

Haushaltspolitik

Peter Becker

Die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2014-2020 bestimmte die europäische Haushaltspolitik in den letzten zwei Jahren. Auch die umstrittenen und langwierigen Verhandlungen über den Jahreshaushalt 2013 und einen notwendigen Nachtragshaushalt wurden Teil der MFR-Verhandlungen.

Begonnen hatte der mehrjährige Verhandlungsprozess über den Finanzrahmen 2014-2020 im Juni 2011.¹ Die Europäische Kommission legte dann bis Ende 2011 sukzessive ein umfassendes Paket von Legislativvorschlägen, ergänzenden und erläuternden Mitteilungen und umfangreichen Arbeitsdokumenten für die Verhandlungen der Mitgliedstaaten vor. Am 6. Juli 2012 stellte die Europäische Kommission dann einen revidierten Vorschlag² für eine MFR-Verordnung vor, um zum einen auf die Entscheidung zur Aufnahme Kroatiens in die Europäische Union zu reagieren und um zum anderen eine Neuberechnung der regionalen und nationalen Zuweisungen aus den europäischen Strukturfonds vorzulegen, die angesichts der drastisch veränderten ökonomischen Prognosen notwendig geworden sei. Dieser revidierte Vorschlag sah zusätzliche Mittel in Höhe von 13,7 Mrd. Euro in Verpflichtungsermächtigungen zur Finanzierung des Kroatien-Beitritts und deutliche Veränderungen der Mittelzuweisungen in der Kohäsionspolitik auf der Basis neuer Regionaldaten und BIP-Prognosen vor.

Die Verhandlungen über den Finanzrahmen im Rat

Der federführende Rat für Allgemeine Angelegenheiten beriet zunächst unter polnischem Vorsitz im zweiten Halbjahr 2011 und anschließend 2012 unter dänischem und zyprischem Vorsitz das MFR-Paket. Unter der polnischen Präsidentschaft wurden die bekannten Arbeitsgremien etabliert, wie die Gruppe der „Freunde der Präsidentschaft“ (FoP), die sich für jeden Mitgliedstaaten aus je einem Vertreter der Ständigen Vertretungen in Brüssel und einem Vertreter aus den Hauptstädten zusammensetzte.

Parallel zu den Verhandlungen im Rat informierte der jeweilige Vorsitz in Trilog-Treffen die Vertreter des Europäischen Parlaments über den Fortgang der Verhandlungen und nahm umgekehrt die Wünsche und Forderungen der Parlamentarier für die Beratungen im Rat auf. Das Europäische Parlament schließlich bekräftigte mit einer Entschließung³ vom 11. Juni 2012 mit breiter Mehrheit seine Verhandlungsposition vom Juni 2011⁴ und forderte vehement, seine Forderungen angemessen zu berücksichtigen.

In den Verhandlungen standen sich die bekannten Gruppen gegenüber – auf der einen Seite die Nettozahler und auf der anderen Seite die Nettoempfänger. Insbesondere die Verhandlungen über die künftige europäische Kohäsionspolitik und deren Finanzausstattung

1 Vgl. auch den Beitrag Haushaltspolitik im Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, S. 183ff.

2 Europäische Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, KOM(2012) 388 endg., Brüssel, 6.7.2012.

3 Europäisches Parlament, Mehrjähriger Finanzrahmen und Eigenmittel, Entschließung P7_TA-PROV(2012)0245, Straßburg, 13.6.2012.

4 Europäisches Parlament, Ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und integratives Europa, Entschließung P7_TA-PROV(2011)0266, Straßburg, 8.6.2011.

waren geprägt von diesem Gegensatz. Die Bundesregierung hatte mit Unterstützung aus der Gruppe der Nettozahler frühzeitig eine eigene Initiative lanciert, die unter der Überschrift „better spending“⁵ für eine effizientere Politik warb und die Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf die Generierung von mehr wirtschaftlichem Wachstum und mehr Beschäftigung forderte. Angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen und deutlichem Spardruck müssten die verfügbaren Ressourcen der EU und insbesondere die Strukturfonds zielgerichteter eingesetzt werden. Diese Initiative der Nettozahler wurde von den „Freunden der Kohäsionspolitik“⁶, die mit eigenen Positionspapieren ihre Verhandlungsstrategie abstimmten, als Initiative zur Mittelkürzung bei den Strukturfonds verstanden und abgelehnt. Die Kohäsionspolitik müsse ein starkes Instrument der europäischen Solidarität bleiben, mit dem die Infrastruktur in rückständigen Regionen mit europäischer Hilfe verbessert werde.

