

Peter Becker

Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union

Grundlagen und Reformen aus
deutscher Perspektive



Springer VS

Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union

Peter Becker

Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union

Grundlagen und Reformen aus
deutscher Perspektive



Springer VS

Dr. Peter Becker
Stiftung Wissenschaft und Politik
Berlin
Deutschland

ISBN 978-3-531-18044-1

ISBN 978-3-531-94283-4 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-531-94283-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Die Finanzverfassung der Europäischen Union – Instrumente und Strukturen	7
2.1 Die Instrumente	10
2.1.1 Der mehrjährige Finanzrahmen und dessen rechtliche Umsetzung	10
2.1.2 Der Eigenmittelbeschluss	17
2.1.3 Die Haushalshaushalte der EU	22
2.1.4 Weitere Haushaltsgrundsätze	26
2.1.5 Zwischenfazit: Komplexes Geflecht von Instrumenten und Akteuren	28
2.2 Die Einnahmenseite – Das Eigenmittelsystem der EU	29
2.2.1 Die Eigenmittelkategorien	35
2.2.2 Der britische Beitragsrabatt und andere Sonderregelungen ...	41
2.2.3 Zwischenfazit: Fehlende Finanzautonomie	46
2.3 Die Ausgabenseite und die größten Ausgabenblöcke	47
2.3.1 Der größte Ausgabenblock – die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	51
2.3.2 Die europäische Kohäsionspolitik	62
2.3.3 Zwischenfazit: Einseitige Prioritäten und begrenztes Volumen	82
2.4 Der dominierende Konflikt – Die Nettosaldo-Debatte	83
3 Die bisherigen Finanzpakete der Europäischen Union	93
3.1 Die Charakteristika der Finanzverhandlungen	94
3.1.1 Die zentralen Akteure der Verhandlungen	95
3.1.2 Die drei Phasen des Verhandlungsprozesses	99

3.2	Der erste mehrjährige Finanzrahmen – Das Delors I-Paket	105
3.2.1	Die erste Verhandlungsphase: Der Vorschlag der Kommission	107
3.2.2	Die zweite Phase: Die Verhandlungen im Rat	112
3.2.3	Die dritte Phase: Die Verständigung mit dem Europäischen Parlament und die geregelte Anpassung des Finanzrahmens .	118
3.2.4	Fazit	119
3.3	Die Fortführung des erfolgreichen Konzepts – Das Delors II-Paket ..	121
3.3.1	Die erste Phase: Das Paket der Europäischen Kommission ...	123
3.3.2	Die zweite Phase: Bekannte Konflikte im Rat	125
3.3.3	Die dritte Phase: Ein gestärktes Europäisches Parlament	130
3.3.4	Notwendige Anpassung durch die Erweiterung	134
3.3.5	Fazit	135
3.4	Das dritte Finanzpaket – die Agenda 2000	136
3.4.1	Die erste Phase: Die umfassende Mitteilung der EU-Kommission	138
3.4.2	Die zweite Phase: Schwierige Verhandlungen im Rat über das Gesamtpaket	146
3.4.3	Die dritte Phase: Die Einbeziehung des Europäischen Parlaments	157
3.4.4	Fazit der Agenda 2000-Verhandlungen	163
3.5	Die Finanzierung der EU-Osterweiterung und die Anpassung des Finanzrahmens	164
3.6	Der vierte mehrjährige Finanzrahmen der EU 2007–2013	175
3.6.1	Die erste Phase: Der Vorschlag der EU-Kommission	177
3.6.2	Die zweite Phase: Die Verhandlungen der Mitgliedstaaten ...	181
3.6.3	Die dritte Phase: Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament	191
3.6.4	Fazit	198
3.7	Die Verhandlungen zum Finanzrahmen 2014–2020	202
3.7.1	Die erste Phase: Der Vorschlag der Europäischen Kommission	203
3.7.2	Die zweite Phase: Die Verhandlungen im Kreis der Mitgliedstaaten	217
3.7.3	Die dritte Phase der Verhandlungen: Eine neue Rolle für das Europäische Parlament	233
3.7.4	Fazit	238

4 Interessen und Ziele Deutschlands bei den Finanzverhandlungen – Reduzierter Nettosaldo und mehr Beitragsgerechtigkeit	241
4.1 Interessen und Ziele der zentralen Akteure	245
4.2 „Zahlmeister“, „Melkkuh“ oder „Dukatenesel“ – Die Entwicklung des deutschen Nettosaldos	251
4.3 Die europäischen Finanzverhandlungen in der innenpolitischen Debatte	258
4.3.1 Die „Großzügigkeit“ der frühen Jahre – Die Delors-Pakete ...	258
4.3.2 Verstärkte Haushaltsdisziplin und die innenpolitische Polarisierung – die Agenda 2000-Verhandlungen	264
4.3.3 Strikte Haushaltsdisziplin für Deutschland und die EU – der MFR 2007– 2013	274
4.3.4 Die Verschuldungskrise und die MFR 2014– 2020-Verhandlungen	281
4.4 Fazit	290
5 Notwendigkeit und Fähigkeit zur Reform des europäischen Finanz- und Haushaltssystems	293
5.1 Reformvorschläge auf der Ausgabenseite	297
5.2 Die EU-Steuer als Reformprojekt auf der Einnahmenseite	300
5.3 Anpassungen des Verfahrens und der Strukturen	306
5.4 Die jüngsten Reformversuche	309
5.4.1 Die Debatte im europäischen Verfassungskonvent	309
5.4.2 Die Halbzeitüberprüfung des MFR 2007– 2013	312
5.5 Fazit: Reformbereitschaft und -notwendigkeit bedeuten noch keine Reformfähigkeit	317
6 Schlussfolgerungen und Perspektiven – Der Status quo und seine Überwindung	321
6.1 Die Besonderheiten des europäischen Haushalts- und Finanzsystems	322
6.2 Die langfristigen Defizite des europäischen Haushalts- und Finanzsystems	327
6.3 Reformpolitik der kleinen Schritte oder auf dem Weg zur Fiskalunion?	330
Literatur	333

Abkürzungsverzeichnis

ABL.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
AKM	Allgemeiner Korrekturmechanismus
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSP	Bruttosozialprodukt
DM	Deutsche Mark
EA	Europa-Archiv
EAGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU
ECU	Europäische Währungseinheit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für die regionale Entwicklung
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EP	Europäisches Parlament
ERASMUS	European Action Scheme for the Mobility of University Students
ERE	Europäische Rechnungseinheit
ESF	Europäischer Sozialfonds

ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift für Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FdP	Freunde der Präsidentschaft
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen für die Strukturfonds
IIV	Interinstitutionelle Vereinbarung
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
KF	Kohäsionsfonds
KKS	Kaufkraftstandards
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MOEL	Mittelosteuropäische Länder
MwSt	Mehrwertsteuer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
SAL	Sonderausschuss Landwirtschaft
SURE	Sustainable Resources – Sonderausschusses des Europäischen Parlaments zu den politischen Herausforderungen und den Haushaltsmitteln der Union für die Zeit nach 2013
SZ	Süddeutsche Zeitung
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VK	Vereinigtes Königreich
WTO	Welthandelsorganisation
ZE	Zahlungsermächtigungen
ZES	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZIB	Zeitschrift für Internationale Beziehungen
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1	Das Verfahren zur Verabschiedung des jährlichen Haushalts nach Artikel 314 AEUV	25
Abb. 2.2	Struktur der EU-Eigenmittel 1991–2011 (in % des Gesamtvolumens)	41
Abb. 2.3	Berechnung des britischen Beitragsrabatts	44
Abb. 2.4	Die Entwicklung der Ausgaben aus dem EG/EU-Budget 1958–2011	48
Abb. 2.5	Die Entwicklung der Obergrenzen für Zahlungsermächtigungen (in % des BNE; vor 2002 BSP)	49
Abb. 2.6	Entwicklung der Ausgabenstruktur des EU-Haushalts 1958–2011 (in Prozent des Gesamthaushalt)	50
Abb. 2.7	Etappen in der Entwicklungsgeschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)	59
Abb. 2.8	Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik	60
Abb. 2.9	Die Chronologie der europäischen Kohäsionspolitik	64
Abb. 2.10	Die Steuerungsinstrumente der „lissabonisierten“ Kohäsionspolitik 2007–2013	73
Abb. 2.11	Die Entwicklung der Förderziele der EU-Kohäsionspolitik	76
Abb. 2.12	Die Ausgabenentwicklung der EU-Strukturfonds 1965–2010. (in Mio. Euro und Prozent der Strukturfonds am Gesamthaushalt)	78
Abb. 3.1	MFR 2007–2013 – Die Verteilungsrelationen	190
Abb. 3.2	MFR 2014–2020 – Die Verteilungsrelationen	232
Abb. 4.1	Die Entwicklung des deutschen Nettosalos 1992–2012	256

Tabellenverzeichnis

Tab. 2.1	Die Interinstitutionellen Vereinbarungen und die besondere Verordnung zur Implementierung des mehrjährigen Finanzrahmens	18
Tab. 2.2	Die wichtigsten Regelungen der Eigenmittelbeschlüsse	20
Tab. 2.3	Operative Haushaltssalden 2004–2010 (ohne Verwaltungsausgaben und TEM, einschl. VK-Rabatt).....	89
Tab. 3.1	Die bisherigen Finanzpakete der EU	104
Tab. 3.2	Delors I-Paket – Ergebnis des Europäischen Rats von Brüssel am 19. Februar 1988 (in Mio. ECU)	116
Tab. 3.3	Delors I-Paket – Ergebnis der IIV: Die Finanzielle Vorausschau 1988–1992 (in Mio. ECU – Preise 1988)	120
Tab. 3.4	Delors II-Paket – Der Vorschlag der Europäischen Kommission	124
Tab. 3.5	Delors II-Paket – Gegenüberstellung der Vorschläge für den Finanzrahmen 1992–1999.....	127
Tab. 3.6	Das Delors II-Paket – Das Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats von Edinburgh (in Mio. ECU – Preise 1992).	131
Tab. 3.7	Agenda 2000: Der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen neuen Finanzrahmen 2000–2006	141
Tab. 3.8	Agenda 2000 – Nationale Verhandlungspositionen zu Beginn der deutschen Präsidentschaft 1999.....	149
Tab. 3.9	Agenda 2000 – Ergebnis des Europäischen Rats von Berlin am 24./25. März 1999	158
Tab. 3.10	Ansätze der Agenda 2000 für die Osterweiterung der EU (in Mio. EUR in Preisen 1999).....	167
Tab. 3.11	Vorschlag der EU-Kommission zur Finanzierung der Osterweiterung vom 30. Januar 2002 (in Mio. EUR in Preisen 1999).....	168

Tab. 3.12	Obergrenzen für erweiterungsbedingte Gelder an die zehn neuen Mitgliedstaaten 2004–2006 (in Mio. EUR zu Preisen 1999)	172
Tab. 3.13	Verteilung der Gelder auf die Beitrittsländer	173
Tab. 3.14	Neuer Finanzrahmen 2000–2006 – Anpassung anlässlich der EU-Osterweiterung.....	174
Tab. 3.15	MFR 2007–2013 – Vorschlag der EU-Kommission	182
Tab. 3.16	MFR 2007–2013 – Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats v. 7. Dez. 2005 (in Mio. EUR, zu Preisen von 2004).....	188
Tab. 3.17	Vorschlag des Nichtständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2005 für den MFR 2007–2013	194
Tab. 3.18	MFR 2007–2013 – Aufstockung nach der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 4. April 2006	196
Tab. 3.19	MFR 2007–2013 – Flexibilitäts- und Notfallreserven (in Mrd. EUR).....	197
Tab. 3.20	MFR 2007–2013 – Ergebnis der Trilogverhandlungen vom April 2006 (in Mio. EUR, zu Preisen von 2004).....	199
Tab. 3.21	MFR 2007–2013 – Gegenüberstellung der Vorschläge (in Mrd. EUR).....	200
Tab. 3.22	MFR 2014–2020 – Vorschlag der Europäischen Kommission (in Mio. EUR – zu konstanten Preisen 2011)	208
Tab. 3.23	MFR-2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission für Haushaltsansätze außerhalb des MFR (in Mio. EUR – zu konstanten Preisen 2011).....	209
Tab. 3.24	MFR 2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission für die GAP.	210
Tab. 3.25	MFR 2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission zur Mittelverteilung der Strukturfonds auf die Zielgebiete.....	211
Tab. 3.26	MFR 2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission zur Reform des Eigenmittelsystems	214
Tab. 3.27	MFR 2014–2020 – Vergleich mit dem MFR 2007–2013	215
Tab. 3.28	MFR 2014–2020 – Die Positionen der Mitgliedstaaten (Stand: Mitte 2012)	221
Tab. 3.29	MFR 2014–2020 – Das Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats vom 8. Februar 2013	226
Tab. 3.30	MFR 2014–2020 – Vergleich zum MFR 2007–2013 (in Preisen von 2011)	230
Tab. 3.31	Gegenüberstellung der Vorschläge zum MFR 2014–2020 (in Mrd. EUR zu konstanten Preisen 2011).....	238

Fragen des Haushalts gelten gemeinhin nicht als wirklich spannende Fragen – und der Haushalt der Europäischen Union (EU) gilt angesichts seiner Komplexität ohnehin als ein besonders sperriges und unzugängliches Feld. Er ist das Ergebnis einer kaum noch nachzuvollziehenden, jahrzehntelangen Entwicklung sich überlappender, sich ergänzender oder sich blockierender Verhandlungsprozesse, die sich zu einem undurchschaubaren Geflecht verdichtet haben. Und dennoch zeigt sich gerade an diesem komplizierten Verhandlungsprozess, an diesem dichten Gestrüpp gegensätzlicher Interessen und sich widersprechender Ziele die besondere Faszination des politischen Systems der Europäischen Union. An den europäischen Haushaltsverhandlungen lassen sich nahezu alle prägenden Konfliktlinien des europäischen Integrationsprozesses nachzeichnen – zwischen nationalen Interessen und gemeinschaftlichen europäischen Zielen, zwischen großen und kleinen, wohlhabenden und ärmeren Mitgliedstaaten, zwischen sektoralen Eigeninteressen und politikfeldbezogenen Besonderheiten und institutionelle Streitigkeiten um Einfluss und Macht. Ist die besondere Komplexität bereits ein Charakteristikum des EU-Systems, so erscheint das europäische Haushalts- und Finanzsystem noch komplizierter und vielschichtiger. Versteht man jedoch diese komplizierte Entscheidungsfindung, so erschließen sich leichter auch andere europäische Verhandlungsprozesse und Politikfelder.

