



Arbeitskreis Europa*

Leitlinien für einen reformierten EU-Haushalt

- Ziel einer EU-Haushaltspolitik, die sich an den Leitlinien sozialer Demokratie orientiert, muss ein soziales Europa mit gleichberechtigten Bürgern sein.
- Dieses Europa muss seine Zukunftschancen durch Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation nutzen und gleichzeitig den Herausforderungen des Klimawandels und der Energiesicherheit begegnen. Außerdem muss die bestehende Haushaltspolitik in Bereichen wie der Agrar- und Strukturpolitik auf den Prüfstand gestellt werden.
- Die EU muss mit den Mitteln ausgestattet werden, die sie braucht, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Übertragung neuer Aufgaben und Anforderungen an die EU, beim gleichzeitigen Ruf nach stärkerer Ausgabenbeschränkung, ist unseriös.
- Die Transparenz und Beitragsgerechtigkeit der EU-Haushaltspolitik muss gesteigert werden.
- Zur Erhöhung der Sichtbarkeit und Rechenschaftspflicht sollte die EU langfristig gesehen von seinen Bürgerinnen und Bürgern direkt durch eine eigene Steuer finanziert werden. Dadurch würden auch die finanzielle Autonomie der EU und das Europäische Parlament gestärkt. Eine öffentliche Diskussion über die Einführung von EU-Steuern als alternative Finanzierungsmethode erscheint daher geboten.

SEPTEMBER 2008

Die Europäische Union hat sich im Dezember 2005 nach zähem Ringen im Europäischen Rat auf einen neuen Finanzrahmen 2007–2013 und auf Anpassungen bei den EU-Eigenmitteln geeinigt. Die Verhandlungen zeigten allerdings, dass der gesamte Prozess eher einem Basar zur Befriedigung nationaler Interessen gleichkommt und aufgrund mangelnder Transparenz von der europäischen Öffentlichkeit nicht nachvollzogen werden kann.

Nicht zuletzt die Unzufriedenheit über den Verhandlungsprozess hat dazu geführt, dass sich Ende 2005 der Europäische Rat und dann im Mai 2006 das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission darauf verständigt haben, dass die Kommission sämtliche Aspekte der EU-Ausgaben (einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik) und der Eigenmittel (einschließlich des sog. Briten-Rabatts) einer weit reichenden, umfassenden Überprüfung unterziehen und hierüber einen Bericht erstellen soll.

Daraufhin hat die Kommission im September 2007 ein Konsultationspapier mit dem Titel »Den Haushalt reformieren, Europa verändern« vorgelegt. In dem Papier legt sie die bisherige Entwicklung des EU-Haushalts und die Herausforderungen, denen sich die Union künftig stellen muss, dar und bittet um Konsultationsbeiträge. Nach Auswertung der eingegangenen Beiträge beabsichtigt die Kommission noch vor Ende ihrer Amtszeit (also bis Mitte 2009) einen Ergebnisbericht vorzulegen. Ob dies gelingt, ist allerdings fraglich. So war das Ende der Konsultationsfrist bereits vom 15. April 2008 auf den 15. Juni 2008 verschoben worden.

In diesem Zusammenhang hatte die sozialdemokratische Bundestagsfraktion im April 2008 ein Positionspapier zur Überprüfung des EU-Haushaltes verabschiedet und der Kommission übermittelt. Die Diskussionen im AK Europa knüpften an diese Debatten an, mit dem Ziel, Leitlinien für eine zukünftige EU-Haushaltspolitik zu entwickeln, die sich an den Werten sozialer Demokratie orientieren: Im Zentrum steht dabei ein soziales Europa mit gleichberechtigten Bürgern. Dieses Europa muss seine Zukunftschancen durch Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation nutzen und gleichzeitig den Herausforderungen des Klimawandels und der Energiesicherheit begegnen. Dies muss sich auch im europäischen Haushalt widerspiegeln.

Vor diesem Hintergrund lassen sich aus unserer Sicht folgende zentrale Leitlinien für die Weiterentwicklung des EU-Haushalts thesenhaft formulieren:

1 Wir brauchen eine starke und handlungsfähige EU als Antwort auf die Globalisierung

Die EU muss mit den Mitteln ausgestattet werden, die sie braucht, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Übertragung neuer Aufgaben und Anforderungen an die EU, beim gleichzei-

tigen Ruf nach stärkerer Ausgabenbeschränkung ist unseriös. Wenn die EU neue Aufgaben übernehmen soll, muss sie dafür auch die notwendigen Mittel zur Verfügung haben, sonst wird sie unglaubwürdig. Auf der anderen Seite ist kritisch zu prüfen, ob andere, nicht mehr zeitgemäße Aufgaben entfallen können und dadurch Mittel für neue Aufgaben frei werden.

