

Jörg Huffschmid

**Stellungnahme zum Expertengespräch über den Haushalt der EU am
14.11.2007**

Vorbemerkung:

Die Beschlüsse der EU vom Dezember 2005 zur Entwicklung des EU-Haushaltes für den Zeitraum 2007-2013 sind durch den Beschluss des Rates vom 7.Juni im Wesentlichen reproduziert und bekräftigt worden. Mittlerweile ist die schon vor Jahren von ExpertInnen vorgebrachte Kritik hieran zu erheblichen Teilen vom Europäischen Parlament und – in geringerem Ausmaß – auch von der Kommission aufgegriffen worden. Die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Systems der Eigenmittel ist weitgehend unstrittig, und die EU hat hierüber eine Diskussion „ohne Tabus“ gefordert. Diese Diskussion sollte sich nicht nur auf das komplizierte und intransparente System der Finanzierung des Haushaltes, sondern auch auf den Gesamtumfang und die Struktur der Ausgaben beziehen, die wiederum von den politischen Zielen der EU abhängen. So sieht das auch die Kommission, wenn sie von einem „Haushalt zur Verwirklichung politischer Ziele“ oder vom Haushalt „als Instrument zur Neuausrichtung der Prioritäten“ spricht.

1. Zu klein und falsch fokussiert: Umfang und Struktur des EU-Haushaltes

Der Gesamtumfang des EU-Haushaltes ist so gering, dass damit eine für die BürgerInnen und Bürger sichtbare Gestaltung der Union als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Gemeinschaft nicht möglich ist. Die Eigenmittelobergrenze von 1,24% des EU-weiten BNE für Zahlungen und 1,31% für Verpflichtungsermächtigungen ist schon Mitte der 1990er Jahren festgeschrieben und seitdem beibehalten worden. Sie wurde überdies – wie die Kommissionsvorlage zeigt – nicht einmal ausgeschöpft, und diese Unteraus schöpfung soll offensichtlich in Zukunft noch zunehmen. Die für Zahlungen vorgesehenen Mittel nahmen von 1,21% des BNE im Zeitraum 1993-1999 über 1,08% für 2000-2007 auf 0,98% für den kommenden Planungszeitraum 2007-2013 ab. Die tatsächlich geleisteten Zahlungen blieben noch einmal darunter:

1,05% (für 1993-99) und 0,92% für 2000-2007. Die Philosophie des maximalen Sparens ist offensichtlich zur obersten politischen Priorität geworden und hat die Frage nach den politischen Zielen und Gestaltungsmöglichkeiten verdrängt, die mit dem Haushalt der EU verfolgt und umgesetzt werden sollen.

Diese Haltung ist angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme in der EU völlig unangemessen und kontraproduktiv. Wenn der dramatische Verfall des Ansehens und der Legitimität der EU in den Augen großer Teile der Bürger und Bürgerinnen gestoppt werden soll, muss die Union auf diesen Problemfeldern aktiv und erfolgreich agieren. Eine von den Menschen als Fortschritt empfundenen europäischen Integration kann nicht auf umfassende Marktöffnung und Deregulierung beschränken, sondern bedarf aktiver Gestaltung in den Bereichen, in denen sich besondere Probleme entwickelt haben. Zu den besonderen Herausforderungen für die EU gehören in diesem Zusammenhang - der **Kampf gegen die alarmierende Zunahme der Armut**, insbesondere der Kinderarmut in den meisten Ländern der EU. Hier reichen keine Appelle an die Mitgliedsländer, sondern es wäre sinnvoll und hilfreich, wenn die EU die Anstrengungen der Mitgliedsländer auch durch finanzielle Transfers unterstützen würde. Ein die nationale Politik zur Überwindung der Armut ergänzender monatlicher Pauschalbetrag aus dem EU-Haushalt als Unterstützung für die 80 Millionen Menschen die unter der Armutsgrenze (60% des Medians des Äquivalenzeinkommens) leben, wäre eine wirksame Maßnahme, die zwar einerseits erhebliche Mittel kosten (20€ pro Monat für jeden Armen würden knapp 20 Mrd. €, 50€ pro Monat also knapp 50 Mrd. € kosten), andererseits jedoch einen sehr wirksamen Beitrag zur Festigung des sozialen Zusammenhaltes und zur Steigerung der Akzeptanz der EU darstellen würde. Das Argument der fehlenden Zuständigkeit der EU für die Sozialpolitik kann durch den Hinweis darauf relativiert werden, dass die EU in der Arbeitsmarktpolitik und der Rentenpolitik, für die sie auch nicht zuständig ist, durchaus (über die „offene Methode der Koordinierung“) mit Erfolg politischen Druck auf die Mitgliedsländer ausgeübt hat.

