

Kohäsionspolitik und Lissabon-Strategie im EU-Haushalt – Konflikte und Vereinbarkeit

Iain Begg

Vor dem Hintergrund der aktuellen Auseinandersetzungen zum EU-Haushalt sind Fragen der Vereinbarkeit unterschiedlicher Zielsetzungen, wie sie in der Kohäsionspolitik und der Lissabon-Strategie zum Ausdruck kommen, besonders wichtig, aber auch spannungsreich. Lassen sich „Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und territoriale Zusammenarbeit“ mit den Zielen von „mehr Wachstum und Beschäftigung“ vereinbaren? Besteht nicht ein Konflikt zwischen der Forderung nach mehr Wettbewerbsfähigkeit und der nach mehr Gleichheit? Vor dem Hintergrund der Budgetengpässe werden Vorschläge für eine mittelfristige Reform des EU-Haushalts vorgelegt, die den unterschiedlichen Zielen zumindest teilweise gerecht werden sollen.

1

Einführung

Als der Europäische Rat im Juni 2005 in Uneinigkeit endete, war in den Schlagzeilen vom unnachgiebigen Festhalten *Tony Blairs* am „Brittenrabatt“ und *Jacques Chiracs* verweigerter Unterstützung für Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu lesen. Aber hinter dieser Verhandlungsrunde der unnachgiebigen Gesten steht eine grundlegendere Frage, nämlich die nach der künftigen Ausrichtung nicht nur des EU-Haushalts, sondern auch der Rolle „Europas“ in der Wirtschaftspolitik.

In den ersten Monaten des Jahres hatte die wachsende Bestürzung über das langsame Wirtschaftswachstum und das offensichtliche Scheitern der wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Lissabon-Strategie, die vor fünf Jahren in Zeiten eines sehr viel stabileren Wirtschaftswachstums gestartet worden war, einen Neustart dieser Strategie zur Folge. In den Schlussfolgerungen der Präsidentschaft vom Juni 2005 wurde daran erinnert, dass „der Europäische Rat [...] es im März 2005 für unabdingbar gehalten [hat], der Lissaboner Strategie unverzüglich neue Impulse zu geben und die Prioritäten auf Wachstum und Beschäftigung auszurichten. Er gelangte zudem zu dem Schluss, dass zur Erreichung dieses Ziels verstärkt alle geeigneten einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel – einschließlich der Kohäsionspolitik – in den drei Dimensionen der Strategie [...] mobilisiert [...] werden müssen“ (Europäische Kommission 2005).

Mit dem Neustart der Lissabon-Strategie sollte die Politik sehr viel stärker auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet

werden, was implizierte, dass der sozialen und der Umweltdimension in der wirtschaftlichen Entwicklung weniger Bedeutung zugedacht wurde. In einem Teilabschnitt hieß es, alle EU-Politiken sollten sehr viel expliziter auf diese Lissabon-Ziele ausgerichtet werden. Grundsätzlich wird daher angenommen, dass der neue Finanzrahmen für 2007–2013 und die nächste Runde der Strukturfonds, ebenso wie andere Gemeinschaftsmaßnahmen, einen sehr viel stärkeren Lissabon-Charakter erhalten werden. Die gesonderten beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sollen künftig in einem Paket von „integrierten Leitlinien“ zusammengefasst werden.

Einige mögen dies zwar als eine spürbare Neuorientierung der Politik betrachten, aber es entstehen dadurch mehrere Probleme. Insbesondere haben viele der betroffenen Gemeinschaftspolitiken unterschiedliche Ziele. Die Kohäsionspolitik – die Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, deren Instrument die Strukturfonds sind – dient z. B. ausdrücklich der Begünstigung bestimmter sozialer Gruppen und der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in weniger wettbewerbsfähigen Regionen. Als solche eignet sie sich nicht unbedingt zur Förderung einer Wettbewerbsagenda. Die GAP dient der Förderung der Ernährungssicherung und, in zunehmendem Maße seit der letzten GAP-Reform in den Jahren 2002/2003, der Stabilisierung des landwirtschaftlichen Einkommens, während sie gleichzeitig die landwirtschaftliche Entwicklung stärken soll. Auch hier ist schwer zu erkennen, wie eine Vereinbarkeit mit der Lissabon-Strategie erreicht werden kann.

Es besteht also eine Spannung zwischen der Frage nach der Umsetzung der Aus-

richtung der „neuen“ Lissabon-Strategie und der Frage, welche Kompromisse gemacht werden müssen. Sowohl die Haushalts- als auch die Kohäsionspolitik werden in dieser Hinsicht besonders empfindlich reagieren und interessante Präzedenzfälle liefern. Der vorliegende Beitrag betrachtet daher das anhaltende Ringen um den Haushalt und die Verhandlungen rund um die Kohäsionspolitik aus der Perspektive der Lissabon-Strategie. Er beginnt mit einer Zusammenfassung der aktuellen Haushaltsdebatten und deren voraussichtlichem Ausgang, betrachtet anschließend die Situation in der Kohäsionspolitik und die Lissabon-Agenda und endet mit der Diskussion einiger Alternativen.

