

SWP-Studie

Peter Becker

Ein neuer Haushalt für die EU

Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen
2021 – 2027



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 14
Juni 2019, Berlin

Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU sind stets langwierig, komplex und konfliktreich. Nicht anders ist dies beim MFR 2021 – 2027, der ein Finanzvolumen von rund 1,3 Billionen Euro umfassen soll. Die Verhandlungen drehen sich wie üblich um politische Prioritäten, die dafür festzulegenden Aufwendungen und die Verteilung der finanziellen Lasten unter den Mitgliedstaaten. Erschwert wird der laufende Prozess durch den bevorstehenden Brexit, denn das Vereinigte Königreich hat bisher erhebliche Beträge zum Haushalt der Union beigesteuert. Hinzu kommen neue Aufgaben für die EU, die zusätzliche Mittel notwendig machen, wie der Aufbau einer Verteidigungsunion, ein verstärkter Schutz der EU-Außengrenzen und die Stabilisierung der Eurozone.

Seit die Europäische Kommission am 2. Mai 2018 ihren Vorschlag für eine pragmatische Reform des EU-Budgets vorlegte, verhandeln die Mitgliedstaaten über ein umfassendes Paket. Allerdings schwindet mittlerweile der Zusammenhalt in den Koalitionen von Nettozahlern und Nettoempfängern. Die heikle Gemengelage macht Verlauf und Ergebnisse des Aushandlungsprozesses schwerer vorhersehbar und die Akteure weniger berechenbar. Wegen der zunehmenden Unsicherheit wächst bei allen Beteiligten die Erwartung, dass Deutschland eine ausgleichende Rolle spielen wird. Viele Länder erhoffen sich, dass Deutschland als stärkste Volkswirtschaft und größter Nettozahler zusätzliche Ressourcen aufbringen wird, um einen Konsens über den neuen MFR zu ermöglichen. Deshalb benötigt die Bundesregierung klare und feste Vorstellungen, auf welchen Feldern sie EU-Politiken modernisieren sowie weiter europäisieren und vergemeinschaften will.

SWP-Studie

Peter Becker

Ein neuer Haushalt für die EU

Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 14
Juni 2019, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2019

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2019S14

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Einleitung
8	Der Vorschlag der Europäischen Kommission
8	Die Ausgabenseite: Haushaltsvolumen und Prioritätensetzung
11	Die Finanzierung des Budgets: neue Quellen, keine Rabatte
12	Schwierige Bewertung bei neuer Ausgangslage
13	Erste Reaktionen und Positionierungen
15	Stand, Verlauf und Struktur der Verhandlungen
15	Stand und Verlauf der Verhandlungen
17	Gruppenbildungen bei den Mitgliedstaaten
19	Was ist neu bei den aktuellen MFR-Verhandlungen?
19	Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und die Folgen für die MFR-Verhandlungen
22	Neue Reformprojekte und Verhandlungsthemen
31	Veränderungen im Prozessablauf
34	Weitere Verhandlungen und die Rolle Deutschlands
34	Szenario zum weiteren Verlauf der Verhandlungen
35	Deutschlands Rolle in diesem Szenario
37	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe
EU/Europa*

Ein neuer Haushalt für die EU. Die Verhandlungen über den mehr- jährigen Finanzrahmen 2021–2027

Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU sind häufig ebenso langwierig, komplex und konfliktreich wie jene, mit denen die europäischen Verträge verändert werden sollen. Mit dem neuen Finanzrahmen 2021 – 2027 wird über die Prioritäten europäischer Politik in den nächsten sieben Jahren entschieden werden und damit über die Handlungsfähigkeit der EU-27. Diese ohnehin komplizierten Verhandlungen werden durch den bevorstehenden Austritt des großen Beitragszahlers Vereinigtes Königreich (VK) weiter erschwert. Zugleich haben die europäischen Staats- und Regierungschefs in ihrer Leaders' Agenda vom Oktober 2017 der EU neue, zusätzliche Aufgaben übertragen, wie den Außengrenzschutz, die Stärkung der sozialen Dimension des Integrationsprozesses und die Stabilisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Mit diesen neuen Aufgaben wird voraussichtlich auch der Finanzbedarf steigen. Der Konflikt um die Verteilung der EU-Gelder hat sich also deutlich zugespitzt.