- der **Umbau der Industriegesellschaften zu einem ökologisch verträglichen Entwicklungsmuster**. Es ist zwar in der letzten Zeit viel von den Problemen und den Bedrohungen durch den Klimawandel geredet worden, aber tatsächliche Maßnahmen auf EU-Ebene sind weitgehend ausgeblieben. „Nachhaltiges Wachstum“

ist zwar das erste der vier Prioritätsfelder in der Finanziellen Vorausschau von 2005, dabei steigen die Mittel für Förderung der Wettbewerbsfähigkeit jedoch um 52%, die für Kohäsion jedoch nur um 6%. Die Mittel der Kategorie 2 „Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ sinken zwischen 2007 und 2013 um 7% und werden zu einem erheblichen Teil für den Ausbau der Atomenergie verwendet.

- die **mittelfristige Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** durch antizyklische Konjunkturpolitik. Die EU ist hier besonders bei so genannten asymmetrischen Schocks gefordert, die jeweils nur einzelne Mitgliedsländer betreffen und aus eigenen Mitteln nicht wirksam bekämpft werden können.

- die Herstellung bzw. Modernisierung **umweltverträglicher transeuropäischer Netze (TEN)** geht nur schleppend voran, in einigen Feldern ist sie weitgehend zum Erliegen gekommen.

In all diesen Bereichen ist eine Politik der EU gefordert, die über Appelle an und Gesetze für die Mitgliedsländer hinausgeht, und daher erhebliche Summen kostet. Es wird daher vorgeschlagen, den Haushalt der EU mittelfristig auf ein Niveau von 3% des EU- BNE anzuheben. Der Prozentsatz sollte sich nicht auf das aktuell erzielte, sondern auf das mittelfristig (etwa auf die Dauer von 3-5 Jahren) erwartete und erwünschte Wachstum beziehen. Diese *Verstetigung des Ausgabenpfades* enthält ein wesentliches antizyklisches Element: Wenn das tatsächliche Wachstum über dem erwünschten liegt, sinkt die tatsächliche Staatsausgabenquote der EU, wenn das Wachstum geringer ist, steigt sie. Im ersten Fall wird das unerwünscht hohe Wachstum gebremst, im zweiten Fall das unerwünscht niedrige Wachstum angekurbelt.

2. Echte Eigenmittel für eine echte EU - BNE-bezogen und progressiv

Es gibt eine breit getragene Kritik an der Finanzierung des EU-Haushaltes. Insbesondere die Mehrwertsteuer“ eigenmittel“ mit ihren verschiedenen Korrekturen und Rabatten auf Korrekturen sind nach allgemeiner Auffassung mittlerweile ein absurdes Ärgernis. Insofern ist eine grundlegende Reform sicher angesagt. Relativ

unstrittig, aber auch zunehmend unbedeutend – ist die Beibehaltung der originären Eigenmittel, also der Agrar- und sonstigen Zölle, die in Zukunft eine noch geringere Rolle spielen werden. Die drei von der Kommission ins Spiel gebrachte Alternativen als künftige Hauptfinanzierungsquelle erscheinen jedoch für diese Aufgabe nicht geeignet:

- eine *mehrwertsteuergestützte Säule* würde mit Sicherheit wegen der unterschiedlichen ökonomischen Strukturen der Mitgliedsländer und wegen unterschiedlicher Verbrauchsquoten unweigerlich neue Diskussionen über Korrekturen bzw. Rabatte für einzelne Länder hervorrufen und damit über kurz oder lang die Situation reproduzieren, die zu Recht kritisiert und als unhaltbar bezeichnet wird.

- Das gleiche gilt mutatis mutandis für die *Körperschaftsteuereinnahme*: auch hier kann geltend gemacht werden, dass Mitgliedsländer ganz unterschiedliche Unternehmensstrukturen – z.B. völlig unterschiedliche Proportionen zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften bestehen – die eine gleichmäßige Belastung unmöglich machen.