2

Konflikte um den EU-Haushalt

Der EU-Haushalt ist eine politische Kuriosität und weist mehrere paradoxe Eigenschaften auf. Er löst starke Emotionen aus, sobald er beschlossen werden muss, steht dann aber über mehrere Jahre hinweg nicht mehr auf der Agenda. Politische Führungskräfte lassen sich auf Nahkämpfe ein, um

Iain Begg, Professor am European Institute, London School of Economics and Political Science. Arbeitsschwerpunkte: Europäische Integration, Europäische Beschäftigungspolitik.
e-mail: Iain.Begg@lse.ac.uk

Übersetzung: Andrea Tonk, Köln

ihre Einnahmen aus dem Haushalt zu verteidigen, obwohl dieser kaum 1 % des EU-Bruttoinlandsprodukts (BIP) und gerade einmal 2,5 % der gesamten öffentlichen Ausgaben in der EU-25 ausmacht. Seit er im Wesentlichen in seiner jetzigen Form besteht, fließt der größte Teil des Haushalts in lediglich zwei Politikbereiche, nämlich die GAP und die Kohäsionspolitik, während die EU-Mittel für die meisten anderen Politikbereiche (mit Ausnahme der Forschung) finanziell bisher noch kaum von Bedeutung sind.

Erklärt werden können diese Besonderheiten damit, dass sich die Mitgliedstaaten im Großen und Ganzen unwillig zeigen, der supranationalen Ebene wirkliche Ausgabenbefugnisse zu übertragen. Üblicherweise wird selbst in finanzpolitisch dezentralisierten Ländern ein wesentlicher Teil der öffentlichen Ausgaben von der zentralen Ebene kontrolliert. Auch die Steuereinzahlung fällt hauptsächlich in deren Zuständigkeit. Die US-Bundesregierung gibt z. B. etwa 20 % des US-BIP aus, das bedeutet zwanzigmal soviel wie die EU. Daher kann der US-Bundshaushalt eine bedeutende Rolle für die makroökonomische Stabilisierung übernehmen, was den EU-Institutionen verwehrt wird. Sogar sehr vorsichtige Vorschläge zur Errichtung eines begrenzten „Pufferfonds“ durch die EU, der zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen eingesetzt werden könnte (eine Variante eines solchen Pufferfonds wurde von Finnland errichtet), gelten als völlig inakzeptabel.

Darüber hinaus wird der EU-Haushalt streng kontrolliert (dennoch gibt es regelmäßig Beschwerden über Betrug und Missmanagement). Seit 1988 wird er innerhalb eines mittelfristigen Finanzrahmens festgelegt, der, wenn er einmal bewilligt ist, sehr strikte Ausgabengrenzen für die verschiedenen Haushaltsrubriken vorschreibt. Der aktuelle Finanzrahmen wurde im März 1999 beschlossen und gilt bis Ende 2006. Dieses Thema steht erneut auf der politischen Agenda, weil der neue Finanzrahmen für den 7-Jahres-Zeitraum von 2007 – 2013 festgelegt werden muss. Wegen dieser mittelfristigen Festsetzung verschwindet der Haushalt anschließend für längere Zeit wieder aus dem politischen Blickfeld.

Warum löst der EU-Haushalt dann so viele Konflikte aus?

(1) Alle Mitgliedstaaten versuchen natürlich, ihre nationalen Interessen einzubrin-

gen, weniger in den Haushalt einzuzahlen und mehr herauszubekommen. Für die reicheren Länder bedeutet dies meist, dafür zu sorgen, dass ihre Nettobeiträge so gering wie möglich ausfallen, während die Nettoempfänger versuchen, möglichst viele Mittel aus den Ausgabenprogrammen zu erhalten, für die sie sich qualifizieren. Die Bruttoszahlen in den Haushalt erfolgen in etwa proportional zum Bruttonationaleinkommen (BNE; früher Bruttosozialprodukt) des jeweiligen Mitgliedstaates. Die Ausgaben der Gemeinschaft sind jedoch von Land zu Land sehr unterschiedlich. Diese Unausgewogenheit ist eine Folge von politischen Entscheidungen, einige Länder zu begünstigen – dies trifft auf die Kohäsionspolitik zu oder entsteht, weil die Länder ihre Wirtschaftsstruktur an die Gelder aus dem Haushalt anpassen – ein offensichtliches Beispiel hierfür ist die GAP. Ungleiche Zuwendungen können auch dadurch entstehen, dass einige Länder bessere Voraussetzungen mitbringen, um sich einen überproportionalen Anteil der Gemeinschaftsausgaben zu sichern, weil sie effektiver um die Mittel konkurrieren können – dies gilt insbesondere für die Forschungsmittel, die im Wettbewerb vergeben werden.

