

spotlight europe

2007/08 – November 2007

Europas Finanzen - Das alte System ist ausgereizt

Wolfgang Schüssel

Obman des ÖVP-Klubs im österreichischen Nationalrat

Ehemaliger Bundeskanzler der Republik Österreich, wolfgang.schuessel@oevpklub.at

Das aktuelle System der EU-Finanzierung ist intransparent, komplex und ungerecht. Deshalb muss es verändert werden. Zudem braucht die Europäische Union mehr finanzielle Beweglichkeit, um ihren globalen Verpflichtungen nachkommen zu können. Damit sie wieder über mehr finanzielle Eigenmittel verfügt, sollte eine EU-Steuer ernsthaft geprüft werden. Klar ist aber auch: Eine stärkere Belastung der Bürger ist ausgeschlossen.

Die vergangenen Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen 2007-2013 haben gezeigt, dass das derzeitige EU-Finanzsystem an seine Grenzen gestoßen ist. Die Europäische Kommission hat am 10. September 2007 den Startschuss zu einer „tabulosen“ Debatte über das Budgetprogramm ab 2014 gegeben. Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso betont: „Alles wird diskutiert werden“. Wenn wir eine ehrliche Finanzierung wollen, muss in der anstehenden Überprüfung der Kommission alles auf den Tisch: die Eigenmittel, die Rabatte, die Sonderregelungen, die Ausgaben.

Ein wesentlicher Bestandteil der Einigung der Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat in Brüssel vom 15. und 16.12.2005 über die [finanzielle Voraus-](#)

[schau](#) 2007 bis 2013 war die Review-Klausel, die eine umfassende Neubeurteilung des EU-Finanzrahmens bereits 2008/2009 vorsieht.

Bis dahin bleibt nicht mehr viel Zeit. In den kommenden Monaten sollte eine umfassende, qualitative EU-Haushaltsreform diskutiert werden. Dafür müssen jetzt die Weichen gestellt werden.

|

Das alte System

Von 1958 bis 1970 wurde der Gemeinschaftshaushalt ausschließlich aus Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Im April 1970 fasste der Rat in Luxemburg einen Beschluss über die Einfüh-

rung eines Systems, das die Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes durch eigene Mittel vorsah.

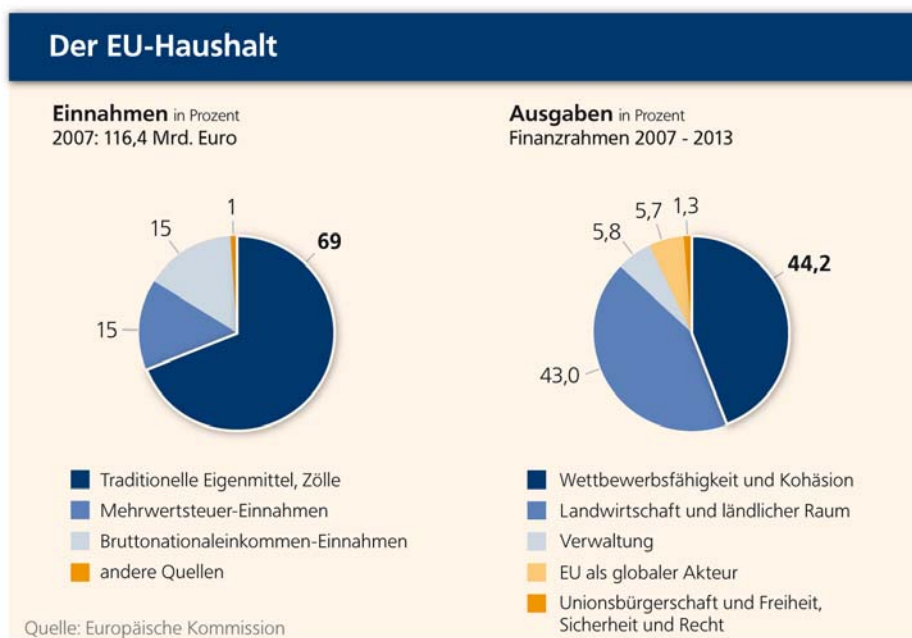
Als traditionelle Eigenmittel galten anfangs nur die Zoll- und Agrarabgaben, die auf der Grundlage der EU-Kompetenz im Agrar- und Außenhandelsbereich erhoben und an die EU abgeführt werden. Seit 1980 kommen Mehrwertsteueranteile hinzu, die in einer komplexen Formel in Abhängigkeit vom Bruttonationaleinkommen (BNE) berechnet werden und derzeit vereinfacht etwa 0,3 Prozent der Mehrwertsteuerberechnungsgrundlage bilden.

