

Peter Becker

Der Haushalt der Europäischen Union und die deutsche Europapolitik

2. Auflage



Springer VS

Der Haushalt der Europäischen Union und die deutsche Europapolitik

Peter Becker

Der Haushalt der Europäischen Union und die deutsche Europapolitik

2., erweiterte und aktualisierte Auflage

 Springer VS

Peter Becker
Stiftung Wissenschaft und Politik
Berlin, Deutschland

ISBN 978-3-658-36338-3 ISBN 978-3-658-36339-0 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-36339-0>

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

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2014, 2022

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 allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Daniel Hawig

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Im Sommer 2020 hatte es die europäische Haushaltspolitik auf die Titelseiten der großen europäischen Tageszeitungen geschafft. Erst nach fünf langen Verhandlungstagen und -nächten hatten es die europäischen Staats- und Regierungschefs am 21. Juli 2020 geschafft, sich auf einen neuen mehrjährigen Haushalt der Europäischen Union für die nächsten sieben Jahre von 2021 bis 2027 zu verständigen. Zusätzlich hatten sie einen befristeten europäischen Konjunkturhaushalt unter der Überschrift „Next Generation EU“ verabschiedet. Ein großes Paket mit einem Umfang von insgesamt 1,8 Billionen EUR. Und nach erneut schwierigen Verhandlungen wurden bis Dezember 2020 die erforderlichen europäischen Rechtsakte zwischen dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament verabschiedet, damit das bis dato größte Haushaltspaket der EU fristgerecht in Kraft treten konnte.

Diese jüngsten Haushaltsverhandlungen waren anders: Sie unterschieden sich von früheren Verhandlungen, weil die Europäische Union eine starke Reaktion auf die ökonomischen und sozialen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie zeigen wollte und musste. Das Verhandlungsumfeld und die Erwartungen an die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der EU waren immens; nicht nur der finanzielle Umfang des Gesamtpakets war einmalig, auch die Verhandlungsthemen und die Probleme, für die die Europäische Union neue und innovative Lösungen finden musste, waren neu. Daher wurden auch die Konflikte bei diesen Haushaltsverhandlungen schärfer ausgetragen, als dies bislang bei europäischen Haushaltsverhandlungen ohnehin der Fall war.

Dieses Buch ist die zweite und an vielen Stellen deutlich überarbeitete Auflage. Seit der ersten Auflage 2014 wurde nicht nur ein neuer mehrjähriger Haushalt der EU verhandelt und verabschiedet. In der Zwischenzeit hatte mit dem Vereinigten Königreich auch erstmals ein Staat die Union verlassen – mit Folgen

auch für das Budget der EU. In dieser zweiten Auflage musste also an einigen Stellen gekürzt und zusammengefasst werden, um Platz für die Nachzeichnung und die Analyse der jüngsten Budgetverhandlungen unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie sowie die Folgen des Brexits für den europäischen Haushalt zu haben. Auch die neuen und teilweise überraschenden Lösungen, die die Europäische Union auf die Herausforderungen der Pandemie-Krise finden musste, haben Überarbeitungen und Anpassungen in nahezu allen Kapiteln der ersten Auflage erforderlich gemacht. Schließlich hat mit der steigenden öffentlichen Aufmerksamkeit auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem sperrigen Thema der europäischen Politik deutlich zugenommen; die reiche Literatur der letzten Jahre wurde in diese überarbeitete Auflage aufgenommen.

Diese zweite Auflage ist also weitgehend eine komplette Neubearbeitung.

Berlin
im Dezember 2021

Peter Becker

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
	Literatur	7
2	Die Haushaltspolitik der Europäischen Union – Instrumente und Strukturen	9
2.1	Die Instrumente	12
2.1.1	Der mehrjährige Finanzrahmen und dessen rechtliche Umsetzung	12
2.1.2	Der Eigenmittelbeschluss	20
2.1.3	Die Haushaltaushalte der EU	26
2.1.4	Weitere Haushaltsgrundsätze	29
2.1.5	Zwischenfazit: Komplexes Geflecht von Instrumenten und Akteuren	32
2.2	Die Einnahmenseite – Das Eigenmittelsystem der EU	33
2.2.1	Die Eigenmittelkategorien	41
2.2.2	Sonderregelungen und Rabatte	46
2.2.3	Zwischenfazit: Fehlende Finanzautonomie	49
2.3	Die Ausgabenseite und die größten Ausgabenblöcke	50
2.3.1	Der größte Ausgabenblock – die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	54
2.3.2	Die europäische Kohäsionspolitik	63
2.3.3	Zwischenfazit: Einseitige Prioritäten und begrenztes Volumen	76
2.4	Der dominierende Konflikt – Die Nettosaldo-Debatte	77
2.5	Notwendigkeit und Fähigkeit zur Reform	85
	Literatur	97