Am deutlichsten äußern sich die „Wozahl-wieviel“-Debatten beim im Jahr 1984 eingeführten Britenrabatt. Nach langen Auseinandersetzungen wurde eine übermäßige Diskriminierung Großbritanniens durch die EU-Politik und insbesondere durch die GAP eingeräumt. Tatsächlich jedoch war Großbritannien seit der Vereinbarung der Rabattformel (die, vereinfacht ausgedrückt, eine Erstattung von zwei Dritteln des fälligen Nettobeitrags vorsieht) immer Nettozahler. Im gleichen Zeitraum war als einziges weiteres Land lediglich Deutschland immer Nettozahler. Mit der EU-Erweiterung und der Weiterentwicklung der politischen Details wurden weitere Mitgliedstaaten zu Nettozahlern. Inzwischen zahlen mehrere Länder höhere Nettobeiträge als Großbritannien und erheben ebenfalls Anspruch auf einen Rabatt. Vier weitere Länder (Österreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden) erhalten mittlerweile tatsächlich Teilrabatte, weil ihnen drei Viertel ihres Anteils zur Finanzierung des „britischen Abschlags“, wie er offiziell bezeichnet wird, erlassen werden. Dennoch wird die misslungene Einigung im Juni u.a. damit begründet, dass Länder wie die Niederlande und Schweden

die von ihnen geforderten Zahlungen als zu hoch empfanden.

(2) Die EU hat sich selbst verändert. Als die aktuelle Haushaltsstruktur 1988 festgelegt wurde, war die Wirtschafts- und Währungsunion noch ein fernes Ziel. Wenn der neue Finanzrahmen umgesetzt wird, wird sie jedoch schon länger als ein halbes Jahrzehnt in Kraft sein. Die Erweiterung der EU auf 25 Mitglieder und der in Kürze anstehende Beitritt zweier weiterer Länder (Rumänien, Bulgarien) haben bedeutende Veränderungen der wirtschaftlichen Landschaft der EU zur Folge. Die zehn plus zwei neuen Mitglieder sind wesentlich ärmer als der EU-Durchschnitt und erwarten folglich mehr Gelder aus dem Haushalt, insbesondere aus den Strukturfonds.

Dagegen werden die neuen Mitgliedstaaten nicht viel in den Haushalt einzahlen, denn ihr Gesamt-BIP ist im Vergleich mit dem der EU als Ganzes gering und die Bruttobeiträge von etwa 1 % eines geringen BIP reichen nicht sehr weit. Wenn Polen, Ungarn, die Slowakei usw. mehr Gelder erhalten, stehen darüber hinaus weniger Mittel für die derzeitigen Nutznießer zur Verfügung, zu denen Portugal und Griechenland und selbst Regionen in Großbritannien und Deutschland zählen (hier insbesondere die Regionen in den östlichen Bundesländern, die heute Gelder aus den Strukturfonds beziehen). Es überrascht nicht, dass diese voraussichtlichen Verlierer schnell Einwände erhoben haben, und zwar nicht zuletzt, weil sie in absoluten Zahlen nicht besser dastehen als vor der Erweiterung wie anhand der neuesten Daten hinsichtlich der Pro-Kopf-Einkommen zu erkennen ist (Eurostat 2005).

(3) Die Verteilung der EU-Ausgaben auf die einzelnen Politikbereiche ist strittig, wobei hier zwangsläufig die Frage im Mittelpunkt steht, ob der weiterhin hohe Anteil für die GAP zu rechtfertigen ist. Obwohl mehrere Agrarreformen den Anteil der Agrarausgaben am Gesamthaushalt reduzieren, werden sich die realen Ausgaben bis 2013 nicht verändern, solange die Bedingungen eines 2002 erzielten Abkommens eingehalten werden. Diesbezüglich haben insbesondere die Auseinandersetzungen zwischen *Blair* und *Chirac* sehr an Schärfe gewonnen. Die britische Seite wehrt sich anzuerkennen, dass die GAP-Reformen von 2003 sehr weitreichend sind, insbesondere was das Auslaufen (Phasing-

out) der Zuschüsse betrifft, welche früher die berühmten Butterberge und Milchseen zur Folge hatten. Die Gegner der GAP können darauf hinweisen, dass sich der GAP-Haushalt trotz der Reformen nicht verringern wird. Auf französischer Seite verhindert eine Kombination aus mächtiger Agrarlobby und mangelnder Kooperation, auch andere Interessen wahrzunehmen.

(4) Schließlich stellt sich die Frage, ob es nicht Zeit für eine radikale Neugestaltung des Haushaltes ist, um so Wirtschaftsreformen und Wirtschaftswachstum zu fördern. Dies ist die Ansicht einiger reicherer Mitgliedstaaten und scheint auch mit der Agenda zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Barroso-Kommission in Einklang zu stehen. Die Frage, ob der Haushaltsumfang für eine sehr viel stärker integrierte EU ausreichend ist, steht allerdings nicht zur Diskussion (Begg 2005).

3 Kohäsionspolitik

Die Gewährleistung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zählt zu den grundlegenden Zielen der EU und ist in Artikel 2 des EU-Vertrages festgeschrieben. Die Kohäsionspolitik ist daher keine Ermessenssache, sondern Pflicht. Obwohl sie in den vergangenen 20 Jahren zahlreichen Neuerungen unterlag, blieben die Grundzüge dieser Politik weitgehend konstant. Unter Anwendung von Auswahlkriterien, die relativen Wohlstand widerspiegeln, fließen die meisten Mittel in die ärmsten Regionen, um dort die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, während die Beträge, die für die Sozial- und Beschäftigungspolitik (hauptsächlich gerichtet auf Ausbildungsinitiativen und Unterstützung zur Eingliederung) und die Förderung spezieller Ziele, wie die territoriale Zusammenarbeit, bereitgestellt werden, geringer ausfallen.