Des Weiteren verbleiben nationale Haushaltszuschüsse, die auf der Grundlage des BNE, das heißt der Wirtschaftskraft der einzelnen Mitgliedstaaten, berechnet werden. Dazu gehört auch der „Brittenrabbatt“, der wiederum mit der laufenden finanziellen Vorausschau um Ausgleichsrabatte für weitere „Nettozahler“ ergänzt wird (Niederlande, Deutschland, Schweden, Österreich).

Heute ist die Zeit reif für eine Reform. Das bisherige System ist dringend veränderungsbedürftig. Der Konflikt über den EU-Budgetrahmen wird daher nicht bis zur Verabschiedung der nächsten finanziellen Vorausschau im Jahr 2013 ruhen können. Bereits bei den Verhandlungen des Europäischen Rats 2005 wurde die Kommission gebeten, eine alle Aspekte der EU-Ausgaben umfassende Analyse, inklusive der Gemeinsamen Agrarpolitik, aber auch des britischen Budgetrabatts, durchzuführen und darüber 2008/2009

einen Bericht vorzulegen. Auf Basis dieses Reports kann dann der Europäische Rat die dringend notwendigen Entscheidungen fällen, wobei auch die Vorbereitungsarbeiten für die nächste Finanzplanung ab 2014 berücksichtigt werden.

Schnell zeigten sich allerdings bereits im Jahr 2005 Interpretationsdivergenzen in dieser Frage. Der damalige französische Staatspräsident Chirac bezeichnete diese Budgetüberprüfung nur als „Feigenblatt“, um die britischen Budgetkonzessionen verstecken zu können. Er wollte jegliche



Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf einen Zeitpunkt nach 2014 verschieben. Die Briten sahen in dieser Budgetüberprüfung 2008/2009 hingegen die Basis für eine substanzielle Reform der Ausgaben-seite des Budgets noch vor 2014.

Der Gong für eine vorzeitige Wiederaufnahme der Diskussionen über das EU-Budget schlägt schon jetzt mit der alle Aspekte umfassenden [Internetdiskussion](#) der Europäischen Kommission über die mittel- bis langfristigen Ausgabenprioritäten der Union.

II

Kommission bereitet Budgetüberprüfung vor

Die Kommission sieht in der Budgetüberprüfung eine einmalige Chance, die umfangreichen EU-Budgetfragen ohne Verhandlungsdruck in einer Generaldebatte „ohne Tabus“ zu führen. Die Kommission wird nach diesen breit konzipierten Diskussionen einen Vorschlag für den neuen Budgetrahmen ab 2014 kaum vor Herbst 2009 vorlegen, dann bereits in ihrer neuen Besetzung.

Für die von der Kommission gewünschte Generaldebatte wird zuerst ein „health check“ der Gemeinsamen Agrarpolitik durchgeführt werden. Neben der Agrarpolitik wird auch die Struktur- und Kohäsionspolitik und deren Funktionieren im Rahmen der auf 27 Mitglieder vergrößerten Europäischen Union diskutiert werden müssen. Der vierte [Kohäsionsbericht](#) vom Mai dieses Jahres enthält die nötigen Grundlagen für eine solche Diskussion.

Ausgangspunkt für die dann anstehenden Reformen sollten meines Erachtens vier Überlegungen sein:

- Das aktuelle System ist intransparent, komplex und ungerecht.
- Die Reformen bei Einnahmen und Ausgaben bedingen einander.
- Über alle Rabatte muss diskutiert werden.
- Eine zusätzliche einkommen- oder lohnsummenabhängige Steuer für die EU steht nicht zur Diskussion.