Derzeit besteht das europäische Haushalts- und Finanzsystem aus unterschiedlichen Instrumenten – erstens, dem mehrjährigen Finanzrahmen, der für derzeit sieben Jahre den verbindlichen Rahmen festlegt, in den sich, zweitens, die jährlichen Haushalte der Europäischen Union einpassen müssen. Finanziert wird dieses System, drittens, auf der Grundlage eines sogenannten Eigenmittelbeschlusses. Diese drei Elemente werden in unterschiedlichen Verfahren ausgehandelt und mit verschiedenen Abstimmungsregeln verabschiedet. Dies wiederum eröffnet den beteiligten Organen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unterschied-

liche Mitwirkungsmöglichkeiten und Entscheidungsrechte. In den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU wird der verbindliche Rahmen für die maximal zur Verfügung stehenden Budgetmittel für die Laufzeit des Finanzrahmens sowie das maximal zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen der Jahreshaushalte und die Verteilung dieser Gelder auf die einzelnen Haushaltsrubriken und damit auf die Gemeinschaftspolitiken festgelegt. Damit werden implizit auch die politischen Prioritäten der Europäischen Union und ihre entsprechende Finanzausstattung fixiert. Der mehrjährige Finanzrahmen legt also ein verbindliches Korsett für die Einnahmen und die Ausgaben des EU-Haushalts über einen Zeitraum von sieben Jahren fest.

Folgerichtig haben die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union erhebliche politische und finanzielle Auswirkungen. Es geht um immense Summen – derzeit verfügt der mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 über ein Volumen von fast einer Billion Euro – und es werden immer wieder politische Weichenstellungen vorgenommen, die die Fortschreibung des europäischen Integrationsprozesses für die nächsten Jahre mitbestimmen. Zugleich werden über die Ausgabenpolitik der EU ärmere Mitgliedstaaten und Regionen gefördert und besondere Anreize in einzelnen Wirtschaftssektoren gesetzt. Damit hat das EU-Budget eine doppelte Umverteilungsfunktion – sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen einzelnen Politikbereichen.

Die Verständigung auf einen mehrjährigen Finanzrahmen ist also eine wichtige Grundsatzentscheidung für die Politik in der EU; mit dieser Entscheidung wird zwar nicht die Grundlage des politischen Systems der EU neu gestaltet, aber dennoch werden die finanz- und haushaltspolitischen Eckpunkte für die Politikgestaltung innerhalb des politischen Systems neu ausgerichtet. Wie in einem Brennglas konzentrieren sich in diesen Finanzverhandlungen alle internen Verteilungskonflikte zwischen den Unionsorganen, den Mitgliedstaaten, zwischen den Politikfeldern und den Interessengruppen. Die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens ist also eine Richtungsentscheidung, die nur im Konsens der Mitgliedstaaten und in Übereinstimmung aller EU-Organen getroffen werden kann. An der Ausgestaltung des Finanzrahmens zeigt sich demzufolge auch das integrationspolitische Verständnis aller Akteure und es manifestiert sich ihr Bild von der EU als politischem System.

Bislang wurden insgesamt fünf Finanzpakete geschnürt, die erst nach sehr schwierigen und langwierigen Verhandlungen verabschiedet werden konnten. Beruhte das erste Finanzpaket 1988, das nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors als „Delors I-Paket“ benannt wurde, noch auf einem informellen politischen Einverständnis aller Akteure und hatte keine primärrechtliche Grundlage in den europäischen Verträgen, so wurde die mittelfristige

Budgetplanung der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon in das europäische Vertragsrecht aufgenommen und dieses besondere Instrumentarium primärrechtlich verankert und abgesichert. Auch dies ist ein Beleg für den Erfolg des europäischen Haushalts- und Finanzsystems.

Dennoch wurde das komplizierte System der Europäischen Union als unzeitgemäß oder als „historisches Relikt“¹ bezeichnet. Dessen derzeitige Struktur und Volumen entspreche bei Weitem nicht mehr den Anforderungen und den Erwartungen, denen sich die Europäische Union im 21. Jahrhundert ausgesetzt sehe, so der Vorwurf. Die nunmehr 25-jährige Entwicklungsgeschichte der heutigen europäischen Finanzverfassung kann grob in drei Stufen eingeteilt werden:

1. Mit der Verabschiedung des ersten Finanzrahmens 1988 gelang der Europäischen Gemeinschaft der Einstieg in ein neues, innovatives Haushaltssystem. Ursprung des ersten mehrjährigen Finanzrahmens waren die Haushalts- und Finanzkrisen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Eurosklerose in den siebziger und achtziger Jahren kennzeichnend gewesen waren. Alle Organe der Europäischen Gemeinschaft waren sich damals einig, dass das krisenanfällige System der Jahreshaushalte reformiert werden musste. Durch die gemeinsame und für alle Verhandlungspartner verbindliche Festlegung von Ausgabenobergrenzen über die gesamte Laufzeit des Finanzrahmens wurde eine gewisse Planungssicherheit geschaffen und damit die früheren harten Budgetkonflikte zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat vermieden.
2. Mit der Wiederholung der ersten erfolgreichen Finanzverhandlungen und der Erfahrung, dass sich alle Akteure an den Konsens der Finanzverhandlungen gebunden fühlten, verfestigte sich dieses neue Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens. Damit wurden die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen zu einem festen und nicht mehr hinterfragten Bestandteil der europäischen Finanzverfassung. In den nachfolgenden zwei Verhandlungsrunden wurde das Instrumentarium stetig ausdifferenziert, es schiffen sich auch erkennbare Routinen und eine gewisse Dramaturgie des Verhandlungsablaufs ein und auch die Verhandlungsteilnehmer füllten immer deutlicher ihre Rollen aus – beispielsweise als Zahler von Geldern an oder Empfänger aus dem EU-Budget. Zugleich wurde dieser Verhandlungsprozess mit grundlegenden

¹ So der häufig zitierte Befund einer hochrangigen Expertengruppe um den belgischen Ökonomen André Sapir in ihrem Bericht „An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System deliver.“ Report of an independent high-level Study Group established on the Initiative of the President of the European Commission (Sapir-Report), Brüssel Juli 2003, S. 162.

europäischen Entscheidungen zur Vertiefung oder Erweiterung des europäischen Integrationsprozesses verknüpft, wie die Einführung der gemeinsamen Währung oder die Ost-Erweiterung der Europäischen Union. Die potentiellen Verlierer einer integrationspolitischen Grundsatzentscheidung wurden dann in den Haushaltsverhandlungen durch Zahlungen aus dem EU-Budget für ihre Zustimmung kompensiert. Eine wesentliche Folge dieser *side payments* war, dass die redistributiven Politiken im EUBudget anwuchsen.

3. Die eingefahrene Routine mit ihren vorab zugewiesenen Rollen hat inzwischen zu einem deutlichen Anpassungsstillstand geführt. Die Europäische Union und ihr komplexes haushalts- und finanzpolitisches Verhandlungssystem können immer weniger auf neue Herausforderungen und auf eine veränderte Umwelt reagieren. Das Interesse, am bestehenden Status quo festhalten zu wollen, scheint inzwischen die Verhandlungen zu dominieren. Der kleinste gemeinsame Nenner aller Verhandlungsteilnehmer ist die halbwegs fristgerechte Vereinbarung eines Kompromisses. Das ursprüngliche, innovative und neuartige Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens ist zwar mit dem Vertrag von Lissabon im europäischen Vertragsrecht angekommen und damit zu einem wichtigen Element der rechtlichen Ordnung der Europäischen Union geworden. Allerdings ist es nunmehr selbst zu einem Kennzeichen der Reformblockade und des politischen Stillstands geworden.

