. Die so genannten „Goodies“ sind beliebte Trophäen, die die Regierungschefs als ihren persönlichen Verhandlungserfolg ausgeben können. Sie sind damit unmittelbare Folge des Einstimmigkeitsprinzips, das zurzeit in der EU noch gilt und das sogar durch den auf Eis gelegten Verfassungsentwurf nicht abgeschafft worden wäre. Fatale Folge der „Goodies“ ist allerdings, dass durch sie jegliche Systematik auf der Ausgabenseite zerstört wird, was im Ergebnis zu einer undurchsichtigen, unsystematischen und zwangsläufig ungerechten EU-Strukturpolitik führt.

Die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 schreibt im Wesentlichen die gegenwärtige Ausgabenstruktur fort.

Die Chance einer Aufgabenkritik mit anschließender Ergebnisumsetzung für die künftige Haushaltsgestaltung wurde weitgehend verpasst. Immerhin ist die EU-Kommission beauftragt, diese Aufgabenkritik 2008/2009 nachzuholen, Wirkung kann die Revision aber erst 2014 erreichen.

Begrenzte Solidarität der alten Mitgliedstaaten

Die Verteilung der Strukturfondsmittel zwischen den neuen und den alten EU-Mitgliedstaaten macht deutlich, dass es um die Solidarität mit den neuen Mitgliedstaaten nicht gut bestellt ist. Knapp die Hälfte der Strukturfondsmittel haben sich die im Durchschnitt wesentlich reicheren alten EU-Staaten gesichert. Dieses Verhandlungsergebnis ist allerdings bereits durch die Initiativvorschläge der EU-Kommission Anfang 2004 befördert worden, deren Entscheidungsträger damals noch aus der alten EU 15 stammten. Die Kommission kann in allen Regionen die Rolle des Wohltäters ausüben und sichert sich so die Zustimmung der Mitgliedstaaten.

Angesichts der gewaltigen Herausforderung der EU-Erweiterung um zehn Mitgliedstaaten erscheinen die Rückführungen der Fördermittel in der alten EU noch eher gering und relativ gut abgedeckt. Dennoch überfordert die Aufgabe, mit ärmeren Regionen zu teilen, so manchen Verantwortungsträger in der alten EU. Dies kann man auch in Deutschland beobachten, beispielsweise in den Forderungen einiger ostdeutscher Politiker nach Ausgleichszahlungen für entfallende EU-Mittel für die östlichen Bundesländer. Solche Ausgleichszahlungen sollen die westlichen Länder oder der Bund erbringen.

Es gibt jedoch keinen unbegrenzten Anspruch auf unverändert hohe Subventionszahlungen. Struktur- und Regionalhilfe sind als „Hilfe zur Selbsthilfe“ gedacht und damit stets zeitlich befristet. Es wird zu wenig beachtet, dass die größer gewordene EU – pro Kopf gerechnet – ärmer geworden ist. Diese Realität sollten die bisher besonders begünstigten Regionen anerkennen.

Man darf gespannt sein, wie der Bund mit diesen Forderungen umgehen wird, wurde er doch bei seinen Bestrebungen nach Begrenzung des EU-Haushaltes im Vorfeld der Verhandlungen von den ostdeutschen Ländern nicht unterstützt. Ganz im Gegenteil warben die ostdeutschen Länder in Brüssel ausdrücklich für eine Ausweitung der EU-Strukturpolitik.

Ungleichbehandlung auch auf der Einnahmenseite

Auch künftig wird sich die Einnahmenseite des EU-Haushaltes im Wesentlichen aus vier Quellen speisen:

- Zölle,
- Agrarabgaben,
- Mehrwertsteuer-Eigenmittel,
- Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (BNE-Eigenmittel).

Mit Abstand die wichtigste Eigenmittelart sind die BNE-Eigenmittel, deren Anteil am Gesamthaushalt zurzeit etwa 75% ausmacht. Mit ihnen wird der EU-Haushaltsrahmen bis zur fixierten Obergrenze der Ausgaben aufgefüllt. Jeder Staat zahlt entsprechend seinem Anteil am Bruttonationaleinkommen der EU. Zwar ließe das System grundsätzlich eine Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten auf der Einnahmenseite zu, aber auch hier prägen seit langem Ausnahmeregelungen das Bild. Stärkster Ausdruck ist der Briten-Rabatt, der erneut verlängert wurde.