- Eine *Energiesteuereinnahme* könnte zwar einen positiven Lenkungseffekt haben, es ist aber fraglich ob sie bei einem ansteigenden Haushalt ihren fiskalischen Aufkommenszweck erfüllen kann. Zudem müsste wegen des trade-offs zwischen Lenkungs- und Aufkommenszweck, ihr Satz dann, wenn der Lenkungseffekt greift, immer wieder erhöht werden, um das gleiche – sich möglichst stetig entwickelnde – Aufkommen zu generieren.

Auch die vom EP ins Spiel gebrachten zusätzlichen Steuerquellen können im Einzelnen nützliche Funktionen haben, garantieren aber nicht eine verlässliche Entwicklung der Einnahmeseite. Dies ist dann am ehesten gewährleistet, wenn der Haushalt insgesamt durch eine **BNE-bezogene EU-Steuer** finanziert wird. Diese wird von den Mitgliedsländern erhoben, aber als originäre Eigenmittelquelle der EU im Vertrag verankert. Diese Steuer erfüllt den Anspruch, transparent und einfach zu sein. Ihr Satz wird jeweils vom Rat und EP gemäß den geplanten Ausgaben und dem erwarteten Wirtschaftswachstum festgesetzt. Um die stetige Entwicklung der Ausgaben zu gewährleisten, werden Abweichungen des Aufkommens vom

mittelfristig geplanten Ausgabenpfad durch Kreditaufnahme oder Entnahme aus einem zuvor gebildeten Stabilisierungsfonds ausgeglichen oder zur Schuldentilgung oder zum Aufbau des Stabilisierungsfonds verwendet.

Bei der BNE-bezogenen EU-Steuer sind zwei Varianten denkbar

- Die erste ist eine *Proportionalsteuer* und besteht darin, dass ein fester Satz – z.B. gegenwärtig 1,0%, später 1,5% oder 3% - vom BNE jedes Mitgliedslandes als EU-Steuer festgesetzt und abgeführt wird.

- Die zweite ist eine *progressiv verlaufende Steuer*, bei der sich der Steuersatz für die Mitgliedsländer nach ihrem relativen Prokopfeinkommen richtet. Ein Mitgliedsland, dessen Prokopfeinkommen um 20% über dem EU-Durchschnitt liegt, zahlt also einen um 20% höheren Steuersatz; bei einem EUDurchschnittssatz von 2% wären das dann 2,4%. Ein Mitgliedsland mit einem Prokopfeinkommen von 70% des Durchschnitts würde unter diesen Annahmen demgegenüber nur 1,4% seines BNE zahlen. (Vgl. die Modellrechnung auf der Basis der Ist-Zahlen von 2005 und unterschiedlicher Annahmen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2010 auf S.4) Diese Variante – die in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre von der spanischen Präsidentschaft vorgeschlagen, dann aber nicht weiter verfolgt worden war – hat den Vorteil, deutlich zum stärkeren wirtschaftlichen und sozialen Ausgleich in der EU beizutragen. Wenn die EU den Aufbau und die Festigung eines *europäischen Sozialmodells* mit einer starken Solidaritätskomponente ernst nimmt, ist dies klar die vorzuziehende

In beiden Varianten kann es den Mitgliedsländern überlassen bleiben, wie sie intern die Mittel zur Aufbringung der EU-Steuer refinanzieren. Das kann durch Erhöhung der bereits bestehenden Steuern, durch Abführung von Anteilen an diesen bestehenden Steuern oder durch die Einführung von neuen Steuern geschehen. Für letzteres eignet sich insbesondere eine Steuer auf Sekundärtransaktionen an den Finanzmärkten (Börsumsatzsteuer für Sekundärtransaktionen, Derivatesteuer o.ä.) oder auch eine Steuer auf den Energieverbrauch. Da die einkommensärmeren Länder von der zweiten Variante erheblich profitieren, kann erwartet und muss vereinbart werden, dass sie auf aggressive Konkurrenz bei Steuern auf Kapitaleinkommen und Unternehmensgewinne verzichten und Mindeststeuersätze auf einer harmonisierten Bemessungsgrundlage einführen.