Natürlich ist allen Beteiligten nur zu gut bewusst, dass eine über Jahrzehnte gewachsene Struktur nicht einfach zu verändern sein wird. Dennoch halte ich es nicht für richtig, dass 90 Prozent des EU-

Budgets aus den nationalen Haushalten stammen.

Die EU braucht dringend neue Eigenmittel. Früher waren das 50 Prozent – wie bereits ausgeführt – aus Zolleinnahmen. Wir sollten über Dinge nachdenken, die derzeit überhaupt nicht besteuert werden und eigenmitteltauglich werden könnten.

III

Tabulose Diskussion

Sollte es im Zuge der Reformüberlegungen nicht gelingen, zu einem neuen Haushaltsmechanismus zu kommen, werden sich die Regierungen spätestens 2011 „an die Gurgel gehen“, wie ich es bereits 2005 prophezeite (Süddeutsche Zeitung 31.12.2005).

Deshalb habe ich bei Vorstellung des Programms der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im [Europäischen Parlament am 18. Januar 2006](#) betont, dass die Finanzielle Vorausschau ein besonders wichtiges Thema für die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament ist:

„Eine stärkere Eigenfinanzierung ist vielleicht nicht populär, aber notwendig.“

„Die Finanzielle Vorausschau, auf sieben Jahre angelegt, bringt Sicherheit und Planbarkeit. (...) Ich sage es hier ganz deutlich: Wir stoßen an Grenzen, wenn wir aus nationalen Budgets immer mehr Ausgaben herausschneiden. Auf diese Weise werden wir das letzte Mal eine Finanzielle Vorausschau zusammen gebracht haben. (...) Ich sage jetzt auch etwas, dem vielleicht nicht alle von Ihnen zustimmen werden: Europa braucht eine stärkere Eigenfinanzierung. Es geht nicht, dass wir aus den nationalen Budgets alles nehmen, was wir für Europa brauchen. Dann kommen wir genau in diese unglückliche

Spannung zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern. Eine stärkere Eigenfinanzierung ist vielleicht nicht populär, aber notwendig. Auch Kommissionspräsident Barroso sieht das ganz ähnlich. Die Kommission muss alle diese Aspekte beim Review 2008/9 auf den Tisch legen. (...) Es kann z. B. nicht angehen, dass kurzfristige Finanzspekulationen überhaupt nicht besteuert werden. Es kann nicht angehen, dass der Verkehr in der Luft oder per Schiff überhaupt nicht besteuert wird. Ich bitte die Kommission, diese Themen in den Review mit einzubeziehen. Ich bitte auch das Europaparlament um Unterstützung: Wer ein starkes Europa will, darf sich nicht scheu um diese Frage herumdrücken.“

Eine größere finanzielle Beweglichkeit verschafft uns mehr politische Beweglichkeit. Diese benötigen wir, damit die EU ihren globalen Verpflichtungen in ausreichendem Maße nachkommen kann.

IV

Eine Welt – Europas besondere Verantwortung

Die Europäische Union ist die größte Wirtschaftsunion der Welt, größter Geber in Sachen humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe und Garant für Stabilität, Demokratie und Menschenrechte. Europa muss noch stärker als in der Vergangenheit alle Anstrengungen darauf verwenden, ein wirklicher Global Player zu werden.

Bereits heute ist Europa im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit den ärmsten Staaten der Welt besonders aktiv und leistet mehr als die USA oder die Länder Asiens. Ein besonderer Schwerpunkt ist Afrika. Krieg, Unterdrückung, Hunger, vermeidbare Krankheiten, die Situation der Frauen und der Kinder, Entwicklung des Handels, Ausbau der Infrastruktur, Bildung und Umwelt sind die wichtigsten Themenbereiche, in denen sich die Eu-

ropäische Union und ihre Mitgliedsstaaten engagieren. Wir bekennen uns zu den [Millenniumszielen der UNO](#), wie sie zuletzt auf dem Gipfel im September 2005 behandelt wurden.

