



E3G

Ein Budget für die Zukunft

Prinzipien für die Reform des EU-
Haushalts

Von Nick Mabey, Jennifer Morgan,
Jesse Scott, Rebecca Bertram

April 2008

About E3G

E3G is an independent, non-profit European organisation operating in the public interest to accelerate the global transition to sustainable development.

E3G builds cross-sectoral coalitions to achieve carefully defined outcomes, chosen for their capacity to leverage change.

E3G works closely with like-minded partners in government, politics, business, civil society, science, the media, public interest foundations and elsewhere.

More information is available at www.e3g.org

Third Generation Environmentalism Ltd (E3G)

The Science Museum

Exhibition Road

London SW7 2DD

Tel: +44 (0)20 7942 4060

Fax: +44 (0)20 7942 4062

www.e3g.org

© E3G 2008



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.0 License.

You are free to:

- Copy, distribute, display, and perform the work.
- Make derivative works.

under the following conditions:

- You must attribute the work in the manner specified by the author or licensor.
- You may not use this work for commercial purposes.
- If you alter, transform, or build upon this work, you may distribute the resulting work only under a license identical to this one.
- For any reuse or distribution, you must make clear to others the license terms of this work.
- Any of these conditions can be waived if you get permission from the copyright holder.

Your fair use and other rights are in no way affected by the above.

Ein Budget für die Zukunft

Prinzipien für die Reform des EU-Haushalts

Contents

Zusammenfassung:	4
1. Für einen zukunftsfähigen EU-Haushalt	5
2. Die Debatte gestalten	6
3. Das europäische Gemeinwohl fördern	7
4. Nachhaltigkeit ermöglichen.....	7
5. EU-Außenpolitik und Entwicklungshilfe.....	9
6. Die Zustimmung der Bürger stärken.....	10

Übersetzung aus dem Englischen von Rebecca Bertram, E3G.

Ein Budget für die Zukunft

Prinzipien für die Reform des EU-Haushalts

Von Nick Mabey, Jennifer Morgan, Jesse Scott, Rebecca Bertram

Zusammenfassung:

- > Europa braucht einen Haushalt, der neuen Herausforderungen, nicht aber alten politischen Diskussionen gerecht wird. Das anstehende Haushaltsverfahren soll das EU-Budget bis 2020 festlegen. Das erfordert einen grundlegenden Wandel, damit er die künftigen Prioritäten der Europäer angemessen widerspiegeln kann.
- > Der EU-Haushalt entspricht etwa einem Prozent des gesamteuropäischen Bruttoinlandsprodukts, wobei dieser Anteil in den vergangenen 20 Jahren ständig geschrumpft ist. Die Gefahr liegt nicht etwa darin, dass der Haushalt wächst, sondern dass es wieder nicht gelingt, darin klar neue Prioritäten zu setzen. Wer sich heute ausschließlich auf die Finanzierbarkeit orientiert, wird unweigerlich in alte, rückwärtsgerichtete Muster abrutschen.
- > Weil der EU-Haushalt nur einen geringen Umfang hat, sollten die Haushaltsverhandlungen darauf gerichtet sein, den Mehrwert für alle Europäer zu steigern, besonders auf den Feldern, auf denen die EU bereits gemeinsam auftritt. Der künftige Haushalt muss deshalb, auf der Grundlage des Vertrages von Lissabon, der EU dazu verhelfen, zum einen ihre internationale Gestaltungsfähigkeit zu erhöhen, zum anderen die europäische Infrastruktur so umzubauen, dass Innovation Europa-weit gefördert wird.
- > Die Union hat in der internationalen Klimapolitik eine globale Führungsrolle übernommen. Allerdings werden die neuen Klima- und Energieprioritäten im Haushalt noch nicht widergespiegelt. Kein Mitgliedsland ist heute auf sich allein gestellt in der Lage, in ein neues europäisches kohlenstoffarmes Energiesystem zu investieren oder die erheblichen Investitionssummen für schadstoffarme Technologien, wie z.B. CCS aufzubringen. Ehrgeizige Pläne für neue Technologien und Infrastruktur scheitern immer noch an

mangelnder Finanzierung, mit nachteiligen Folgen für die Glaubwürdigkeit das industrielle Ansehen und den internationalen Einfluß der EU. Um dem abzuhelpfen, sollte ein Sonder-Haushalt für Energie- und Klimasicherheit erwogen werden, der von der EU und den Mitgliedstaaten zu finanzieren wäre.