Seit die Europäische Kommission am 2. Mai 2018 ihren Vorschlag für eine pragmatische Reform zur Modernisierung des EU-Budgets vorlegte, verhandeln die Mitgliedstaaten über dieses umfassende Paket. Dabei folgt das Prozedere üblicherweise einem bekannten Drehbuch mit einer festen Rollenverteilung, dem traditionellen Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern sowie einer eingespielten Dramaturgie der Konsensfindung. Nicht nur wegen des Brexits und der veränderten internationalen Rahmenbedingungen, auch wegen der aufbrechenden Strukturen des Verhandlungsprozesses und der Koalitionen im Kreis der Mitgliedstaaten zeichnet sich eine heikle Gemengelage ab. Verlauf und Ergebnisse der Verhandlungen werden schwerer vorhersehbar, die Akteure weniger berechenbar. Damit wächst die Unsicherheit bei allen Beteiligten, doch eröffnen sich auch neue Verhandlungsspielräume und Reformoptionen.

Für die Verhandlungsführung der Bundesregierung wird es deshalb wichtig sein, eine Balance zwischen angemessenen Reform- und Modernisierungsschritten einerseits, politischem Pragmatismus und Realismus andererseits zu finden. Die deutsche MFR-Politik sollte

also darauf ausgerichtet sein, die EU der 27 zusammenzuhalten, zu stabilisieren und gleichzeitig zu modernisieren.

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung bereit ist, für diese langfristigen Ziele ihrer Europapolitik mehr in den EU-Haushalt einzuzahlen. Dabei muss sie jedoch die besonderen Gesetzmäßigkeiten und verhandlungstaktischen Spezifika der MFR-Verhandlungen berücksichtigen. Wenn es um zusätzliche finanzielle Beiträge Deutschlands geht, kommt es vor allem auf den richtigen Zeitpunkt und die angemessene Konditionalität an. Dieser Zeitpunkt wird spätestens dann kommen, wenn die entscheidenden Verhandlungen im Europäischen Rat geführt werden und politische Gesamtlösungen gefunden werden müssen. Viele Mitgliedstaaten werden über ihre derzeit bekannten Positionen hinaus Sonderwünsche formulieren und Ausnahmeregelungen vereinbaren wollen, von denen sie ihre Zustimmung zum MFR-Gesamtkompromiss abhängig machen werden. Für die Bundesregierung gilt es in dieser Endphase der Verhandlungen, die Wunschliste der Mitgliedstaaten finanziell und inhaltlich zu begrenzen sowie mit den eigenen Zielen zu verbinden.

Vordringlich wird es sein, Systembrüche sowie dauerhafte Ausnahmen und Sonderleistungen zu verhindern. Die europäischen Partner werden ihre Wünsche vortragen und hoffen, dass Deutschland als stärkste Volkswirtschaft und größter Nettozahler zusätzliche Ressourcen aufbringen wird, die für einen Konsens erforderlich sind. Spätestens dann benötigt die Bundesregierung klare und feste Vorstellungen, auf welchen Feldern sie EU-Politiken modernisieren sowie weiter europäisieren und vergemeinschaften will. Der bei vielen Mitgliedstaaten verengte Blick auf die reinen Zahlen und auf die Veränderung des jeweiligen nationalen Nettosaldos könnte den Ansatzpunkt für Reformen politischer Inhalte bilden. Dies bedeutet nicht, nun auf eine fiskalische Grundsatzelemente zu drängen, mit der die Finanzierungsaufgaben auf den politischen Entscheidungsebenen neu verteilt werden. Stattdessen wäre anzustreben, innerhalb der bestehenden Ausgabenpolitiken der EU politische Ziele und Aufgaben inhaltlich anders auszurichten. Geld aus dem EU-Haushalt sollte nur dafür ausgegeben werden, gemeinsame (und gemeinsam vereinbarte) politische Ziele zu erreichen.