3	Die bisherigen Haushaltspakete der Europäischen Union	111
3.1	Die Charakteristika der Haushaltsverhandlungen	114
3.1.1	Die zentralen Akteure der Verhandlungen	115
3.2	Der erste mehrjährige Finanzrahmen – Das Delors I-Paket	123
3.2.1	Die erste Verhandlungsphase: Der Vorschlag der Kommission	124
3.2.2	Die zweite Phase: Die Verhandlungen im Rat	129
3.2.3	Die dritte Phase: Die Verständigung mit dem Europäischen Parlament und die geregelte Anpassung des Finanzrahmens	134
3.2.4	Fazit	137
3.3	Die Fortführung des erfolgreichen Konzepts – Das Delors II-Paket	138
3.3.1	Die erste Phase: Das Paket der Europäischen Kommission	139
3.3.2	Die zweite Phase: Bekannte Konflikte im Rat	141
3.3.3	Die dritte Phase: Ein gestärktes Europäisches Parlament	146
3.3.4	Notwendige Anpassung durch die Erweiterung	149
3.3.5	Fazit	150
3.4	Das dritte Finanzpaket – die Agenda 2000	151
3.4.1	Die erste Phase: Die umfassende Mitteilung der EU-Kommission	152
3.4.2	Die zweite Phase: Schwierige Verhandlungen im Rat über das Gesamtpaket	159
3.4.3	Die dritte Phase: Die Einbeziehung des Europäischen Parlaments	172
3.4.4	Fazit der Agenda 2000-Verhandlungen	173
3.5	Die Finanzierung der EU-Osterweiterung und die Anpassung des Finanzrahmens	175
3.6	Der vierte mehrjährige Finanzrahmen der EU 2007–2013	183
3.6.1	Die erste Phase: Der Vorschlag der EU-Kommission	186
3.6.2	Die zweite Phase: Die Verhandlungen der Mitgliedstaaten	189
3.6.3	Die dritte Phase: Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament	198
3.6.4	Fazit	204
3.7	Die Verhandlungen zum Finanzrahmen 2014–2020	206
3.7.1	Die erste Phase: Der Vorschlag der Europäischen Kommission	208
3.7.2	Die zweite Phase: Die Verhandlungen im Kreis der Mitgliedstaaten	221

3.7.3	Die dritte Phase der Verhandlungen: Eine neue Rolle für das Europäische Parlament.	232
3.7.4	Fazit	236
3.8	Der Brexit und seine Folgen für das EU-Budget.	238
3.8.1	Die Abschlussrechnung zum Austritt.	239
3.8.2	Mögliche Beiträge des Vereinigten Königreichs für die Beteiligung an EU-Programmen nach dem Brexit.	242
3.9	Die Verhandlungen zum Finanzrahmen 2021–2027 – Wandel als Folge der Covid 19-Pandemie	245
3.9.1	Die MFR-Verhandlungen bis zum Lockdown im März 2020	245
3.9.2	Die Verhandlungen nach Ausbruch der Covid-19 Pandemie	254
3.9.3	Fazit: Die langfristigen Folgen des historischen Gipfelkompromisses.	266
	Literatur.	268
4	Interessen und Ziele Deutschlands bei den Finanzverhandlungen ...	283
4.1	Interessen und Ziele der zentralen Akteure	288
4.2	„Zahlmeister“, „Melkkuh“ oder „Dukatenesel“ – Die Entwicklung des deutschen Nettosaldos	293
4.3	Die europäischen Haushaltsverhandlungen in der innenpolitischen Debatte	300
4.3.1	Die „Großzügigkeit“ der frühen Jahre – Die Delors-Pakete	300
4.3.2	Verstärkte Haushaltsdisziplin und innenpolitische Polarisierung – die Agenda 2000-Verhandlungen	305
4.3.3	Strikte Haushaltsdisziplin und die magische 1-% Marge – Verhandlungen zum MFR 2007–2013 und zum MFR 2014–2020	313
4.3.4	Fundamentaler Positionswandel – Die Verhandlungen während der Covid-19 Pandemie über den MFR 2021–2027	328
4.4	Fazit – Zwischen Zuchtmeister und Zahlmeister.	337
	Literatur.	340
5	Schlussfolgerungen und Perspektiven.	347
	Literatur.	356
	Literatur und Dokumente	357