2 Wir wollen eine zukunfts-gewandte Reform des EU-Haushalts

Die EU braucht einen Haushalt, der es ermöglicht, die Zukunftschancen zu nutzen und nicht nur den Besitzstand zu wahren. Das bedeutet: der EU-Haushalt muss den Lissabon-Zielen durch eine stärkere Förderung der Bereiche Forschung, Bildung und Innovation Rechnung tragen. Gleichzeitig müssen, um den neuen, durch den Vertrag von Lissabon an die EU übertragenen Aufgaben gerecht zu werden, die Mittel für die Bereiche Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz- und Innenpolitik ausgeweitet werden. Auch müssen neue Herausforderungen, wie der Klimawandel und die Energiesicherheit, berücksichtigt werden. Wir müssen aber auch die bestehenden Politiken, wie die Agrarpolitik und die Strukturpolitik, auf den Prüfstand stellen. Dabei sollte grundsätzlich gelten, dass nur Politiken die einen europäischen Mehrwert haben, auch von der Europäischen Union finanziert werden.

3 Die Reform der Agrarpolitik muss fortgeführt werden

Die begonnenen Reformen im Bereich der Agrarpolitik der EU müssen fortgeführt werden. Dies bedeutet zuallererst eine weitere Reduzierung der Direktzahlungen zugunsten einer Politik der ländlichen Entwicklung, die umwelt- und klimapolitischen Zielen stärker Rechnung trägt. Auch kann es nicht im Sinne einer verantwortungsbewussten EU sein, den Export von Nahrungsmitteln weiter zu subventionieren und damit die Agrarmärkte in den Entwicklungsländern zu zerstören.

4 Die EU-Strukturpolitik muss neu ausgerichtet werden

Ebenso wie die Agrarpolitik sollte der zweite große Ausgabenbereich der EU, die Strukturpolitik, neu ausgerichtet werden. Strukturpolitik muss zielgerichtet erfolgen und sich an die wirtschaftlich schwächeren Regionen wenden. Dabei sollte geprüft werden, ob wirtschaftlich stärkere Mitgliedstaaten tatsächlich der Unterstützung durch die EU bedürfen.

Durch den Ausbau der Infrastruktur, beispielsweise der transeuropäischen Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze, kann die Strukturpolitik einen Beitrag zur Wirtschaftsförderung und zur Energiesicherheit leisten.

* Der Berliner »Arbeitskreis Europa der Friedrich-Ebert-Stiftung« besteht seit 2005. Die Mitglieder kommen aus dem Deutschen Bundestag, Parteien, Bundesministerien, Ländervertretungen, Verbänden und wissenschaftlichen Instituten. Koordination: Dr. Gero Maaß (Gero.Maass@fes.de)

5 Die Finanzierung der EU transparenter und gerechter gestalten

Das sogenannte »Eigenmittelsystem« der EU ist historisch gewachsen und zeichnet sich heute durch eine hohe Intransparenz aus. Die Ursachen für diese Intransparenz sind nicht zuletzt die verschiedenen Rabatte für einzelne Mitgliedsstaaten.

Dahinter verbirgt sich die Auseinandersetzung um Beitragsgerechtigkeit bzw. Nettosaldbetrachtung. In der Solidargemeinschaft EU sollten die wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten einen höheren Beitrag zur gemeinsamen Politik leisten. Das impliziert, dass wirtschaftlich starke Staaten nicht zu Nettoempfängern werden sollten. Die Beitragsungerechtigkeiten, die durch die Kombination der EU-Finanzierung über Mehrwertsteueranteile und hohe Zahlungen in der Agrarpolitik entstanden sind, haben zu zunehmend komplexen Rabattsystemen geführt. Die Beibehaltung dieses Systems hat trotz struktureller Veränderungen zu neuen Zahlungsungerechtigkeiten geführt.