Großbritannien erhielt 1984 diesen besonderen Rabatt. Damals war das Land zweitärmstes EU-Mitglied und profitierte nur im geringen Umfang von den EU-Agrarabgaben, die zu jener Zeit noch 70% des EU-Budgets ausmachten. Heute ist Großbritannien das zweitreichste Land der EU, während die Agrarausgaben auf 43% des Gesamtbudgets gesunken sind. Der Rabatt, der so konstruiert ist, dass er mit wachsenden Ausgaben (und damit auch mit jeder EU-Erweiterung) dynamisch mitwächst,⁴ ist folglich nicht mehr zu rechtfertigen.

Dennoch bleiben der Briten-Rabatt und seine Finanzierung durch die 24 anderen Mitgliedstaaten bestehen, und zwar in voller Höhe für die Jahre 2007 und 2008. Danach wird zwar derjenige Teil des Rabatts, der von den neuen Mitgliedstaaten erbracht wird – soweit er sich nicht auf Ausgaben der gemeinsamen Agrarpolitik bezieht – zunächst gekürzt, und zwar um 20% im Jahr 2009, um 70% im Jahr 2010, um dann 2011 ganz zu entfallen. Diese Kürzung des Briten-Rabatts darf die Summe von 10,5 Mrd. Euro in der Gesamtgeltungsdauer der Finanziellen Vorausschau aber nicht überschreiten. De facto bedeutet dies, dass der dynamisch wachsende Briten-Rabatt ab 2009 zwar einen Teil seines Anstiegs verliert, jedoch weiterhin zunehmen wird.

Selbst unter Ausklammerung des Briten-Rabatts erfolgt auch auf der Einnahmenseite keine Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten. Die Nettozahlerländer genießen geringere Abrufsätze für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, allerdings differieren diese Sätze. Der Normalsatz für alle Mitgliedstaaten beträgt 0,30%; die

⁴ 2005 hat der Rabatt eine Höhe von 5,1 Mrd. Euro erreicht.

Sätze für Österreich (0,225%), Deutschland (0,15%), die Niederlande (0,1%) und Schweden (0,1%) liegen darunter. Da nicht eingenommene Mehrwertsteueranteile letztlich wieder durch BNE-Eigenmittel-Beiträge kompensiert werden müssen, die auch von allen Staaten zu erbringen sind, reduziert sich die Wirkung eines verringerten Abrufsatzes teilweise. Wohl mit Blick auf diesen Effekt haben sich die Niederlande und Schweden einen besonderen Bonus erhandelt: Für den Zeitraum der Finanziellen Vorausschau wird der jährliche BNE-Beitrag der Niederlande um 605 Mio. Euro, der Beitrag Schwedens um 120 Mio. Euro verringert. Da diese beiden Länder – noch vor Deutschland – bisher die größten Nettozahler pro Kopf waren, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Deutschland künftig nicht nur absolut, sondern auch pro Kopf zum größten Nettozahler wird.⁵

Aussichten für eine Revision des EU-Haushaltes

Das Verhandlungsergebnis der Regierungschefs ist jetzt Grundlage für eine noch auszuhandelnde institutionelle Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament. Erwartungsgemäß hat das Parlament die Einigung abgelehnt, weil es mehr Ausgaben vor allem für die Forschung einfordert. Im Ergebnis wird sich das Gesamtbudget nach allen Erfahrungen aus früheren Verhandlungsrunden aber nur noch relativ geringfügig erhöhen, grundsätzliche Änderungen in der Struktur sind eher nicht zu erwarten.