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1	Das Verfahren zur Verabschiedung des jährlichen Haushalts nach Artikel 314 AEUV	30
Abb. 2.2	Finanzierung des EU-Budgets – Eigenmittelkategorien (in Mio. EUR – gerundet). (Quelle: Europäische Kommission)	46
Abb. 2.3	Entwicklung der Ausgaben aus dem EG/EU-Budget 1958–2019 (in Mio. EUR). (Quelle: Europäische Kommission)	51
Abb. 2.4	Entwicklung der Ausgabenstruktur des EU-Haushalts 1958–2011 (als Teil des Gesamthaushalts). (Quelle: Europäische Kommission)	53
Abb. 2.5	Etappen in der Entwicklungsgeschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). (Quelle: In Anlehnung an Peter Weingarten 2010 sowie Weingarten und Rudloff 2020)	60
Abb. 2.6	Die Entwicklung der Förderziele der EU-Kohäsionspolitik. (Quelle: Eigene Zusammenstellung)	73
Abb. 2.7	Nettosalden 2019 nach verschiedenen Berechnungsmethoden. (Quelle: Finanzberichte der Europäischen Kommission und eigene Berechnungen).	82
Abb. 3.1	MFR 2007–2013 – Verteilungsrelationen. (Quelle: Eigene Berechnungen)	196
Abb. 3.2	MFR 2014–2020 – Die Verteilungsrelationen. (Quelle: Eigene Berechnung)	232
Abb. 3.3	Ausgabenprioritäten des MFR 2021–2027. (Quelle: eigene Berechnung).	260

Abb. 4.1	Entwicklung des deutschen Nettosaldos und ausgewählte ökonomische Kennziffern. (Quelle: Eigene Zusammen- stellung)	287
Abb. 4.2	Die Entwicklung des deutschen Nettosaldos 1992–2019. (Quelle: Europäische Kommission, Finanzberichte 2007–2018 und Europäische Kommission, Internet-tables on spending and revenue 2000–2019).	298

Tabellenverzeichnis

Tab. 2.1	EU-Haushalt im Vergleich (in Mrd. Euro)	10
Tab. 2.2	Die Interinstitutionellen Vereinbarungen und die besondere Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens	19
Tab. 2.3	Die wichtigsten Regelungen der Eigenmittelbeschlüsse. . . .	21
Tab. 3.1	Die bisherigen Haushaltspakete der EU	113
Tab. 3.2	Delors I-Paket – Ergebnis des Europäischen Rats von Brüssel am 19. Februar 1988 (in Mrd. ECU)	133
Tab. 3.3	Delors I-Paket – Ergebnis der IIV: Die Finanzielle Vorausschau 1988–1992 (in Mio. ECU – Preise 1988)	136
Tab. 3.4	Delors II-Paket – Der Vorschlag der Europäischen Kommission (Verpflichtungsermächtigungen in Mrd. ECU . . .	140
Tab. 3.5	Das Delors II-Paket – Das Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats von Edinburgh (in Mio. ECU – Preise 1992)	145
Tab. 3.6	Agenda 2000: Der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen neuen Finanzrahmen 2000–2006 . . .	155
Tab. 3.7	Agenda 2000 – Ergebnis des Europäischen Rats von Berlin am 24./25. März 1999	170
Tab. 3.8	Vorschlag der EU-Kommission zur Finanzierung der Osterweiterung vom 30. Januar 2002 (in Mio. EUR in Preisen 1999)	178
Tab. 3.9	Obergrenzen für erweiterungsbedingte Gelder an die zehn neuen Mitgliedstaaten 2004–2006 (in Mio. EUR zu Preisen 1999)	182

Tab. 3.10	Verteilung der Gelder auf die Beitrittsländer (in Mio. Euro, in Preisen von 1999)	182
Tab. 3.11	Neuer Finanzrahmen 2000–2006 – Anpassung anlässlich der EU- Osterweiterung (in Mio. EUR, zu festen Preisen 1999)	184
Tab. 3.12	MFR 2007–2013 – Vorschlag der EU-Kommission	189
Tab. 3.13	MFR 2007–2013 – Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats vom Dezember 2005 (in Mio. EUR, zu Preisen von 2004)	195
Tab. 3.14	Vorschlag des Nichtständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2005 für den MFR 2007–2013	200
Tab. 3.15	Der MFR 2007–2013 – Aufstockung nach der Inter-institutionellen Vereinbarung vom 4. April 2006	203
Tab. 3.16	Der MFR 2007–2013 – Flexibilitäts- und Notfallreserven (in Mrd. EUR)	204
Tab. 3.17	MFR 2007–2013 – Ergebnis der Trilogverhandlungen vom April 2006 (in Mio. EUR, zu Preisen von 2004)	205
Tab. 3.18	MFR 2007–2013 – Gegenüberstellung der Vorschläge (in Mrd. EUR)	206
Tab. 3.19	Der MFR 2014–2020 – Vorschlag der Europäischen Kommission (in Mio. EUR – zu konstanten Preisen 2011)	211
Tab. 3.20	Der MFR-2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission für Haushaltsansätze außerhalb des MFR (in Mio. EUR – zu konstanten Preisen 2011)	212
Tab. 3.21	Der MFR 2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission für die GAP	213
Tab. 3.22	Der MFR 2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission zur Mittelverteilung der Strukturfonds auf die Zielgebiete	215
Tab. 3.23	Der MFR 2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission zur Reform des Eigenmittelsystems	218
Tab. 3.24	Der MFR 2014–2020 – Vergleich mit dem MFR 2007–2013	219
Tab. 3.25	Der MFR 2014–2020 – Das Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats vom 8. Februar 2013 (in Mio. Euro – zu Preisen 2011)	227
Tab. 3.26	Der MFR 2014–2020 – Vergleich zum MFR 2007–2013 (in Preisen von 2011)	231