„Die ökosoziale Marktwirtschaft ist unsere Antwort auf den american way of life.“

Entwicklungszusammenarbeit darf sich dabei nicht auf Katastrophenhilfe beschränken, sondern soll eine nachhaltige Entwicklung in den Ländern selbst ermöglichen. Das ist nicht nur ein humanitäres Anliegen, das liegt auch in unserem eigenen Interesse. Wir haben nur diese EINE Erde, wir sind direkt und indirekt von Entwicklungen in den fernsten Ländern betroffen. Wir wollen und müssen daher dazu beitragen, dass die Menschen auch in den am wenigsten entwickelten Ländern eine lebenswerte Perspektive in ihrer Heimat haben.

Wir unterstützen daher die Initiative für einen [Globalen Marshall-Plan](#) als wichtigen Partner auf dem Weg zu dem langfristigen Ziel einer weltweiten ökosozialen Marktwirtschaft.

Die europäische Form der ökosozialen Marktwirtschaft ist das erfolgreiche europäische Integrationsmodell. Ihr Wesen besteht in der Synthese zwischen wettbewerbsfähiger Wirtschaft, sozialer Fairness und ökologischer Verantwortung.

Die ökosoziale Marktwirtschaft ist unsere Antwort auf den „american way of life“, sie ist unser europäisches Erfolgsmodell und die Antwort auf die Herausforderungen der globalisierten Welt. Diesem Modell gehört weltweit die Zukunft, weil es die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist, die dem Menschen auch unter veränderten Bedingungen am besten gerecht wird. Denn die ökosoziale Marktwirtschaft weiß, dass nur eine freie Wirtschaftsordnung „mit Geländer“ dem Einzelnen wie auch

dem Ganzen Halt, Sicherheit, Orientierung und letztlich wieder Freiraum für Wachstum und Wohlstand geben kann.

V

Eine neue Initiative

Ein klares Bekenntnis zur aktiven Gestaltung der fortschreitenden Globalisierung ist ebenso notwendig wie konkrete Maßnahmen, um die Millenniumsziele der Vereinten Nationen zu realisieren. Ich habe mich deshalb in aller Deutlichkeit für eine Devisentransaktionssteuer ausgesprochen, um durch eine autonome Finanzierungsquelle mehr Unabhängigkeit von nationalen Budgets zu erlangen.

Ursprünglich wurde die Union primär durch Zolleinnahmen und Abschöpfungen finanziert und nur der verbleibende Rest wurde durch nationale Beiträge auf Basis des BNE getragen. Die BNE-Einnahmen machten 1989 etwa ein Zehntel der Eigenmittel aus. Mit Ende der laufenden Finanzperiode im Jahr 2013 wird der Anteil auf drei Viertel angestiegen sein. Dies liegt nicht zuletzt im Rückgang der mehrwertsteuerabhängigen Einnahmen, sowie der traditionellen Eigenmittel (insbesondere Zolleinnahmen, die im Rahmen der GATT- und WTO-Liberalisierungsrunden stark zurückgingen und -gehen) begründet. Die Restgröße BNE-Einnahmen muss daher bei einem auch nur leicht steigenden Haushalt an-

teilsmäßig stark steigen. Es stellt sich heute die Frage, ob EU-Einnahmen nicht auf eine solidere Basis gestellt werden sollten.

Ergebnis dieser gesamten Überlegungen ist zunächst eine gemeinsame Initiative aller Fraktionen im österreichischen Nationalrat. Am 27. April 2006 wurde ein Entschließungsantrag der vier Parlamentsfraktionen zur Prüfung steuerlicher Maßnahmen zur Finanzierung supranationaler Aufgaben wie die Eigenfinanzierung der Europäischen Union und die Entwicklungszusammenarbeit erfolgreich in den Nationalrat eingebracht.