Die scheidende Prodi-Kommission machte ihre Präferenz für eine neue Kohäsionspolitik deutlich, die den Fokus auf drei Ziele richtet:

- Konvergenz,
- regionale Wettbewerbsfähigkeit
- territoriale Zusammenarbeit (Europäische Kommission 2004).

Die neue Schwerpunktsetzung auf die Lissabon-Strategie bedeutet jedoch, dass nun versucht werden muss, in der Kohäsionspolitik die Ziele der Wettbewerbsfähigkeit/Beschäftigungsförderung und der Gleichheit miteinander zu vereinbaren, wobei bei der Neuausrichtung implizit eine stärkere Betonung der Wettbewerbsfähigkeit vorgezogen werden soll.

Das *Konvergenzziel* ist auf die rückständigsten Regionen gerichtet, deren Wachstumsraten gesteigert werden sollen, sodass sie sich beim Pro-Kopf-BIP dem Gemeinschaftsdurchschnitt annähern. Wie schon in früheren Runden der Kohäsionspolitik wird die Grenze für den Anspruch auf Förderung bei 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts festgesetzt. In der Praxis bedeutet dies, dass sich nahezu alle förderfähigen Regionen in den neuen Mitgliedstaaten befinden. Ein weiteres Dilemma resultiert aus der Tatsache, dass der Zugang der 10 neuen Mitgliedsstaaten das durchschnittliche BIP pro Kopf gesenkt hat und somit Regionen, die beim EU-15-Durchschnitt unter der Förderschwelle lagen, nun darüber liegen. In Deutschland z. B. hatte die Region Leipzig 2001 ein BIP, das bei 70,6 % des EU-15-Durchschnittes pro Kopf lag, aber verglichen mit der EU-25 nunmehr bei 77,4 % und somit über der Schwelle als Konvergenzregion liegt. Die Kommission hat diesen „statistischen Effekt“ erkannt und Vorschläge auf den Tisch gelegt, die eine Verlängerung der Unterstützung für die „Phasing-out“-Regionen vorsehen. Weniger als die Hälfte aller Regionen der EU-15, die bislang zu den Ziel-1-Regionen zählten, werden in Zukunft förderfähig sein, wenn die Gesetze strikt angewendet werden.

Das zweite Ziel besteht in der Stärkung der *Wettbewerbsposition* wohlhabenderer Regionen. Durch die Erarbeitung eines „Menüansatzes“ hat die Kommission versucht, den Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihres „Kohäsionsproblems“ mehr Ermessensfreiheit einzuräumen. Somit können diese den städtischen Verfall, die ländliche Entwicklung, entlegene Gebiete, eine spezifische Schwäche auf dem Arbeitsmarkt oder andere Problembereiche als Priorität festlegen. Das Wettbewerbsziel passt im Prinzip sehr gut in das Lissabon-Paradigma, da es als ein Versuch betrachtet werden kann, die spezifischen Mängel und Defizite auf der Angebotsseite zu beseitigen. Dennoch bleibt die spannungsreiche Frage, wie die Mitgliedstaaten das neue Ziel auslegen werden. Werden sie die Priorität

z. B. auf die Förderung von Innovationen legen, um auf diese Weise die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, selbst wenn dies wenig zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit beiträgt? In ähnlicher Weise könnte die Förderung von Gewinnern mit der Notwendigkeit zur Unterstützung der weniger Begünstigten in Konflikt stehen, wenn die Erfordernisse für mehr Wettbewerbsfähigkeit Vorrang vor Gleichheit und Gerechtigkeit hätten.

Ein weiteres Problem in Verbindung mit dem Wettbewerbsziel ist die Tatsache, dass hierfür voraussichtlich kaum finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Nach den jetzt auf dem Tisch liegenden Vorschlägen, die in ihrer Wirkung im Wesentlichen die alte Zielsetzung verfolgen, werden die meisten Mittel des Kohäsionshaushaltes aus politischen Gründen in das Konvergenzziel fließen, während für die Wettbewerbsfähigkeit nur ein kleiner Anteil vorgesehen ist. Wenn darüber hinaus die Haushaltsverhandlungen eine notwendige Kürzung des Kohäsionshaushaltes ergeben sollten, würde sich dies vermutlich am stärksten auf das zweite Ziel – die regionale Wettbewerbsfähigkeit – auswirken, sodass die verfügbaren Mittel noch sparsamer verteilt werden müssten. Tatsächlich haben einige Mitgliedstaaten nachgefragt, ob die Kohäsionspolitik überhaupt außerhalb der Konvergenzregionen angewandt werden soll.

Das dritte Ziel, die *territoriale Zusammenarbeit*, wird auf dem subjektiven Erfolg der Initiativen aufbauen, die im Rahmen der aktuellen Runde der Strukturfonds (INTERREG) durchgeführt werden und sich auf die spezifischen Probleme von Grenzregionen konzentrieren. Die Gelder aus dem Kohäsionshaushalt, die für dieses als nicht besonders kontrovers geltende Ziel bereitgestellt werden, werden relativ gering sein.