- > Die EU wird für sich keine Klimasicherheit erreichen, wenn nicht auch die wichtigsten Schwellenländer wie China und Indien ihre Emissionen rapide senken. Diese Länder sind oft unterentwickelt und haben in der Vergangenheit zur heutigen Klimakrise nicht beigetragen. Um ihre Zustimmung zu einem bindenden internationalen Klima-Abkommen zu gewinnen, wird die EU zwischen €30-100 Milliarden bereitstellen müssen, damit diese Länder ihren Energiesektor entsprechend anpassen. Der EU-Haushalt ermöglicht dafür eine gerechte Lastenverteilung unter den Mitgliedsländern.
- > Die Europäische Union steht durch Migration und wachsende, von Armut bedingte Instabilität in seinen Nachbarregionen vor großen Herausforderungen, die durch den Klimawandel zusätzlich verschärft werden. Deshalb sollte der EU-Haushalt sich an der Finanzierung des im Vertrag von Lissabon vorgesehenen europäischen diplomatischen Dienstes beteiligen, um auf jene Regionen besser einwirken zu können.
- > Der jetzige EU-Haushalt ist für den europäischen Bürger zu fern und leidet daher unter einem Mangel an demokratischer Identifikationskraft. Deshalb ist es für die Union vorrangig, die Prioritäten des Budgets mit jenen der europäischen Öffentlichkeit in Einklang zu bringen. Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Sommer 2009 böten die Möglichkeit, die Wähler auf dem Stimmzettel ihre Prioritäten ankreuzen zu lassen.

1. Für einen zukunftsfähigen EU-Haushalt

Europa muss sich für die Zukunft, nicht für die Vergangenheit entscheiden. Die entscheidenden globalen Probleme des 21. Jahrhunderts – vom internationalen Terrorismus zur Erderwärmung, von der Massenmigration zur organisierten Kriminalität – können nicht von jedem einzelnen der Mitgliedstaaten gelöst werden, sondern verlangen die Bündelung ihrer Kräfte. Die Europäische Union ist dafür weltweit das einzige erfolgreiche Modell und hat damit Bedeutung weit über Europa hinaus gewonnen.

Eins der wichtigsten Instrumente im politischen Arsenal der Union ist ihr Haushalt. Wie eine Institution ihr Geld einnimmt und ausgibt, definiert, was sie für besonders wichtig hält. Deshalb muss die Union sich dieses Instruments gezielt bedienen. Ihre bevorstehende Haushaltsreform wird die Ausgaben bis 2020 festlegen. Damit muss eine entschlossene Umverteilung weg vom Agrarsektor und hin zu Investitionen in Energie- und Klimasicherheit verbunden sein. Zugleich müssen die Strukturfonds zu einer intelligenteren Infrastruktur in den ärmeren EU-Regionen beitragen.

2. Die Debatte gestalten

Jose Manuel Barroso, der Präsident der EU-Kommission, hat die EU-Haushaltsreform zu Recht als eine einmalige Chance unserer Generation beschrieben. Sie kann allerdings nur dann genutzt werden, wenn die Debatte tatsächlich geführt und die Reform im Sinne einer grundsätzlich neuen Zielsetzung angepackt wird, wie es die Kommission in ihrer Mitteilung Den Haushalt reformieren, Europa verändern vorsieht.

Manch ein Kommentator hat vorgeschlagen, an den Anfang der Haushaltsreform die Frage der Finanzierung zu setzen – und dies, obwohl der EU-Haushalt nur etwa 1% des europäischen BIP ausmacht, Tendenz fallend. Das eigentliche Problem der aktuellen Haushaltsdebatte besteht nicht etwa darin, dass der Haushalt weiter wächst, sondern dass wieder keine neuen Prioritäten gesetzt werden.