Ausgewählte Vorschläge zur Reform des EU-Budgets

März 2007 Bericht zur Neubeurteilung des EU-Finanzrahmens 2008/2009
Europäisches Parlament, Lammassoure-Bericht

- Bis 2013: **Abschaffung von Ausnahmenregelungen** (z.B. Briten-Rabatt), jeder Staat soll ca. 1% seines Bruttonationaleinkommens besteuern
- Ab 2014: **Mehr Eigenfinanzierung statt nationaler Beitragsleistungen**
Möglichkeiten: Festgelegter Mehrwertsteueranteil, Anteile an Unternehmensbesteuerungen, Besteuerung des Energieverbrauchs, Tobin-Steuer, Transport- und Telekommunikationssteuer, Gewinne der Europäischen Zentralbank

November 2005 „Die Vereinigten Staaten von Europa - Manifest für ein neues Europa“
Guy Verhofstadt, belgischer Premierminister

- **EU-Steuer**, um Europa unabhängiger von den nationalen Haushalten zu machen
- **Aufkommensneutralität**: Wenn Mitgliedstaaten durch geringere EU-Beiträge Geld einsparen, soll dies durch Steuersenkungen den Bürgern zugute kommen

Dezember 2003 „Brief der Sechs“ an die Kommission
„Gruppe der Nettozahler“
Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Schweden

- Gegen relativen Anstieg des EU-Haushalts
- Die **Ausgaben sollen** auf maximal 1% des akkumulierten EU-Bruttonationaleinkommens **beschränkt werden**

Juli 2003 Sapir-Bericht
Wirtschaftswissenschaftliche Expertengruppe, eingesetzt von Kommissionspräsident Prodi

- Kritik an EU-Ausgabenpolitik und Vorschläge zu deren Umgestaltung
- **Reduktion der EU-Subventionen**, insbesondere in der Agrarpolitik
- **Veränderung der Konvergenzpolitik**: Statt Regionen sollen die Länder mit Entwicklungsrückstand gefördert werden. Sie sollen dabei mehr Freiheit bei der Verwendung der Mittel erhalten
- **Stärkere Eigenfinanzierung** durch Quellen mit klarem EU-Bezug

Zur Erreichung der UN-Millenniumsziele ist ein erhöhter Mitteleinsatz notwendig. Um diese Finanzierung abzusichern und von den nationalen Budgets unabhängig zu machen, sind autonome Finanzquellen zu schaffen.

In diesem Entschließungsantrag, der derzeit parlamentarisch beraten wird, fordern die Fraktionen im Nationalrat die österreichische Bundesregierung auf, „in Fortsetzung ihrer bisherigen Initiativen im Rahmen der europäischen Institutionen die Durchführbarkeit einer EU-weiten Steuer wie z. B.:

- einer Devisentransaktionssteuer,
- einer Steuer im Bereich des Flugverkehrs, des Schiffsverkehrs, natürliche Ressourcen, etc.

zu überprüfen und sich für einheitliche Umsetzungsschritte - ohne die Lissabon-Ziele zu gefährden - einzusetzen.

Die lukrierten Finanzmittel sollen einem EU-Fonds zugeführt werden, aus dem die Aufteilung für supranationale Aufgaben wie EU-Eigenfinanzierung und Entwicklungszusammenarbeit ausgewogen erfolgt.

Die Umsetzung soll auf einer EU-Richtlinie basieren und verpflichtend für alle EU-Mitgliedsstaaten sein. Die autonomen Eigenmittelquellen sollen unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit und des freien Wettbewerbes beurteilt werden. Die Einführung einer EU-weiten Steuer muss im europäischen Kontext angedacht und so implementiert werden, dass es zu keiner Störung des Wettbewerbs kommt. Es soll zu keiner Mehrbelastung der Bürger führen, sondern durch gleichzeitige Senkung der Mitgliedsbeiträge neutral erfolgen.“

VI

Sicherheit exportieren

Sicherheit ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Die Bewahrung oder Wiederherstellung von Sicherheit hat in der Wertehierarchie der Menschen einen hohen Stellenwert. Der Wunsch nach Sicherheit drückt eine elementare Hoffnung moderner Gesellschaften aus.