Die dänische Präsidentschaft konnte angesichts der fortbestehenden Konflikte erst zum Ende ihrer Mandatszeit eine erste vollständige Verhandlungsbox⁷ vorlegen; zuvor konnte sie lediglich Textteile für einzelne Rubriken des Finanzrahmens vorschlagen, die in die Verhandlungsbox je nach Fortgang der Verhandlungen eingefügt wurden. Diese Textvorschläge wurden zwar in der Gruppe „Freunde der Präsidentschaft“ und im ASTV erörtert und sollten dem Ziel des Vorsitzes dienen, den erreichten Verhandlungsstand vorläufig zu fixieren. Dennoch galt auch für dieses Vorgehen der Grundsatz, dass nichts vereinbart ist, bis nicht alles vereinbart werden kann.

Auf dieser Grundlage und den revidierten Berechnungen der Kommission setzte der zyprische Vorsitz die Verhandlungen im zweiten Halbjahr 2012 fort. Die fortbestehenden Interessengegensätze wurden beim informellen Treffen der Europaminister am 30. April 2012 in Nikosia offenkundig. Der Vorsitz kam angesichts der großen Diskrepanzen zu der Einschätzung, dass auf der Basis des Vorschlags der EU-Kommission keine Einigung auf den Gesamtumfang des mehrjährigen Finanzrahmens gefunden werden könne und deshalb eine Kürzung des Gesamtvolumens unvermeidlich sei. Alle Haushaltsrubriken müssten ihren Anteil zu den notwendigen Kürzungen leisten. Diese Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes lösten bei den Mitgliedstaaten die vorhersehbaren Reflexe aus – die „Freunde der Kohäsion“ forderten einen Aufwuchs bei den Mittelansätzen für die Strukturfonds, Frankreich und Irland sprachen sich gegen Kürzungen bei der GAP aus und einige Nettozahler unterstützten den Vorsitz im Grundsatz und forderten zugleich jedoch zusätzliche Kürzungsanstrengungen.

Auch die Zypriern konnten bis Ende 2012 keine Verhandlungsbox vorlegen, in der konkrete Haushaltsansätze eingefügt waren. Damit stand zwar der Rahmen für die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, also die politische Verständigung, aber die entscheidenden Fragen zu Volumen und Mittelverteilung blieben weiterhin offen. Diese Aufgabe sollte dem Präsidenten des Europäischen Rats vorbehalten bleiben.

Die Kompromissfindung im Europäischen Rat

Herman Van Rompuy hatte bereits frühzeitig Kontakt zur dänischen und zyprischen Präsidentschaft aufgenommen und versucht, sein Vorgehen und seinen Verhandlungsauftrag mit

5 Der Aktionsplan „better spending“ vom 26.4.2012 ist abrufbar unter: http://www.euractiv.de/fileadmin/images/Action_Plan_for_Better_Spending_120424.pdf.

6 Insgesamt 15 Mitgliedstaaten bilden die „Freunde der Kohäsion“: Ungarn, Bulgarien, Tschechien, Estland, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Kroatien, Zypern und Spanien. Die Verhandlungslinie der Gruppe unter: <http://www.foreign.gov.mt/Library/PDF/Bucharest%20meeting.pdf>.

7 Rat der Europäischen Union, Mehrjähriger Finanzrahmen (2014–2020) – Verhandlungsbox, Dok. 11539/12, Brüssel, 19.6. 2012.

den Arbeiten auf der Ebene des Ministerrates abzustimmen. Der Europäische Rat hatte sich erstmals am 9. Dezember 2011 mit den Finanzverhandlungen befasst. Die Staats- und Regierungschefs nahmen den Zwischenbericht des polnischen Vorsitzes zur Kenntnis und vereinbarten als Ziel, eine Einigung bis Ende 2012 anzustreben. Dieses Zieldatum wurde auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 28./29. Juni 2012 bestätigt.⁸

Einen ersten Versuch, den Verhandlungsprozess über den mehrjährigen Finanzrahmen mit einem Kompromiss im Europäischen Rat abzuschließen, unternahm Van Rompuy dann am 22. und 23. November 2012. Aber der erste Präsident des Europäischen Rates konnte die traditionelle Dramaturgie der Verhandlungen nicht verändern.⁹ Wie bislang bei allen Haushaltsverhandlungen üblich, konnte der erste Einigungsversuch des Europäischen Rats im November 2012 nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Neu war jedoch, dass Hermann Van Rompuy seinen zweiten Versuch im Februar 2013 ohne öffentliche und medienwirksame Begleitung vorbereitete und sogar auf die Vorlage eines neuen Kompromisspapiers im Vorfeld des Europäischen Rats am 8. Februar verzichtete. Er suchte vielmehr in unzähligen vertraulichen bilateralen Gesprächen, die er und sein Stab auf allen Ebenen führten, mögliche Kompromisslinien zu erkunden.