Tab. 3.27	Gegenüberstellung der Vorschläge zum MFR 2014–2020 (in Mrd. EUR zu festen Preisen 2011)	237
Tab. 3.28	Schätzungen der Zahlungen des Vereinigten Königreichs nach dem Brexit	242
Tab. 3.29	Der Vorschlag der Europäischen Kommission für den MFR 2021–2017	248
Tab. 3.30	Der MFR 2021–2027 – Ergebnis des Europäischen Rats . . .	260
Tab. 3.31	Entwicklung der MFR-Vorschläge	263
Tab. 3.32	Veränderungen mit dem neuen MFR – Gegenüberstellung MFR 2014–2020 zu MFR 2021–2027	268

Einleitung

1

Budgetfragen 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. Dennoch haben es die europäischen Haushaltsverhandlungen im Sommer 2020, die in einem fünftägigen Verhandlungsmarathon der europäischen Staats- und Regierungschefs vom 17. bis zum 21. Juli kulminierten, auf die Titelseiten der europäischen Tageszeitungen und in die Hauptnachrichtensendungen geschafft. Die Einigung des Europäischen Rats nach diesen episch langen und überaus konfliktreichen Verhandlungen wurde als bedeutender Integrationsschritt interpretiert: Die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen sprach von einem „historischen Moment“, der Präsident des Europäischen Rats Charles Michel von einer „kopernikanischen Wende“ (Mussler 2020) in der EU und der deutsche Finanzminister erkannte sogar einen „Hamilton-Moment“ der Europäischen Union (Dausend und Schieritz 2020) und interpretierte die haushaltspolitische Entscheidung als wichtigen Schritt der EU auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat.

Zumindest zu diesem Zeitpunkt im Jahr 2020 schienen das europäische Budget und die Zukunft der Europäischen Union sehr eng miteinander verbunden zu sein. Allerdings sind die europäischen Haushaltsverhandlungen häufig mit Verhandlungen über die weitere Entwicklung der Europäischen Union verknüpft, denn die Haushalte dienen natürlich zunächst der Umsetzung politischer Ziele – und damit der Fortsetzung und der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses. Haushalte sind Vorhersagen über künftige An- und Herausforderungen und somit in Zahlen gegossene Festlegungen politischer Ziele und Prioritäten. „A budget, therefore, may be characterised as a series of goals with price tags attached“, so der amerikanische Politikwissenschaftler Aaron Wildavsky (Wildavsky 1979, S. 1–2).

Der europäische Haushalt 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 dem Blick auf den gemeinsamen europäischen Mehrwert sowie schließlich politikfeldbezogene Besonderheiten und institutionelle Streitigkeiten um Einfluss und Macht. Ist die besondere Komplexität bereits ein Charakteristikum des EU-Systems, so erscheint dieses langsam gewachsene europäische Haushaltssystem noch komplizierter und vielschichtiger. Versteht man jedoch die komplizierte Entscheidungsfindung, so erschließen sich leichter auch andere europäische Verhandlungsprozesse und Politikfelder.

Derzeit besteht das europäische Haushaltssystem aus unterschiedlichen Instrumenten – erstens, dem mehrjährigen Finanzrahmen, der für 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 unterschiedliche Mitwirkungsmöglichkeiten und Entscheidungsrechte. In den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU wird der verbindliche Rahmen für die maximal zur Verfügung stehenden Budgetmittel für mehrere Jahre, die Verteilung dieser Gelder auf die Haushalte sowie auf die einzelnen Haushaltsrubriken und damit auf die Aufgabenfelder 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 derzeit sieben Jahren fest.

Folgerichtig haben die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union erhebliche politische und finanzielle Auswirkungen. Es geht um immense Summen – der mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 wird über ein Gesamtvolumen von mehr als einer Billion Euro

verfügen – und es werden immer wieder politische Weichenstellungen vorgenommen, die die Fortschreibung des europäischen Integrationsprozesses für die nächsten Jahre mitbestimmen. Zugleich werden über die Ausgabenpolitiken 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 Budgetverhandlungen alle internen Verteilungskonflikte zwischen den Unionsorganen, den Mitgliedstaaten, zwischen den Politikfeldern und den Interessengruppen. Die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens ist also stets eine Richtungsentscheidung, die nur im Konsens der Mitgliedstaaten und in Übereinstimmung aller EU-Organe 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 sechs Finanzpakete geschnürt, die erst nach sehr schwierigen und langwierigen Verhandlungen verabschiedet werden konnten. Das erste Haushaltspaket 1988, das nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors als „Delors I-Paket“ benannt wurde, beruhte noch auf einem informellen politischen Einverständnis aller Akteure und hatte keine primärrechtliche Grundlage in den europäischen Verträgen. Dies änderte sich mit dem Vertrag von Lissabon, mit dem die mittelfristige Budgetplanung der Europäischen Union in das europäische Vertragsrecht aufgenommen wurde und dieses besondere Instrumentarium somit primärrechtlich verankert und abgesichert wurde. Der sechste und bislang letzte Verhandlungsprozess über einen mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union für die Jahre 2021 bis 2027 wurde erst im Dezember 2020 abgeschlossen. Nun steht die Umsetzung der in diesem Verhandlungsprozess getroffenen Entscheidungen an und bereits in den nächsten Jahren wird die Vorbereitung auf eine Halbzeitbilanz des Finanzrahmens beginnen – und damit zugleich auch die Vorarbeiten für die Festlegung der integrationspolitischen Ziele und Schwerpunkte des nächsten Finanzrahmens.

Die nun mehr als dreißigjährige Entwicklungsgeschichte des heutigen europäischen Haushaltssystems und der Budgetpolitik erfolgte in vier Schritten:

1. Mit der Verabschiedung des ersten Finanzrahmens 1988, der damals noch „Finanzielle Vorausschau“ bezeichnet wurde, gelang der Europäischen Gemeinschaft der Einstieg in ein neues, innovatives Haushaltssystem. Ursprung des ersten Finanzrahmens waren die Haushalts- und Finanzkrisen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Eurosklерose 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 die früheren harten Budgetkonflikte zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat vermieden. So bewährte sich dieses System der mehrjährigen Finanzpläne im Vergleich zu dem für Konflikte zwischen Rat und Parlament anfälligen System der Jahreshaushalte.
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, ohne jedoch in das europäische Vertragsrecht aufgenommen zu werden. Seit dem Delors I-Paket entwickelte sich so ein „budgetary acquis“ (Laffan 2000) mit einer hohen politischen Verbindlichkeit. Damit wurden die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen zu einem festen und nicht mehr hinterfragten Bestandteil der europäischen Haushaltspolitik. In den nachfolgenden zwei Verhandlungsrunden wurde das Instrumentarium stetig ausdifferenziert, es schlifften sich erkennbare Routinen und eine gewisse Dramaturgie des Verhandlungsablaufs ein. Auch die Verhandlungsteilnehmer füllten immer deutlicher ihre Rollen aus – beispielsweise als Zahler von Geldern an oder als Empfänger von Fördermitteln aus dem EU-Budget. Zugleich wurde dieser Verhandlungsprozess mit grundlegenden europäischen Entscheidungen zur Vertiefung oder Erweiterung des europäischen Integrationsprozesses verknüpft, wie mit der Einführung der gemeinsamen Währung oder mit der Ost-Erweiterung der Europäischen Union. Die potentiellen Verlierer dieser integrationspolitischen Grundsatzentscheidungen 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 EU-Budget anwuchsen.
3. Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde das Instrument unter dem neuen Namen „Mehrjähriger Finanzrahmen“ (MFR) in das europäische Vertragsrecht aufgenommen. Damit wurde das erprobte und

lediglich in einer Interinstitutionellen Vereinbarung der drei EU-Organe Rat, Europäische Kommission und Europäisches Parlament festgelegte Verfahren in das europäische Primärrecht übertragen und vertragsrechtlich abgesichert. Dieses Instrument hatte sich zum Herzstück der europäischen Haushaltspolitik entwickelt, mit dem nunmehr der politisch und rechtlich verbindliche Rahmen für alle übrigen Instrumente vorgezeichnet wurde. Es steht im Zentrum des Verhandlungsprozesses und in ihm kulminieren zwangsläufig alle haushaltspolitischen Konflikte in der EU.

4. Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 unter den Bedingungen der Covid 19-Pandemie mit ihren besonderen Anforderungen und Herausforderungen veränderten das eingespielte Verhandlungsverfahren. Es standen neue Verhandlungsthemen auf der Tagesordnung, innovative Anpassungen der europäischen Haushaltsverfassung und umfassende Veränderungen an dem eingespielten System und den bestehenden Elementen der europäischen Haushaltspolitik wurden vereinbart. Der politische Kalender und die zeitliche Koinzidenz der Pandemie mit den europäischen Haushaltsverhandlungen hatte der EU die Möglichkeit eröffnet, mit einem grundsätzlich reformierten Haushaltssystem effektiv auf die neue Lage zu antworten. Erstmals seit ihrer Gründung nahm die Europäische Union Kredite in einem bis dato nicht bekannten Umfang auf, um so ein den Finanzrahmen ergänzendes, befristetes Krisenbudget unter der Überschrift „Next Generation EU“ (NGEU) finanzieren zu können.

Diese Einigung auf ein umfassendes Haushaltspaket mit neuem Finanzrahmen und zusätzlichem NGEU war zweifellos eine Zäsur in der europäischen Haushaltspolitik. Weitgehende Maßnahmen, die vor der Pandemie-Krise undenkbar erschienen, kaum durchsetzbar waren und die durchaus weitreichende integrationspolitische Konsequenzen haben könnten, wurden nun umgesetzt. Ob dieser Einschnitt jedoch eine dauerhafte Wirkung auf die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses entfalten kann, ist noch offen. Unabhängig von der Beständigkeit der Anpassungen und Veränderungen in der Haushaltspolitik der EU, bestätigten die Verhandlungen über den Finanzrahmen 2021–2027 dennoch die Handlungsfähigkeit der EU in akuten Krisensituationen und den Willen aller Akteure, den Zusammenhalt der EU zu bewahren und die Solidarität in der EU zu festigen.

Das langsam gewachsene europäische Haushaltssystem war zuvor wiederholt heftig kritisiert worden. Es sei unzeitgemäß, verfestige den Status quo, führe lediglich zu Einigungen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners und bedeute insoweit integrationspolitischen Stillstand. In den Mitgliedstaaten werde

die Mitgliedschaft in der Europäischen Union nur noch utilitaristisch in Form einer Gegenüberstellung der finanziellen Kosten von Zahlungen an das EU-Budget und der Gewinne aus europäischen Fördergeldern bewertet, dem sogenannten Nettosaldo. Diese starre Frontstellung von Nettozahlern und Nettoempfängern sowie die reduzierte parlamentarische Kontrolle des Verhandlungsprozesses, die Intransparenz und die zu Ritualen eingefahrene Verhandlungsdramaturgie wurden als unübersehbare Anzeichen für die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des europäischen 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. Der neue Finanzrahmen scheint zumindest die eingeschliffenen Rituale und die Rollenverteilungen der europäischen Haushaltsverhandlungen aufgebrochen zu haben. Ob sie gänzlich überwunden werden konnten, bleibt allerdings noch abzuwarten.

Insbesondere Deutschland kommt bei den europäischen Haushaltsverhandlungen eine besondere Rolle zu. Es ist die größte und dominierende Volkswirtschaft in der Europäischen Union und infolge dessen auch der größte Zahler an den europäischen Haushalt. Angesichts seiner besonderen Lage im Zentrum der Europäischen Union und seiner exportorientierten Wirtschaftsstrukturen hat Deutschland ein besonderes Interesse an einer funktionierenden Europäischen Union, an der Stabilität ihrer Organe und Institutionen sowie an einem offenen europäischen Binnenmarkt und einer stabilen gemeinsamen Währung. 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 und zwischen den anderen Mitgliedstaaten auszubalancieren und somit die politische Stabilität der Europäischen Union insgesamt zu festigen. Das besondere deutsche Interesse liegt also gerade in der Verabschiedung eines 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 sollte diese Verständigung auch die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses gewährleisten.

Das vorliegende Buch will nicht den Anspruch erheben, die schwierigen und komplexen europäischen Haushaltsverhandlungen in allen Einzelheiten darstellen und analysieren zu wollen. Vielmehr sollen die besonderen Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der europäischen Haushaltspolitik in den bislang sechs Verhandlungsrunden, ihrer besonderen Strukturen und Charakteristika herausgearbeitet und erläutert werden. Dabei sollen die Schwächen, aber auch die Vorteile dieses Systems erörtert werden. Zugleich wird versucht, die besondere

deutsche Rolle bei diesen Verhandlungen zu erklären. Dabei werden auch die innenpolitischen Debatten und die Positionen der Akteure berücksichtigt, denn sie stecken das Feld der europapolitischen Handlungsmöglichkeiten der deutschen Bundesregierung in den europäischen Verhandlungsprozessen ab.

Das Buch ist in drei Hauptbereiche gegliedert. Das nachfolgende Kap. 2 erklärt die zentralen Instrumente und Strukturen der heutigen europäischen Budgetverfassung und erläutert ihre besondere Entstehungsgeschichte. Dabei wird der Blick sowohl auf die Einnahmenseite des Haushalts als auch auf die beiden größten Blöcke auf der Ausgabenseite gelenkt. In Kap. 3 werden dann die bisherigen Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU nachgezeichnet. Dabei dient eine kurze Erörterung der besonderen Charakteristika dieser Haushaltsverhandlungen als Blaupause und Struktur für die nachfolgenden Darstellungen der bislang sechs Verhandlungsrunden. In Kap. 4 schließlich werden die besondere Rolle Deutschlands und seine vorrangigen Interessen und Verhandlungsziele erörtert. Das Buch verfolgt dabei weniger einen analytischen, die Reformnotwendigkeiten aufzeigenden und künftige Reformüberlegungen diskutierenden Ansatz, sondern folgt zunächst einem stark deskriptiven Vorgehen. Der einzigartige europäische Haushaltsacquis und die besonderen europäischen Haushaltsverhandlungen werden nur für denjenigen Beobachter verständlich und nachvollziehbar, der die besondere Entstehungsgeschichte kennt und damit die einzigartigen Grundlagen und Hintergründe einordnen kann. Mit dieser Kenntnis der Ursprünge eines zentralen europäischen Politikfeldes wird nicht nur dessen Bedeutung für die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses deutlich, sie öffnet auch den Blick auf die Möglichkeiten und die Chancen der weiteren europäischen Integration.