2008/2009 wird die Kommission eine Überprüfung aller EU-Ausgaben und EU-Einnahmen einschließlich des Briten-Rabatts vornehmen. Rückwirkungen aus der angestrebten „Neubewertung des Finanzrahmens“ sind zwar vor 2014 nicht zu erwarten, die Revisionsklausel zwingt aber zu einem rechtzeitigen und grundsätzlichen Nachdenken über das bestehende Haushaltssystem.

Die Verhandlungen haben deutlich gemacht, dass es im bestehenden System nicht möglich ist, den Briten-Rabatt abzuschaffen. Bezugsgröße des Briten-Rabatts sind die Mehrwertsteuereigenmittel und die BNE-Eigenmittel. Eine Abschaffung des Rabatts erscheint nur möglich unter Abschaffung bzw. Rückführung dieser Bezugsgrößen. Dies könnte zum Beispiel durch Einführung einer EU-Steuer geschehen, die an die Stelle der bisherigen Eigenmittelbeiträge treten müsste. Vorschläge hierfür liegen bereits auf dem Tisch. Sie stammen nicht nur aus der EU-Kom-

mission. Auch einige Regierungschefs haben sich in diese Richtung positioniert. Durchsetzbar dürften solche Vorschläge freilich nur in Kombination mit einer Gesamtdeckelung des EU-Haushalts sein, wie sie gegenwärtig bereits besteht. Gesamtdeckelungen bei gleichzeitigem Verschuldungsverbot bedeuten aber auch, dass entweder die BNE-Eigenmittel oder die Mehrwertsteuer-Eigenmittel in einem möglichst geringen Umfang erhalten bleiben müssen, da das Steueraufkommen einer potenziellen EU-Steuer naturgemäß schwankt.

Das Hauptargument für eine – wie auch immer ausgestaltete – EU-Steuer ist allerdings nicht der Briten-Rabatt, sondern die zunehmende Tendenz vieler Mitgliedstaaten, Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft allein an Nettopositionen im Verteilungskampf festzumachen. Die wahre Nettoposition von Mitgliedstaaten ist aber schwer ermittelbar; alle Nettopositionsbestimmungen scheitern an der Bewertung des Nutzens, den die Staatengemeinschaft politisch und wirtschaftlich gewährt.

Ausgabenseitig wird vor allem die Rückführung der Agrarausgaben von Bedeutung sein. Ein Erfolg der WTO-Verhandlungen im Zeitraum der Finanziellen Vorausschau könnte zu einer Nichtausschöpfung der geplanten Agrarausgaben und damit zu stärkeren Rückflüssen an die Mitgliedstaaten führen; allerdings würden sich zugleich auch die Agrarabgaben als EU-Eigenmitteleinnahme verringern, was wiederum negative Auswirkungen auf die Höhe der Rückflüsse hätte. Vor dem Hintergrund weiterer Beitritte von Staaten mit ausgeprägtem Agrarsektor (insbesondere der Türkei, Ukraine und andere) hat ein Ausstieg aus der EU-Agrarpolitik oberste Priorität.

Darüber hinaus wird das Prinzip der Einstimmigkeit grundsätzlich zu undurchschaubaren Einzelbegünstigungen führen, deren Zahl mit zunehmender Verhandlungsdauer steigen dürfte. Mit Blick auf die Blockademöglichkeiten im künftigen Verhandlungsprozess ist dringend über den Abstimmungsmodus nicht nur bezüglich der Finanziellen Vorausschau nachzudenken. Der andere Weg zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der EU muss zwangsläufig auf eine Reform der Einnahmenseite des EU-Haushaltes hinauslaufen.⁶ Der Verteilungskonflikt auf der Ausgabenseite bliebe der Staatengemeinschaft aber auch nach Gelingen einer solchen Reform erhalten.

⁵ Ein im Verhandlungsprozess vorgeschlagener höherer Einbehalt von Zolleinnahmen zu Gunsten der Niederlande hat keinen Eingang in das Verhandlungsergebnis gefunden.

⁶ Bundeskanzler Wolfgang Schäuble: „Bei den Finanzen ist das System ausgereizt. So können wir nicht weitermachen. Das nächste Mal werden wir uns an die Gurgel springen.“, in: Süddeutsche Zeitung, 31.12.2005.