Im Vorfeld des zweiten Einigungsversuches im Europäischen Rat war die restriktive britische Verhandlungsposition zum entscheidenden Eckpunkt des Verhandlungsspektrums geworden. Sollte überhaupt eine Kompromisslösung beim Europäischen Rat realistisch möglich werden, sahen sich die Nettoempfänger gezwungen auf die britischen Forderungen zu reagieren. Die Verhandlungslösung entfernte sich stetig von den Wünschen der Nettoempfänger, den Forderungen des Europäischen Parlaments und den Vorschlägen der Europäischen Kommission. Vor dem Hintergrund der britischen Maximalforderungen rückte die deutsche Verhandlungsposition automatisch ins Zentrum eines möglichen Kompromisses. Die Kanzlerin suchte mit bilateralen Gesprächen mit dem französischen Präsidenten Hollande und dem spanischen Premier Rajoy kurz vor dem entscheidenden Gipfeltreffen des Europäischen Rats am 8./9. Februar 2013 für eine Kompromisslösung zu werben.

Der französische Staatpräsident François Hollande hatte bereits am 5. Februar 2013 in einer Rede vor dem Plenum des Europäischen Parlaments die Position Frankreichs in den Verhandlungen zum MFR dargelegt. Demnach müssten zwar Einsparungen vorgenommen werden, jedoch nicht in dem Umfang, wie insbesondere von britischer Seite gefordert und vor allem nicht zu Lasten von Investitionen für wirtschaftliches Wachstum. Deshalb müsse der mehrjährige Finanzrahmen an den europäischen Wachstumspakt anschließen, den der Europäische Rat im Juni 2012 verabschiedet hatte, und mehr Mittel für Innovation, Infrastruktur und neue Energien vorsehen. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in den Mitgliedstaaten müsse zwar fortgesetzt werden, aber im Einzelfall angepasst an die jeweiligen nationalen Gegebenheiten. Der künftige Finanzrahmen müsse groß genug sein, um die Fortsetzung der Kohäsionspolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik zu gewährleisten. Hollande sprach sich ebenso wie das Europäische Parlament für neue EU-Eigenmittelquellen aus.

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments bekräftigten ihrerseits in einer Plenardebatte am 6. Februar 2013 ihre Forderungen für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-

8 Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates, 28./29. Juni 2012 – Schlussfolgerungen, Brüssel, 20.7.2012, Ziffer 6.

9 Vgl. Peter Becker, Lost in Stagnation. Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014–2020) und das Festhalten am Status quo, SWP-Studien 2012/S 18, August 2012.

2020. Die Mitgliedstaaten dürften die Krise nicht zum Vorwand nehmen, um die Mittel des EU-Haushalts zu kürzen und der EU bis zum Jahr 2020 eine Sparpolitik aufzuerlegen. Die Abgeordneten wiederholten außerdem ihre Forderung, der EU neue „echte“ Eigenmittel zur Verfügung zu stellen. Wichtig für die Abgeordneten war auch die Einführung einer Revisionsklausel, die es ermöglichen sollte, den MFR in einigen Jahren an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen anzupassen. Hinzu kam auch die Forderung nach größerer Flexibilität des Finanzrahmens; die Gelder sollten zwischen verschiedenen Haushaltsjahren oder Haushaltsrubriken verschoben werden können, um auf unvorhergesehene Ereignisse besser reagieren zu können.

Hermann Van Rompuy führte bei dem entscheidenden Treffen des Europäischen Rats alle Verhandlungsfäden zusammen. Der Europäische Rat konnte sich unter seiner Regie nach einem mehr als 24-stündigen Verhandlungsmarathon auf den mehrjährigen Finanzrahmen der Jahre 2014-2020 verständigen. Das offizielle Treffen der Staats- und Regierungschefs begann nach mehrfachen Verzögerungen und langwierigen bi- und multilateralen Vorgesprächen am 7. Februar erst gegen 22:30 Uhr mit einem Arbeitessen.

Der französische Versuch im Europäischen Rat eine enge Abstimmung mit Rom und Madrid zu suchen und damit eine informelle Gegenposition gegen Deutschland und Großbritannien aufzubauen, scheiterte an einem fehlenden realistischen Alternativangebot. Die Krisenländer Italien und Spanien waren in erster Linie an einem schnellen Kompromiss interessiert, der die bruchlose Fortführung der europäischen Förderpolitiken gewährleisten sollte. Ein Aufschieben des Verhandlungsabschlusses ohne die realistische Aussicht auf ein substantiell besseres Ergebnis war nicht in ihrem Interesse.

Entgegen seiner Ankündigung, bereits zu Beginn des Gipfels eine gegenüber dem Abbruch der Verhandlungen am 22. November 2012 überarbeitete Verhandlungsbox vorzulegen, verteilte der Präsident des Europäischen Rats erst in den frühen Morgenstunden des zweiten Gipfeltages seinen an den Verhandlungsstand angepassten Kompromissvorschlag. Über dieses überarbeitete Papier wurde dann erneut im Plenum des Europäischen Rats und in kleinen Gruppen verhandelt. Die Verhandlungen wurden von Hermann Van Rompuy und seinem Stab vornehmlich in kleinen und vertraulichen Runden geführt. Das Plenum des Europäischen Rats wurde erst wieder zur Verabschiedung des Gesamtkompromisses konsultiert.¹⁰

Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament

Am Ende dieser schwierigen Verhandlungen stand ein Kompromiss, der eine Ausgabenobergrenze für die EU-28 (nach Beitritt Kroatiens) von 1,00 Prozent des EU-BNE oder knapp 960 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen vorsah. Für Zahlungen sollten im Zeitraum 2014 bis 2020 insgesamt 908 Mrd. Euro bereitgestellt werden, was 0,95 Prozent des EU-BNE entspricht.¹¹ Erstmals wurde das Gesamtvolumen des Finanzrahmens im Vergleich zum vorherigen MFR 2007-2013 um etwa 30 Mrd. Euro oder etwa 3 Prozent reduziert.

10 Zum Verhandlungsverlauf sehr ausführlich Peter Ludlow, *Money, Politics and Power. The European Council and the MFF agreement*, 7-8 February 2013, in: Eurocomment, Preliminary Evaluation 2013/1 o.O. und o.J.

11 Außerhalb des Finanzrahmens – also zusätzlich zu den 960 Mrd. Euro – werden rund 37 Mrd. Euro vorgesehen für das Flexibilitätsinstrument, den Solidaritätsfonds, den Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, die Soforthilfereserve und den Europäischen Entwicklungsfonds. Insgesamt stehen der EU damit Verpflichtungsermächtigungen von rund 997 Mrd. Euro oder 1,04 Prozent des BNE zur Verfügung. Um auf unvorhergesehene Umstände reagieren zu können, wird außerdem ein Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben von bis zu 0,03 Prozent des BNE der EU eingerichtet, über dessen Verwendung Rat und EP einvernehmlich beschließen.

Tabelle 1: Mehrjähriger Finanzrahmen (EU-28) 2014-2020

Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 (EU-28)							(in Mio. Euro – zu Preisen 2011)	
Verpflichtungen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	insgesamt
1. Intelligentes u. integratives Wachstum	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763
1a Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum u. Beschäftigung	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
1b Wirtschaftlicher, sozialer u. territorialer Zusammenhalt	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2. Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
davon: marktbezogene Ausgaben u. Direktzahlungen	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851
3. Sicherheit u. Unionsbürgerschaft	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
4. Europa in der Welt	7.854	0.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
5. Verwaltung	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
davon Verwaltungsausgaben der Organe	6.649	6.791	6.955	7.110	7.278	7.425	7.590	49.798
6. Ausgleichszahlungen	27	0	0	0	0	0	0	27
Mittel für Verpflichtungen insg.	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988
In Prozent des BNE	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
Mittel für Zahlungen insg.	128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
In Prozent des BNE	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Verfügbare Spielraum	0,25%	0,25%	0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
Eigenmittelobergrenze	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Quelle: Rat der Europäischen Union, Entwurf einer Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, Dok. 11655/1, Brüssel, 27.6.2013.

Insbesondere der britische Premier David Cameron hatte seine Zustimmung zu dem Kompromiss von starken Einschnitten bei den Zahlungsermächtigungen abhängig gemacht.¹² Allerdings löste gerade diese große Diskrepanz zwischen Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen heftige Kritik aus dem Europäischen Parlament aus. EP-Präsident Martin Schulz sprach in Interviews noch während die Verhandlungen im Europäischen Rat liefen von einem Einstieg der Europäischen Union in einen „Schuldenhaushalt“. Die Differenz zwischen den vereinbarten Zahlungs- und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 50 Mrd. Euro sei zu groß und treibe den EU-Haushalt ins Defizit.

In einer gemeinsamen Erklärung¹³ einen Tag nach dem Gipfel des Europäischen Rats hatten die Vorsitzenden der großen Fraktionen im EP, Joseph Daul (EVP), Hannes Swoboda (S&D), Guy Verhofstadt (ALDE), Rebecca Harms und Daniel Cohn-Bendit (GRÜ-NE/EFA) den Kompromiss heftig kritisiert. Der Haushalt biete keine Antwort auf die Herausforderungen der tiefen ökonomischen und sozialen Krise in der EU. Das EP könne die Einigung daher in dieser Form nicht akzeptieren und bestehe auf seinen Forderungen, die bislang nicht hinreichend erfüllt seien.

