

# Haushaltspolitik

Peter Becker

Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 bestimmten die Haushaltspolitik der Europäischen Union im vergangenen Jahr. Nachdem die Europäische Kommission im Mai 2018 ihre Vorschläge für den nächsten Finanzrahmen, ein reformiertes Eigenmittelsystem und ihre Legislativvorschläge für die Sektorrichtlinien auf der Ausgabenseite des MFR vorgelegt hatte, etablierte die bulgarische Ratspräsidentschaft schnell die für die Verhandlungen im Rat der Europäischen Union (Rat) bekannten Arbeitsstrukturen.<sup>1</sup>

Der nachfolgende österreichische Ratsvorsitz intensivierte im zweiten Halbjahr 2018 die Tätigkeiten auf der Arbeitsebene des Rates deutlich.<sup>2</sup> Der Vorsitz brach die allgemeine Aussprache zu den Vorschlägen der Kommission ab und nahm im September 2018 die Arbeiten an der sogenannten „Verhandlungsbox“ auf. Die Arbeiten an diesem Instrument, also dem Entwurf eines politischen Gesamtkompromisses in Form von Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, bestimmten seither die MFR-Verhandlungen im Rat. Ziel des österreichischen Vorsitzes war es, so schnell wie möglich über die konkreten Streitfragen zu verhandeln, Einigungskorridore abzustecken und diese zügig in ein Kompromisspaket zu überführen.

Der Entwurf einer ersten Verhandlungsbox wurde dann am 30. November 2018 den Mitgliedstaaten zugestellt und am 11. Dezember 2018 auf politischer Ebene im federführenden Rat Allgemeine Angelegenheiten (RAA) diskutiert.<sup>3</sup> Diese Verhandlungsbox beinhaltete bereits alle horizontalen Themen und inhaltlichen Schwerpunkte, die auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zum Abschluss der MFR-Verhandlungen stehen werden. Es fehlten selbstverständlich noch die Finanzansätze für das Gesamtvolumen des künftigen MFR, die Verteilung auf die einzelnen Ausgabenbereiche oder zum Beispiel die Kriterien und Indikatoren zur Verteilung der Strukturfonds auf die Mitgliedstaaten und ihre Regionen sowie die Entscheidungen zur grundlegenden Reform des Eigenmittelsystems. Die unterschiedlichen und teilweise gegensätzlichen Positionen der Mitgliedstaaten zu diesen Fragen fanden sich in mehr als 100 eingeklammerten Formulierungen in dieser Verhandlungsbox.

Die Europäische Kommission konkretisierte in dieser Phase ihre Legislativvorschläge in mehr als 50 sogenannter „fiches thematiques“. In diesen nicht veröffentlichten Non-paper ging sie auf die Nachfragen der Mitgliedstaaten ein, konkretisierte horizontale Fragen oder spezifische technische Punkte, wie zum Beispiel die voraussichtliche Verteilung der Strukturfondsgelder auf die Mitgliedstaaten oder ihre Überlegungen zur Ausgestaltung der vorgeschlagenen neuen Eigenmittelquellen.

---

1 Vgl. Peter Becker: Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 215-220; vgl. hierzu auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Österreich“ in diesem Jahrbuch.

3 Rat der Europäischen Union: Mehrjähriger Finanzrahmen (2021–2027) – Fortschrittsbericht, 20.11.2018, Dok. 14346/18.

Auch das Europäische Parlament bekräftigte und konkretisierte seine erste Positionierung vom Mai 2018 und forderte erneut ein deutlich höheres Volumen des MFR. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Kürzungen bei den Strukturfonds und der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) lehnten die Parlamentarier ebenfalls ab. Insgesamt forderte das Europäische Parlament in seinem Zwischenbericht vom 14. November 2018 ein Volumen von rund 1.363 Mrd. Euro oder 1,34 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU-27. Das Europäische Parlament konkretisierte diese Forderung zusätzlich mit spezifischen Finanzansätzen für jedes einzelne Förderprogramm. Auf der Einnahmenseite forderte das Parlament erneut die Einführung neuer Eigenmittelquellen und die Abschaffung aller Rabatte und Korrekturmechanismen. Das MFR-Paket sei ein Gesamtpaket bestehend aus Ausgaben und Einnahmen, dessen Elemente nicht getrennt voneinander verabschiedet werden könnten. Das Europäische Parlament „betont daher, dass über den künftigen MFR keine Einigung erzielt werden kann, wenn bei den Eigenmitteln der EU keine entsprechenden Fortschritte erzielt werden.“<sup>4</sup> Zugleich kritisierten die Parlamentarier die zu geringe Einigungsbereitschaft der Mitgliedstaaten und das Tempo der Verhandlungen im Rat. Es müsse das Ziel sein, einen Abschluss der MFR-Verhandlungen noch in dieser Legislaturperiode zu ermöglichen, damit „es bei der Einführung der neuen Programme keine schwerwiegenden Rückschläge aufgrund der verspäteten Annahme des Finanzrahmens“ gebe.