Die Haushaltreform muss als ein ständiger Prozess zur Entwicklung der Budget-Schwerpunkte verstanden werden. Das Europäische Parlament hat die schwierige Aufgabe, die Entfremdung zwischen den Institutionen und den Bürgern der EU zu überwinden. Dies wird nur dann geschehen, wenn die Bürger erkennen, dass die Union in ihrem Interesse handelt. Mit frühen Investitionen lassen sich die größten Fortschritte machen.

Die EU kann und muss die Umstellung der Finanzierung von Struktur- und Kohäsionsfonds sowie Forschung und Entwicklung noch vor 2013 erreichen. Deshalb sollten möglichst rasch die gemeinsamen Ziele und der Fahrplan zu ihrer Verwirklichung festgelegt werden. Vorausgehen muss dem eine offene Debatte über die europäischen Prioritäten, aus der sich die Felder herauskristalisieren, die für das Wohl der europäischen Bürger Vorrang haben.

3. Das europäische Gemeinwohl fördern

Der EU-Haushalt sollte als zielorientierter Mechanismus im Dienst des europäischen Gemeinwohls verstanden werden. Seine Schwerpunkt-Projekte müssen mit konkreten Erfolgszielen Bürger, Unternehmen und andere wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure gleichermaßen einbeziehen.

Der EU-Haushalt für 2020 muss zugleich institutionelle Gestaltung und Aufgaben der EU widerspiegeln, wie sie im Vertrag von Lissabon formuliert sind. Darin hat sich die EU zu gemeinsamem Handeln entschlossen, um ihre Außenbeziehungen in der globalisierten Welt zu gestalten. Dafür bedarf es der entsprechenden Haushaltsmittel. Der Vertrag von Lissabon hat Energie und Klimawandel als die fundamentalen Herausforderungen für die Union bestätigt und Forschung und Entwicklung sowie eine stärkere globale Rolle Europas als Prioritäten definiert.

Die Mittel der EU müssen dort eingesetzt werden, wo Europa den größten Einfluss hat, und sich die wichtigsten regionalen und globalen Ungleichheiten vornehmen. Mit Lissabon sollen die europäischen Institutionen in die Lage versetzt werden, sich auf die kommenden Herausforderungen vorzubereiten. Kein europäisches Land könnte für sich allein die Mittel für eine derart ehrgeizige Agenda aufbringen. Ohne einen sinnvollen, gemeinsamen Haushaltsprozess würden die Lasten den größeren europäischen Ländern auferlegt mit der Folge, dass die europäischen Notwendigkeiten sich nur schwer gegen nationale Prioritäten und kurzfristige Sonderinteressen durchsetzen könnten.

4. Nachhaltigkeit ermöglichen

Der Klimawandel berührt Frieden und Wohlstand in Europa und in der Welt. Die EU Europa hat hier eine internationale Führungsrolle übernommen; wie ernst es ihr damit ist, muss sich auch am EU-Haushalt erweisen. Dabei gilt: je ehrgeiziger, desto wirksamer, wenn die Union zum globalen Initiator des Übergangs in ein stabiles Klima und der Entwicklung dazu benötigten Technologien werden soll. Die Nachhaltigkeit dieser Bemühungen in ihrer wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Dimensionen muss das Kernziel des neuen EU-Haushalts sein. Dies bedeutet vor allem einen Wandel der Budget-Orientierung, denn zur Zeit gibt es dafür weder nennenswerte Mittel

noch eine konkrete Zuordnung im Haushalt, um den dringlich erforderlichen Übergang in klimafreundliche Nachhaltigkeit zu unterstützen.

Um der wachsenden Klimaherausforderung genügen zu können, bedarf es einer dramatischen Neuordnung der öffentlichen Ausgaben in der EU – weg von den Subventionen für die gemeinsame Agrarpolitik zu einem auch der Landwirtschaft dienlichen, umweltfreundlichen Programm, das dem Anliegen jedes einzelnen Mitgliedstaats entsprechen muss. Der Haushalt muss auch dort umgestellt werden, wo er Treibhausgasemissionen durch Investitionen in energieintensive Transport- und Energieinfrastrukturen erhöht anstatt diese zu vermindern.

Die Lösungen für das Klimaproblem müssen dem Grad der Herausforderung entsprechen. Der Übergang in eine kohlenstoffarme Wirtschaftsstruktur verlangt eine klare Abkehr von energieintensiven hin zu kohlenstoffarmen Investitionen. Europa benötigt vor allem eine neue kohlenstoffarme Infrastruktur.

Das europäische Elektrizitätsnetz muss weiter ausgebaut und modernisiert werden, um auch erneuerbare Energien von der Nordsee, Nord Afrika, und Osteuropa in Regionen mit der größten Bevölkerungsdichte zu leiten. Zudem muss die Infrastruktur für den Transport und der Lagerung von Kohlenstoff geschaffen werden, um Fossilkraftwerke kohle-neutral produzieren zu lassen. Hierzu müssen zunächst die wichtigsten neuen Technologien wie CCS-Technologien und Solarwärme im großen Umfang getestet werden. Europa scheitert jedoch bereits daran, ausreichend in seine eigenen kohlenstoffarmen Vorhaben zu investieren. Für Programme, die bereits in 2007 beschlossen wurden und den Bau von 10-12 CCS-Kraftwerken bis 2015 vorsehen, ebenso wie der ehrgeizige Nachhaltige Energietechnologie-Plan von 2008 ist die Finanzierung nicht gesichert.

Die EU wird die Glaubwürdigkeit ihres Führungsanspruchs verlieren, wenn auf die ambitionierten Pläne nicht konkrete Taten folgen. Eine Möglichkeit, die Glaubwürdigkeit zu bewahren, könnte darin liegen, einen eigenen neuen Haushalt für Energie- und Klimasicherheit einzurichten, der aus Mitteln aller Mitgliedstaaten finanziert wird. Die erforderlichen Gelder könnten aus der Versteigerung von Emissionszulassungen gewonnen werden. Wenn ein internationales Klimaabkommen gelingen, ist soll die großzügige

Finanzierung dieser Technologien auch außerhalb Europas unabwendbar. Die Europäer werden keine Klimasicherheit erfahren, bevor nicht auch große Schwellenländer wie China und Indien ihre Emissionen verringern. Diese Länder sind immer noch sehr arm, haben viel niedrigere pro-Kopf-Emissionen und haben historisch wesentlich weniger zum Klimaproblem beigetragen als Europa und die USA. Wenn ihnen bei dem notwendigen Übergang in eine kohlenstoffarme Wirtschaftsstruktur nicht finanziell unterstützt werden, ist ihre Zustimmung zu einem globalen Klimaabkommen nicht zu erwarten. Vorsichtigen Schätzungen zufolge wird Europa bis zu €30-100 Milliarden pro Jahr für die Entkarbonisierung dieser Länder ausgeben müssen. Der EU-Haushalt bietet das beste Verfahren, um diese Lasten fair unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen.

5. EU-Außenpolitik und Entwicklungshilfe

Im Interesse eigener Sicherheit muss die EU strategisch umdenken. Nur so wird sie ihrer wachsenden globalen Rolle gerecht werden. Das Engagement der EU ist bei ihren Nachbarn am stärksten: in Russland und der Ukraine, auf dem Balkan, in Südosteuropa, im Mittleren Osten und dem Maghreb bis nach Marokko. Politische Ereignisse innerhalb dieses Bogens haben fast immer unmittelbare und tief greifende Folgen für die EU, wie umgekehrt die Entscheidungen der EU direkte Auswirkungen auf die nachbarlichen Regionen hat. In diesem unmittelbaren Umfeld liegt der Haupttest europäischer Außenpolitik: versagt sie hier, wird sie in entfernteren Regionen erst recht unglaubwürdig. Deshalb muss der EU Europas besonders daran gelegen sein, in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft Stabilität und Wachstum zu fördern. Dies ist in sich bereits eine gewaltige Aufgabe, denn die von dort ausgehenden politischen Probleme, wie die organisierte Kriminalität oder der Islamische Fundamentalismus, sind heute für die EU-Staaten von wachsender Bedeutung.

Die Förderung von Stabilität und Wohlstand in der EU-Nachbarschaft ist nicht nur eine Frage von Geld, sondern auch von diplomatischen Einflussmitteln. Hier zeigt sich, wie nützlich die Einrichtung des Hohen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union und nun des Europäischen Diplomatischen Dienstes, wie er im Vertrag von Lissabon beschlossen wurde, für die EU-Außenbeziehungen werden kann. Darüber hinaus ist die europäische Entwicklungspolitik, insbesondere in Afrika und anderen Entwicklungsländern

ein unerlässliches Instrument, um Stabilität, Entwicklung und Frieden zu fördern.

Der EU-Haushalt kann draußen in der Welt das europäische Modell von Menschenrechten und Demokratie fördern, sowie die Mittel bereitstellen, um die EU in ihrer Diplomatie und ihren militärischen Friedenseinsätzen dem UN-Prinzip „responsibility to protect“ zu verpflichten. Auch der globale Klimawandel wird die Stabilität in der Umgebung der EU berühren. Es ist daher dringend erforderlich, dass die EU sich flexiblere und pragmatisch einsetzbare Finanzierungsinstrumente gibt, um sich besser diesen ungewissen Herausforderungen zu stellen.

6. Die Zustimmung der Bürger stärken

Man kann die Seriosität einer Institution am besten danach beurteilen, wofür sie ihr Geld ausgibt. Im heutigen EU-Haushalt sind die jeweiligen Institutionen nicht direkt dafür verantwortlich, wie das Geld aufgebracht wird, und die Prioritäten der europäischen Bürger finden in den europäischen Ausgaben kaum Niederschlag. Stattdessen streiten sich die Mitgliedstaaten darüber, was national und was europäisch finanziert werden soll und wie viele der europäischen Mittel sie für nationale Zwecke verwenden können.

Die europäischen Bürger spielen in diesen bürokratischen Kampagnen keine Rolle. Aber die Bürger müssen endlich in die Lage versetzt werden, die politischen Schwerpunkte des EU-Haushalts beeinflussen zu können. Die anstehende Haushaltsreform sollte deshalb auch eine europaweite Einbeziehung der Bürger vorsehen. Das einfachste Verfahren dafür wäre, die Bürger bei ihrer Stimmabgabe für das Europäische Parlament nach ihren Präferenzen zu befragen. Man könnte z.B. am Tag der Wahl im Juni 2009 die Wähler darum bitten, ihre Präferenzen für die Ausgaben des Haushalts auf dem Stimmzettel anzugeben; zunächst könnten die Bereiche mit direkter Auswirkung für die eigene engere Region bzw. Nation benannt werden, dann solche, die generell als vorteilhaft für die EU insgesamt und ihre globale Rolle der EU angesehen werden. Die Ergebnisse sollten je nach Region, Mitgliedstaat und europäischem Anteil mitgeteilt werden. Die neugewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments sollten sich dazu verpflichten, mit ihren Wählern die Optionen für den EU-Haushalt zu erörtern und herauszufinden, wo diese besonderen Bedarf sehen. Nationale wie europäische Politiker müssten ihre budgetären Wunschlisten an diesem Maßstab messen lassen. Das Europäische

Parlament sollte dann dafür eintreten, dass der EU-Haushalt den Bürgerwünschen entspricht und den Mehrwert europäischer Kooperation deutlich macht.

Eine derartige Beteiligung der europäischen Bürger an der EU-Haushaltsreform wäre konkreter Ausdruck einer lebendigen europäischen Demokratie. Sie würde zu dem Ansehen der europäischen Institutionen bei den Menschen in der EU erheblich beitragen.