Damit zeichneten sich sehr schwierige Verhandlungen zwischen Rat und Europäischen Parlament ab. Die Europaparlamentarier hatten in ihren Entschlüssen im Vorfeld der politischen Einigung des Europäischen Rats sehr deutlich die Bestrebungen der Nettozahler kritisiert, das Gesamtvolumen des von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Finanzrahmens deutlich zu kürzen. Als Reaktion sowie zur Mandatierung des Verhandlungsteams für die Trilog-Verhandlungen mit dem Rat und der Europäischen Kommission verabschiedete das Europäische Parlament am 13. März 2013 eine weitere Entschlie-ßung,¹⁴ in der allerdings auf die Kritik an dem reduzierten Gesamtvolumen des Finanzrahmens verzichtet wurde. Die Parlamentarier rückten nun vier Kernpunkte in den Mittelpunkt ihrer Forderungen: 1. eine größere Flexibilität innerhalb des MFR zwischen den Rubriken und Haushaltsjahren; 2. die Einführung einer Revisionsklausel, die nach etwa drei Jahren eine Überprüfung und Anpassung des Finanzrahmens ermöglichen solle; 3. eine neue „echte“ Eigenmittelquelle; 4. Die Einheitlichkeit des EU-Haushalts müsse gewahrt werden. Hinzu kam die Forderung, den laufenden Jahreshaushalt 2013 mit Hilfe eines Nachtragshaushalts an die gestiegenen Ausgaben anzupassen.

Es war gerade diese Verknüpfung der Verhandlungen über den Finanzrahmen mit der finanziellen Aufstockung des Jahreshaushalts 2013, die die Aufnahme der Trilog-Verhandlungen zunächst verzögerte. Die Kommission hatte frühzeitig darauf hingewiesen, dass die angesetzten Mittel für den Haushalt des Jahres 2012 nicht ausreichend sein würden und deshalb ein Nachtragshaushalt 2013 erforderlich sei, um offene Rechnungen aus dem Jahr 2012 begleichen zu können. Das EP hatte auf der Mittelaufstockung dann als Vorbedingung für die Aufnahme der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 bestanden. Erst bei einem Trilog-Treffen auf höchster politischer Ebene der drei Präsidenten von Rat, Kommission und Europäischen Parlament am 6. Mai 2013 konnte ein Verfahrenskompromiss gefunden werden, der parallele Verhandlungen zum

12 Cerstin Gammelin, Haushalt à la carte. Am Ende der Verhandlungen über das EU-Budget fühlen sich alle 27 Staats- und Regierungschefs als Gewinner, in: Süddeutsche Zeitung, 9.2.2013, S. 5.

13 Gemeinsame Erklärung von Joseph Daul (EVP-Fraktion), Hannes Swoboda (S&D-Fraktion), Guy Verhofstadt (ALDE-Fraktion) sowie Rebecca Harms und Daniel Cohn-Bendit (Fraktion der Grünen): Die wahren Verhandlungen beginnen jetzt mit dem Europäischen Parlament, Brüssel 8.2.2013.

14 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2013 zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Rahmen seiner Tagung vom 7./8. Februar betreffend den mehrjährigen Finanzrahmen, P7_TA-PROV(2013)0078, Brüssel 13.3.2013.

MFR und zum Nachtragshaushalt 2013 vorsah und damit die Voraussetzung schuf, um die eigentlichen Trilog-Verhandlungen über den Finanzrahmen eröffnen zu können.

Der Rat der Finanzminister hatte dann Mitte Mai eine politische Verständigung über einen Berichtigungshaushalt erzielt, die allerdings nicht alle Erwartungen des Europäischen Parlaments erfüllte. Entgegen den Kalkulationen der EU-Kommission, dass eine Aufstockung um 11,2 Mrd. Euro erforderlich sei, hatte der Rat ein deutlich geringes Volumen für den Nachtragshaushalt verabschiedet, nämlich 7,3 Mrd. Euro. Die Finanzminister erklärten sich lediglich in einer Erklärung dazu bereit, in der zweiten Jahreshälfte auf einen zusätzlichen Mittelbedarf zu reagieren, sollten sich die Berechnungen der Kommission über den Finanzbedarf als richtig herausstellen.¹⁵

Vor diesem Hintergrund gestalteten sich die entscheidenden Trilog-Verhandlungen über den Finanzrahmen als sehr schwierig. Sie standen mehrfach vor dem Abbruch¹⁶ und konnten erst auf höchster politischer Ebene von den Präsidenten der Kommission, des EP und des Rates schließlich am 28. Juni 2013 abgeschlossen werden. Zuvor war der deutsche Berichterstatter der EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments und langjährige Haushaltsfachmann Reimer Böge aus Protest gegen die Verhandlungsführung der irischen Ratspräsidentschaft, die für den Rat die Verhandlungen führte, zurückgetreten.

In diesen langen und konfliktreichen Verhandlungen mit mehr als zehn Trilog-Treffen zwischen Mai und Juni 2013 wurde die Gesamtsumme des Finanzrahmens und die Aufteilung der Gelder auf die Haushaltsrubriken, wie sie vom Europäischen Rat am 8. Februar 2013 vereinbart worden war, nicht mehr in Frage gestellt. Die irische Ratspräsidentschaft und die Vertreter der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments erzielten schließlich eine Verständigung zu den vier Kernpunkten:

1. Der Rat erklärte sich bereit, in der neuen MFR-Verordnung einen gesonderten Artikel aufzunehmen, mit dem die Kommission beauftragt wird, bis spätestens Ende 2016 eine Überprüfung der Funktionsweise des Finanzrahmens vorzunehmen und Vorschläge vorzulegen, um den Haushalt an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen. Damit wollte das Europäische Parlament den im Mai 2014 neugewählten EP-Abgeordneten und der danach neu-benannten Europäischen Kommission die Möglichkeit eröffnen, die Prioritäten des Finanzrahmens neu zu bewerten. Die Mitgliedstaaten hatten jedoch die Forderung des Parlaments abgelehnt, über eine mögliche Anpassung des Finanzrahmens mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden. Vielmehr beharrte der Rat auf dem Erfordernis der Einstimmigkeit.

2. Bei der Forderung des Europäischen Parlaments, die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle zu vereinbaren, zeigten sich die Mitgliedstaaten nicht bereit, den fein austarieren Verfahrenskompromiss des Europäischen Rats zur Einführung einer EU-Steuer neu zu verhandeln. Der Rat war gegenüber den Forderungen der Europaparlamentarier lediglich dazu bereit, eine rechtlich nicht verbindliche gemeinsame Erklärung zu verabschieden, in der ein konkreter Fahrplan für die Überlegungen zu einer neuen Eigenmittelquelle festgelegt wurde. Demnach wird eine hochrangige Gruppe von Mitgliedern der drei Organe eingesetzt, die die Beratungen über eine neue Eigenmittelquelle und die Finanztransaktionssteuer fortführen soll. Die Gruppe soll eine erste allgemeine Überprüfung des Eigenmittelsystems vornehmen und Ende 2014 hierzu einen Bericht vorlegen. Die nationalen Parlamente sollen dann im Lauf des Jahres 2016 über die Arbeiten der Gruppe informiert werden.

15 Rat der Europäischen Union, Entwurf des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 2 zum Gesamthaushaltsplan 2013 – Vorschlag des Vorsitzes, Dok. Nr. 9359/13, Brüssel, den 13. Mai 2013.

16 EU-Finanzrahmen droht zu scheitern, FAZ v. 13.6.2013, S. 11.

3. Der Europäische Rat hatte in seiner politischen Einigung vom 8. Februar 2013 bereits im Vorgriff auf die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament formuliert, dass der nächste Finanzrahmen über „eine spezifische und größtmögliche Flexibilität“¹⁷ verfügen solle. Der mit dem Europäischen Parlament nun vereinbarte Kompromiss konkretisierte diese allgemeine Formulierung. Demnach sollen ungenutzte Gelder eines Haushaltsjahres im folgenden Jahr genutzt werden können und nicht an die Mitgliedstaaten zurückerstattet werden. Allerdings konnten die Mitgliedstaaten durchsetzen, dass feste jährliche Obergrenzen für diese übertragene Gelder vereinbart wurden, die insgesamt 26 Mrd. Euro betragen dürfen.¹⁸ Das Europäische Parlament seinerseits setzte durch, dass auch bei den Verpflichtungsermächtigungen eine größere Flexibilität vereinbart wurde. Demnach sollen im Jahr 2017 einmalig ungenutzte Margen der drei vorangegangenen Jahre zugunsten der letzten vier Jahre des MFR für Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Arbeitsplätzen umgewidmet werden können.

4. Die Forderung des Europäischen Parlaments, die Einheit des EU-Haushalts zu bekräftigen, muss vor dem Hintergrund der Diskussionen über einen gesonderten Eurozonen-Haushalt gesehen werden. Das Parlament wollte allen Bestrebungen zuvorkommen, einen solchen gesonderten Haushalt für die Eurozone oder die Mitgliedstaaten des Fiskalpaktes zu etablieren. Ein solcher Spezialhaushalt könnte die Haushaltsrechte des Parlaments grundsätzlich verändern und seine Mitwirkungsrechte begrenzen. Mit dem Hinweis in der neuen MFR-Verordnung, dass sämtliche Ausgaben und Einnahmen der EU und von Staatengruppen einer verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 332 AEUV in den EU-Haushaltsplan einbezogen werden müssen, sicherte sich das Europäische Parlament seine Budgetrechte.

Das Ergebnis der Verhandlungen – Die Ausgabeseite

Auf der Ausgabenseite verständigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Orientierung des Finanzrahmens an den Zielen der europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung „Europa 2020“. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie Infrastrukturprojekte wurden um 14 Mrd. Euro gegenüber dem Finanzrahmen 2007-2013 auf etwa 106 Mrd. Euro (ohne die neue Infrastrukturfazilität Connecting Europe) erhöht. Für die Connecting Europe Fazilität selbst wurden zusätzlich etwa 19 Mrd. Euro in der Rubrik 1a bereitgestellt. Auch die Mittel für die europäischen bildungs- und forschungspolitischen Programme Horizon 2020 und ERASMUS wurden aufgestockt. Der Anteil von Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Gesamthaushalt wuchs insofern von 9 auf 13 Prozent. Gleichzeitig sollte der Fokus der Kohäsionspolitik auf die Förderung von Wachstum mit dem neuen EU-Haushalt verstärkt werden.¹⁹

Auch weiterhin werden die rückständigsten Regionen den weitaus größten Anteil an den EU-Strukturfondsgeldern erhalten. Allerdings ist es den reicheren Mitgliedstaaten und Regionen gelungen, den lange umstrittenen Ansatz durchzusetzen, dass grundsätzlich alle Regionen Gelder aus den EU-Fördertöpfen erhalten können.²⁰ Die Ausrichtung auf die

17 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 7./8. Februar 2013 zu dem Punkt „Mehrjähriger Finanzrahmen“, hier Zi. 109.

18 Demnach sollen die Obergrenzen für die jährlichen Anpassungen der Zahlungsermächtigungen für das Jahr 2018 maximal 7 Mrd. Euro betragen, im Jahr 2019 wird die Obergrenze auf 9 Mrd. Euro vereinbart und im Jahr 2020 wird die Grenze bei 10 Mrd. Euro festgeschrieben.

19 Vgl. Peter Becker, Die künftige Kohäsionspolitik 2014-2020 – Vom Zeichen der innergemeinschaftlichen Solidarität zum Instrument für mehr Wachstum und Beschäftigung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2013.

20 Für Deutschland bedeutet dieses Verhandlungsergebnis eine deutliche Reduzierung der Strukturfonds um rd. 9,8 Mrd. Euro von 26,9 Mrd. in der Förderperiode 2007 bis 2013 auf 17,1 Mrd. Euro (in konstanten Preisen 2011) für die Periode 2014 bis 2020.

Europa 2020-Strategie, die für die ganze EU gelte, mache es erforderlich, dass in alle 271 Regionen der EU investiert werden müsse, um die Zielsetzungen der Strategie erreichen zu können.

Tabelle 2: Vergleichsübersicht (in Preisen von 2011)

	Neuer MFR 2014-20	Letzter MFR 2007-13	Vergleich 2014-20 gegenüber 2007-13	
			€	%
Mittel für Verpflichtungen	<i>Mio. EUR</i>	<i>Mio. EUR</i>		
1. Intelligentes und integratives Wachstum	450.763	446.310	+4,5 Mrd	+1,0%
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	125.614	91.495	+34,1 Mrd	+37,3%
1b. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	325.149	354.815	-29,7 Mrd	-8,4%
2. Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen	373.179	420.682	-47,5 Mrd	-11,3%
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	15.686	12.366	+3,3 Mrd	+26,8%
4. Europa in der Welt	58.704	56.815	+1,9 Mrd	+3,3%
5. Verwaltung	61.629	57.082	+4,5 Mrd	+8%
6. Ausgleichszahlungen	27		+0,027 Mrd	
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	959.988	994.176	-35,2 Mrd	-3,5%
<i>in % des BNE</i>	<i>1,00%</i>	<i>1,12%</i>		
Mittel für Zahlungen insgesamt	908.400	942.778	-34,4 Mrd	-3,7%
<i>in % des BNE</i>	<i>0,95%</i>	<i>1,06%</i>		
Soforthilfereserve	1960	1.697	+0,3 Mrd	15,5%
Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	1050	3.573	-2,5 Mrd	-70,6%
Solidaritätsfonds	3500	7.146	-3,6 Mrd	-51,0%
Flexibilitätsinstrument	3300	1.429	+1,9 Mrd	+130,9%
EEF	26.984	26.826	+0,2 Mrd	+0,6%
Gesamtbetrag außerhalb des MFR	36.794	40.670	-3,9 Mrd	-9,5%
<i>in % des BNE</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,05%</i>		
Gesamtbetrag MFR + außerhalb des MFR	996.782	1.035.031	-38,2 Mrd	-3,7%
<i>in % des BNE</i>	<i>1,04%</i>	<i>1,17%</i>		

Quelle: Rat der Europäischen Union.

