

## Draufsatteln oder totsparen?

Wie eine richtungsweisende EU-Finanzplanung aussehen sollte

von Silvana Koch-Mehrin

**Nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und Holland herrscht tiefe Verunsicherung in der EU. Dennoch muss dringend über die Finanzen der Union Klarheit geschaffen werden – und zwar so, dass die verkrusteten Strukturen aufgebrochen werden und Europa den Anschluss an die Weltwirtschaft nicht verliert. Europas künftige Wettbewerbsfähigkeit muss oberstes Verhandlungsziel sein. Vor allem für Deutschland.**

Das Zustandekommen von Haushaltsentscheidungen auf europäischer Ebene ist kurios. Die Verhandlungen darüber werden hinter verschlossenen Türen und unter Ausschluss der Öffentlichkeit abgehalten. Wenn in Brüssel getagt wird, hat es den Anschein, als ob Bush, Cheney und Rumsfeld gemeinsam auf Staatsbesuch seien: Die ohnehin überlasteten Straßen um das Justus-Lipsius-Gebäude herum werden gesperrt, Demonstranten in Polizeigewahrsam genommen. Auf der Straße patrouillieren die Sicherheitskräfte mit Maschinenpistolen im Anschlag: Sicherheitsstufe eins. Man stelle sich vor, der Bundestag würde verbarrikadiert, das Brandenburger Tor nebst umliegender Straßen gesperrt, Presse, Funk und Fernsehen würden ausgeschlossen, nur und gerade, weil über das Geld der Bürger gesprochen wird. In Brüssel – oder wo die europäischen Staats- und Regierungschefs gerade tagen – ist das aber gang und gäbe.

Nach den in diesem Sommer gescheiterten Haushaltsverhandlungen in Brüssel und dem informellen und ergebnisarmen Gipfeltreffen der EU-Staatschefs Ende Oktober auf Schloss Hampton Court ist die Diskussion über die politischen Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union für 2007–2013, die so genannte „Finanzielle Vorausschau“, neu entbrannt. Die dringend notwendige Debatte lag zuletzt mehr oder weniger auf Eis.

Eine tiefe Verunsicherung herrscht auf allen Seiten. Die Ablehnung des EU-Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden hat deutliche Spuren hinterlassen. Zwar ist und bleibt die EU auch in dieser Situation handlungsfähig; die Abstimmung über die Finanzen der Union – und damit über ihren Handlungsspielraum – ist aber unerlässlich. Ohne eine baldige Einigung kann die Europäische Kommission ihren vielfältigen politischen und finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen – von neuen Herausforderungen ganz zu schweigen.

Die Finanzielle Vorausschau bildet den Rahmen für die Ausgaben der Gemeinschaft über mehrere Jahre hinweg. Sie ist in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission definiert. Die Finanzielle Vorausschau gibt die Obergrenzen und die Struktur der zu erwartenden Ausgaben vor. Dabei ist sie kein einfacher Mehrjahreshaushalt: In jedem Jahr findet ein Verfahren statt, in dem die für das nächste Haushaltsjahr verfügbaren Mittel auf die einzelnen geplanten Ausgaben umgelegt werden. Wofür soll die EU aber in den kommenden Jahren Geld ausgeben? Und wie viel Geld steht der EU dafür überhaupt zur Verfügung? Das sind die Kernfragen der Debatte – sie bilden zugleich die Grundlage für das „Neue Europa“. Im Rahmen der finanziellen Voraus-



Foto: von Mannstein

Dr. SILVANA KOCH-MEHRIN, geb. 1970, ist Vorsitzende der FDP-Delegation und stellvertretende Vorsitzende der Allianz der Liberalen und Demokraten im Europäischen Parlament.

schau nämlich wird die EU, die bis 2013 voraussichtlich auf 27 Mitgliedsstaaten anwachsen wird, bestehende Strukturen aller Bereiche auf die Notwendigkeit einer Finanzierung hin überprüfen und entsprechend neu bewerten. Angesichts klammer Haushalte in vielen Mitgliedsstaaten ist das auch zwingend erforderlich.