Zugleich sollte die deutsche Verhandlungsführung ausreichend flexibel sein, um die unweigerlich aufbrechenden Verhandlungs- und Verteilungskonflikte auszubalancieren zu können. Grundlage hierfür ist

zunächst die Bereitschaft, höhere Beiträge für die Modernisierung und Europäisierung europäischer Politiken zu leisten. Es ist eine Kontinuität der deutschen Europapolitik, die Zusage höherer deutscher Zahlungen damit zu verknüpfen, den Integrationsprozess im gemeinsamen Interesse weiterzuentwickeln und zu festigen. Heute könnte das europäische Projekt darin bestehen, Stärkung und Ausbau von Autonomie und politischer Handlungsfähigkeit der EU haushaltspolitisch umzusetzen. Hierzu gehören sicher die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen ersten zaghaften Schritte, eine europäische Sicherheitsunion zu schaffen, mit einem starken gemeinschaftlichen Außengrenzschutz und einer wirklichen europäischen Verteidigungsunion. Partner auf diesem Weg, die MFR-Verhandlungen für die Vertiefung und Festigung der EU zu nutzen, werden wohl nicht in erster Linie andere Mitgliedstaaten sein, sondern vielmehr die Gemeinschaftsorgane und vor allem die Europäische Kommission.

Einleitung

Öffentliche Haushalte sind Vorhersagen für künftige An- und Herausforderungen sowie in Zahlen gegossene Festlegungen politischer Prioritäten und Ziele. »A budget, therefore may also be characterized as a series of goals with price tags attached.«¹ Verhandlungen über öffentliche Haushalte sind insofern immer schwierig, denn in ihrem Verlauf müssen politische Schwerpunkte definiert und Verteilungskonflikte beigelegt werden. Bei den MFR-Verhandlungen wird nicht bloß über ein Jahresbudget entschieden, sondern über politische und fiskalische Prioritäten der nächsten sieben Jahre. Außerdem muss ein Konsens zwischen 27 gleichberechtigten Akteuren erzielt werden, der daraufhin parlamentarische Zustimmung erhalten muss. Angesichts dieser Vorgaben verwundert es nicht, wie kompliziert die europäischen Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen der EU sind. Darüber hinaus wird das Vereinigte Königreich die Union verlassen, das bisher erhebliche Beträge zum EU-Haushalt beisteuerte. Daher wird der Brexit Auswirkungen auf Finanzierung und Ausgabenseite des EU-Budgets sowie auf die Verteilung der Beitragslasten haben.

Es geht um ein Finanzvolumen von rund 1,3 Billionen Euro und darum, wofür diese gewaltige Summe im nächsten Jahrzehnt ausgegeben werden soll. Die Verhandlungen drehen sich also um finanzielle Möglichkeiten und Belastungen sowie um deren Verteilung unter den Mitgliedstaaten. Themen sind aber auch die Prioritäten der europäischen Politik sowie die Handlungsspielräume und die Autonomie der EU und ihrer Organe.