Als Reaktion auf die besonders schwierige wirtschaftliche Situation in den Krisenstaaten Griechenland, Portugal, Spanien, Irland, Zypern, Slowenien, Ungarn und Italien erhalten diese Staaten Sonderzuweisungen für ihre Regionen zur Förderung des Wirtschaftswachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Das Instrument der Sonderzahlungen wurde auch genutzt, um auf besondere Forderungen einzelner Mitgliedstaaten reagieren zu können und somit die Verständigung auf einen Gesamtkompromiss für den mehrjährigen Finanzrahmen zu erleichtern. So erhält Belgien Sonderzahlungen für die Regionen Limburg und die Wallonie sowie Deutschland u.a. für den Regierungsbezirk Leipzig.

Der zweite große Ausgabenblock, die Gemeinsame Agrarpolitik, soll künftig mit insgesamt 373 Mrd. Euro ausgestattet werden, von denen rund 278 Mrd. Euro für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen vorgesehen werden. Gegenüber der Förderperiode 2007-2013 wurde diese Rubrik um etwa 48 Mrd. Euro gekürzt, die Politik der langsamen Degression also fortgesetzt. Der Europäische Rat vereinbarte auch eine flexiblere, wenn auch langsamere Anpassung der Direktzahlungen an die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten; bis 2020 soll die Zielmarge von 196 Euro pro Hektar europaweit erreicht werden. Auch die Vorschläge der Kommission zur Kappung der Direktzahlungen an Großbetriebe wurden angenommen, wenn auch auf freiwilliger Basis. Die vorgeschlagene Idee des Greenings bzw. zur Ökologisierung der Direktzahlungen wurde für 30 Prozent der Zahlungen vereinbart.

Das Ergebnis der Verhandlungen – Die Einnahmenseite

Für die Einnahmenseite des EU-Haushalts konnten sich die Staats- und Regierungschefs nicht auf neue „echte“ Eigenmittel für die EU einigen, auch wenn einige Mitgliedstaaten sich für den Vorschlag der Europäischen Kommission stark machten. In einem Verfahrenskompromiss wird der Ministerrat aufgefordert, die Arbeiten an einer neuen Eigenmittelkategorie auf Grundlage der Mehrwertsteuer fortzusetzen, ohne dass damit eine Entscheidung oder ein konkretes Zieldatum verbunden wäre. Diejenigen Mitgliedstaaten, die an der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer teilnehmen, sollen prüfen, ob dies die Grundlage für eine neue Eigenmittelkategorie für den EU-Haushalt werden könnte.

Das bisherige System der Rabatte wurde mit einigen Anpassungen fortgeschrieben; der Britenrabatt bleibt unangetastet und auch der deutsche Rabatt auf die Finanzierung des GB-Rabatts blieb erhalten. Darüber hinaus wurde Deutschland, den Niederlanden und Schweden ein weiterer Rabatt durch die Reduzierung des Abrufsatzes für die MwSt-Eigenmittel gewährt. Trotz dieses Rabatts in Höhe von etwa 2 Mrd. Euro pro Jahr wird sich die Nettozahlerposition Deutschlands für den kommenden Finanzrahmen verschlechtern.

Fazit

Die schwierigen Haushaltsverhandlungen konnten also unmittelbar vor der Sommerpause zwischen der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament auf höchster politischer Ebene abgeschlossen werden. Die EU hat ihre Handlungs- und die Organe ihre Kompromissfähigkeit in Zeiten der Krise bewiesen. Allerdings war die EU nicht in der Lage, ihren Haushalt an die besonderen Herausforderungen der Krise anzupassen. Nur minimal und in kleinen Schritten wurden die Prioritäten auf der Ausgabenseite reformiert. Auf der Einnahmenseite wurde allenfalls der Einstieg in einen Reformprozess vereinbart. Sowohl der Verhandlungsprozess als auch das Ergebnis der Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 waren von einer überdeutlichen Kontinuität und Pfadabhängigkeit gekennzeichnet.

Weiterführende Literatur

Peter Becker: Lost in Stagnation. Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014–2020) und das Festhalten am Status quo, SWP-Studien 2012/S 18, August 2012.

Susanne Neheider/Indhira Santos: Reframing the EU Budget Decision-Making process, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 49, Nr. 3, 2011, S. 631-651.