Zur Kohäsion gehört selbstverständlich mehr als nur die Struktur- und Kohäsionsfonds und dies könnte in zwei zentralen Aspekten wichtig sein. Erstens in Bezug auf die Frage, wie die nationalen und gemeinschaftlichen Politiken in Einklang gebracht werden, um wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Zur Einkommensumverteilung und um zu gewährleisten, dass die Unterschiede im Lebensstandard zwischen den einzelnen Regionen nicht zu groß werden, bedienen sich die Mitgliedsstaaten zahlreicher Politiken. Zum Beispiel werden in Deutschland im Rahmen des Solidar-

pakts beträchtliche Summen in die ärmeren Bundesländer transferiert und andere Mitgliedstaaten verfügen über ähnliche Mechanismen. Zum Zweiten geht es um die Frage, wie erreicht werden kann, dass die nationalen und die Gemeinschaftspolitiken in dieselbe Richtung gehen.

Die Kohäsionspolitik gründet auf der Annahme, dass die öffentlichen Investitionen in Form der Struktur- und Kohäsionsfonds dazu beitragen können, das Wachstum in den Regionen durch Veränderungen auf der Angebotsseite zu steigern. Dies geschieht durch den Ausbau der Infrastruktur, die Steigerung des Humankapitals und die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung. Dennoch bringen einige der für die Kohäsionspolitik infrage kommenden Ideen ein Problempotenzial mit sich. Sollten EU-Mittel eingesetzt werden, um z. B. die Versorgung mit Informations- und Kommunikationstechnologien zu verbessern, beispielsweise durch die Förderung der Breitbandtechnologie? Sollte sich die EU-Finanzierung auch auf die Bereitstellung von Venture Capital erstrecken? Dies führt zu einer allgemeineren Frage, nämlich ob (oder über welche Mechanismen) sich die Kohäsionspolitik mit Aktivitäten befassen sollte, die größtenteils in den Bereich der Privatwirtschaft gehören.

4

Der Lissabon-Ansatz für Reformen

Die ursprüngliche Lissabon-Agenda aus dem Jahr 2000 umfasste mehrere Bereiche der Angebotsseite, die auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet waren, einschließlich Forschung und Entwicklung, Innovation, Erhöhung der Beschäftigungsquote und Förderung des Unternehmertums. Aber sie maß auch dem sozialen Zusammenhalt und ebenso der produktiven Rolle des sozialen Schutzes ein starkes Gewicht bei. Mit der Einführung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung kam später die Umweltsäule als eine weitere Dimension hinzu. Schwierigkeiten bereiten diese Prozesse aber insofern, als für sie keine Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, sondern stattdessen die Mitgliedstaaten zum Handeln aufgerufen werden müssen. Im Rahmen des Verfahrens, das als offene Methode der Koordination bekannt geworden ist, war der

Konformitätsdruck auf die Mitgliedstaaten allerdings nicht groß. Anders als der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der zumindest förmliche Sanktionen vorsieht (selbst wenn sich diese als nur schwer durchsetzbar erwiesen haben), sah die Lissabon-Strategie weder Sanktionen noch Anreize vor.

Die Neuausrichtung der Lissabon-Strategie im März 2005 auf Wachstum und Beschäftigung sollte der Strategie mehr Schwung verleihen. Der Neustart verlangte neue nationale Reformprogramme, die im Oktober 2005 vorgelegt werden sollten – nur 9 der 25 Mitgliedsländer haben dies bisher getan und versprochen außerdem einen gemeinschaftlichen Aktionsplan. Problematisch ist aber, dass dabei nicht deutlich wurde, welche Maßnahmen die Gemeinschaftsebene ergreifen kann. Im aktuellen Finanzrahmen ist keine Haushaltlinie „Lissabon“ vorgesehen. Die Vorschläge, die für die kommenden sieben Jahre Mittel für „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ vorsehen, kopieren weitgehend frühere Ausgabenmuster. Sie umfassen den Kohäsionshaushalt und die GAP sowie Mittel für die Forschung. Da es jedoch immer wahrscheinlicher wird, dass die Haushaltsverhandlungen zu dem Ergebnis kommen, dass der Haushalt wesentlich niedriger ausfallen muss als von der Kommission vorgeschlagen, verstärken sich die Zweifel hinsichtlich der Erwartungen, die mit den Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Lissabon-Agenda verknüpft werden können.

Sowohl der „Sapir-Bericht“ – eine im Auftrag von *Romano Prodi* 2003 veröffentlichte Studie über die Dynamik der EU – als auch der Kok-Bericht über die Lissabon-Strategie hatten Einfluss auf den Neustart dieser Strategie. Vor allem *Sapir* sprach sich für Änderungen im Haushalt und Maßnahmen zur Förderung des Wachstums aus (Kok 2004). Der Bericht enthielt allerdings keine weitergehenden Angaben über eine mögliche Neuverteilung der EU-Mittel.