### Kuhhandel, Veto, Briten-Rabatt

Dass die Verhandlungen so konfliktträchtig sind, hat einen einfachen Grund: Sie berühren zentrale Eigeninteressen sowohl der europäischen Institutionen als auch der Mitgliedsstaaten. Die EU wird über ein so genanntes „Eigenmittelsystem“ der Mitgliedsstaaten getragen. Im Gegenzug bekommen diese im Rahmen der Ausgabenpolitik der EU Geld zurück. In der heutigen Praxis ist dieses System allerdings ein Sammelsurium politischer Kompromisse, beispielsweise beim so genannten „Briten-Rabatt“. Die Kommission fordert ein mehrjähriges EU-Budget in Höhe von rund einer Billion Euro, das entspricht etwa 1,14 Prozent des Bruttonationalprodukts der EU. Einige Mitgliedsstaaten jedoch wollen die EU-Ausgaben auf ein Prozent des BNP begrenzen.

Der Briten-Rabatt stellt als Korrekturmechanismus seit 1985 eine Besonderheit im Eigenmittelsystem der EU dar. Das Vereinigte Königreich wird jährlich mit rund 4,5 Milliarden Euro begünstigt. War das vor 20 Jahren, angesichts der damals relativ schwachen Wirtschaftslage und des niedrigen Wohlstands in Großbritannien noch nachvollziehbar, erscheint es heute dubios. Abschaffen lässt sich der Briten-Rabatt allerdings nur mit einem einstimmigen Votum – also nur mit Zustimmung der britischen Regierung.

Die Mitgliedsstaaten streiten indes seit jeher über eine ausgeglichene Finanzierungslast zwischen den einzel-

nen Ländern. Das System ist extrem kompliziert und verhindert, dass die Bürger die Kosten der europäischen Politik überhaupt einschätzen und die individuelle Belastung bewerten können. Ein Kosten-Nutzen-Vergleich ist nicht möglich. Dass die „gefühlten“ Kosten der Europäischen Union dadurch deutlich höher sind als die tatsächliche Summe, ist die Konsequenz.

Die Schlachtordnung für die anstehenden Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau ist diffus: Innerhalb der einzelnen Lager herrscht grundlegender Dissens darüber, wofür Geld ausgegeben werden soll. Zum Schluss muss eine einstimmige Entscheidung getroffen werden. Das bedeutet: Jede der 25 Mitgliedsregierungen hat ein Veto-Recht. Nach den langwierigen und immer wieder gescheiterten Verhandlungen nun rasch zu einem Kompromiss zu finden, erscheint da – diplomatisch gesagt – ziemlich ehrgeizig. Einigkeit wird zudem oft nur dadurch erzielt, dass, einem Kuhhandel gleich, Pakete geschnürt werden. Jedes Mitgliedsland versucht, eigene Interessen, die mit dem Haushalt oft gar nichts zu tun haben, mit dem eigenen Abstimmungsverhalten und in multilateralen Vereinbarungen durchzusetzen.

Natürlich spielt auch das Europäische Parlament (EP) eine tragende Rolle. Bereits im Vorfeld des Juni-Gipfels hatte es eine Resolution verabschiedet – allerdings ohne Unterstützung der FDP –, die eine Aufstockung des Budgets empfiehlt und nicht die von den Liberalen geforderten dringend notwendigen Reformen. Nach der Einigung der Regierungschefs muss das EP dem Beschluss zustimmen, kann ihn aber auch ablehnen.

### Falsche Prioritäten

Erzielte Einigkeit ist zudem kein Garant für zukunftsweisende Entscheidungen. Anreize wurden in der Ver-

Das System ist extrem kompliziert und verhindert, dass die Bürger die Kosten der europäischen Politik überhaupt einschätzen können. Daher sind die „gefühlten“ Kosten höher als die tatsächlichen.

gangenheit oft falsch gesetzt und überaltete Strukturen immer wieder gefestigt. Dass beispielsweise für die Gemeinsame Agrarpolitik fast siebenmal so viel ausgegeben wird wie für die Forschung, ist ein legaler Haushaltskandal und zeigt die eklatant falsche Festlegung der Prioritäten. Eine erfolgreiche und zukunftsorientierte Haushaltspolitik wird dadurch verhindert.