Literatur

- Dausend, Peter, und Mark Schieritz. 2020. „Jemand muss vorangehen“. *Die Zeit*, 20.5.2020.
- Laffan, Brigid. 2000. The big budgetary bargains: from negotiation to authority. *Journal of European Public Policy*, 7(5): 725–743.
- Mussler, Werner. 2020. *Charles Michel: „Erheblich mehr Geld für Zukunftsinvestitionen als früher“*. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.7.2020.
- Wildavsky, Aaron. 1979. *The Politics of the Budgetary Process*. 3. Auflage, Boston/Toronto.

Die Haushaltspolitik der Europäischen Union – Instrumente und Strukturen

2

Der Haushalt der Europäischen Union ist nicht mit nationalstaatlichen Budgets zu vergleichen. Er unterscheidet sich was sein Volumen, die Ausgabenstruktur sowie seine Finanzierung anbelangt grundlegend von nationalen Haushalten und erfüllt keine der drei grundlegenden Funktionen eines öffentlichen Haushalts aus der klassischen Theorie öffentlicher Finanzen von Richard Musgrave (Musgrave 1959) – Stabilisierung, Allokation und Distribution. 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,
2. noch eine volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion, um auf konjunkturelle Schwankungen reagieren zu können,
3. noch eine angemessene und deutlich sichtbare Distributionsfunktion zwischen Staaten oder Politiken.

Für alle diese drei klassischen Aufgaben ist das Volumen des EU-Haushalts mit rund einem Prozent der EU-Wirtschaftsleistung gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Europäischen Union zu klein. Das EU-Budget ist somit deutlich kleiner als nationale föderalstaatliche Haushalte, zum Beispiel jene Kanadas, Australiens und der USA, oder jene europäischer Föderalstaaten wie der Schweiz, Österreich oder Deutschland. Nicht nur in Relation zum jeweiligen Bruttonationaleinkommen ist der Unionshaushalt klein, sondern auch in absoluten Zahlen. Er ist nicht einmal halb so groß wie der Bundeshaushalt und weniger als doppelt so groß wie der nordrhein-westfälische Landeshaushalt (Tab. 2.1).

Darüber hinaus sieht der Vertrag von Lissabon in Artikel 310 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ebenso wie die

Tab. 2.1 EU-Haushalt im Vergleich (in Mrd. Euro)

	2016	2017
EU-Haushalt	143,9	134,5
Bundeshaushalt	317,4	329,1
Landeshaushalt NRW	70	74,1
Staatshaushalt Frankreich	409,9	427,4

früheren europäischen Verträge vor, dass die Haushalte der EU in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein müssen und mithin keine Fehlbeträge oder Überschüsse aufweisen darf. Im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten darf die Europäische Union auch keine Steuern erheben und verfügt insofern über keine eigene nennenswerte autonome Einnahmequelle. Hinzu kommt die besondere Ausgabenstruktur des EU-Haushalts, die sich eklatant von nationalstaatlichen Ausgabeprioritäten unterscheidet. Derzeit fließen noch rund zwei Drittel 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 üblicherweise sozial- und beschäftigungspolitische Leistungen des Staates ebenso wie Bildungsausgaben zu den größten Ausgabeblöcken.

Überaus ungewöhnlich ist das Neben- und Miteinander verschiedener haushaltspolitischer Instrumente in der EU-Budgetpolitik. So hat sich seit Mitte der achtziger Jahre in der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union ein besonderes Haushaltssystem mit Elementen von unterschiedlicher rechtlicher Qualität und Verbindlichkeit entwickelt (Laffan 1997; de Feo 2017).

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 zur Finanzierung der Ausgaben für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind in Artikel 41 des EU-Vertrags verankert.¹

¹ Die älteste Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) verfügte bis zum Aus-

2. Hinzu kommt eine Vielzahl sekundärrechtlicher Rechtsakte, mit denen die Einnahmen und die Ausgaben des EU-Haushalts genauer geregelt werden. Von zentraler Bedeutung sind hier die Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), in der u. a. die Struktur und die Ausgabenobergrenzen der MFR-Rubriken festgelegt werden, 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 Haushaltsvorschriften erfolgt dann in einer Reihe von delegierten Rechtsakten oder von institutionellen Vereinbarungen der EU-Organe. Die wichtigste Vereinbarung dabei ist sicherlich die „Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung“.

Das europäische 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 (Laffan 2000; Ackrill und Kay 2006; Schild 2008).

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

laufen des EGKS-Vertrags Mitte 2002 über gesonderte vertragsrechtliche Grundlagen für ihre Haushaltspolitik, wie z. B. das besondere Umlagesystem zur Finanzierung der EGKS.