Das langsam gewachsene europäische Haushalts- und Finanzsystem hat darüber hinaus dazu geführt, dass in den Mitgliedstaaten die Kosten und der Nutzen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union mithilfe des EU-Budgets deutlich gegeneinander aufgerechnet werden. Die Verrechnung von Abführungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt mit den Rückflüssen aus Brüssel über die diversen Strukturfonds, europäischen Förderprogramme und die Direktzahlungen an die europäischen Landwirte wird als Nettosaldo bezeichnet. Dieser Saldo wurde im Verlauf der bisherigen Entwicklungsgeschichte der europäischen Haushalts- und Finanzverhandlungen zur eigentlichen Messlatte der Mitgliedstaaten, mit deren Hilfe sie – allerdings sehr eindimensional und plakativ – den Erfolg oder Misserfolg ihrer Verhandlungsführung berechnen und ausweisen konnten. Zugleich wurde der Nettosaldo, gerade in der nationalen Medienberichterstattung über die komplizierten europäischen Haushaltsverhandlungen und die nahezu undurchschaubaren Kompromisse zu Teilaspekten des Verhandlungspakets, zur leicht darzustellenden Größe einer utilitaristischen Kosten-Nutzen Gegenüberstellung.

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. Angesichts seiner besonderen Lage im Zentrum der nunmehr nach Osten erweiterten Europäischen Union und seiner exportorientierten Wirtschaftsstrukturen hat Deutschland ein besonderes Interesse an einer funktionierenden Europäischen Union, an der Stabilität seiner Organe und Institutionen sowie an einem offenen europäischen Binnenmarkt. Zugleich kann Deutschland als größter Zahler an den europäischen Haushalt diese Rolle nutzen, um die widerstreitenden Interessen und die gegenläufigen Ziele innerhalb der Europäischen Union auszubalancieren und somit die politische Stabilität der Europäischen Union insgesamt zu festigen. Das besondere deutsche Interesse liegt also gerade in der Verabschiedung eines breiten Kompromisses, in dessen Erarbeitung alle Akteure eingebunden werden, der für alle Seiten tragbar ist und auf den somit alle Partner verpflichtet werden können; darüber hinaus muss diese Verständigung auch die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses gewährleisten.

Die starre Frontstellung von Nettozahlern und Nettoempfängern sowie die geringe parlamentarische Kontrolle des Verhandlungsprozesses, die Intransparenz und die inzwischen zu Ritualen eingefahrene Verhandlungsdramaturgie werden zunehmend als unübersehbare Zeichen für die Notwendigkeit einer Reform der europäischen Finanz- und Haushaltssystems interpretiert – sowohl in Bezug auf die Strukturen des EU-Budgets, der Prioritäten auf der Ausgabenseite und der Quellen zur Finanzierung des Haushalts als auch mit Blick auf das Verfahren zur Aushandlung und der Verabschiedung eines Kompromisses sowie dessen Legitimation. Deshalb wird nach dem Abschluss der Verhandlungen häufig deutliche Kritik an den Verhandlungsthemen, dem Ergebnis und insbesondere am Verfahren geäußert. Immer wieder werden die Stimmen laut, die eine grundsätzliche Reform des EU-Budgets und des Verhandlungsprozesses anmahnen.

Das vorliegende Buch will nicht den Anspruch erheben, die schwierigen und komplexen europäischen Haushalts- und Finanzverhandlungen in allen Einzelheiten darstellen und analysieren zu wollen. Vielmehr sollen die Strukturen und die Charakteristika der bislang fünf Verhandlungsrunden herausgearbeitet und erläutert werden. Dabei sollen die Schwächen, aber auch die Vorteile dieses Systems erörtert werden. Auf der Grundlage dieser Darstellung und Analyse der besonderen Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des europäischen Haushalts- und Finanzsystems sollen schließlich Reformbedarf, Veränderungsüberlegungen und -vorschläge sowie Reformhemmnisse und -blockaden diskutiert werden. Zugleich wird versucht, die besondere deutsche Rolle bei diesen Verhandlungen zu erklären. Dabei wird ein besonderer Fokus auf die innenpolitischen Akteure und Debatten gelegt, die das Feld der europapolitischen Handlungsmöglichkeiten Deutschlands abstecken.

Das Buch ist in vier Hauptbereiche gegliedert. Das nachfolgende Kap. 2 soll die zentralen Instrumente und Strukturen der heutigen europäischen Finanzverfassung darstellen und aus ihrer besonderen Entstehungsgeschichte heraus erklären. Dabei wird der Blick sowohl auf die Einnahmenseite des Haushalts gelenkt als auch auf die beiden größten Blöcke auf der Ausgabenseite, deren besondere Entstehungsgeschichte in jeweils kurzen Abrissen dargestellt wird. In Kap. 3 werden dann die bisherigen Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU nachgezeichnet. Dabei dient eine kurze Erörterung der besonderen Charakteristika dieser Haushalts- und Finanzverhandlungen als Blaupause und Struktur für die nachfolgenden Darstellungen der bislang fünf Verhandlungsrunden. In Kap. IV schließlich wird die besondere Rolle Deutschlands und seine vorrangigen Interessen und Verhandlungsziele erörtert, bevor dann in Kap. 5 die Reformbedürftigkeit und die bisherigen Reformideen für die europäische Finanzverfassung und der besondere Verlauf der europäischen Haushalts- und Finanzverhandlungen zusammenfassend erörtert werden.

Das Buch verfolgt weniger einen analytischen, die Reformnotwendigkeiten aufzeigenden und künftige Reformüberlegungen diskutierenden Ansatz, sondern folgt zunächst einem stark deskriptiven Vorgehen. Die einzigartige europäische Finanzverfassung und die besonderen europäischen Haushalts- und Finanzverhandlungen werden nur für denjenigen Beobachter verständlich und nachvollziehbar, der die besondere Entstehungsgeschichte kennt und damit die einzigartigen Grundlagen und Hintergründe eines „historischen Relikts“.

Die Finanzverfassung der Europäischen Union – Instrumente und Strukturen

2

Der Haushalt der Europäischen Union ist nicht mit nationalstaatlichen Budgets zu vergleichen. Er erfüllt keine der drei grundlegenden Funktionen – Stabilisierung, Allokation und Distribution – eines öffentlichen Haushalts aus der klassischen Theorie öffentlicher Finanzen von Richard Musgrave.¹ Weder erfüllt das EU-Budget

1. eine finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion, um ausreichende Ressourcen zur Finanzierung der gewünschten und als vorrangig erachteten politischen Handlungsprioritäten bereit zu stellen, noch
2. eine volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion, um auf konjunkturelle Schwankungen reagieren zu können, noch
3. eine sichtbare Distributionsfunktion zwischen Staaten oder Politiken.

Dazu ist das Volumen des EU-Haushalts mit rund einem Prozent der EU-Wirtschaftsleistung gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Europäischen Union zu klein; im Jahr 2012 entsprach der Haushalt der gesamten EU-27 mit Mitteln für Zahlungen in Höhe von rund 129,5 Mrd. € lediglich ungefähr 41 % des deutschen Bundeshaushalts. Der Europäischen Union ist es zudem verboten, Schulden aufzunehmen; vielmehr schreibt der Vertrag von Lissabon genauso wie die früheren Verträge vor, dass Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein müssen.² Im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten darf die Europäische Union auch keine Steuern erheben und verfügt insofern über keine nennenswerte eigene autonome Einnahmequelle. Hinzu kommt die besondere Ausgabenstruktur

¹ Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York 1959.