Nach dem Prinzip, dass, wer mehr leistet, auch mehr zum gemeinsamen EU-Haushalt beitragen kann, ist die Verteilung der Finanzierung auf die einzelnen Mitgliedsstaaten bisher geregelt. Ein Land wie Deutschland indes, dessen Wirtschaftskraft sich in den letzten Jahren vergleichsweise schlechter entwickelt und das sich als Schlusslicht der Konjunktur in Europa etabliert hat, erfordert eine neue und faire Bewertung der Lastenverteilung.

Darüber, ob und unter welchen Bedingungen der britische Premierminister und amtierende EU-Ratsvorsitzende Einverständnis erzielen wird, kann nur spekuliert werden. Dass Blair um Unterstützung für seine liberale Agenda wirbt, weist darauf hin, dass er seine Entscheidung an die Bereitschaft der übrigen Mitgliedsstaaten zu Wirtschaftsreformen knüpfen wird. Am Rande der Verhandlungen im Juni hatte Blair seinen Willen zu Zugeständnissen in punkto Briten-Rabatt unter der Prämisse signalisiert, dass der EU-Haushalt reformiert würde. Im Zentrum seiner Kritik stehen die bereits erwähnten Agrarsubventionen, die mehr als 40 Prozent des gesamten Budgets ausmachen und von denen in erster Linie Frankreich profitiert. Bekennt sich die EU zur Notwendigkeit von Reformen und bringt sie auf den Weg, wird es auch Blair erleichtert, sein Einlenken innenpolitisch zu rechtfertigen. Neben dem außenpolitischen Druck lastet nämlich auch ein innerparteilicher Macht-

kampf auf Blair: Der Einfluss von Gordon Brown und seine Ambitionen sind nach wie vor ungeklärt.

Die Europäische Kommission will es dagegen wieder einmal allen Recht machen: Mit einem Fonds in Milliardenhöhe will sie eine Art Sicherheitsnetz für Opfer des Wirtschaftswachstums spannen und damit die Folgen des Strukturwandels in Europa abfedern. Politisch ist der Vorschlag von Kommissionspräsident José Manuel Barroso ein Kompromiss: Er sieht vor, dass Branchen und Regionen unterstützt werden sollen, die sich auf den weltweiten Wettbewerb neu einstellen müssen. Der Fonds soll in Zukunft große Restrukturierungen begleiten. Laut Plan soll er mit einem zweistelligen Milliardenbudget ausgestattet sein, der zu gleichen Teilen von EU, Europäischer Investitionsbank und den Mitgliedsstaaten finanziert wird. Die Initiative Barrosos ist nicht zuletzt auf die Vorwürfe Frankreichs zurückzuführen, die Kommission tue zu wenig gegen die negativen Auswirkungen der Globalisierung. Gleichzeitig muss man die Einrichtung des Fonds auch als Reaktion auf französische Forderungen verstehen, bestimmte europäische Märkte – beispielsweise den für Textilien – im globalen Konkurrenzkampf besser gegen ausländische Produzenten, die auf den lukrativen europäischen Gemeinschaftsmarkt drängen, abzuschotten. Kernfunktion des Fonds soll sein, Wiedereingliederungshilfen für Arbeitslose zu gewähren und Subventionen bereitzustellen, die den Strukturwandel in benachteiligten Regionen vorantreiben.

Es ist jedoch nicht die Aufgabe der EU-Kommission, nationale Versäumnisse in der Wirtschaftspolitik zu beheben. Mehr EU-Gelder bedeuten nicht automatisch mehr Wachstum. Eine dauerhafte Stärkung kann durch Barrosos Plan nicht erreicht werden. Dem

Dass für die Gemeinsame Agrarpolitik fast siebenmal so viel ausgegeben wird wie für die Forschung, ist ein legaler Haushaltskandal und zeigt die eklatant falsche Festlegung der Prioritäten.