Der MFR 2014–2020 wird am 31. Dezember 2020 auslaufen. Verständigt sich die EU nicht einvernehmlich auf einen neuen Finanzrahmen, wird sie unweigerlich in eine Krise gleiten. Zwar sieht Artikel 312 Absatz 4 AEUV für diesen Fall vor, dass die Obergrenzen der MFR-Rubriken des Jahres 2020 unverändert fortgeschrieben würden. Allerdings würden die Rechtsgrundlagen der Ausgabenprogramme in

den spezifischen Politikbereichen der EU fehlen, nämlich die Basisrechtsakte. Dann könnte die EU keine neuen Programme finanzieren. Die Rechtsakte für die derzeitigen Programme befristen deren Laufzeit bis zum 31. Dezember 2020. Lediglich die Direktzahlungen an die europäischen Landwirte wären nicht beeinträchtigt, denn in die Basisrechtsakte für die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurde keine Begrenzung der Geltungsdauer aufgenommen. Es würde jedoch den Kriseneindruck in diesem Szenario verstärken, wenn nur die landwirtschaftlichen Betriebe in der EU keine direkten und unmittelbaren Einbußen zu befürchten hätten, aber die Förderung europäischer Innovations- und Forschungspolitik eingestellt werden müsste. Alle Akteure sind sich deshalb einig, dass eine solche Entwicklung zu vermeiden ist. Sie sollten ein gemeinsames Interesse daran haben, frühzeitig alle Rechtsgrundlagen für den MFR und die Sektorpolitiken der EU zu verabschieden.

Dennoch bestehen durchaus unterschiedliche, zum Teil gegensätzliche Vorstellungen über Reichweite und Zielrichtung der Anpassungen des MFR und der EU-Haushaltspolitik. Regelmäßig fordern externe Beobachter grundlegende Reformen, sowohl für die Ausgaben- als auch für die Einnahmenseite des EU-Budgets. Dagegen weisen die handelnden Akteure immer wieder darauf hin, dass Kompromisse nur äußerst mühsam auszuhandeln seien, was tiefgreifende Reformen unmöglich mache. Hinzu kommt, dass das aktuelle Umfeld die Verhandlungen erschwert. Mit dem Brexit, dem Austritt eines großen Beitragszahlers, werden die Verteilungskämpfe im Kreis der EU-27 noch härter. Zugleich steigt die Ungewissheit über den Verlauf des Verhandlungsprozesses und damit die Unsicherheit bei allen Akteuren. Auf der anderen Seite wachsen die Anforderungen an und die Herausforderungen für die EU. Ein wichtiges Kontinuitäts- und Stabilitätselement ist hier gewiss die ausgleichende Rolle Deutschlands als des größten Beitragszahlers und der stärksten Volkswirtschaft in der EU-27. Entsprechend hoch sind die Erwartungen an Deutschland.

¹ Aaron Wildavsky/Naomi Caiden, *New Politics of the Budgetary Process*, 4. Aufl., New York 2001, S. 1f.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission

Der offizielle Verhandlungsprozess über den MFR 2021–2027 begann damit, dass Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Haushaltskommissar Günther Oettinger am 2. Mai 2018 im Europäischen Parlament (EP) die Vorschläge der Europäischen Kommission »für ein pragmatisches, modernes und langfristiges Budget«² vorstellten. Dieses umfassende MFR-Paket enthielt eine Mitteilung mit einem umfangreichen Anhang zu den Ideen der Kommission für einen neuen Finanzrahmen, ein Arbeitspapier zu den Ergebnissen einer weitreichenden Ausgaben- und Politiküberprüfung sowie Verordnungsvorschläge für den neuen MFR für die Zeit nach 2020 und zur Reform des Eigenmittelsystems. Bis Mitte Juni 2018 ergänzte die Kommission ihre ersten Überlegungen sukzessive um 37 Legislativvorschläge mit begleitenden Arbeitspapieren zu allen ausgabenwirksamen Fachpolitiken.³ Mit diesem »strategischen Konzept« zur Modernisierung des EU-Budgets versuchte die Kommission, die widersprüchlichen Interessen im Kreis der Mitgliedstaaten und auch zwischen den Organen der EU auszubalancieren. Sie plädierte für einen modernen, flexibleren und fokussierten Finanzrahmen, der von den Grundsätzen Wohlstand, Nachhaltigkeit, Solidarität und Sicherheit geleitet werden soll.