Der Europäische Rat nahm im Dezember 2018 die erste Verhandlungsbox sowie den Zwischenbericht der österreichischen Ratspräsidentschaft zur Kenntnis und verständigte sich auf den Herbst 2019 als Ziel für den Abschluss der Verhandlungen im Europäischen Rat.<sup>5</sup> Damit legten die Staats- und Regierungschefs die Forderung des Europäischen Parlaments, die Verhandlungen über den nächsten MFR und die neuen Rechtsgrundlagen der Sektorpolitiken mit dem Europäischen Parlament bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 abzuschließen, ad acta.

Der rumänische Vorsitz im ersten Halbjahr 2019 versuchte die Zahl der eingeklammerten Konfliktpunkte in der Verhandlungsbox zu reduzieren. Hierfür erstellte der Vorsitz zunächst eine Liste von Vereinfachungsvorschlägen für die Verhandlungsbox, mit der die weniger strittigen und eher technischen Streitpunkte aus dem Dokument gelöscht werden sollten. Ziel war es, dem Europäischen Rat im Juni 2019 eine zweite, überarbeitete Verhandlungsbox vorlegen zu können. Zugleich intensivierte der Vorsitz die Diskussionen zu Schwerpunktthemen der Verhandlungen. So standen im März unter anderem die Themen Flexibilität, Klima und Migration, die Mittelzuweisungen in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion, die Verbindung der Strukturfonds mit dem Europäischen Semester zur wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die Verknüpfung der Auszahlung von EU-Fördergeldern mit dem Rechtsstaatsprinzip auf der Tagesordnung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe. Parallel dazu versuchte der Ratsvorsitz mit dem Europäischen Parlament die Verhandlungen zu neuen Sektorverordnungen fortzusetzen und die Fortschritte zu fixieren. Bis März 2019 hatten der rumänische Vorsitz und das Parlament bereits Verhandlungen über 13 sektorale Dossiers aufgenommen. Der Rat bestätigte in einem Schreiben an das Parlament formell „übereinstimmendes Verständnis“, das heißt eine vorläufige Einigung zu sechs Dossiers: Digitales Europa, Euro-

---

4 Europäisches Parlament: Zwischenbericht über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027: Standpunkt des Parlaments im Hinblick auf eine Einigung, Entschließung vom 14. November 2018, Dok. P8\_TA-PROV(2018)0000449, hier Ziffer 11.

5 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (13. und 14. Dezember 2018) – Schlussfolgerungen, 14.12.2019, EUCO17/18, Ziffer 1.

päischer Verteidigungsfonds, Weltraumprogramm, Programm Rechte und Werte, Programm Justiz und Connecting Europe-Fazilität.<sup>6</sup>

Auf der Grundlage weiterer thematischer Orientierungsaussprachen im Mai 2019, unter anderem zum auswärtigen Handeln der Europäischen Union, erstellte der rumänische Vorsitz dann Ende Mai eine zweite Verhandlungsbox. Der erste Entwurf des Vorsitzes löste jedoch heftige Kritik in der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „MFR“ aus und trotz einer Überarbeitung für die Diskussion auf politischer Ebene des Rates am 18. Juni 2019 lehnten einige Mitgliedstaaten diese neue Verhandlungsbox<sup>7</sup> als weitere Diskussionsgrundlage ab. Der Europäische Rat am 20. und 21. Juni 2019 nahm insofern die Verhandlungsbox des rumänischen Vorsitzes auch nicht zur Kenntnis. Zugleich verabschiedeten sich die Staats- und Regierungschefs von ihrem selbstgesetzten Terminplan und vereinbarten als neuen Zeitplan „im Oktober 2019 einen Gedankenaustausch mit dem Ziel [zu] führen, vor Jahresende zu einer Einigung zu gelangen.“<sup>8</sup> Im Vorfeld des Treffens des Europäischen Rates im Juni 2019 hatte die Europäische Kommission noch einen Fahrplan für eine Einigung vorgelegt, in dem sie diese im Herbst 2019 „mit entschlossener politischer Führung des Europäischen Rates“ anmahnte.<sup>9</sup> Der finnische Vorsitz für das zweite Halbjahr 2019 kündigte inzwischen an, frühzeitig eine neue Verhandlungsbox vorzulegen, in der auch erstmals konkrete Zahlen und Kompromissformulierungen zu den eingeklammerten, noch strittigen Punkten enthalten sein sollten.