Die bisherige Finanzierung der EU ist nicht transparent. Sie muss für den Bürger nachvollziehbar gemacht werden.

notwendigen Strukturwandel kann nicht mit Ausgabenprogrammen begegnet werden. Nur eine sinnvolle Haushaltspolitik kann Mehrwert in den einzelnen Mitgliedsstaaten schaffen.

Positiv auswirken könnte sich hingegen mehr Transparenz: Die Bundesregierung könnte jedem Deutschen im Rahmen der Steuererklärung ausweisen, welcher Anteil seiner Einkommenssteuer als EU-Beitrag nach Brüssel überwiesen wird. Das ist, umgelegt auf 80 Millionen Einwohner, nämlich nur ein Betrag von etwa 90 Euro pro Kopf im Jahr. Die bisherige Finanzierung der EU ist nicht transparent. Sie muss für den Bürger nachvollziehbar gemacht werden.

Ein überwiegender Teil des Haushalts der nächsten Jahre ist bereits gebunden und der Spielraum für Ausgaben deutlich eingeschränkt. Die Folge: Einsparungen in zukunftssträchtigen Bereichen. Das ist ein Skandal. Die EU zementiert einen Status quo, der schon heute nicht mehr zeitgemäß ist. Das Kürzen in Bereichen wie Forschung und Bildung ist katastrophal und unverständlich.

Die Kommission plant, die Agrarausgaben auf 40,3 Prozent des Gesamtbudgets zu begrenzen. Dagegen will sie nur 12,2 Prozent für Wettbewerb zur Verfügung stellen. Ein eklatantes Missverhältnis. Der Vorschlag des Europäischen Rates ist noch unverhältnismäßiger: Die Ländervertreter wollen 43,3 Prozent für den Agrarsektor und sogar nur 8,3 Prozent des gesamten Haushalts für den Wettbewerb ausgeben. Beide Vorschläge sind, gemessen an den wahren Herausforderungen der EU, einfach falsch.

Um weltweite Spitzenleistungen zu ermöglichen oder zu halten, muss der Forschungsetat erhöht werden: Jeder Euro, der von der öffentlichen Hand in die Forschung investiert wird, erwirtschaftet eine langfristige Rendite von

30 bis 50 Prozent. Zudem bindet innovative universitäre Forschung Intelligenz und Industrie und wirkt sich positiv auf den Arbeitsmarkt aus. Die Förderung des Forschungsstandorts Europa ermöglicht Technologietransfer, schafft Arbeitsplätze und fördert zudem die wirtschaftliche Gesamtentwicklung und die Zukunft der EU.

Die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten müssen die Lissabon-Strategie endlich umsetzen und damit die wettbewerbsfähigste wissensbasierte Region der Welt werden. Die Forderung nach einer Obergrenze von einem Prozent des BNP ist sinnvoll, wenn gleichzeitig notwendige Reformen ernsthaft angegangen werden. Es hat unterschiedliche Auswirkungen, ob das Einkommen eines Bauern gesichert oder ob der gleiche Betrag in Nano-Technologie investiert wird.

### Strukturelle Reformen, bitte!

Basis der finanziellen Vorausschau sollte das Subsidiaritätsprinzip sein. Nach dem „Bottom-up-Prinzip“ sollten vor den Ausgaben zuerst die politischen Prioritäten definiert werden. In diesem Zusammenhang sollte die EU nur Kompetenz für solche Belange übertragen bekommen, die besser auf EU-Ebene wahrgenommen werden können. Die Politik trägt eine große Verantwortung im Umgang mit Steuermitteln. Nicht nur die Frage der Zuständigkeit muss beantwortet werden, sondern auch die Frage nach Inhalt, Aufgaben und Zielen.

Die Ausgabenprioritäten müssen zudem durch die richtige Wahl der Programme und Projekte wirtschaftlich umgesetzt werden. Handlungsalternativen müssen so gestaltet sein, dass die gemeinsamen Prioritäten kostengünstig realisiert werden können. Maßgeblich in diesem Zusammenhang ist auch, dass die Programme oder Projekte der EU überprüft werden

und genügend Anreize für mehr Wettbewerb setzen und diesen fördern.