Daher ist es interessant, zu überlegen, welche Art von Maßnahmen möglicherweise als wachstumsfördernd betrachtet werden und wie die EU-Ebene mit einbezogen werden könnte, falls eine überzeugende „Einkaufsliste“ erstellt werden kann. Eine gewisse Anleitung zur Klärung, welche Arten von Politik in einem Mehrebenensystem, vorzugsweise auf höheren Regierungsebenen, entschieden werden, kann die Wirtschaftstheorie und hier vor allem

die Theorie des Fiskalföderalismus bieten (Oates 1999). Es ist sinnvoll, der europäischen Ebene die Verantwortung für einen Politikbereich zu übertragen, wenn dadurch eine Verdopplung verhindert wird oder die Ausgaben in einem Land auch Vorteile für andere Länder mit sich bringen oder wenn diese Politik auf europäischer Ebene effizienter durchgeführt werden kann, da möglicherweise Größenvorteile erzielt werden können.

Einige EU-Politiken entsprechen diesem Grundsatz – Infrastrukturnetze und die Forschung sind in dieser Hinsicht die „üblichen Verdächtigen“. Aber bislang wurden sie auf EU-Ebene nur unzureichend finanziert, sodass sie lediglich eine marginale Wirkung hatten. Andere EU-Politiken, wie z. B. die GAP, können nicht so einfach aus theoretischen Gründen gefördert werden, obwohl sie eindeutig eine große politische Bedeutung besitzen.

5

Schlussdiskussion: die Alternativen

Würde der EU-Haushalt ganz neu festgelegt, würde er sicher anders aussehen, als die Pläne, die 2005 auf den Tisch gelegt wurden. Darin zeigt sich eine größere Ambivalenz bezüglich des Zwecks der EU, die ihr Echo in der aktuellen Diskussion über die zukünftige Entwicklung des europäischen Sozialmodells findet. Die EU nimmt auf drei konzeptionell unterschiedliche Arten Einfluss auf die Mitgliedstaaten. Diese Aktivitäten stellen im weitesten Sinne eine Bereitstellung von öffentlichen Gütern dar. Es handelt sich um

(1) regulative Eingriffe, welche insbesondere durch Gestaltung des EU-Binnenmarktes die Rahmenbedingungen für andere Wirtschaftsakteure vorgeben. Die Art der Regulierung und die damit verbundenen Aufgaben zur Einhaltung der Regeln und zur Beilegung von Auseinandersetzungen sind entscheidende öffentliche Aktivitäten. Obwohl in vielen Politikbereichen diese Aktivitäten ganz oder teilweise an die EU-Ebene übergeben wurden, haben sie neben Verwaltungskosten keine öffentlichen Ausgaben ausgelöst;

(2) die direkte Finanzierung von öffentlichen Gütern, für die öffentliche Ausgaben

erforderlich sind, um ihre Bereitstellung zu fördern;

(3) die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, aber weder mit der Unterstützung durch das „harte Recht“ (Richtlinien usw.), das die regulativen Maßnahmen untermauert noch durch den Einfluss einer Direktfinanzierung. Hier liegt die Verpflichtung bei den Mitgliedstaaten, die den vereinbarten Katalog an öffentlichen Gütern mit geeigneten Mitteln bereitstellen müssen.

Die Wahl zwischen diesen drei Steuerungsformen ist keineswegs in Stein gemeißelt und bei jeder Diskussion über die zukünftige Finanzierung der EU gibt es einen deutlichen Spielraum für ein erneutes Ausbalancieren dieser Steuerungsformen. Da die EU zunehmend integrativer wird, werden die *wirtschaftlichen* Gründe für einen echten zentralen Haushalt in der EU trotz der tiefsitzenden *politischen* Vorbehalte immer stärker werden, was darauf hindeutet, dass dem EU-Haushalt in einer Reihe von Politikbereichen eine umfassendere Rolle zukommen dürfte. Eine Erklärung hierfür liefern die Ziele von Lissabon, Beweggründe sind aber auch der angestrebte Erfolg der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und die Integration der 2004 neu beigetretenen Mitglieder sowie der Beitrittskandidaten 2007/2008. Wie jedes andere makroökonomische System benötigt die WWU zur Gewährleistung einer effektiven Wirtschaftslenkung eine politische Maschinerie und niemand würde bestreiten, dass die Haushaltspolitik für das makroökonomische Management eine zentrale Rolle spielt. Dennoch ist sie in der EU nicht vorhanden. Offenbar ist es unrealistisch, schnelle oder unkomplizierte Veränderungen zu erwarten; es ist aber nach wie vor aufschlussreich, die vorhandenen Alternativen eingehend zu untersuchen und nach Möglichkeiten zu suchen, wie der offensichtliche Stillstand überwunden werden kann.