### Die Folgen des Brexits für den mehrjährigen Finanzrahmen

Mit dem potentiellen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union wird die bislang zweitgrößte Volkswirtschaft und zugleich einer der größten Nettozahler die Europäische Union verlassen; die Europäische Kommission geht von einer Einnahmenlücke von jährlich rund 13 bis 14 Mrd. Euro für das EU-Budget aus. Das vorläufige Austrittsabkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU-27 vom November 2018 sah für die Finanzfragen<sup>10</sup> vor, dass der noch bis Ende 2020 laufende Finanzrahmen ohne Änderungen oder Anpassungen fortgeführt werden soll. Das Vereinigte Königreich soll also weiterhin seine Beiträge und Abführungen an den EU-Haushalt für die Jahre 2019 und 2020 leisten, als ob es noch ein Mitgliedstaat der Europäischen Union wäre. Umgekehrt sollen die EU-Programme weiterhin auch im Vereinigten Königreich fortgeführt und somit die britischen Landwirte, Fischer, die geförderten Regionen und Universitäten auch weiterhin von europäischen Fördergeldern profitieren. Auch der britische Beitragsrabatt soll auf die beiden Jahreshaushalte 2019 und 2020 weiterhin Anwendung finden. Teil der Verständigung sind auch Absprachen zur Rückzahlung des britischen Anteils am Kapital der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank sowie zur Entflechtung, beziehungsweise partiellen Fortführung der britischen Anteile an anderen Fonds und Instrumenten der Europäischen Union, die außerhalb des EU-Haushalts geführt werden. Eine Lösung wurde auch für

6 Rat der Europäischen Union: Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2021–2027: Fortschrittsbericht, 18.3.2019, Dok. 6443/1/19 REV 1.

7 Rat der Europäischen Union: Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2021–2027: überarbeiteter Entwurf der Verhandlungsbox, 14.6.2019, Dok. 10010/1/19 REV 1.

8 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (20. Juni 2019) – Schlussfolgerungen, 20.6.2019, EUCO 9/19, Ziffer 2.

9 Europäische Kommission: Fahrplan für eine Einigung über den langfristigen Haushalt der Union für den Zeitraum 2021–2027. Beitrag der Europäischen Kommission zur Tagung des Europäischen Rates am 20. und 21. Juni 2019, 13.6.2019, COM(2019) 295 final.

10 Europäische Kommission: Draft agreement on the withdrawal of the UK from the EU as agreed at negotiators' level on 14 November 2018, 14.11.2018, Dok. TF50 (2018) 55.

noch nach dem Austritt ausstehenden Zahlungsverpflichtungen (Reste à liquider – RAL) für Förderprogramme, Agenturen oder sonstige Instrumente der Europäischen Union sowie für weit nach dem Brexit zu zahlende Pensionszahlungen für EU-Beamte gefunden. Demnach wird die Europäische Union der britischen Regierung beginnend mit dem Jahr 2022 jährliche Berichte zu diesen noch ausstehenden Zahlungsverpflichtungen zustellen und das Vereinigte Königreich hat sich verpflichtet, diese dann zu begleichen. Die genaue Höhe der britischen Zahlungen wurde jedoch nicht in den Vertragstext aufgenommen. Die britische Regierung kalkuliert mit einem Betrag in Höhe von rund 35 bis 39 Mrd. Pfund oder circa 40 bis 45 Mrd. Euro.<sup>11</sup>

Bis zum Ende der Laufzeit des gegenwärtigen MFR wird das Vereinigte Königreich demzufolge de facto ein Mitgliedstaat bleiben, mit allen haushaltsrechtlichen und -politischen Rechten und Pflichten. Selbst weit darüber hinaus soll das Vereinigte Königreich seine Zahlungsverpflichtungen aus der Zeit seiner EU-Mitgliedschaft anteilig mitfinanzieren. Neben diesen Zahlungen für die Abwicklungen der Verpflichtungen aus der britischen EU-Mitgliedschaft könnten in den Verhandlungen über die künftigen Beziehungen des Vereinigten Königreichs und der Europäischen Union zusätzliche britische Zahlungen für die britische Beteiligung an ausgewählten EU-Programmen (zum Beispiel der EU-Forschungsförderung) oder Agenturen ausgehandelt werden.

Bezogen auf die Verhandlungen der EU-27 über den nächsten Finanzrahmen waren diese Kalkulationen über künftige britische Zahlungen an das EU-Budget und die Größe der Brexit-Lücke allerdings nur von mittelbarer Bedeutung. Obwohl einige Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft signalisiert haben, angesichts des Austritts des Vereinigten Königreichs höhere Beiträge für das EU-Budget zu zahlen, argumentierte eine auf niederländische Initiative gebildete sogenannte „Hanse-Gruppe“ einiger west- und nordeuropäischer Mitgliedstaaten (Niederlande, Österreich, Irland, Schweden, Dänemark, Finnland und die drei baltischen Staaten), dass in einer auf 27 Mitglieder verkleinerten Union auch der Haushalt kleiner werden müsse.

### **Der mehrjährige Finanzrahmen und das Eurozonen-Budget**

Die Debatte über neue Instrumente zur Stabilisierung der Eurozone bildet ein neues Thema in den Verhandlungen zum MFR 2021 bis 2027. Verschiedene Modelle und Instrumente für ein zusätzliches automatisches Solidaritäts- und Stabilisierungsinstrument in der Eurozone wurden zwar seit den Jahren 2012 und 2013 diskutiert und insbesondere der Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron, einen gesonderten Haushalt für die Eurozone mit neuen Einnahmequellen, spezifischen Ausgabenprioritäten und eigenen Institutionen zu schaffen, wurde zum Referenzpunkt der Debatten, vor allem intensiver deutsch-französischer Absprachen.<sup>12</sup> Im Kreis der Mitgliedstaaten war dieser Vorschlag jedoch heftig umstritten. Die neue Hanse-Gruppe hatte sich bereits im Vorfeld des Eurozonen-Gipfels am 29. Juni 2018 gegen zusätzliche Finanzinstrumente oder gar Sonderhaushalte zur Stabilisierung der Eurozone ausgesprochen.

Auf der anderen Seite hatten sich Deutschland und Frankreich bei ihren bilateralen Regierungskonsultationen in der Meseberger Erklärung vom 19. Juni 2018 grundsätzlich auf die

---

11 National Audit Office HM Treasury: *Exiting the EU: The financial settlement*, 20.4.2018, S. 5.

12 Peter Becker: *Die EU auf dem Weg in eine „Transferunion“? Ein Beitrag zur Entdramatisierung*, SWP-Studie 8/2018, Juni 2018.

Schaffung eines Eurozonen-Budgets verständigt.<sup>13</sup> Die intensiven deutsch-französischen Verhandlungen wurden fortgesetzt und weitere, konkretisierende Positionspapiere erarbeitet. Im November 2018 verständigten sich beiden Seiten darauf, dass dieses neue Instrument zwar auf die Mitglieder der Eurozone begrenzt bleiben, aber Teil des MFR sein solle.<sup>14</sup> Weitere Konkretisierungen folgten in einem deutsch-französischen Non-Paper vom 21. Februar 2019.<sup>15</sup> Darin betonten Paris und Berlin zwar zunächst die besondere Verantwortung der Mitgliedstaaten, ihre öffentliche Verschuldung zu reduzieren und damit einer weiteren Wirtschaftskrise vorzubeugen. Zugleich plädierten sie aber dafür, dass nur die Eurozonen-Mitglieder über die Nutzung des Instruments entscheiden sollten.

Die Reaktionen aus anderen Mitgliedstaaten auf die deutsch-französischen Initiativen blieben skeptisch bis ablehnend. Beim Eurozonen-Gipfel im Dezember 2018 kämpfte die Hanse-Gruppe mit der niederländischen Regierung als Motor dafür, finanzielle Ausstattung und Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Eurozonen-Budgets zu begrenzen. In der Erklärung des Eurozonen-Gipfels vom 14. Dezember 2018 wurde schließlich festgehalten, dass die Verhandlungen über Merkmale des Haushaltsinstruments für die Eurozone im Juni 2019 abgeschlossen werden sollten.<sup>16</sup> Allerdings solle über die Finanzausstattung des Instruments im Rahmen der MFR-Verhandlungen entschieden werden. Entscheidend aus niederländischem Blickwinkel war wohl, dass das Haushaltsinstrument „für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet“ verwendet werden soll – und damit nicht zur konjunkturpolitischen Abfederung und Stabilisierung.<sup>17</sup> Grundlage der Verhandlungen sollten demnach die beiden Legislativvorschläge der Europäischen Kommission in ihrem MFR-Paket zu einer Investitionsstabilisierungsfunktion und einem Reformhilfeprogramm sein. Mit diesen Vorschlägen hatte die Kommission einen Mittelweg zwischen den widerstreitenden Interessen und Positionen über Volumen, Finanzierung, Aufgaben und Ziele eines neuen Eurozonen-Budgets gesucht. Da sich die Eurogruppe der Finanzminister am 13. Juni 2019 nur auf Kernpunkte<sup>18</sup> und nicht einen umfassenden Entwurf eines Eurozonen-Budgets verständigen konnte, beauftragte der Eurozonen-Gipfel des Europäischen Rats am 21. Juni 2019 die Eurogruppe, ihre Verhandlungen deutlich zu beschleunigen, „damit die Größe des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des nächsten MFR festgesetzt werden kann“.<sup>19</sup>

13 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 19.6.2018, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-von-meseberg-1140536> (letzter Zugriff: 8.7.2019).

14 German-French Non-Paper: Proposal on the Architecture of a Eurozone Budget within the Framework of the European Union, 16.11.2018, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf> (letzter Zugriff: 8.7.2019).

15 German-French Non-Paper: Eurozone Budgetary Instrument – Possible Ways Forward after the December 2018 Summit, 21.11.2019.

16 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (13. und 14. Dezember 2018) – Schlussfolgerungen, 14.12.2019, EUCO17/18, Ziffer 1.

17 Euro-Gipfel: Tagung des Euro-Gipfels (14. Dezember 2018) – Erklärung, 14.12.2018, EURO 593/18, Ziffer 4.

18 Euro-Gruppe: Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, 13.6.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/> (letzter Zugriff: 8.7.2019).

19 Euro-Gipfel: Tagung des Euro-Gipfels (21. Juni 2019) – Erklärung, 21.6.2019, EURO 502/19.

### **Fazit**

Die Verhandlungen über den nächsten MFR 2021 bis 2027 drehen sich wie üblich um die politischen Prioritäten der Europäischen Union, die dafür festzulegenden Aufwendungen und die Verteilung der finanziellen Lasten unter den Mitgliedstaaten. Erschwert wird der laufende Prozess durch den bevorstehenden Brexit und die damit verbundene Einnahmелücke sowie den gestiegenen Finanzierungsbedarf für die neuen Aufgaben der Europäischen Union, wie ein Eurozonen-Budget, den Aufbau einer Verteidigungsunion oder den verstärkten Schutz der EU-Außengrenzen. Der Konflikt um die Verteilung der EU-Gelder hat sich also deutlich zugespitzt. Diese ohnehin schwierigen MFR-Verhandlungen und die heikle Gemengelage machen Verlauf und Ergebnisse des Prozesses schwer vorhersehbar. Die noch ungeklärte Form des Brexits sowie die offenen Personalfragen an der Spitze der Institutionen der Europäischen Union und die damit verbundenen Probleme, den vorgesehenen Zeitplan für die MFR-Verhandlungen einhalten zu können, erhöhen die Ungewissheit bei allen Beteiligten.

### **Weiterführende Literatur**

Peter Becker: Ein neuer Haushalt für die EU. Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, SWP-Studie S 14/2019, Juni 2019.

Luca Zamparini/Ubaldo Villani-Lubelli (Hrsg.): Features and Challenges of the EU Budget. A Multidisciplinary Analysis, Cheltenham 2019.