Grundsätzlich sollte die EU keine Darlehen vergeben, sondern Mittel durch Ko-Finanzierung gewähren. Durch die gemeinsame Finanzierung von EU und Projektplanern werden Anreize gesetzt, EU-Mittel praxisnah zu verwenden. Ferner wird damit deutlich, dass auch EU-Förderung nicht ohne Gegenleistung gewährt wird.

Darüber hinaus müssen die Folgen der europäischen Politik auf spätere Generationen berücksichtigt werden, etwa durch Schaffung einer Generationenbilanz. Die Europäische Union verfügt über kein eigenes Verschuldungsrecht, so dass der Haushalt jedes Jahr durch die Zahlungen der Mitgliedsstaaten ausgeglichen werden muss. Gerade für junge Europäer ist es wichtig zu erfahren, wie sich politische Entscheidungen auf zukünftige Generationen auswirken. Mitgliedsstaaten machen noch immer Haushaltspolitik für die etablierten Interessengruppen und verlieren die Tragweite ihrer Politik oft aus dem Blickfeld. Mit den haushaltspolitischen Entscheidungen von heute werden aber die Weichen für das Leben von morgen gestellt.

Die Debatte über die finanzielle Vorausschau hat sich zu einer heiklen Diskussion entwickelt. Eine richtungweisende EU-Finanzplanung darf nicht von den Alternativen „draufsatteln“ oder „totsparen“ bestimmt werden. Vielmehr ist entscheidend, dass die vorhandenen Mittel umgeschichtet werden. Es muss eine Haushaltspolitik geben, die sich klar zu Wettbewerb, Freihandel und ihrer globalen Verantwortung bekennt. Mit den anstehenden Verhandlungen schlägt die Stunde der Wahrheit: Entweder sind wir in der Lage, die verkrusteten Strukturen der EU aufzubrechen und zu reformieren – oder Europa wird den Anschluss an die restliche Weltwirtschaft verlie-

ren und den eigenen Führungsanspruch nicht verwirklichen können. Für die deutsche Position ist relevant, dass wir immer von unserer Exportstärke in der Europäischen Union profitiert haben. Wettbewerbsfähigkeit der EU muss daher oberstes Verhandlungsziel mit absoluter Priorität für Deutschland sein.

Wie aber will man Sicherheit bewerten? Wie viel darf Frieden kosten? Welche Beträge wollen wir als Haushaltsposten für den gewaltfreien Export von Demokratie, Menschenrechten und Marktwirtschaft veranschlagen? Die Antwort lautet natürlich: Diese Güter sind so wertvoll, dass kein Preis zu hoch ist. Wenigstens moralisch wäre die Diskussion damit schon entschieden. Europas Haushalt muss uns mehr wert sein als bisher.

Die Diskussion um die zukünftige Finanzierung der EU spiegelt aber letztlich nur die gemischten Gefühle wider, die die EU bei ihren Bürgern auslöst. Das historische Erfolgsmodell Europa, das uns dauerhaften Frieden beschert, stellt dabei niemand in Frage. Genauso wenig wird bezweifelt, dass mit der Osterweiterung und der Ausöhnung Europas ein Traum Wirklichkeit geworden ist. Aber diejenigen, die die Moral fest auf ihrer Seite wahren, spielen ein gefährliches Spiel. Sie gefährden den historischen Erfolg der EU. Europa behält seine Anziehungskraft nur, wenn es ein gemeinsames Vorwärtsschreiten gibt, das im Einzelfall auch in unterschiedlichen Geschwindigkeiten möglich ist. Wenn um Ziele, Ideen und Entwürfe gestritten werden darf. Und eine breite Diskussion darüber entsteht, was wir eigentlich von der Europäischen Union erwarten. Wer solchen konstruktiven Streit unterdrückt und Kritik an der heute existierenden Struktur der EU als unzulässig bezeichnet, schadet Europa mehr, als es seine Kritiker tun.

Gerade für junge Europäer ist es wichtig, zu erfahren, wie sich politische Entscheidungen auf zukünftige Generationen auswirken.