1999 und erneut im Rahmen der gescheiterten Verhandlungen des Europäischen Rates im Juni 2005 wurde für die Lösung der Haushaltsprobleme eine Herangehensweise gewählt, bei der bestehende Absprachen verändert wurden und versucht wurde, den einzelnen Mitgliedstaaten gerade genug Anreize zu bieten, um ein Übereinkommen zu akzeptieren. Zwar mag eine solche Herangehensweise ange-

sichts der Art von „Kuhhandel“, durch die sich EU-Übereinkommen auszeichnen, unvermeidbar sein, eine vernünftige Haushaltsplanung ist so aber nicht möglich. Wenn die Lissabon-Strategie im Haushalt vorrangig sein soll, wäre es nahe liegend, auf EU-Ebene zusätzliche Ausgaben für wachstumspolitische Bereiche und zur Beschäftigungsförderung vorzusehen. Wie die Analysen von *Kok* (2004) und *Sapir* (2004) und andere Studien (z. B. Horn 2005) gezeigt haben, gibt es einen ausreichenden Konsens über das ursächliche Problem: Das EU-Wachstum ist zu gering und muss gefördert werden. Aber wenn es darum geht, zusätzliche EU-Ausgaben als einen Teil der Lösung zu betrachten, werden Scheuklappen aufgesetzt und Unwillen bekundet.¹ Solche Positionen scheinen auch den berechtigten Einwand zu übersehen, dass Wachstum nicht allein im Mittelpunkt stehen darf, da der EU-Vertrag – was vollkommen angemessen ist – die EU auch dazu verpflichtet, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt anzustreben, so dass Gleichheit als ein Grundsatz für EU-Ausgaben nicht ignoriert werden kann. Darüber hinaus gibt es triftige Gründe, höhere EU-Ausgaben für externe Maßnahmen und einige Aspekte der inneren Sicherheit vorzusehen.

5.1 WAS KANN PASSIEREN?

Bei derart vielen konkurrierenden (und häufig unvereinbaren) Forderungen und einem Haushalt, der nach wie vor klein ist, ist es schwierig, einen Weg nach vorn zu finden. Aber alle Haushaltsdebatten wären eigentlich einfach zu lösen. Das Dilemma mit den Nettobeiträgen könnte z. B. behoben werden, indem die Nettobeiträge der reicheren Mitglieder an ihre Zahlungsfähigkeit angeglichen werden und gleichzeitig eine Höchstgrenze für die Mittel festgesetzt wird, die den Ländern für bestimmte Politikbereiche aus dem Haushalt zufließen. Für die Strukturfonds gilt bereits eine derartige Grenze in Höhe von 4 % des BIP der Empfängerländer; eine vergleichbare Einschränkung könnte auch für die GAP-Einnahmen festgelegt werden. Derzeit gilt, dass der Britenrabatt wirksam wird, sobald Großbritannien mehr in den EU-Haushalt einzahlt, als es herausbekommt. Stattdessen aber könnte der Rabatt erst nach Erreichen einer bestimmten Nettobeitragsgrenze von z. B. 0,2 % des BNE einsetzen. Alternativ wäre die Einführung

unterschiedlicher Bruttobeitragssätze für Länder mit unterschiedlichen Wohlstandsniveaus denkbar. Im Zusammenhang mit der GAP bestünde eine mögliche Lösung, einen Teil der finanziellen Last auf die nationalen Haushalte zu verlagern, um dieselbe Form der Kofinanzierung zu erreichen wie für die Kohäsionspolitik. In der Regel wird jedoch angewendet, dies würde den Binnenmarkt für landwirtschaftliche Erzeugnisse untergraben oder ein Subventionsrennen mit sich bringen. Wenn aber ausschließlich die Frage nach der Finanzierbarkeit der *bestehenden* Politik im Mittelpunkt steht, besteht kein Grund, das bestehende System zu ändern. Eine einfache technische Lösung, z. B. die Hälfte der GAP-Ausgaben eines Mitgliedstaates an die betreffende Staatskasse weiterzugeben, ist keine komplizierte Wissenschaft. Die für die Strukturfonds eingeführte Methode sieht vor, dass sich die nationalen Verwaltungen der reicheren Länder mit mindestens 50 %, die der niedrigeren Einkommensregionen mit mindestens 25 % an den Kosten beteiligen.

Das Problem ist, dass leider nicht technische Lösungen fehlen, die den Grundsätzen einer guten Wirtschaftstheorie entsprechen. Stattdessen liegt die Herausforderung in dem ungleich schwierigeren politischen Problem, die Mitgliedstaaten oder besondere Interessengruppen davon zu überzeugen, dass sie mehr zahlen oder auf einige ihrer Vorteile verzichten sollten. Ein offensichtliches „Schlagzeilenabkommen“ wäre das Geschäft geworden, das *Tony Blair* im Juni 2005 schnell noch auf den Tisch legte (obwohl er wusste, dass es nicht zustande kommen würde), nämlich der Verzicht auf den Britenrabatt zu Gunsten erheblich gekürzter Ausgaben für die GAP. Die Tatsache, dass bezüglich der GAP bereits im Oktober 2002 eine Vereinbarung getroffen wurde und die Begeisterung für weitere Änderungen am Agrarsystem so kurz nach der letzten Reform gering ist,

¹ So gab z. B. der britische Finanzminister *Gordon Brown* am 13. Oktober 2005 eine Erklärung (*Brown 2005*) heraus, in der er die Notwendigkeit weitgehender Reformen betonte und die EU aufforderte, sich den Herausforderungen der Globalisierung zu stellen. Er rief die EU auf, Innovationen anzuregen und den EU-Etat neu zu strukturieren. Allerdings ist es der gleiche *Gordon Brown*, der sich allen Steigerungen des EU-Etats entschlossen widersetzt, die Kohäsion und Innovation gleichzeitig erlauben würden.

stellt ein deutliches Hindernis dar. Daher ist der beste Weg nach vorn keineswegs klar und der Unwille, einen umfangreicheren EU-Haushalt zu tolerieren bedeutet, dass der Spielraum für tatsächliche Änderungen ernsthaft eingeschränkt ist. Diese Situation ist das Ergebnis von fehlendem politischen Mut und Weitblick seitens der EU-Führung.