Die Ausgabenseite: Haushaltsvolumen und Prioritätensetzung

Der MFR-Vorschlag sieht für Verpflichtungen ein Gesamtvolumen von 1279 Milliarden Euro in laufen-

² Europäische Kommission, *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027*, COM(2018) 321 final, Brüssel, 2.5.2018.

³ Für alle Legislativvorschläge, Mitteilungen und Arbeitspapiere der Kommission siehe Europäische Kommission, *Ein EU-Haushalt für die Zukunft*, <https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_de>.

den Preisen bzw. 1135 Milliarden Euro in konstanten Preisen des Jahres 2018 vor. Dies entspräche 1,11 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU-27 und würde gegenüber dem derzeitigen Finanzrahmen 2014–2020 eine Steigerung um rund 18 Prozent bedeuten. Bei den Zahlungsermächtigungen, also den tatsächlich abfließenden Mitteln, hätte der neue MFR ein Gesamtvolumen von 1104 Milliarden Euro oder 1,08 Prozent des BNE und wüchse damit um mehr als 20 Prozent, verglichen mit dem aktuellen MFR. Außerhalb des Finanzrahmens sollen rund 26 Milliarden Euro für Sonderfonds hinzukommen, so für eine EU-Reserve für Soforthilfen, den europäischen Solidaritätsfonds und den Globalisierungsfonds. Neu ist, dass der bisher außerhalb des MFR geführte und finanzierte Europäische Entwicklungsfonds (EEF) in den Finanzrahmen aufgenommen werden soll und sich deshalb das MFR-Gesamtvolumen weiter erhöhen könnte. Insgesamt würde der EU-Haushalt 1160 Milliarden Euro umfassen, was 1,14 Prozent des BNE entspräche. Damit positionierte sich die Kommission ungefähr in der Mitte der von Kommissar Oettinger im Vorfeld immer wieder angesprochenen Spanne zwischen 1,1 und 1,2 Prozent des BNE.

Die Kommission verzichtet auf eine Ziel- und Ordnungsidee für den neuen MFR.

Bildete die Strategie »Europa 2020«⁴ noch die Zielvorgabe und das Ordnungsraster für den laufenden Finanzrahmen 2014–2020, verzichtet die Europäische Kommission nun auf eine solche Ziel- und Ordnungsidee für den neuen MFR. Dieser orientiere sich, so die Kommission, an der Agenda für die Zukunft

⁴ Zur Strategie »Europa 2020« siehe Peter Becker, »Integration ohne Plan – Die neue EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21 (2011) 1, S. 67–91.

der EU-27, wie sie der Europäische Rat (ER) in Bratislava 2016 und Rom 2017 beschlossen habe, und sei »aufs Engste an den politischen Prioritäten der Union der 27 ausgerichtet«; er werde »ein Haushalt der Prioritäten der Union sein«.⁵ In ihren Vorschlägen betont die Kommission immer wieder, dass der künftige MFR dazu beitragen müsse, die politische Zukunftsagenda der EU umzusetzen.

Die Kommission möchte eine neue Struktur für den Finanzrahmen schaffen und dafür die Anzahl der MFR-Rubriken von fünf auf sieben erhöhen. Die spezifischen Ausgabenprogramme in den einzelnen Politikfeldern sollen diesen neuen Rubriken zugeordnet und in 17 »Politik-Clustern« gebündelt werden. Diese Cluster reichen von Forschung und Entwicklung über Binnenmarkt, Raumfahrt und Migration bis hin zu Außenbeziehungen, Vorbeitrittshilfen und Verwaltungsausgaben. Sie sollen flexibel miteinander zu kombinieren oder zu verzahnen sein.