² Artikel 310 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) besagt in Absatz 1, Satz 3: „Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.“

des EU-Haushalts, die sich eklatant von nationalstaatlichen Ausgabeprioritäten unterscheidet. Derzeit fließen noch rund 80 % des EU-Budgets in zwei Politikbereiche – die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die europäische Kohäsionspolitik, also in die europäischen Strukturfonds, mit denen rückständige Regionen unterstützt und gefördert werden. In den nationalen Haushalten hingegen zählen sozial- und beschäftigungspolitische Leistungen des Staates ebenso wie Bildungsausgaben üblicherweise zu den größten Ausgabeblocken.

Überaus ungewöhnlich ist das Neben- und Miteinander verschiedener haushaltspolitischer Instrumente in der EU-Finanzverfassung. So hat sich seit Mitte der achtziger Jahre in der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union ein besonderes Haushaltssystem³ mit Elementen von unterschiedlicher rechtlicher Qualität und Verbindlichkeit entwickelt:

1. Die Grundprinzipien und die zentralen Instrumente des europäischen Haushaltsrechts und -verfahrens sind im europäischen Vertragsrecht verankert. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fasst in seinem sechsten Teil zu den institutionellen Bestimmungen und den Finanzvorschriften in Titel II, Artikel 310 bis 324 die Grundsätze und Verfahren zur Aufstellung des EU-Haushalts zusammen.
Gesonderte Rechtsgrundlagen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind in Artikel 41 des EU-Vertrags geregelt.⁴
2. Hinzu kommen eine Vielzahl sekundärrechtlicher Rechtsakte, mit denen die Einnahmen und die Ausgaben des EU-Haushalts genauer geregelt werden. Von zentraler Bedeutung sind hier die Haushaltsordnung, in der die Prinzipien des EU-Budgetrechts aufgeführt und definiert werden, die Verordnung über die sogenannten Eigenmittel zur Finanzierung des EU-Haushalts und die Verordnungen zu den wichtigsten Ausgabenpolitiken der Europäischen Union, wie beispielsweise die Verordnungen mit Bestimmungen für die europäischen Strukturfonds und die GAP.
3. Die weitere Konkretisierung und Implementierung der Haushalts- und Finanzvorschriften erfolgt dann in einer Reihe von delegierten Rechtsakten oder von institutionellen Vereinbarungen der EU-Organe. Die wichtigste Vereinbarung ist sicherlich die „Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushalts-

³ Vgl. Brigid Laffan, *The Finances of the European Union*, New York 1997.

⁴ Die EGKS verfügte bis zum Auslaufen des EGKS-Vertrags Mitte 2002 über gesonderte vertragsrechtliche Grundlagen, wie z. B. das besondere Umlagesystem zur Finanzierung der EGKS.

disziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung“.

Das europäische Finanz- und Haushaltssystem ist demzufolge gekennzeichnet von einer besonderen Hierarchie seiner rechtlichen Grundlagen. Diese abgestufte Gewichtung ist wiederum nur mit dem besonderen jahrzehntelangen Entwicklungsprozess dieses einzigartigen Systems zu erklären, den besonderen Entscheidungsverfahren und -instrumenten sowie den sehr unterschiedlichen Akteurskonstellationen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite.⁵

Um dieses komplexe Gewirr verschiedener Instrumente, Verfahren und Akteure zu entwirren, sollen zunächst die wichtigsten Instrumente erläutert werden, die den europäischen Organen zur Verfügung stehen und die somit deren Aufmerksamkeit binden und ihre Handlungen und Entscheidungsprozesse strukturieren und vorbestimmen. Diese Instrumente sind ihrerseits das Ergebnis früherer Konsens- und Kompromissuche, die wiederum von den unterschiedlichen und häufig widersprüchlichen Interessen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite des EU-Haushalts bestimmt wurden. Gerade die Fragen nach den Nutznießern der einseitigen Ausgabenprioritäten des EU-Budgets und umgekehrt nach der Lastenverteilung bei der Finanzierung des Haushalts standen im Zentrum aller bisherigen Verhandlungsprozesse. Um diese Entstehungsgeschichte des europäischen Finanz- und Haushaltssystems nachzeichnen zu können, müssen deshalb zunächst auch die besonderen Strukturen des EU-Budgets auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite holzschnittartig vorgestellt werden. Hinzu kommt der für dieses System charakteristische Streit um den sogenannten Nettosaldo, also die Differenz zwischen den Zahlungen an den EU-Haushalt und den Rückflüssen aus dem EU-Budget, der die Frontstellung für die Verteilungskonflikte bei den europäischen Haushalts- und Finanzverhandlungen vorbestimmt.

Diese vier Elemente der europäischen Haushaltsverfassung – das Instrumentarium, die Ausgabenprioritäten, die Lastenverteilung und die besonderen Interessenkonstellationen – sollen nachfolgend erläutert werden. Angesichts der komplexen Struktur, der Vielzahl der Querverbindungen und der gegenseitigen Bedingtheiten ist diese Gliederung dennoch artifiziell und kann deshalb gelegentliche Überlappungen in der Darstellung nicht vermeiden.

⁵ Vgl. Brigid Laffan, *The big budgetary bargains: from negotiation to authority*, in: *JEPP*, 2000, Vol. 7, No 5, S. 725–743; Joachim Schild, *How to shift the EU's spending priorities? The multi-annual financial framework 2007–2013 in perspective*, in: *JEPP*, 2008, Vol. 15, No. 4, S. 531–549; Robert Ackrill/Adrian Kay, *Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system*, in: *JEPP*, 2006, Vol. 13, No. 1, S. 113–133.

2.1 Die Instrumente

Das derzeitige Haushalts- und Finanzsystem der EU wird im Wesentlichen von drei zentralen Eckfeilern getragen: dem mehrjährigen Finanzrahmen, dem Jahreshaushalt der EU und dem sogenannten Eigenmittelbeschluss über die Finanzierung des EU-Budgets. Das Zusammenspiel dieser drei Elemente und deren gegenseitigen Abhängigkeiten bilden die Basis der höchst komplexen, häufig intransparenten und im Ergebnis zumeist unbefriedigenden Finanz- und Haushaltsverfassung der Europäischen Union.

2.1.1 Der mehrjährige Finanzrahmen und dessen rechtliche Umsetzung

Das zentrale Instrument der europäischen Finanzverfassung ist der mehrjährige Finanzrahmen. Er gibt den verbindlichen Rahmen mit einer derzeit siebenjährigen Laufzeit für die maximal zur Verfügung stehenden EU-Budgetmittel vor und legt deren Verteilung auf die einzelnen Haushaltsrubriken und die einzelnen Haushaltsjahre und damit auf die Gemeinschaftspolitiken fest. Mit diesem Finanzrahmen werden somit die Struktur und die Gewichtung der EU-Ausgaben für einen Zeitraum von mehreren Jahren festgelegt. In dieser Mittelverteilung spiegelt sich also die politische Prioritätensetzung der Europäischen Union wider. Insofern besteht eine institutionelle Verbindung zwischen dem Mehrjährigen Finanzrahmen und den üblichen Gesetzgebungsverfahren über die mehrjährigen Förderprogramme der EU, die zumeist mit hohen Ausgaben verbunden sind, wie insbesondere die Verordnungen zu den europäischen Strukturfonds, im Bereich der GAP oder zu den bildungspolitischen Programmen.

Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde erstmals dieses grundlegende Instrument der europäischen Finanzverfassung in das europäische Vertragsrecht aufgenommen. Artikel 312 AEUV schreibt seither die Grundlagen für die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens fest. Danach müssen die Minister der Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens nach einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren beschließen. Der Ministerrat entscheidet in dieser Frage einstimmig nach der Zustimmung durch die absolute Mehrheit der Abgeordneten im Europäischen Parlament. Das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat kann nur durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs in Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit umgewandelt werden, d. h. für dieses spezielle Abstimmungsverfahren über den mehrjährigen Finanz-

rahmen der Europäischen Union sieht der Vertrag von Lissabon eine sogenannte Brücken- oder Passerelle-Klausel zum Übergang zu Mehrheitsvoten vor.

Der Finanzrahmen muss eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren haben und die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der EU festlegen. Die jährlichen Haushalte der Union müssen sich in diesen Rahmen einpassen und die festgeschriebenen Obergrenzen einhalten. Ausgewiesen werden diese Ausgaben, die für die Laufzeit des Finanzrahmens vereinbart werden, in zwei unterschiedlichen Kategorien, den sogenannten Verpflichtungs- und den Zahlungsermächtigungen.

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erfassen Ausgaben, die für Programme und Projekte bewilligt wurden, deren Durchführung sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstreckt, und damit im jährlichen Haushalt aufgenommen und gebunden werden können. Sie begründen eine rechtliche Verpflichtung der EU gegenüber einem Begünstigten. Zahlungsermächtigungen (ZE) sind Finanzmittel, die in einem Haushaltsjahr effektiv ausgegeben werden können. Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen sind in ihrer Höhe unterschiedlich, da bei Mehrjahresprogrammen bzw. projekten die Mittelbindungen, also die Verpflichtungsermächtigungen, in dem Jahr erfolgen, in dem der entsprechende Beschluss für ein Programm oder Projekt ergeht. Die Auszahlungen, also die Zahlungsermächtigungen, hingegen werden dann im Verlauf der Programm- bzw. Projektabwicklung sukzessive je nach Programmfortschritt geleistet. In der Regel sind die tatsächlich geleisteten Zahlungen, also die Zahlungsermächtigungen, geringer als das Volumen der Verpflichtungsermächtigungen, weil zum Beispiel Projekte nicht realisiert werden können oder nicht oder nur zum Teil genehmigt wurden. Nur die Mittel für Zahlungen müssen demzufolge tatsächlich durch Einnahmen im laufenden Haushaltsjahr gedeckt sein.

Mit der verbindlichen Festschreibung der MFR-Ausgabenobergrenze und der Obergrenzen der Jahreshaushalte für die siebenjährige Laufzeit des Finanzrahmens sowie der Verteilung der Gelder auf die einzelnen Haushaltsrubriken unterscheidet sich dieses Instrument auch grundsätzlich von einem mittelfristigen Finanzplan, wie er zum Beispiel im deutschen Haushaltsrecht gesetzlich verankert ist.⁶ Während der deutsche Finanzplan jährlich an fiskalische Entwicklungen und veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen angepasst und kontinuierlich fortgeschrieben wird, gelten die Haushaltsansätze des europäischen Finanzrahmens in der Regel unverändert für die gesamte Laufzeit. Und während der Finanzplan der Bundesregierung ein Instrument der finanz- und haushaltspolitischen Planung darstellt,

⁶ Während der jährliche Haushaltsplan in Artikel 110 Grundgesetz verankert ist, basiert der fünfjährige Finanzplan auf dem Stabilitätsgesetz und dem Haushaltsgrundsatzgesetz des Bundes.

in dem sich auch eine veränderte politische Prioritätensetzung der Bundesregierung widerspiegeln kann, sieht Artikel 312 AEUV die verbindliche Einhaltung des Finanzrahmens bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans vor.

Auch die erste mehrjährige Vorausschau war zunächst ein solches Planungsinstrument, mit dem jährlich die finanziellen Folgen der europäischen Rechtssetzung für drei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre prognostiziert wurden. Auf der Grundlage dieser Vorausschau erstellte die Europäische Kommission im Anschluss an die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Rates ihren jährlichen Plan für den jährlichen Gemeinschaftshaushalt.⁷ Die Kommission legte diese mittelfristige Haushaltsprognose bis 1987 vor und ging dann zu einer vierjährigen Projektion für die Jahre 1987 bis 1990 über.⁸ Mit dem ersten Finanzpaket, dem Delors I-Paket, für die Jahre 1988 bis 1992, wurde dieses flexible haushaltspolitische Planungs- und Prognoseinstrument zu einem mehrjährigen Haushaltsrahmen umgestaltet, mit dem die Haushaltskonflikte zwischen Rat und EP beigelegt werden konnten und zugleich eine politisch verbindliche Fixierung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und der Ausgabeprioritäten für mehrere Jahre vereinbart wurde.

Ursprünglich war dieses Instrument der Festschreibung von Einnahmen und Ausgaben der EU für mehrere Jahre, die zunächst als „finanzielle Vorausschau“ bezeichnet wurde, nicht im europäischen Vertragsrecht vorgesehen. Mit der Aufnahme in den Vertrag von Lissabon unter der neuen Bezeichnung „mehrjähriger Finanzrahmen“ wurde eine seit 1988 mehrfach erfolgreich angewandte politische Praxis primärrechtlich kodifiziert und dadurch rechtlich verbindlich. Zuvor wurde dieses zentrale Instrument der europäischen Finanzverfassung lediglich informell im Rahmen einer besonderen Interorganvereinbarung, einer sogenannten Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV), vereinbart und abgesichert, also durch eine politische Absprache zwischen den drei Organen der Europäischen Gemeinschaft – dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission.⁹

Das Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens war ein Element der Reaktion der Europäischen Gemeinschaft auf die Haushalts- und Finanzkrisen, die für

⁷ Sh. Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die mehrjährige finanzielle Vorausschau, in: ABL L 94, S. 23 v. 28.4.1970.

⁸ Vgl. Thomas Läufer, Die Organe der EG-Rechtsetzung und Haushaltsverfahren zwischen Kooperation und Konflikt, Bonn 1990, S. 10.

⁹ Grundsätzlich hierzu Daniela Kietz/Peter Slominski/Andreas Maurer/Sonja Puntcher-Riekmann (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 2010.

die „Eurosklерose“¹⁰ in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts kennzeichnend gewesen waren. In den achtziger Jahren konnten zwischen den beiden Teilen der europäischen Haushaltsbehörde, also zwischen dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament, vier Jahreshaushalte nur mit zum Teil halb-jähriger Verspätung verabschiedet werden. Zwischen 1978 und 1988 konnten die Haushaltsverfahren in jedem Jahr erst nach zum Teil sehr scharfen Konflikten zwischen Rat und Parlament abgeschlossen werden, wobei vornehmlich institutionelle Streitfragen im Mittelpunkt standen.¹¹

Die eigentliche Ursache dieser Haushaltskonflikte und der zeitweisen Blockade des Budgets waren die abweichenden Kompetenzen von Rat und Parlament im Rechtssetzungs- und Haushaltsverfahren.¹² So konnte der Rat finanzwirksame Rechtsakte erlassen, ohne dafür über die Zustimmung des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren zu verfügen; umgekehrt konnte das Parlament Haushaltsmittel bereit stellen, ohne dass zuvor der Rat den erforderlichen materiellen Rechtsgrundlagen zugestimmt hatte. Institutionelle Konflikte erwuchsen auch aus der sehr unterschiedlichen Interpretation der Haushaltsvorschriften des europäischen Primärrechts. Zwar suchten die Organe häufiger die höchst-richterliche Klärung durch den Europäischen Gerichtshof¹³, der jedoch die grundlegenden Interessen- und Zielkonflikte nicht abschließend auflösen konnte.

Um die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft trotz eines fehlenden bzw. noch nicht verabschiedeten Haushalts zu sichern, war in Artikel 204 des EWG-Vertrages bzw. Artikel 273 des EG-Vertrages eine sogenannte Zwölfstel-Regelung verankert: Mit diesem europäischen Nothaushaltsrecht waren für den Fall, dass sich die Haushaltsorgane nicht oder nicht fristgemäß auf einen neuen Haushalt verständigen konnten, monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölfstels des Vorjahreshaus-

¹⁰ Mit diesem Begriff, der aus dem medizinischen Fachbegriff der „Sklerose“, also der Verhärtung oder Verkalkung von Gewebe, entwickelt worden war, wurde die Erstarrung des europäischen Integrationsprozesses seit den siebziger Jahren bildlich beschrieben.

¹¹ Sh. Thomas Läufer, *Die Organe der EG*, a. a. O., S. 108 ff. Läufer listet für diesen Zeitraum in einer Tabelle auf S. 124–126 insgesamt zehn Konflikte auf.

¹² Vgl. Johannes Lindner, *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London/New York 2006, S. 46 ff.; Siegfried Magiera, *Die Finanzordnung im Verfassungsvertrag der Europäischen Union*, in: Jürgen Bröhmer et. alt. (Hrsg.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress*, Köln 2005, S. 623–632.

¹³ Aus der Rechtsprechung des EuGH beispielhaft die Urteile zur Erklärung der nicht-obligatorischen Ausgaben, RS. 34/86, S. 2155 oder RS C-41/95, S. 4411.

halts erlaubt.¹⁴ Die EU konnte bei Anwendung dieser Regelung also nur stark eingeschränkt die eigenen Politiken vorausplanen.

Die Haushaltskrisen verursachten eine Verzögerung europäischer Initiativen und Projekte, weil eine belastbare finanzielle Grundlage fehlte.¹⁵ Damit führten sie zu einer insgesamt mangelhaften Steuerungsfähigkeit der gemeinsamen Politiken. Alle Organe waren sich deshalb in den achtziger Jahren einig, dass dieses krisenanfällige System der Jahreshaushalte, das regelmäßig den Anlass für institutionelle Konflikte zwischen Rat und Europäischem Parlament bot, reformiert werden musste.

Das erstmals 1988 genutzte Instrument des verbindlichen mehrjährigen Finanzrahmens beendete schließlich die institutionellen Konflikte und lieferte den Rahmen, an dem sich auch die Ansätze der jährlichen Haushalte ausrichten mussten. Dieser Finanzrahmen stand im Zentrum einer interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) der drei Organe und bestimmte insofern deren haushaltspolitischen Überlegungen und Ziele für die Laufzeit des Finanzrahmens. Mit dem Instrument der IIV konnten die jährlich wiederkehrenden Haushaltskonflikte zwischen Rat und Parlament beendet werden, ohne die vertraglichen Budgetrechte neu verhandeln und austarieren zu müssen.

Die erste IIV zur Fixierung eines Finanzrahmens¹⁶ vom Juli 1988 schuf die Voraussetzungen, um die erste umfassende Reform des europäischen Vertragswerks, die Einheitliche Europäische Akte, und damit die Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts zu ermöglichen. Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung durch die Repräsentanten der drei beteiligten Organe verpflichteten sich die Institutionen auf die verbindliche Einhaltung der Haushaltsansätze während der gesamten Laufzeit¹⁷ des mehrjährigen Finanzrahmens.

¹⁴ Wenn die Bereitstellung von Haushaltsmitteln nach dieser Zwölfstel-Regelung jedoch nicht ausreichen sollte, sahen Absatz 2 und 3 von Artikel 273 EG-Vertrag Ausnahmen vor, wonach die Nothaushaltsansätze durch den Rat (und zum Teil in Abstimmung mit dem EP) erhöht werden konnten.

¹⁵ Vgl. Isabella Eisele/Johannes Pollak/Peter Slominski, Codifying temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics, in: *European Law Journal*, 2007, Jg. 13, Nr. 1, S. 75–91.

¹⁶ „Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“, ABl. 1988, L 185, S. 33 f. vom 15.7.1988.

¹⁷ Diese Zielsetzung und die Bindungswirkung sind in den Ziffern 1 und 2 der IIV festgeschrieben, Sh. auch Isabella Eisele/Johannes Pollak/Peter Slominski, Zwischen Konflikt und Kooperation. Zur interinstitutionellen Interaktion im EU-Haushaltsverfahren, in: Daniela Kietz u. a. (Hrsg.), *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union*, a. a. O., S. 225.

Seine besondere Bindungswirkung erhielt der Finanzrahmen allerdings nicht durch diese IIV, sondern durch die Konsensfindung auf höchster politischer Ebene und durch die politische Selbstverpflichtung der drei Organe, den einmal gefundenen Finanzkompromiss zu respektieren und ihren Verhandlungen über die jährlichen Haushalte zugrunde zu legen.¹⁸ Der politische Kompromiss über den Finanzrahmen, auf den sich alle Staats- und Regierungschefs und der Präsident der EU-Kommission im Europäischen Rat im Februar 1988 verständigt hatten, wurde zur Verhandlungsgrundlage für die IIV in den nachfolgenden Interorganverhandlungen. In diesem sogenannten Trilogverfahren zwischen den Vertretern der Präsidentschaft des Rates, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament wurde dann die erste IIV ausgehandelt, die anschließend von der Mehrheit des Rates und der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments gebilligt wurde.¹⁹

Im Zentrum dieser und der nachfolgenden Vereinbarungen über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung der Haushaltsbefugnisse seit 1988 stand immer die Verständigung auf die finanzielle Vorausschau bzw. den Finanzrahmen, der in einer Tabelle abgebildet wurde. Üblicherweise wurde in dieser tabellarischen Fixierung die Gesamtsumme des Finanzrahmens aufgeführt, die der Europäischen Union in den nächsten Jahren zur Verfügung stehen sollte. Das Gesamtvolumen des Finanzrahmens wurde unterteilt in Maximalbeträge für die jeweiligen Jahrestanchen und Haushaltsrubriken in festen Preisen eines Jahres und auf der Grundlage einer Wachstumsprognose der Europäischen Kommission.

Da die besondere politische Bindungswirkung des Finanzrahmens und der IIV im Konsens aller Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und der Organe im Rahmen der Trilogverhandlungen lag, konnte der Finanzrahmen auch nur im Konsens aller beteiligten Institutionen angepasst werden. Allerdings waren stets technische Anpassungen an veränderte Wachstumsprognosen des EU-Bruttosozialprodukts und die Preisentwicklung durch die Kommission möglich und notwendig. Ansonsten waren inhaltliche Änderungen des Finanzrahmens nur im Konsens möglich und demzufolge sehr schwierig.

In der IIV vom 6. Mai 1999 zum dritten mehrjährigen Finanzrahmen, der Agenda 2000, wurde erstmals auch in einem gesonderten Anhang eine Klassifizierung der Ausgaben aus dem EU-Haushalt in die Kategorien der obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben festgelegt. Mit dem Begriff „obligatorische Ausgaben“ wurden die Ausgaben bezeichnet, die sich zwingend aus dem Vertrag oder anderen Rechtsakten der EU ergeben.²⁰ Alle anderen Ausgaben, die nicht zwin-

¹⁸ Vgl. Isabella Eiselt/Johannes Pollak/Peter Slominski, a. a. O.

¹⁹ Vgl. Johannes Lindner, *Conflict and Change*, a. a. O., S. 188–193.

²⁰ Diese Definition war bereits in Artikel 203, Abs. 4 in den EWG-Vertrag aufgenommen worden.

gend im europäischen Vertragsrecht vorgegeben wurden, fielen im Umkehrschluss in die Kategorie der „nicht-obligatorischen“ Ausgaben. Diese Unterscheidung ging zurück auf einen früheren, nicht rechtlich verbindlichen Abgrenzungsversuch des Rates, der erstmals im Jahr 1970 eine Liste der unterschiedlichen Ausgabenarten aufgestellt hatte.²¹ Im Kern war auch diese Kategorisierung der Ausgaben eine institutionelle Machtfrage zwischen Rat und EP, denn mit der Einordnung wurden zugleich die haushaltspolitische Rolle und die Befugnisse des EP gegenüber dem Rat bestimmt. Während der Rat bei den obligatorischen Ausgaben über das Letztentscheidungsrecht der Ausgabenhöhe verfügte, stand dem EP dieses letzte Wort bei den nicht-obligatorischen Ausgaben zu. Die sehr technische haushaltsrechtliche Frage der Eingruppierung von Ausgaben hatte also durchaus eine grundlegende machtpolitische Bedeutung.

Die Einordnung der Ausgaben aus einzelnen Politikbereichen war deshalb in den achtziger Jahren stets und heftig zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament umstritten. Bereits die früheren IIV's hatten versucht, eine Klassifizierung von Haushaltsrubriken vorzunehmen und ein besonderes Konzertierungsverfahren für die obligatorischen Ausgaben zwischen Rat und EP beinhaltet. Damit hatten sie zu einer Beruhigung des schwelenden Konflikts geführt.

Auch dieser haushaltspolitische Konflikt zwischen den beiden EU-Organen wurde also mit der IIV schließlich einvernehmlich beigelegt. Jedoch blieb der rechtliche Status, bzw. die Rechtsverbindlichkeit der IIV ungeklärt, denn kein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) beantwortete diese Frage abschließend.²² Der EuGH hatte lediglich in einem früheren Urteil auf die besondere Bedeutung des „Dialogs der Organe“ für ein funktionierendes Haushaltsverfahren hingewiesen.²³ Die Richter in Luxemburg betonten die Verpflichtung aller Organe „zu redlicher Zusammenarbeit“ im Haushaltsverfahren, die sich in der IIV am deutlichsten manifestierte und maßen der IIV insofern mittelbar einen hohen europarechtlichen Wert zu.

Die vordringlichen gemeinsamen Ziele der EU-Organen waren es, mit der Einführung der Finanziellen Vorausschau die Krise der europäischen Haushalts- und

²¹ Vgl. Thomas Läufer, Die Organe der EG, a. a. O., S. 114.

²² Vgl. Waldemar Hummer, Interorganvereinbarungen: Rechtsgrundlage – Rechtsnatur – Rechtswirkungen – Justitiabilität, in: Daniela Kietz u. a. (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union, a. a. O., S. 51–110.

²³ EuGH, Rs. 204/86. Urteil des Gerichtshofes vom 27. September 1988. Republik Griechenland gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Übertragung von Haushaltsmitteln von Kapitel zu Kapitel innerhalb der Haushaltsansätze der Kommission für das Haushaltsjahr 1986 (Sonderhilfe für die Türkei).

Finanzverfassung der siebziger und achtziger Jahren zu beenden, die institutionellen Konflikte bei der Erstellung der jährlichen Haushalte zu minimieren, für die Gemeinschaft zugleich eine sichere mittelfristige finanzielle Basis zu vereinbaren und diese mit einer strikteren Haushaltsdisziplin und einem verbesserten Haushaltsverfahren zu verbinden.

Heute stellt der mehrjährige Finanzrahmen ein besonderes Instrument der europäischen Haushaltspolitik dar, das einen sehr hohen Grad der politischen Verbindlichkeit und der rechtlichen Stabilität ausweist. Es vereint damit die angestrebten Ziele der Vorhersehbarkeit und Planbarkeit der EU-Förderpolitiken und deren finanzieller Ausstattung mit der Vorgabe der Haushaltsdisziplin. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde erstmals der mehrjährige Finanzrahmen nicht mehr mit dem Instrument des europäischen *softlaws*, der Interinstitutionellen Vereinbarung vereinbart, sondern in Form einer europarechtlichen Verordnung. Damit wurde nicht nur dieses Instrument primärrechtlich verankert, auch die europarechtliche Verbindlichkeit als förmliche EU-Verordnung und das besondere Verfahren zur Verabschiedung des Finanzrahmens sind nunmehr im Vertrag von Lissabon vorgegeben (Tab. 2.1).

Da die IIV seit der Einführung der neuen haushaltspolitischen Instrumente eng mit den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen verknüpft war, wurden bislang fünf haushaltspolitische IIV's vereinbart, mit denen das jeweilige Gesamtvolumen und die Obergrenzen der jährlichen Haushalte und für die einzelnen Ausgabeprioritäten für die Laufzeit des Finanzrahmens zwischen den Organen fixiert wurden.

2.1.2 Der Eigenmittelbeschluss

Werden mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (bzw. der Finanziellen Vorausschau) das Gesamtvolumen der Ausgabenpolitik der Europäischen Union in mittelfristiger Perspektive festgelegt, so wird auf der Einnahmenseite mit dem Eigenmittelbeschluss eine Obergrenze für das der EU maximal zur Verfügung stehende Finanzvolumen gezogen. Darüber hinaus werden weitere Einzelheiten zur Berechnung einzelner Eigenmittelquellen sowie der besondere Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs in diesen Eigenmittelbeschlüssen geregelt.

Das europäische Vertragsrecht bezeichnet die Einnahmen der EU als „Eigenmittel“, ohne jedoch diesen Begriff näher zu definieren, zu konkretisieren oder die unterschiedlichen Arten der EU-Eigenmittel explizit zu benennen. In Artikel 311 AEUV wird lediglich das Verfahren zur Bestimmung der Eigenmittel festgelegt. Die Definition der Einnahmequellen der EU erfolgt in einem sogenannten Eigenmittelbeschluss. Nicht im europäischen Vertragsrecht, sondern in diesen

Tab. 2.1 Die Interinstitutionellen Vereinbarungen und die besondere Verordnung zur Implementierung des mehrjährigen Finanzrahmens

Titel	Verabschiedung	Verhandlungsdauer	Fundstelle	Länge
Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens	29.06.1988	4 Monate (Feb. 1988– Juni 1988)	ABl. L 185/33 vom 15.7.1988	19 Ziffern
Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens	29.10.1993	11 Monate (Dez. 1992– Okt. 1993)	ABl. C 331/1 vom 7.12.1993	25 Ziffern, 3 Anhänge, 9 Erklärungen
Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens	06.05.1999	2 Monate (März 1999– Mai 1999)	ABl. C 172/1 vom 18.6.1999	40 Ziffern, 6 Anhänge, 9 Erklärungen
Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung	17.05.2006	6 Monate (Dez. 2005– Mai 2006)	ABl. C 139/1 vom 14.6.2006	49 Ziffern, 4 Anhänge, 13 Erklärungen
Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020 & Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und der wirtschaftlichen Haushaltsführung	02.12.2013	10 Monate (Febr. 2013– Dez. 2013)	ABl. L 347/884 vom 20.12.2013 & ABl. C 373/1 vom 20.12.2013	26 Artikel, 1 Anlage, 6 Erklärungen & 33 Ziffern 1 Anhang