5.2 GIBT ES EINE ALTERNATIVE?

Für den Zeitraum 2007 bis 2013 dürfte es für durchführbare radikale Änderungen zu spät sein, sodass das Ergebnis mit größter Wahrscheinlichkeit eine Haushaltsvereinbarung sein wird, die im Großen und Ganzen dem Status quo entspricht. Es könnte sogar triftige Gründe für die Meinung geben, der kommende Zeitraum sei ein Übergangszeitraum, da sich die EU an die 2004 vorgenommenen und für 2007 geplanten Erweiterungen anpasse. Aber es ist auch unerlässlich, einen echten Reformprozess einzuleiten, damit wir in sieben Jahren nicht wieder mit mehr oder weniger denselben Auseinandersetzungen konfrontiert sind. Daher wäre es jetzt an der Zeit, die öffentlichen Finanzen der EU einer gründlicheren Überprüfung zu unterziehen, um der erheblich veränderten wirtschaftlichen Umgebung in einer EU der bald 27 Mitglieder Rechnung zu tragen.

Vermutlich sollte dabei zunächst eine mittelfristige Überprüfung des Finanzrahmens 2007 bis 2013 erfolgen, statt die Beschlüsse der kommenden Monate für volle sieben Jahre unverrückbar festzusetzen. Wirklich notwendig ist allerdings ein neues Denken über den Zweck des EU-Haushalts und die Frage, wie er modernisiert werden sollte, um Lissabon, die Kohäsion sowie alle anderen Ziele miteinander zu vereinbaren.

Abschließend folgen fünf Vorschläge für eine mittelfristige Reform des EU-Haushaltes:

(1) Ermittlung der großen öffentlichen Investitionsprogramme, die auf europäischer Ebene zu Prioritäten gemacht werden sollten, und Vergabe von Mitteln an die EU-Ebene, um deren Finanzierung zu ermöglichen;

(2) Festlegung wesentlicher makroökonomischer Funktionen, die der Haushalt zur Steuerung der EU-Konjunktur ausüben sollte (z. B. in Form eines Stabilisierungs- oder Pufferfonds), sowie Einleitung von Gesetzesreformen, um eine solche politische Wirkung möglich zu machen;

(3) Phasing out der GAP-Ausgaben bis zum Ende des kommenden Finanzrah-

mens bei gleichzeitiger Einführung eines Ausgleichs für ländliche Regionen;

(4) Ermittlung jener Elemente der derzeitigen öffentlichen Ausgaben, die wegen Größenvorteilen, Vermeidung von Verdopplungen oder sonstigen Begründungen, die einer Nachprüfung standhalten, naturgemäß auf EU-Ebene bereitgestellt werden sollten sowie entsprechende Neuordnung der Ausgabenkompetenzen.

(5) Entscheidung über den Zweck grenzüberschreitender Transfers und Einführung von Verfahren und Vorschriften für solche Transfers. Diese Vorschriften sollten Bestimmungen über Ausgleichszahlungen enthalten und Wettbewerbs- und Kohäsionsziele nicht miteinander vermischen.

Es ist schwer erkennbar, wie ein Fortschritt erzielt werden kann, solange zum EU-Haushalt die Einstellung herrscht, dass es nur darauf ankommt, genauso viel aus dem Haushalt zurückzubekommen, wie man eingezahlt hat – um einen *juste retour* zu gewährleisten. Wird der tote Punkt nicht irgendwie überwunden, werden wir weiter mit einem EU-Haushalt hadern, der treffend als *historisches Relikt* bezeichnet wurde. Dies würde einen Verzicht auf Verantwortung bedeuten.

LITERATUR

Begg, I. (2005): Funding the European Union – making sense of the EU budget London: The Federal Trust; online verfügbar: www.fedtrust.co.uk/budget

Brown, G. (2005): Global Europe: full-employment Europe, Norwich; HMSO online verfügbar: www.hm-treasury.gov.uk/media/093/BF/global_europe_131005.pdf

Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel

Eurostat (2005): Eurostat News Release 13, Luxembourg

Horn, G. (2005): Structural reforms and macroeconomic policy, European Economic and Employment Policy Brief 3, ETUI-REHS, Brussels; online verfügbar: www.etui-rehs.org/media/files/eeepb/3 2005.

Kok, W. (2004): Facing the challenge – The Lisbon strategy for growth and employment Report from the High Level Group; unter Vorsitz von *Wim Kok*, OPEC, Luxembourg

Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, S. 1120–1149

Sapir A. et al. (2004): An Agenda for a Growing Europe – making the EU economic system deliver, Oxford