Nutznießern der einseitigen Ausgabenprioritäten des EU-Budgets und umgekehrt nach der Lastenverteilung bei der Finanzierung des Haushalts standen im Zentrum der bisherigen Verhandlungsprozesse. Um diese Entstehungsgeschichte des europäischen 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 Haushaltsverhandlungen 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.

2.1 Die Instrumente

Die Budgetpolitik und das derzeitige Haushaltssystem der EU werden im Wesentlichen von drei zentralen Eckpfeilern 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, intransparenten und im Ergebnis häufig unbefriedigenden Haushaltsverfassung der Europäischen Union.

2.1.1 Der mehrjährige Finanzrahmen und dessen rechtliche Umsetzung

Das zentrale Instrument der europäischen Budgetpolitik ist der mehrjährige Finanzrahmen. Er gibt den verbindlichen Rahmen mit einer derzeit siebenjährigen Laufzeit für die maximal zur Verfügung stehenden 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 wurde erstmals dieses grundlegende Instrument der europäischen Budgetverfassung 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 Finanzrahmen 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 Verpflichtungen, 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.² 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, 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 der erste mehrjährige Finanzrahmen 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 (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1970a). Die Kommission legte diese mittelfristige Haushaltsprognose bis 1987 vor und ging dann zu einer vierjährigen Projektion für die Jahre 1987 bis 1990 über (Läufer 1990, S. 10). 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 neuen Instrument konnten die Haushaltskonflikte zwischen Rat und EP beigelegt werden und zugleich konnte eine politisch verbindliche Fixierung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und der Ausgabeprioritäten für mehrere Jahre vereinbart werden.

²Während der jährliche Haushaltsplan in Artikel 110 Grundgesetz verankert ist, basiert der fünfjährige Finanzplan auf dem Stabilitätsgesetz und dem Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes.

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 „mehrwähriger Finanzrahmen“ wurde eine seit 1988 mehrfach erfolgreich angewandte politische Praxis primärrechtlich kodifiziert und dadurch rechtlich verbindlich. Zuvor wurde dieses zentrale Instrument der europäischen Budgetverfassung 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 (grundsätzlich zu solchen Vereinbarungen Kietz et al. 2010).

Das Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens war ein Element der Reaktion der Europäischen Gemeinschaft auf die Haushalts- und Finanzierungskrisen, die für die „Eurosklерose“³ 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, die jährlichen Haushaltsverfahren häufig erst nach sehr scharfen Konflikten abgeschlossen werden und vier Jahreshaushalte wurden mit zum Teil halbjähriger Verspätung verabschiedet, wobei vornehmlich institutionelle Streitfragen im Mittelpunkt standen (Läufer 1990, S. 108 ff.)⁴ Die eigentliche Ursache dieser Haushaltskonflikte und der zeitweisen Blockade des Budgets waren die abweichenden Kompetenzen von Rat und Parlament im Rechtssetzungs- und Haushaltsverfahren (Magiera 2005; Lindner 2006, S. 46 ff.). 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 höchstrichterliche Klärung durch

³Mit 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.

⁴Thomas Läufer listet für diesen Zeitraum in einer Tabelle auf S. 124–126 insgesamt zehn Konflikte auf (Läufer 1990).

den Europäischen Gerichtshof, 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 Zwölftel-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 Zwölftels des Vorjahreshaushalts erlaubt.⁵ Die EU konnte bei Anwendung dieser Regelung also nur stark eingeschränkt die eigenen Politiken vorausplanen. Die Haushaltskrisen verursachten häufig also eine Verzögerung europäischer Initiativen und Projekte, weil eine belastbare finanzielle Grundlage fehlte (Eiselt et al. 2007). 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 zugleich regelmäßig den Anlass für institutionelle Konflikte zwischen Rat und Europäischem Parlament bot, reformiert werden musste.

Das erstmals 1988 genutzte Instrument des 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. In einem sogenannten Trilogverfahren zwischen den Vertretern der Präsidentschaft des Rates, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament wurde diese erste IIV ausgehandelt, die anschließend von der Mehrheit des Rates und der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments gebilligt wurde (Lindner 2006, S. 188–193). Diese IIV zur Fixierung eines Finanzrahmens vom Juli 1988 (Interinstitutionellen Vereinbarung 1988) schuf die Voraussetzungen, um die erste umfassende Reform des europäischen Vertragswerks, die Einheitliche Europäische Akte, und damit die

⁵ Wenn die Bereitstellung von Haushaltsmitteln nach dieser Zwölftel-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.

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 Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens (Eiselt et al. 2010).

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 Budgetkompromiss zu respektieren und ihren Verhandlungen über die jährlichen Haushalte zugrunde zu legen (Eiselt et al. 2010). 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. 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 im Europäischen Rat, 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-Brutto-sozialprodukts und die Preisentwicklung durch die Kommission möglich und notwendig. Ansonsten waren inhaltliche Änderungen des Finanzrahmens nur mit Zustimmung der beteiligten Organe 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