Mittelfristiges Ziel muss es sein, das Eigenmittelsystem der Union zu vereinfachen. Gleichzeitig müssen die verschiedenen Rabatte abgeschafft werden. Dies wird allerdings nur bei gleichzeitiger Umgestaltung der EU-Ausgaben möglich sein. Die Transparenz und Beitragsgerechtigkeit sollte in der Zwischenzeit durch eine Überführung der Rabatte in einen allgemeinen Korrekturmechanismus wesentlich verbessert werden, der dann langsam auslaufen könnte.

6 Das Europa der Bürger muss auch in der Finanzierung der EU zum Ausdruck kommen

Unser Ziel ist eine Europäische Union, die von ihren Bürgerinnen und Bürgern getragen wird. Die EU sollte deshalb langfristig auch von den Bürgerinnen und Bürgern direkt durch eine eigene Steuer finanziert werden, da dies die Sichtbarkeit der Union und die Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erhöhen würde. Darüber hinaus würden die finanzielle Autonomie der EU und das Europäische Parlament gestärkt.

Deshalb wird als alternative Finanzierungsmethode die Einführung von EU-Steuern diskutiert. Unabhängig von der Frage, in welcher Form eine EU-Steuer eingeführt würde – als Ergänzung zu den bestehenden Einnahmequellen würde diese Einnahmeform keine Vereinfachung des Systems mit sich bringen. Daher brauchen wir eine Diskussion darüber, ob eine eigene EU-Steuer die EU komplett finanzieren könnte.

Denkbar sind z. B. folgende EU-Steuern:

- Eine EU-Mehrwertsteuer oder ein EU-Anteil an der bestehenden nationalen Mehrwertsteuer;
- Eine Steuer auf CO₂-Emissionen oder Devisentransaktionen;
- Eine europäische Körperschaftssteuer oder ein EU-Anteil an der bestehenden nationalen Körperschaftssteuer.

Die Vorteile z. B. einer Steuer auf CO₂-Emissionen liegen angesichts des Klimawandels auf der Hand, ebenso die Vorteile einer Devisentransaktionssteuer. Allerdings wäre keine dieser Möglichkeiten einer EU-Steuer ohne Probleme umzusetzen.

So würde eine Steuer auf CO₂-Emissionen vor allem die Mitgliedstaaten treffen, die einen vergleichsweise starken Industriesektor haben. Dagegen würde eine Devisentransaktionssteuer insbesondere die europäischen Finanzplätze wie London, Frankfurt und Luxemburg treffen.

Auch die Möglichkeiten einer EU-Mehrwert- oder Körperschaftssteuer haben Nachteile. Bei der Mehrwertsteuer bestehen noch Harmonisierungslücken und gleichzeitig belastet sie ärmere Mitgliedstaaten mit einer höheren Konsumquote. Bei der Körperschaftssteuer liegt das Problem darin, dass 85 Prozent der deutschen Unternehmen der Einkommens- statt der Körperschaftssteuer unterliegen. Eine EU-Körperschaftssteuer würde deshalb nicht alle Unternehmen treffen, es sei denn, Deutschland würde sein zweigeteiltes System aufgeben. Ein klarer Vorteil einer EU-weiten einheitlichen Besteuerung der Unternehmen wäre das Ende des Steuerwettbewerbs zwischen den Mitgliedsstaaten. Wenn für Unternehmen innerhalb der gesamten EU die gleichen Steuersätze gelten würden, gäbe es kein Steuerdumping.

Die Frage, welche Steuer sich am besten zur Finanzierung der EU eignen könnte, muss auch anhand der zu erwartenden Einnahmen bewertet werden.

Wenn das bestehende komplizierte Finanzierungssystem der EU komplett auf eine eigene EU-Steuerfinanzierung umgestellt werden sollte, müssten die Steuereinnahmen angemessen hoch sein. So wünschenswert eine solche Umgestaltung der EU-Finanzierung erscheinen mag – zum jetzigen Zeitpunkt ist ein solcher Vorschlag noch nicht konsensfähig und bleibt somit ein Projekt für die Zukunft.

Derzeit sollten deshalb die Eigenmittelquellen auf die BNE-Eigenmittel (Beitrag mit Blick auf das jeweilige Bruttonationaleinkommen des Mitgliedslandes) und die traditionellen Eigenmittel (Zölle und Agrarabschöpfungen) begrenzt werden. Dadurch würde das System etwas vereinfacht und die Beitragsgerechtigkeit gesteigert.



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-89892-950-9

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Ursula Müller
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-625

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.