Sicherheit nach außen und Sicherheit nach innen eines Gemeinwesens zu garantieren, ist zunächst Aufgabe nationalstaatlicher Instanzen. Allerdings kann Sicherheitspolitik heute weder ausschließlich national noch ressortspezifisch betrieben werden, sondern sie erfordert internationale und ressortübergreifende Koordination und Kooperation.

Im Zuge der Haushaltsreform der Europäischen Union sollte deshalb auch mittelfristig hinterfragt werden, ob entsprechende Politiken - besonders im Feld der Außen- und Sicherheitspolitik - unter den gegebenen Umständen ausreichend finanziert sind.

Die EU wird mit zahlreichen Risiken für Sicherheit und Stabilität in ihrer näheren und weiteren Nachbarschaft konfrontiert. Auf globaler Ebene bestimmen Konfliktformationen die Lage, die von der Professionalisierung des internationalen Terrorismus über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis hin zu regionalen Krisen und Konsequenzen von Staatsversagen reichen.

„Ist Außen- und Sicherheitspolitik ausreichend finanziert?“

Die neuen Bedrohungen machen es notwendig, dass wir uns auch außerhalb Europas, am Ausgangspunkt dieser Entwicklungen engagieren. Sollten wir nicht in der Lage sein, Sicherheit zu exportieren, könnten wir uns damit konfrontiert sehen, Unsicherheit zu importieren.

Jede dieser Bedrohungen erfordert eine Kombination von Instrumenten. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen kann durch Ausfuhrkontrollen eingedämmt und mit politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Druckmitteln bekämpft werden, während gleichzeitig auch die tieferen Ursachen angegangen werden. Zur Bekämpfung des Terrorismus kann eine Kombination - mit abgestufter Vorgehensweise - aus diplomatischen, wirt-

schaftlichen Mitteln, aus Aufklärungsarbeit sowie polizeilichen, justiziellen und militärischen Mitteln erforderlich sein. In gescheiterten Staaten können militärische Mittel zur Wiederherstellung der Ordnung und humanitäre Mittel zur Bewältigung der Notsituation erforderlich sein. Regionale Konflikte bedürfen politischer Lösungen, in der Zeit nach Beilegung des Konflikts können aber auch militärische Mittel und eine wirksame Polizeiarbeit vonnöten sein. Wirtschaftliche Instrumente dienen dem Wiederaufbau, und ziviles Management trägt zum Wiederaufbau einer zivilen Regierung bei.

VII

Die Vision globaler Verantwortung

Die Vision und zukünftige Verantwortung der EU muss es also daher sein, aufbauend auf der Stabilität innerhalb der Grenzen der EU, eben diese Stabilität in das geopolitische Umfeld, aber auch in die fernere Nachbarschaft der EU zu transportieren und nachhaltig zu implementieren. Wer das Umfeld, wer auch die fernere Nachbarschaft stabilisiert, sichert den Frieden Europas im 21. Jahrhundert.

Um dieses Projekt in all seinen Dimensionen umsetzen zu können, brauchen wir aber den entsprechenden finanziellen Spielraum. Darum ist eine Reform von Europas Finanzen dringend nötig.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

dominik.hierlemann@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81537

joachim.vannahme@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81421

Centrum für angewandte Politikforschung
Maria-Theresia-Straße 21
D-81675 München
www.cap.uni-muenchen.de

matthias.chardon@lrz.uni-muenchen.de
Telefon +49 89 2180 1334

sarah.seeger@lrz.uni-muenchen.de
Telefon + 49 89 2180 1375

ISSN 1865-7451

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2007/07

Den Weisen einen Rat
*Matthias Chardon, Dominik Hierlemann,
Sarah Seeger*

spotlight europe # 2007/06

A Time to Take Action: Europe's
Responsibility in the Middle East
Almut Möller

spotlight europe # 2007/05

Testfall Energie
Stefani Weiss

Alle Ausgaben des "spotlight europe"
stehen im Internet als Download bereit:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight