

Zwischen Zuchtmeister und Zahlmeister – Deutsche Europapolitik und die europäischen Finanzverhandlungen

Peter Becker

Die Verständigung auf einen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ist stets eine Grundsatzentscheidung für die Europäische Union, denn mit dieser Entscheidung werden die finanz- und haushaltspolitischen Eckpunkte für die Politikgestaltung innerhalb des politischen Systems neu ausgerichtet.¹ Wie in einem Brennglas konzentrieren sich in diesen Finanzverhandlungen alle internen Verteilungskonflikte zwischen den Unionsorganen, den Mitgliedstaaten, zwischen den Politikfeldern und den Interessengruppen. Insbesondere dem vereinten Deutschland kommt bei den europäischen Haushalts- und Finanzverhandlungen eine besondere Rolle zu. Es ist die größte und phasenweise dominierende Volkswirtschaft in der Europäischen Union und infolge dessen auch der größte Zahler an den europäischen Haushalt.

Die deutsche Europapolitik scheint bei den Verhandlungen über den MFR häufig zwischen den beiden Polen des Zahlmeisters und des Zuchtmeisters hin und her zu schwanken. So kann Deutschland mit der Bereitschaft zu höheren Zahlungen an den EU-Haushalt die widerstreitenden Interessen und die gegenläufigen Ziele innerhalb der Europäischen Union ausbalancieren und somit die politische Stabilität der Europäischen Union insgesamt festigen. Oder es kann seinen Finanzierungsanteil nutzen, um die Europäische Union auf strikte Haushaltsdisziplin zu verpflichten.

Es sind drei fundamentale, sich gegenseitig beeinflussende Prämissen, die die deutsche Politik im Rahmen der europäischen Finanz- und Haushaltsverhandlungen bestimmen:

(1) Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und die Verfügbarkeit nationaler Ressourcen und finanzieller Spielräume bestimmen die Gewichtung, die Akzentuierung und die Stringenz des stets vorgebrachten deutschen Anliegens, die Haushaltsdisziplin und -konsolidierung auch in der Europäischen Union stärker zu berücksichtigen. Je knapper die deutschen Kassen, desto heftiger das Drängen auf europäische Sparanstrengungen.

(2) Die grundlegenden europapolitischen Ziele und die zentralen Integrationsprojekte der deutschen Europapolitik bilden das Gegengewicht zu dem Interesse als größter Zahler, das EU-Budget zu begrenzen und den eigenen Nettosaldo zu minimieren. Je gewichtiger die auf der europäischen Agenda anstehenden Projekte zur Vertiefung oder Erweiterung der Europäischen Union waren und sind, die die Europäische Kommission mit der Verabschiedung eines MFR verknüpft hat, und je größer die potenziellen politischen und ökonomischen Vorteile sind, die von der Bundesregierung mit dem jeweiligen Projekt verbunden werden, desto eher muss das nationale fiskalische Spar- und Konsolidierungsinteresse in den Hintergrund treten.

1 Dieser Beitrag basiert auf der ausführlicheren Publikation von Peter Becker: *Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive*, Wiesbaden 2014.

(3) Die innenpolitische Bereitschaft der Parteien und wichtiger Interessengruppen, ihre Interessen und Prioritäten den integrationspolitischen Zielen der Bundesregierung unterzuordnen, schwankt und ist zumeist abhängig von den allgemeinen europapolitischen Meinungs- und Stimmungslagen. Nicht nur die wirtschafts- und fiskalpolitischen Grundlagen des Bundeshaushalts, sondern auch die innenpolitische Kritik, Skepsis oder Zustimmung zu den europapolitischen Zielen der Bundesregierung beeinflussen die deutsche Verhandlungsführung. Je skeptischer die innenpolitischen Gruppen gegenüber der Europäischen Union und den europapolitischen Zielen der Bundesregierung eingestellt sind, desto eher wird in der europapolitischen Debatte in Deutschland auf die ‚Zahlmeisterrolle‘ oder den hohen deutschen Nettosaldo verwiesen.

Zentrale Akteure

Der Handlungsspielraum der deutschen Europapolitik bei den europäischen MFR-Verhandlungen wird maßgeblich von den institutionellen Rahmenbedingungen sowie den schwierigen Koordinierungsnotwendigkeiten innerhalb der Bundesregierung und mit den vielen politischen und gesellschaftlichen Akteuren bestimmt. Mit der Fixierung des deutschen Finanzierungsanteils am EU-Budget und der Begünstigung einzelner Wirtschaftssektoren oder Regionen durch europäische Ausgabenpolitiken oder Förderprogramme werden die Finanzverhandlungen auf europäische Ebene unvermeidlich zum Teil der Innenpolitik und der innerdeutschen Verteilungskonflikte.

Innerhalb der Bundesregierung wiederum wird die Festlegung der nationalen Verhandlungsposition hauptsächlich von vier Ministerien und dem Bundeskanzleramt bestimmt:

(1) Das Auswärtige Amt übernimmt aufgrund seiner grundsätzlichen europapolitischen Zuständigkeit die Federführung bei den MFR-Verhandlungen.

(2) Das Bundesfinanzministerium ist inhaltlich zuständig für das jährliche EU-Budget und den Eigenmittelbeschluss.

(3) Das Bundeswirtschaftsministerium ist innerhalb der Bundesregierung federführend für die europäischen Strukturfonds.

(4) Das Bundeslandwirtschaftsministerium ist verantwortlich für den zweiten großen Ausgabenblock, die Gemeinsame Agrarpolitik.

(5) Das Bundeskanzleramt bereitet den Bundeskanzler beziehungsweise die Bundeskanzlerin auf die Beratungen des Europäischen Rates vor und kontrolliert damit die grundlegenden politischen Richtungsentscheidungen auch bei den MFR-Verhandlungen.

Angesichts der politikfeldübergreifenden und weitreichenden Bedeutung der Finanzverhandlungen werden die grundlegenden Weichenstellungen auf innenpolitischer Ebene im Kabinett vorgenommen. Für die kontinuierliche Positionsbestimmung in den mehrjährigen Verhandlungen übernimmt das Auswärtige Amt die Federführung innerhalb der Regierung. Die Rolle des Außenministeriums besteht zunächst darin, die widersprüchlichen Ziele und Interessen der einzelnen Ressorts auszugleichen, die Positionen zu koordinieren und die Ministerien auf eine gemeinsame politische Vorgehensweise zu verpflichten. Sobald auf europäischer Ebene jedoch die höchste politische Entscheidungsebene, der Europäische Rat, mit dem europäischen Finanzpaket befasst wird oder der Verhandlungsprozess zu spürbaren innenpolitischen Auseinandersetzungen oder zu Verwerfungen führt, übernimmt das Bundeskanzleramt die Leitungs- und Koordinierungsfunktion.

Der Deutsche Bundestag ist das letztentscheidende Organ des deutschen politischen Systems, das über „die Summe der Belastungen der Bürger“ und „über die wesentlichen

Ausgaben des Staates⁴² befindet. Jede Entscheidung über den EU-Haushalt beeinflusst zwangsläufig diese zentralen haushaltspolitischen Zuständigkeiten des Bundestages und bedarf somit der Kontrolle und der Mitwirkung der Abgeordneten. Für den Bundestag sind die EU-Finanzverhandlungen mithin aus zwei Gründen von Bedeutung:

(1) Die Finanzpakete sind stets ein zentraler Baustein für die Weiterentwicklung der Europäischen Union und deshalb von grundsätzlicher Bedeutung für die deutsche Europapolitik. Ohne eine gesicherte Finanzierung der zentralen europäischen Ausgabenpolitiken sind weder die weitere Vertiefung des Integrationsprozesses noch die Aufnahme neuer EU-Mitglieder denkbar. Die Mitwirkung an der deutschen Europapolitik durch den Bundestag erfordert also gerade auch eine Begleitung an den europäischen Finanzverhandlungen.

(2) Der deutsche Anteil an der Finanzierung des EU-Budgets wird ausschließlich aus dem Bundeshaushalt aufgebracht. Dieser Ausgabenposten ist ein durchaus bemerkenswerter Ausgabenblock des Bundeshaushalts und kann insofern auch zu Beschränkungen innenpolitischer Gestaltungsspielräume führen. Aus diesem fiskalpolitischen Grund finden die EU-Haushalts- und Finanzverhandlungen das Interesse der Bundestagsabgeordneten.

Der Bundestag ist insofern in zweifacher Hinsicht gefordert – als Mitwirkungsorgan an der deutschen Europapolitik und als Haushaltsorgan.

Auch die deutschen Länder und der Bundesrat sehen sich von den EU-Finanzverhandlungen ebenfalls in zweifacher Hinsicht betroffen: Auf der Ausgabenseite haben die im EU-Haushalt sich manifestierende Prioritätensetzungen der Europäischen Union auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die EU-Strukturfonds Folgen für die Haushalte der Länder. Die Zahlungen aus den EU-Strukturfonds werden überwiegend von den Ländern verwaltet und im Rahmen von sogenannten ‚Operationellen Programmen‘ für ihre regionalen Förderziele ausgegeben. Jede Änderung der Förderkriterien und der finanziellen Ausstattung der Fonds hat demnach unmittelbare Folgen für die Förderpolitiken in den Ländern und die Landeshaushalte. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik stützen die Einkommenshilfen an die Landwirte einen zumindest für einige deutsche Flächenländer wichtigen Sektor. Jede Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kriterien für die Zahlungen der Direktbeihilfen hat demzufolge Konsequenzen für den regionalen Wohlstand. Auf der Einnahmeseite argumentierten die Landesfinanzminister, dass die übermäßigen Abführungen des Bundes an den EU-Haushalt massive Auswirkungen auf die finanziellen Spielräume des Bundes haben und in der Folge auch die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern beeinflussen.³ Die Länder sehen sich also mittelbar durch die Abführungen aus dem gesamtstaatlichen Steueraufkommen nach Brüssel betroffen.

Die Bundesregierung muss bei den Verhandlungen die Positionen der Länder insbesondere bei den Entscheidungen über die EU-Strukturfonds, aber auch über den EU-Eigenmittelbeschluss immer im Blick haben. Denn über die notwendige Zustimmung des Bundesrates zum Eigenmittelbeschluss der Europäischen Union und den Verordnungen im Bereich der Ausgabenpolitiken verfügen die Länder über eine relativ starke innenpolitische Vetoposition. Jedoch sind die deutschen Länder keineswegs ein homogener Block, sondern verfolgen häufig ihre jeweiligen Sonderinteressen. So verfolgen die struktur-

2 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, in: BVerfGE 123, 267, Lissabon-Urteil.

3 Vgl. Finanzministerkonferenz der Länder vom 28. September 1995 in Berlin; Vgl. auch Claus-Peter Clostermeyer: Deutschland – Zahlmeister Europas?, in: Rolf Caesar (Hrsg.): Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden 1997, S. 141-152.

schwachen ostdeutschen Länder andere Ziele als die wohlhabenderen Flächenstaaten in Süddeutschland und diese unterscheiden sich wiederum in ihrer Prioritätensetzung von den Stadtstaaten wie Berlin oder Bremen, die an der Fortsetzung der Strukturfondsförderung für städtische Gebiete interessiert sind.

Auch zwischen einzelnen Interessengruppen und Verbänden bestehen durchaus unterschiedliche Interessen und Zielvorstellungen mit Blick auf die EU-Finanzverhandlungen, die für die deutsche Positionsbestimmung zu den EU-Finanzverhandlungen durchaus von Bedeutung sein können. Von besonderer Wichtigkeit für die Bundesregierung ist dabei die Haltung des Deutschen Bauernverbands (DBV) zur zentralen Frage der Finanzausstattung der Gemeinsamen Agrarpolitik und deren Reformbedürftigkeit. Während der DBV Reduzierungen am Volumen des EU-Agrarbudgets regelmäßig ablehnt, sprechen sich die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft regelmäßig für solche Kürzungen aus. Zugleich fordern sie die effiziente Nutzung der EU-Mittel insbesondere bei den europäischen Strukturfonds und eine stärkere Prioritätensetzung auf die Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, die Verbesserung des unternehmerischen Umfelds und zusätzliche Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Innovation. Die Gewerkschaften ihrerseits rücken stets die beschäftigungspolitische Wirkung der EU-Förderung auch im landwirtschaftlichen Sektor in den Vordergrund ihrer Stellungnahmen.

Für die Positionierung der Bundesregierung ergibt sich im jeweiligen Einzelfall ein breites Tableau und eine komplexe Gemengelage widersprüchlicher Ziele und Interessen zu einem ohnehin überaus schwierigen europäischen Verhandlungsprozess.

‚Zahlmeister‘, ‚Melkkuh‘ oder ‚Dukatenesel‘ – Der deutsche Nettosaldo

Es ist eine Grundkonstante der deutschen Europapolitik, auf eine strengere EU-Haushaltsdisziplin zu drängen. Seit den 1970er und 1980er Jahren wurde immer wieder über die schlechte deutsche Nettozahlerposition gestritten.⁴ Zunächst lag der Fokus dieser Debatte nicht primär auf dem hohen Finanzierungsanteils Deutschlands, sondern in der Suche nach Beitragsgerechtigkeit und einer gerechteren Verteilung der Finanzierungslasten im Kreis der großen Mitgliedstaaten. Die Bundesrepublik ist mit einem Finanzierungsanteil von rund 20 Prozent des Gesamtbudgets stets der größte Beitragszahler an den EU-Haushalt. Die aktuellen Zahlungen werden sich nach den Berechnungen der Bundesregierung von 31,71 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 35,77 Mrd. Euro im Jahr 2020 erhöhen.⁵

Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre sucht jede Bundesregierung die enge Abstimmung im Kreis der Nettozahler; diese Gruppe der sogenannten ‚like-minded‘-Mitgliedstaaten trifft sich seither regelmäßig auch zu Zeiten, in denen keine MFR-Verhandlungen anstehen oder geführt werden. Diese kontinuierliche Abstimmung wurde umso dringlicher, als das besondere „German problem“⁶ die finanziellen Möglichkeiten der deutschen Europapolitik deutlich verengte. Dies lag vor allem am rapiden Einbruch der ökonomischen Leistungsfähigkeit als Folge der Belastung durch die deutsche Einheit einerseits und an den zugleich stark anwachsenden Zahlungen aus dem Bundes- an den EU-Haushalt als Ergebnis der beiden ersten Finanzpakete Delors I und Delors II andererseits. Die Bundesregierung suchte für ihr Dilemma eine Verständigung im Rahmen der Finanzverhand-

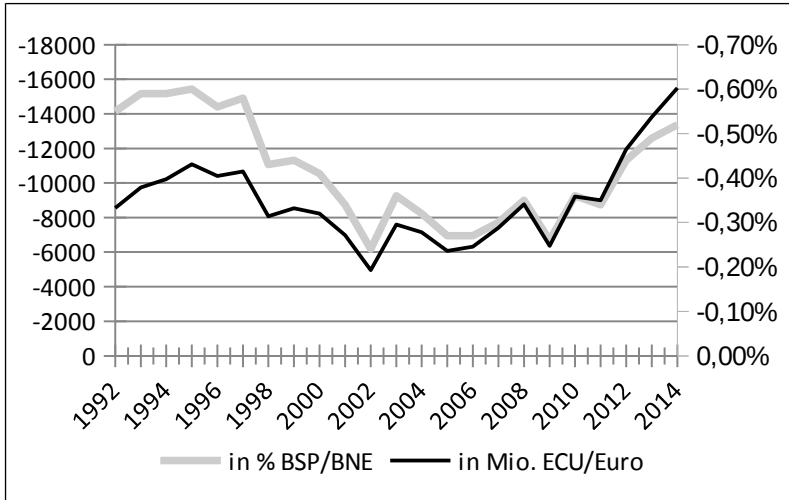
4 Vgl. Bernhard May: Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, Bonn 1995.

5 Siehe Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Drucksache 18/4047.

6 Brigid Laffan: The Finances of the European Union, New York 1997, S. 54.

lungen und damit in weitgehender Übereinstimmung mit ihren europäischen Partnern: „At no point in the 1990’s did the German government seriously consider the option of demanding a complete change of the financial perspective.“⁷

Die Entwicklung des deutschen Nettosaldos 1992–2014⁸



Das vorrangige Ziel der deutschen Verhandlungsführung war es stets, die negative deutsche Nettozahlerposition zu verbessern. Zwar wurde und wird von deutscher Seite niemals die Tatsache infrage gestellt, dass Deutschland ein großer EU-Nettozahler bleiben sollte.⁹ Dennoch wurde von Politikern aller Parteien die eklatante Diskrepanz zwischen dem deutschen Finanzierungsanteil im Vergleich zu anderen EU-Partnern kritisiert.¹⁰ Die deutschen Nettozahlungen waren Mitte der 1990er Jahre knapp dreimal so hoch wie die Großbritanniens, achtmal so hoch wie die Frankreichs und 21-mal so hoch wie die Nettobelastung Italiens. Der frühere Bundesfinanzminister Theo Waigel sprach von einer „Gerechtigkeitslücke“; Edmund Stoiber wurde Mitte der 1990er Jahre sogar mit den Worten zitiert, „Deutschland ist der Dukatenesel Europas“ und werde von Europa ausgebeutet.¹¹

Für die Frage der Beitragsgerechtigkeit sind insbesondere die Bruttoabführungen aus dem Bundeshaushalt von Bedeutung. Von 1971 bis 1985 war die Erhöhung der deutschen Beiträge an den Gemeinschaftshaushalt immens; von rund 2,65 Mrd. DM auf 16,75 Mrd. DM beziehungsweise um 631 Prozent.¹² Die Bundesbank konstatierte Anfang der 1990er

7 Johannes Lindner: Conflict and Change in EU Budgetary Politics, Abingdon 2006, S. 145.

8 Quelle: Europäische Kommission: Bericht über die Aufteilung der EU-Ausgaben 2004 nach Mitgliedstaaten, September 2005 und Finanzberichte seit dem Jahr 2007.

9 Vgl. Rudolf Seiters: Ein Korrekturmechanismus für die Nettozahler, in: Elmar Brok (Hrsg.): Das Finanzsystem der EU: Neue Ansätze und Perspektiven, Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 14, St. Augustin, Februar 1997, S. 35-39, hier S. 37.

10 Vgl. Jürgen Stark: Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, in: integration 3/1996, S. 159-163, hier S. 159.

11 Monika Dunkel/Peter Reichelt: Völlig daneben. Ohne Reform ihrer Finanzen kann die EU ihre Zukunftsprobleme nicht mehr meistern, in: Wirtschaftswoche 13/1996, S. 18-19.

12 Vgl. May: Kosten und Nutzen, 1995, S. 36-37.

Jahre einen weiteren starken Anstieg der deutschen Bruttoabführungen an den EU-Haushalt; von 20 Mrd. DM im Jahr 1987 auf fast 36 Mrd. DM im Jahr 1992.¹³

Trotz dieser gewaltigen Steigerungsraten der Bruttoabführungen in absoluten Zahlen entsprach der relative Finanzierungsanteil durchaus dem deutschen Anteil am Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft.¹⁴ Der hohe Finanzierungsanteil und der Aspekt der Beitragsgerechtigkeit wurde deshalb solange von deutschen Politikern nicht grundsätzlich hinterfragt, solange die Finanzierungslasten ungefähr gleich auf die großen Mitgliedstaaten verteilt wurden und die Bruttoszahlen der deutschen Wirtschaftsleistung entsprachen.

Die Finanzverhandlungen in der deutschen europapolitischen Debatte

Die europäischen MFR-Verhandlungen und die deutschen Ziele wurden zunehmend zu einem Feld der innenpolitischen Auseinandersetzung. Fanden die ersten Verhandlungsrunden noch weitgehend ohne eine große öffentliche Debatte und mediale Berichterstattung statt, so änderte sich dies im weiteren Verlauf.

Die ‚Großzügigkeit‘ der frühen Jahre – Die Delors-Pakete

Die deutschen Ziele bei den Verhandlungen über das erste europäische Finanzpaket, das Delors I-Paket (1989 bis 1992), waren zwar bereits von dem Interesse an einer Korrektur der nationalen Nettozahlerposition bestimmt. Aber angesichts des größeren haushaltspolitischen Handlungsspielraums konnte die Regierung um Helmut Kohl und Hans-Dietrich Genscher die Finanzverhandlungen noch unter deutlich einfacheren Rahmenbedingungen führen. Hinzu kamen die ausgeprägte Integrationsbereitschaft und der Wille der Bundesregierung zur weiteren Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses. Die besondere Stärke des Delors I-Pakets war die Verbindung mit der bis 1992 angestrebten Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts. Der Finanzrahmen und die Erhöhung der Strukturfonds würden einen kräftigen Impuls zu einem stärkeren wirtschaftlichen Wachstum in der Gemeinschaft leisten und gerade der europäische Binnenmarkt werde nach der Argumentation der Bundesregierung für die exportorientierte deutsche Wirtschaft von großem Vorteil sein. „Europa – dabei geht es auch um die Zukunft der Bundesrepublik Deutschland – ist nicht zum Nulltarif zu haben“, so Kohl.¹⁵

Die innenpolitische Debatte über das erste Finanzpaket der Gemeinschaft blieb trotz der kalkulierten zusätzlichen Belastungen von insgesamt 30 Mrd. DM wenig kontrovers. Im Grundsatz unterstützten alle Fraktionen des Bundestages den neuen Ansatz eines MFR und waren grundsätzlich zur Übernahme höherer Lasten bereit. Diese „finanzielle Großzügigkeit“¹⁶ der Bundesrepublik war mithin die weithin akzeptierte Kehrseite des deutschen Interesses am europäischen Binnenmarkt.¹⁷

13 Siehe Deutsche Bundesbank: Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit dem Jahr 1988, Monatsbericht November, Frankfurt am Main 1993, S. 61-78, hier S. 62.

14 Vgl. Walter Deffaa: Deutschland – „Zahlmeister“ Europas?, in: Caesar (Hrsg.): Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, 1997, S. 153-160, hier S. 155.

15 Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, 61. Sitzung, Bonn, 25. Februar 1988, Plenarprotokoll 11/61, S. 4153(A).

16 So Michaela Geiger, CSU-Abgeordnete und Vorsitzende der Arbeitsgruppe ‚Außenpolitik‘ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in ihrer Rede vor dem Deutschen Bundestag vom 25. Februar 1988. Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 11/61, S. 4171(C).

17 Vgl. Eckart Gaddum: Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl, Paderborn 1994, S. 166-167.

Mit den rapide ansteigenden finanziellen Lasten zur Bewältigung der deutschen Einheit verengten sich auch die europapolitischen Spielräume. Die Bundesregierung lehnte den Vorschlag der Europäischen Kommission zu einem erneuerten MFR für die Jahre 1993 bis 1999, dem Delors II-Paket, folgerichtig ab: Die Erhöhung des Budgetvolumens um rund 10 Prozent und eine Anhebung der Eigenmittelobergrenze auf 1,37 Prozent des EU-Bruttosozialprodukts sowie eine weitere deutliche Steigerung des deutschen Haushaltsbeitrags war für sie nicht akzeptabel. Sie drängte mit dem Hinweis auf die Kosten der deutschen Einheit deutlich stärker auf einen Sparkurs bei den EU-Finanzverhandlungen.¹⁸ Dennoch vermied es die Bundesregierung in den Verhandlungen über das Delors II-Paket, eine unilaterale Position einzunehmen und massiv auf einen Ausgleich der deutschen Nettozahlungen zu bestehen. Vielmehr forderte sie in Abstimmung mit den anderen Nettozahlern und insbesondere mit Großbritannien eine Begrenzung des Volumens und eine unveränderte Fortschreibung der Eigenmittelobergrenze.

„In general, German politicians regarded the completion of the Maastricht Treaty and an agreement on the financial perspective as an important element in ensuring their European partners that the unified Germany would not constitute a threat to European integration.”¹⁹

Allerdings kritisierten inzwischen alle Parteien den zu hohen deutschen Nettosaldo bei der Finanzierung des EU-Budgets und forderten eine gerechtere Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Der parteiübergreifende pro-europäische Grundkonsens veränderte sich langsam und schleichend zu einer Betonung der besonderen Dringlichkeit, die deutschen Beitragslasten spürbar zu reduzieren.²⁰ Die Parteien im Bundestag unterschieden sich in ihren Forderungen nach einer spürbaren Verbesserung der deutschen Nettozahlerposition und einer fairen Lastenverteilung nur noch in der Schärfe ihrer Argumente und der Reichweite der Vorschläge zur Reform der EU-Ausgabenpolitiken.

Laffan/Shackleton kamen dennoch zu dem Ergebnis, dass sowohl das Delors I-Paket als auch der nachfolgende Finanzrahmen nur zustande kamen, da die Bundesrepublik ihre nationalen Interessen zurückstellte.

„The 1988 and the 1992 agreements on the Community’s financial perspective were secured in large measure by the willingness of Chancellor Kohl and the German government to bear the burden of the increases as the budget’s largest contributor.”²¹

Verstärkte Haushaltsdisziplin und innenpolitische Polarisierung

Bereits im Vorfeld der Agenda 2000-Verhandlungen, dem dritten EU-Finanzpaket, waren Forderungen, das EU-Budget zu reformieren und den deutschen Beitrag deutlich zu reduzieren, inzwischen zu einer parteiübergreifenden Konstante der deutschen Europapolitik geworden.²² Das Auswärtige Amt betonte mehrfach, dass eine Erleichterung der Netto-

18 Vgl. Otto Schmuck: Der Gipfel von Edinburgh: Erleichterung nach einem europapolitisch schwierigen Jahr, in: *integration* 1/1993, S. 33-36. So auch der damalige Gruppenleiter im Bundeskanzleramt, Horst Westerhoff, zitiert in Angela Mans: EG-Finanzsystem auf dem Prüfstand, in: *integration* 4/1992, S. 251-256, hier S. 254.

19 Lindner: *Conflict and Change*, 2006, S. 137.

20 Vgl. Peter Hort: Die Mrd. für Europa, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.8.1997; Knut Pries: Zahlmeister Deutschland, in: *Frankfurter Rundschau*, 1.8.1997; Michael Stabenow: Wunsch nach Entlastung. Streit um die Beitragszahlungen zur Europäischen Union, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.7.1997.

21 Brigid Laffan/Michael Shackleton: *The Budget*, in: Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1998, S. 71-96, hier S. 85.

22 Vgl. *Der Spiegel*: Jedem etwas. Die Deutschen wollen weniger für Europa zahlen. Doch die Ausgaben der EU steigen weiter, 25/1995, S. 97-100; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Bonn sind die Ausgaben für Brüssel zu hoch, 25.7.1995, S. 11; *Focus*: Bittere Wahrheiten. Bonn zahlt netto achtmal mehr in die EU-Kasse als Paris. Nur ein Bauernopfer könnte helfen, 45/1995, S. 344-345.

zahler-Bilanz die zentrale Forderung der Bundesregierung für die anstehenden Finanzverhandlungen sei. Das Bundesfinanzministerium verstärkte im 1997 seine Bemühungen für ein gerechteres Finanzierungssystem und bekräftigte seine Forderung nach einer „fairen Lastenteilung“ in einer mit dem Auswärtigen Amt abgestimmten öffentlichen Kampagne.²³

Um der deutschen Forderung nach einer gerechteren Lastenverteilung zusätzliches politisches Gewicht zu verleihen, drängte die Bundesregierung auf die vorzeitige Vorlage des Eigenmittelberichts, indem die Europäische Kommission erstmals auch die Nettosaldo aller Mitgliedstaaten aufführen müsse.²⁴ Das Bundesfinanzministerium entwickelte zusätzlich ein sogenanntes ‚Kappungsmodell‘, das als allgemeiner Korrekturmechanismus vorsah, die Zahlungen jedes Mitgliedstaates ab einer ‚Zumutbarkeitsgrenze‘ für den Nettosaldo zu kappen. Als Zielvorstellung hatte es eine Grenze von 0,2 bis 0,3 Prozent des jeweiligen nationalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) vorgeschlagen. Die nationalen Abführungen an den EU-Haushalt sollten nur bis zu diesem Prozentsatz des BIP eines Mitgliedstaates erfolgen; alle Zahlungen, die diese Kappungsgrenze überschreiten würden, sollten ähnlich wie beim britischen Beitragsrabatt zu zwei Dritteln zurückerstattet werden.²⁵ Mit dem deutschen ‚Konzept der realen Konstanz‘²⁶ sollte zusätzlich das Gesamtvolumen der zur Verfügung stehenden Gelder begrenzt und die Europäische Union auf eine Politik der Haushaltsdisziplin verpflichtet werden. Allerdings waren die Vorbehalte gegen weitreichende Veränderungen in den beiden zentralen Ausgabenpolitiken nicht nur auf EU-Ebene schier unüberwindbar – auch innerhalb der Bundesregierung lehnten die Fachressorts kostenreduzierende Reformen ab. Das Bundeslandwirtschaftsministerium sah keine Notwendigkeit, die Gemeinsame Agrarpolitik grundsätzlich zu reformieren und die Finanzausstattung zu begrenzen. Das Wirtschaftsministerium wiederum sperrte sich mit Blick auf die Rückflüsse aus den EU-Strukturfonds nach Deutschland gegen eine massive Konzentration der EU-Gelder auf die ärmsten europäischen Regionen. Die deutschen Länder waren zwar zu Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zu einer Neuordnung der Strukturfonds grundsätzlich bereit; sie wollten aber keineswegs auf EU-Fördergelder verzichten.²⁷

Trotz der unübersehbaren inhaltlichen Widersprüche zwischen den deutschen Forderungen zur Reform des EU-Finanzrahmens mit dem Ziel, die deutschen Nettozahlungen zu reduzieren, der schnellen Entscheidung für die kostenträchtige Osterweiterung der Europäischen Union und der Ablehnung von Einschnitten bei den zentralen Feldern der EU-Ausgaben, hielten sowohl die CDU-geführte Bundesregierung unter Kohl als auch die nachfolgende rot-grüne Regierung um Gerhard Schröder und Joschka Fischer an dieser widersprüchlichen Politik fest. Beide Regierungen versuchten, sowohl auf der Einnah-

23 Focus: Mit Nichtachtung gestraft. Für seine Forderung, Deutschlands Last als größter Nettozahler zu erleichtern, findet Theo Waigel in Europa keine Verbündeten, 33/1996, S. 36-37; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kinkel: Deutschland zahlt zu viel an die EU, 21.7.1997.

24 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Waigel wirbt für gerechtere Lastenverteilung in der EU. Verständnis für deutsche Forderung nach Entlastung/Gespräche im Oktober, 15.9.1997.

25 Siehe Bundesministerium der Finanzen: Symmetrische Finanzpolitik 2010, Bonn 1998.

26 Das deutsche Konzept der realen Konstanz sah die Fixierung des Volumens des EU-Haushalts auf 85 Mrd. Euro pro Jahr – dem Niveau des Jahres 1999 – vor, von denen maximal 40,5 Mrd. Euro jährlich für Agrarausgaben vorgesehen werden sollten. Darüber hinaus sollte das Gesamtvolumen der für die Struktur- und Kohäsionsfonds zwischen 2000 und 2006 zur Verfügung stehenden Gelder auf circa 200 Mrd. Euro gedeckelt werden.

27 Siehe Bundesrat: Entschließung des Bundesrates zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Agenda 2000 – eine stärkere und erweiterte Union“, 28. November 1997, Drucksache 904/97.

meseite des EU-Budgets als auch bei den Ausgabenpolitiken zu Anpassungen zu gelangen.²⁸ Dennoch unterschieden sich beide Regierungen in der Akzentuierung und den präferierten Wegen, um das Ziel der Verringerung der deutschen Nettozahlungen zu erreichen. Die Regierung Kohl/Genscher konzentrierte sich auf die Einnahmeseite des EU-Budgets und versuchte so, eine Festlegung auf eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik zu vermeiden. Die neue rot-grüne Bundesregierung versuchte hingegen durch Reformen auf der Ausgabenseite zu einer Verbesserung der deutschen Nettozahlerposition zu kommen.²⁹ Dazu gehörten die Ko-Finanzierung der Direktbeihilfen im Agrarbereich ebenso wie die Konzentration der EU-Strukturfonds auf die förderungsbedürftigsten Regionen und die Beschränkung des Kohäsionsfonds auf Mitgliedstaaten, die nicht der Eurozone angehörten. Allerdings wurden diese Reformvorstellungen für die EU-Ausgabenpolitiken von den Nettoempfängerländern vehement abgelehnt. Die leichte Neupositionierung der rot-grünen Bundesregierung verschärfte so die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten.³⁰

Die rot-grüne Bundesregierung stand mit der Übernahme des Ratsvorsitzes im ersten Halbjahr 1999 sehr schnell vor der grundsätzlichen politischen Abwägung zwischen zwei gegensätzlichen Zielen der deutschen Europapolitik: Dem nationalen Interesse an einer grundsätzlichen Reform des EU-Haushalts und einer Verbesserung der deutschen Nettozahlerposition auf der einen Seite und dem Ziel, die MFR-Verhandlungen fristgerecht abzuschließen und damit die Voraussetzung für die angestrebte Osterweiterung der Europäischen Union zu erfüllen, auf der anderen Seite. Die Bundesregierung entschied sich für eine konsensorientierte Verhandlungsführung und unterstrich ihr Interesse, wie vorgesehen, bis März 1999 zu einem erfolgreichen Abschluss zu kommen. Eine Strategie, Entscheidungen oder Kompromisslösungen zu blockieren und stattdessen auf einer befriedigenden Lösung des deutschen Nettozahlerproblems zu bestehen, ohne gleichzeitig auch den anderen Mitgliedstaaten akzeptable Kompromisse bei der Reform der Politiken anzubieten, war nicht möglich. Mit dem frühzeitigen Verzicht auf zwei wichtige Forderungen der deutschen Verhandlungsführung, nämlich der Ko-Finanzierung im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der Verknüpfung von Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion und Förderung aus dem EU-Kohäsionsfonds, reagierte die Bundesregierung auf die heftige Kritik aus Frankreich und Spanien. Auch die Regierung Schröder/Fischer rückte den europäischen Erfolg in den Vordergrund und die nationalen Ziele mussten dahinter zurücktreten. In den deutschen Medien wurde dieser Schwenk als europapolitischer Lernprozess und persönliche Wandlung von Bundeskanzler Schröder „vom Dressmann zum Staatsmann“ interpretiert. Der Kanzler habe bei den Finanzverhandlungen

28 Vgl. Barbara Lippert/Kirsty Hughes/Heather Grabbe/Peter Becker: *British and German Interests in EU Enlargement*, London 2001, S. 80.

29 Siehe Sozialdemokratische Partei Deutschlands/Bündnis 90/Die Grünen: *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*, Bonn 20. Oktober 1998, S. 44-45.

30 Diese Zuspitzung hatte Bundeskanzler Schröder mit einer provokanten Rede vom 8. Dezember 1998 in Saarbrücken verursacht. Dort sagte er: „Und für diese Position [die Begrenzung des EU-Haushalts und die Korrektur der deutschen Nettozahlerposition, d. Verf.] gibt es, und ich sage das in aller Freundschaft, eine ganz einfache Erklärung und die heißt, mehr als die Hälfte der Beiträge, die in Europa verbraten werden, zahlen die Deutschen. Eine solche Politik lässt sich aus anderen Hauptstädten leicht fordern.“ Gerhard Schröder: *Innovation und Gerechtigkeit. Neuer Schwung auch für Europa. Rede des Bundeskanzlers vor der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zur Europawahl vom 8. Dezember 1998 in Saarbrücken.*

„seine bislang tiefste Einsicht in die Gesetze westeuropäischer Realpolitik gewonnen“; seine bis dato europaskeptische Rhetorik sei „entschrödert“.³¹

In der deutschen Innenpolitik wurde dieser europapolitische Realismus von der CDU/CSU-Opposition für eine Strategie der Polarisierung im Bundestag instrumentalisiert: Die Politik der Bundesregierung sei unprofessionell, stümperhaft und dilettantisch, Fischer als Europaminister sei untätig und Bundeskanzler Schröder unglaubwürdig.³² Der grundsätzliche parteiübergreifende Konsens wurde so erstmals aufgegekündigt.

Im Ergebnis konnte die im Vorfeld und zu Beginn der Agenda 2000-Verhandlungen laut erhobene deutsche Forderung nach einer signifikanten und unmittelbar spürbaren Senkung des deutschen Nettobeitrags nicht erreicht werden.³³ Die Bundesregierung bewertete das Gesamtergebnis dennoch insgesamt positiv; die wichtigsten nationalen Ziele seien bei den Verhandlungen zur Agenda 2000 erreicht worden: Reformen und Stabilisierung der Ausgaben, Solidarität, Erweiterungsfähigkeit und eine gerechtere Lastenverteilung.³⁴ Von herausragender Bedeutung war aber, dass es der Bundesregierung gelungen war, die Verhandlungen termingerecht abzuschließen. Deutschland habe, so Bundeskanzler Schröder vor dem Europäischen Parlament, nie einen Zweifel daran gelassen, „seine nationalen Interessen einer vernünftigen Gesamtlösung unterzuordnen“.³⁵ In der Berichterstattung der deutschen und der internationalen Presse wurden Deutschland und die rot-grüne Bundesregierung dessen ungeachtet als die eigentlichen Verlierer des Gipfels gesehen.³⁶

Strikte Haushaltsdisziplin – der MFR 2007 bis 2013

Im Gegensatz zu den stark polarisierten innenpolitischen Auseinandersetzungen über die Agenda 2000 war die deutsche Debatte über den MFR für die Jahre 2007 bis 2013 geprägt von dem breiten parteipolitischen Konsens der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD. Bereits die rot-grüne Regierung hatte die deutsche Verhandlungsposition mit einem gemeinsamen Schreiben der Staats- und Regierungschefs von sechs Nettozahler-Staaten an Kommissionspräsident Romano Prodi vom 15. Dezember 2003 vorgegeben und die Begrenzung des Haushaltsvolumens auf ein Prozent des Europäischen Bruttonationaleinkommens (EU-BNE) gefordert. Die Große Koalition stand in deutlicher Kontinuität zu dieser Positionierung und strebte ebenfalls ‚eine relative Entlastung‘ der deutschen Nettozahlerposition an. Das primäre Ziel der Bundesregierung um Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier war es jedoch, die MFR-Verhandlungen bis spätestens Dezember 2005 abzuschließen. Die Europäische Union war nach dem Nein der Referenden zum EU-Verfassungsvertrag 2005 in Frankreich und in den Niederlanden in eine tiefe politische

31 Christian Wernicke: Vom Dressmann zum Staatsmann. Auf dem Berliner EU-Gipfel wurde der Europaskeptiker Gerhard Schröder zur europäischen Führungsfigur, in: *Die Zeit*, 31.3.1999, S. 11.

32 Vgl. die Reden des FDP-Abgeordneten Helmut Haussmann und des CDU-Abgeordneten Michael Stübgen vom 3. März 1999 bei Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, 24. Sitzung, Bonn, 3. März 1999, Plenarprotokoll 14/24, S. 1884-1887.

33 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Reform der EU-Finanzierung bringt nur bescheidene Nettoentlastung, 10.4.1999.

34 Vgl. hierzu die Papiere der Bundesregierung vom 7. April 1999 und 4. Mai 1999, „Agenda 2000: Ergebnisse der Sondertagung des Europäischen Rats v. 24./25.03.1999 in Berlin“, in denen die Bewertung durch das Auswärtige Amt, Finanzministerium und Landwirtschaftsministerium zusammengestellt wurden.

35 Gerhard Schröder: Bilanzrede des deutschen Bundeskanzlers und EU-Ratsvorsitzenden, Gerhard Schröder, zum Europäischen Rat in Berlin vor dem Europäischen Parlament am 14. April 1999 in Straßburg, abgedruckt in: *Internationale Politik* 6/1999, S. 111-114, hier S. 112.

36 Vgl. Brigid Laffan: The Agenda 2000 Negotiations: La Présidence Coûte Cher?, in: *German Politics* 3/2000, S. 1-22, hier S. 17.

und institutionelle Krise geraten. Von einem erfolgreichen Abschluss der Haushaltsverhandlungen sollte ein Signal der Geschlossenheit und der Solidarität ausgehen.³⁷

Der Spielraum der deutschen Politik vergrößerte sich mit der Übernahme der Verhandlungsführung durch die britische Regierung im zweiten Halbjahr 2005. Im diplomatischen Kräftespiel zwischen den britischen Verhandlungszielen, den eigenen Beitragsrabatt zu schützen und zugleich das Gesamtvolumen des EU-Haushalts deutlich zu reduzieren auf der einen Seite, dem Interesse Frankreichs, die Agrarpolitik von diesen europäischen Sparbemühungen auszuklammern, und den Zielen der neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa unter der Führung Polens, die Förderprioritäten der EU-Strukturfonds zu ihren Gunsten zu reformieren, auf der anderen Seite, war die deutsche Verhandlungsführung ins Zentrum einer möglichen Kompromissfindung gerückt. Der nach einem 17-stündigen Verhandlungsmarathon beim Gipfel des Europäischen Rates in Brüssel vom 16./17. Dezember 2005 getroffene Kompromiss auf einen Finanzrahmen ging auf einen deutschen Einigungsvorschlag zurück.³⁸ In der deutschen und internationalen Presse wurde die kompromissorientierte Verhandlungsführung der neuen Bundesregierung und insbesondere Merkmals hervorgehoben. Das Duo Merkel/Steinmeier sei in die Rolle des „ehrlichen Maklers“ geschlüpft und habe so die eigentliche Aufgabe des britischen Vorsitzes übernommen.³⁹ Demnach verschlechterte sich die deutsche Nettozahlerposition erneut, wenn auch deutlich geringer als nach dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission befürchtet. Entscheidend für diese Verhandlungsführung in der Endphase war die Zusammensetzung der neuen Bundesregierung. Angesichts der Großen Koalition und ihrer breiten Mehrheit in Bundestag und Bundesrat musste die Regierung Merkel/Steinmeier keine überzogene innenpolitische Polarisierung befürchten und verfügte über eine größere Flexibilität in ihrer Verhandlungsführung. Sie konnte Kompromisslösungen anbieten, wie den Verzicht auf zugesagte Sonderzahlungen zugunsten Polens, ohne dafür von den innenpolitischen Akteuren öffentlich kritisiert oder zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Die Verschuldungskrise und die MFR-Verhandlungen von 2014 bis 2020

Die politische und mediale Aufmerksamkeit für die jüngsten EU-Haushaltsverhandlungen 2011/12 standen deutlich im Schatten der Verschuldungskrise in der Eurozone und ihre ökonomischen, sozialen und fiskalischen Folgen. Die Krise diente als argumentativer Hintergrund für die traditionellen Forderungen Deutschlands nach mehr Haushaltsdisziplin und einer Begrenzung des EU-Budgets. Zudem sah sich Deutschland darin bestätigt, dass EU-Fördergelder in den Krisenstaaten nicht zur Generierung von Wachstum, zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Schaffung von Arbeitsplätzen verwandt worden waren.⁴⁰

Die Bundesregierung bewertete den Vorschlag der Europäischen Kommission für den neuen MFR 2014 bis 2020 als eine gute Verhandlungsgrundlage;⁴¹ er zeige das Bemühen der Kommission, den EU-Haushalt stärker auf Wachstum und den europäischen Mehrwert

37 Zu den Zielen der Bundesregierung siehe Bundesministerium der Finanzen: Stand der Beratungen zur Finanziellen Vorausschau der Europäischen Union, Monatsbericht des BMF, April 2005, S. 75- 78.

38 Vgl. Handelsblatt: EU gegen Blair 1:0, 19.12.2005.

39 Süddeutsche Zeitung: Außenansicht: Viel Lob für Angela Merkel, 19.12.2005; Süddeutsche Zeitung: Der Merkel-Gipfel, 17.12.2005; Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Sie kam, sah – und gefiel. Alle loben Bundeskanzlerin Merkel für ihre vermittelnde Rolle im Streit über die EU-Finzenzen, 18.12.2005.

40 Siehe Bundesregierung: Stellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission. Überprüfung des EU-Haushalts, 25.11.2010; so auch Bewertung der Haushaltsüberprüfung durch das Bundeswirtschaftsministerium: We want our money back, in: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Januar 2011, S. 24-29.

41 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU-Kommission fordert etwas mehr Geld, 30.6.2011.

auszurichten. Allerdings sei der Mittelansatz der Kommission mit rund 110 Mrd. Euro deutlich zu hoch veranschlagt. Ziel der Bundesregierung bleibe es weiterhin, das Volumen des Finanzrahmens auf 1 Prozent des EU-BNE zu begrenzen. Zugleich begrüßte sie alle Vorschläge, die weitere Zahlungen aus den Strukturfonds nach Deutschland garantieren würden. In der Frage einer neu zu erschließenden Eigenmittelquelle zur Finanzierung des EU-Haushalts hatte sich die CDU/CSU-FDP-Regierungskoalition bereits frühzeitig festgelegt und die Möglichkeit zur Einführung einer EU-Steuer kategorisch abgelehnt.⁴²

Das innerhalb der Bundesregierung federführende Auswärtige Amt versuchte frühzeitig, alle Ministerien auf eine einheitliche Sprachregelung festzulegen und darüber hinaus die Auswirkungen der Festlegung auf die Begrenzung des MFR auf ein Prozent des EU-BNE zu konkretisieren. Allerdings zeigten sich bereits bei diesen internen Ressortabstimmungen, dass die Fachministerien durchaus ihre eigenen Interessen verfolgten. Das Bundeslandwirtschaftsministerium suchte in der Folge den engen Kontakt mit Frankreich, um tiefe Einschnitte in den europäischen Agrarhaushalt zu verhindern, und das Bundesforschungsministerium warb mit dem Hinweis auf das angestrebte Ziel der Wachstumsförderung für höhere Mittelansätze. Das Bundesinnenministerium argumentierte ähnlich wie die Kommission und das Europäische Parlament, dass neue und zusätzliche Aufgaben im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit, die mit dem Vertrag von Lissabon auf die europäische Ebene übertragen worden seien, auch eine verbesserte Mittelausstattung erforderlich mache. Die Verteilungskonflikte, die die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten in den diversen Ratsarbeitsgruppen und -formationen kennzeichneten, wurden auch bei den internen Ressortabstimmungen in Berlin ausgetragen. Das Auswärtige Amt konnte dennoch auf der Grundlage des Koalitionsvertrags und mit der Unterstützung des Bundesfinanzministeriums und des Kanzleramtes die Eckpunkte der deutschen Verhandlungsposition durchsetzen und in Brüssel vertreten.

Zur Ergänzung der vornehmlich defensiven Verhandlungsposition der Nettozahler entwickelte das Auswärtige Amt mit den anderen Nettozahlern einen zusätzlichen proaktiven Vorschlag, den sogenannten ‚better spending‘-Ansatz. Einerseits müsse die Effizienz und die Qualität der EU-Ausgabenpolitiken verbessert werden, um andererseits die Wachstumseffekte des EU-Haushalts besser zu nutzen. Es müsse nicht mehr Geld über den EU-Haushalt zur Verfügung gestellt werden, sondern vielmehr müssten die begrenzten Ressourcen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und mehr Wachstum besser genutzt werden.

Wie bereits bei den Verhandlungen über den Finanzrahmen 2007 bis 2013 rückte im Verlauf der Verhandlungen zum Finanzrahmen 2014 bis 2020 die deutsche Position erneut ins Zentrum der Kompromissfindung. Bei dem entscheidenden Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs im Februar 2013 konnte die Bundesregierung ihre zentralen Verhandlungsziele als großer Nettozahler weitgehend durchsetzen. In ihrer Regierungserklärung vom 21. Februar 2013 zu den Ergebnissen des Europäischen Rates benannte Bundeskanzlerin Merkel vier zentrale Verhandlungsziele:⁴³

(1) Das Gesamtvolumen des Finanzrahmens wurde auf rund 960 Mrd. Euro oder auf ein Prozent des EU-BNE begrenzt. Damit wurde erstmals eine inflationsbereinigte Reduzierung des Finanzrahmens um circa 3 Prozent im Vergleich zum vorhergehenden Finanzrahmen 2007 bis 2013 durchgesetzt.

42 Siehe CDU/CSU/FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 26. Oktober 2009, S. 116.

43 Siehe Deutscher Bundestag: Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin: zu den Ergebnissen des Europäischen Rates am 7./8. Februar 2013 in Brüssel, Plenarprotokoll 17/222.

(2) Zugleich wurden zusätzliche Gelder im Finanzrahmen für die Förderung von Forschung und Entwicklung, Innovation und Bildung bereitgestellt. Der neue Finanzrahmen sei sehr viel stärker auf Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ausgerichtet als zuvor. Hierfür wird der Anteil der Agrarausgaben am Gesamthaushalt weiter zurückgeführt und zugleich werden die Förderinhalte durch die stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeit und Umweltschutz modernisiert. Auch die Mittel für die EU-Strukturfonds wurden langsam um rund 30 Mrd. Euro reduziert. Dennoch konnte die Bundesregierung ein Sicherheitsnetz durchsetzen, um die Verluste für die aus der Höchstförderung herausfallenden ostdeutschen Länder zu begrenzen.

(3) Diese Modernisierung der europäischen Ausgabenpolitiken wurde ergänzt durch die vom Auswärtigen Amt angestoßene ‚better spending‘-Initiative. Die Bundesregierung und die Gruppe der Nettozahler konnten die Verbindung von europäischen Strukturfonds mit gestärkten oder neuen Konditionalitäten, insbesondere mit den makroökonomischen Reformauflagen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, durchsetzen.

(4) Auch das zentrale Ziel einer verbesserten Beitragsgerechtigkeit im Kreis der Nettozahler sei erreicht worden. Zwar werde die Nettobelastung Deutschlands steigen, aber gleichzeitig werde eine bessere „Fairness zwischen den verschiedenen Nettozahlerstaaten hergestellt“. ⁴⁴ Der deutsche Nettosaldo wird sich dennoch auf mehr als 10 Mrd. Euro pro Jahr im Durchschnitt der nächsten Förderperiode erhöhen.

Das Ziel der Bundesregierung, den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer EU-Steuer klar abzulehnen und damit von der europäischen Tagesordnung zu nehmen, gelang angesichts des starken Druck aus dem Europäischen Parlament und von der Europäischen Kommission nur zum Teil. Der Verfahrensbeschluss des Europäischen Rates und die Verständigung mit dem Europäischen Parlament auf eine weitere Prüfung der Einführung einer neuen Mehrwertsteuer-Eigenmittelkategorie und einer Finanztransaktionssteuer öffnete den Unterstützern einer EU-Steuer eine neue Verhandlungsplattform und beließ das Thema damit zunächst auf der europäischen Agenda. An diesem Punkt war die Bundesregierung deutlich in die Defensive geraten.

Fazit

Die Rolle Deutschlands bei den europäischen Haushalts- und Finanzverhandlungen seit Mitte der 1980er Jahre ist über die Jahrzehnte hinweg von einer deutlichen Kontinuität der Ziele, Präferenzen und Interessen sowie einem relativ breiten Grundkonsens der politischen Akteure gekennzeichnet. Im Zuge der Verhandlungen bemühte sich jede Bundesregierung um einen Ausgleich zwischen zwei politischen Zielen: Auf der einen Seite standen stets die langfristigen europa- und integrationspolitischen Leitbilder und das fundamentale Interesse des größten Mitgliedstaates an einer weiteren Vertiefung des Integrationsprozesses sowie der Erweiterung der Europäischen Union. Auf der anderen Seite musste jede Bundesregierung bei ihrer Verhandlungsführung auch ihre eher kurz- bis mittelfristigen Ziele berücksichtigen, die vornehmlich in einer verstärkten europäischen Haushaltsdisziplin und einer gerechteren Verteilung der Finanzierungslasten bestanden. Selbstverständlich wurden die Interessenabwägung und die Gewichtung des einen oder des anderen europapolitischen Ziels von den fiskalischen Möglichkeiten und den Finanzierungsspielräumen des Bundeshaushalts mitbestimmt und zum Teil auch vorbestimmt. Je enger die Grenzen der zur Verfügung stehenden Ressourcen gezogen werden mussten, umso begrenzter waren

44 Deutscher Bundestag: Regierungserklärung, Plenarprotokoll 17/222, S. 27488 ff.

die Spielräume der Bundesregierung, mit Hilfe einer Erhöhung der Finanzierungslasten Deutschlands eine europäische Kompromissfindung zu ermöglichen.

Die Debatte über die Rolle des ‚Zahlmeisters‘ wurde häufig mit dem Hinweis auf die politischen und ökonomischen Vorteile beantwortet, die die Bundesrepublik aus ihrer Mitgliedschaft in der europäischen Gemeinschaft ziehen könne.⁴⁵ Diese Rolle, die die deutsche Europapolitik insbesondere bei den Verhandlungen zu den Delors I- und Delors II-Paketen kennzeichnete, erfolgte nicht aus idealistischen oder altruistischen Motiven. Vielmehr musste jede Bundesregierung ihr Interesse an europäischer Haushaltsdisziplin und einer Verringerung des deutschen Nettosalos mit ihren grundlegenden europapolitischen Zielen und Interessen abwägen. Die Kehrseite der Zahlmeister-Rolle war das Drängen auf strikte europäische Haushaltsdisziplin, also die Rolle als ‚Zuchtmeister‘.

Trotz einiger heftiger innenpolitischer Debatten wurde die deutsche Verhandlungsführung dennoch zumeist gestützt von einem breiten politischen Grundkonsens. Allerdings veränderte sich dieser Grundkonsens in der deutschen Europapolitik langsam im Verlauf der 25-jährigen Geschichte der europäischen Finanzpakete. Folgten die ersten beiden Verhandlungsrunden zu den Delors I- und II-Paketen noch deutlich einem ausgesprochen pro-europäischen Ansatz zur Vertiefung des Integrationsprozesses und teilten die deutschen Entscheidungsträger die inhaltliche Verknüpfung der Europäischen Kommission von Finanzverhandlungen mit der Schaffung des europäischen Binnenmarkts und der Vereinbarung zur Einführung der gemeinsamen Währung, so veränderte sich seit Mitte der 1990er Jahre dieser deutsche Grundkonsens zusehends. Das deutsche Interesse an einer Begrenzung des Haushaltsvolumens des EU-Budgets und einer verbesserten Verteilung der Finanzierungslasten bestand zwar bereits bei den Verhandlungen über die Delors-Pakete. Nachdem die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der deutschen Einheit allerdings die finanziellen Möglichkeiten Deutschlands deutlich einengten, wurde der Blick auf die europäische Haushaltsdisziplin und die Lastenteilung in der Europäischen Union dominierend für die deutsche Verhandlungsführung. Auch diese Veränderung der Schwerpunktsetzung wurde im Grundsatz von den zentralen innenpolitischen Akteuren geteilt und mitgetragen.

Die langsame Abkehr der deutschen Verhandlungsführung von den europapolitischen Leitbildern der 1980er Jahre gipfelte allerdings bislang nicht in einer ausgesprochenen Politik des fiskalischen Utilitarismus nach britischem Vorbild. Vielmehr sucht die deutsche Politik seit Mitte der 1990er Jahre die enge und kontinuierliche Abstimmung im Kreis der Nettozahler. Sonderwege oder eine unilaterale Verhandlungsführung gehört nicht zum Instrumentarium der deutschen Europapolitik. Das deutsche Drängen auf eine Begrenzung des EU-Budgets, eine Reduzierung des deutschen Nettosalos und eine gerechtere Lastenteilung findet seine Grenze regelmäßig dort, wo das Scheitern eines europäischen Kompromisses droht.

45 Vgl. Lindner: *Conflict and Change*, 2006, S. 133-34; Lars P. Feld: *Nettozahler Deutschland? Eine ehrliche Kosten-Nutzen-Rechnung*, in: Wolfgang Wessels/Udo Diedrichs (Hrsg.): *Die neue Europäische Union: Im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 2006, S. 93-113.