In den Augen der Kommission besteht die Hauptaufgabe darin, eine gute Balance zwischen neuen und alten Ausgabenprioritäten zu finden. Zum einen müssen die politischen Prioritäten, die sich aus neuen Herausforderungen ergeben, angemessen finanziert werden. Das betrifft Migration und Außengrenzschutz, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die Förderung von Forschung, Innovation und Digitalisierung. Zum anderen muss die Finanzierung all dieser neuen Aufgaben mit den bestehenden Prioritäten der traditionellen Politikbereiche in Einklang gebracht werden, also der GAP und der Kohäsionspolitik. Darüber hinaus müssen die wegbrechenden Beiträge des Vereinigten Königreichs kompensiert werden. Künftig sollen die EU-Finanzmittel so aufgeteilt werden, dass für die GAP, die Kohäsionspolitik sowie die neuen Prioritäten in den Bereichen Innen-, Forschungs-, Sicherheits- und Außenpolitik jeweils etwa ein Drittel der Gesamtausgaben reserviert wird. Die Agrar- und die Kohäsionspolitik werden also Schwerpunkte des EU-Budgets bleiben, doch soll ihr Anteil am Gesamtvolumen langsam zurückgefahren werden. Allerdings spiegelt sich dies lediglich in der Relation zum Gesamtvolumen des MFR wider, nicht bei den nominalen Haushaltsansätzen. Für die GAP sollen zwar die nominalen Ansätze von ungefähr 410 Milliarden Euro für den MFR 2014–2020 auf rund 372 Milliarden für den neuen MFR 2021–2027 sinken. Werden jedoch die Ansätze für den aktuellen

MFR um die Ausgaben für das Vereinigte Königreich reduziert, schrumpfen die Ansätze nur von etwa 383 auf 372 Milliarden Euro. In der europäischen Kohäsionspolitik sollen sie sogar leicht angehoben werden, nämlich von 269 Milliarden für die EU-27 (ohne VK) im derzeitigen auf 273 Milliarden im künftigen MFR.

Die größte Steigerung sieht die Kommission bei den Programmen im Bereich des Außengrenzschatzes und der Migration vor. So sollen die Budgetansätze für Grenzschutz, Migration und Asyl auf 33 Milliarden Euro nahezu verdreifacht werden. Verdoppelt werden sollen die Mittel für das Erasmus-Programm; deutlich mehr Geld als zuvor soll auch für Digitalisierung bereitgestellt werden. Um die Eurozone zu stabilisieren, soll zudem in der MFR-Rubrik 2 »Zusammenhalt und Werte« ein Reformhilfeprogramm mit insgesamt 25 Milliarden Euro den Mitgliedstaaten helfen, Strukturreformen umzusetzen. Daneben plant die Kommission einen Europäischen Investitionsstabilisierungsfonds, um in Krisenzeiten und bei starken Wachstumseinbrüchen das Investitionsvolumen in den betroffenen Staaten mit europäischem Geld zu stützen. Darlehen an die Mitgliedstaaten sollen mit insgesamt maximal 30 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt besichert werden. Dieser Investitionsfonds ließe sich später durch Mittel des Europäischen Stabilitätsmechanismus und Beitragszahlungen der potentiell Begünstigten erweitern.

Um traditionelle und neue Prioritäten zu finanzieren, plädiert die Kommission für eine Mischung aus Einsparungen, Umschichtungen und zusätzlichen Finanzmitteln. Haushaltskommissar Oettinger propagierte frühzeitig, dass neue Prioritäten vorwiegend aus neuen, zusätzlichen Haushaltsmitteln finanziert werden sollten und die Lücke, die aus dem Brexit entstehen wird, jeweils zur Hälfte durch Einsparungen und zusätzliche Einnahmen geschlossen werden könnte.⁶ Mit dieser inzwischen als »Oettinger-Formel«⁷ bezeichneten Verknüpfung von Sparmaßnahmen und zusätzlichem Geld will die Kommission den gegensätzlichen Erwartungen und Interessen der Mitgliedstaaten entsprechen. Diese verlangen einerseits,

⁶ Ebd., S. 24.

⁷ Siehe auch Günther Oettinger, »EU-Budget mit Europäischem Mehrwert«, Rede auf der Konferenz »Shaping our Future«, 8.1.2018, <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/oettinger/blog/eu-budget-mit-europaischem-mehrwert-rede-auf-der-konferenz-shaping-our-future-08012018_en>.

⁵ Europäische Kommission, *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt* [wie Fn. 2], S. 2.

Tabella 1

Der Vorschlag der Europäischen Kommission

Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 (EU-27) Mittel für Verpflichtungen (in Mio. Euro, feste Preise 2018)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Insgesamt
Binnenmarkt, Innovation und Digitales	23 955	23 918	24 203	23 624	23 505	23 644	23 454	166 303
Zusammenhalt und Werte	51 444	54 171	56 062	56 600	57 148	59 200	57 349	391 974
davon Kohäsion	45 597	46 091	46 650	47 212	47 776	48 348	48 968	330 642
Natürliche Ressourcen und Umwelt	50 323	49 580	48 886	48 097	47 326	46 575	45 836	336 623
davon marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	37 976	37 441	39 946	36 346	35 756	35 176	34 606	254 247
Migration und Grenzmanagement	3 076	4 219	4 414	4 647	4 719	4 846	4 908	30 829
Sicherheit und Verteidigung	3 154	3 229	3 183	3 281	3 517	3 743	4 216	24 323
Nachbarschaft und Welt	14 765	14 831	15 002	15 290	15 711	16 298	17 032	108 929
Europäische öffentliche Verwaltung	10 388	10 518	10 705	10 864	10 910	11 052	11 165	75 602
davon Verwaltungsausgaben der Organe	8 128	8 201	8 330	8 432	8 412	8 493	8 551	58 547
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	157 105	160 466	162 455	162 403	162 836	165 358	163 960	1 134 583
in Prozent des BNE	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%
Mittel für Zahlungen insgesamt	150 168	151 482	160 631	160 631	160 631	160 631	160 631	1 104 805
in Prozent des BNE	1,07%	1,07%	1,12%	1,10%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Verfügbare Spielraum								
Eigenmittelobergrenze in Prozent des BNE								
(bei geltender Obergrenze)	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
<i>Außerhalb der MFR-Obergrenzen</i>								
Besondere Instrumente								
Reserven für Soforthilfen	600	600	600	600	600	600	600	4 200
Europäischer Globalisierungsfonds	200	200	200	200	200	200	200	1 400
Solidaritätsfonds	600	600	600	600	600	600	600	4 200
Flexibilitätsinstrument	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion	offen	offen	offen	offen	offen	offen	offen	offen
Europäische Friedensfazilität	753	970	1 177	1 376	1 567	1 707	1 673	9 223
Außerhalb der MFR-Obergrenzen insgesamt	3 153	3 370	3 577	3 776	3 967	4 107	4 073	26 023
MFR + außerhalb der MFR-Obergrenzen insgesamt	160 258	163 836	166 032	166 179	166 803	169 465	168 033	1 160 606
in Prozent des BNE	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

Quelle: Europäische Kommission, Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt [wie Fn. 2].

weitreichende Reformen zu initiieren und neue Politiken zu finanzieren, bestehen aber andererseits darauf, die traditionellen Politiken unverändert fortzuführen, und sind nicht bereit, das Budget zu erhöhen.

Für die deutschen Abführungen an den EU-Haushalt würde diese Steigerung des MFR-Gesamtvolumens laut den Kalkulationen des Bundesfinanzministeriums einen erheblichen Anstieg um mehr als 15 Milliarden Euro pro Jahr bedeuten. Damit wüchsen die Bruttoszahungen aus dem Bundeshaushalt auf durchschnittlich rund 45 Milliarden Euro pro Jahr.⁸ Zugleich würden die Zahlungen, die aus dem EU-Budget nach Deutschland zurückfließen, spürbar zurückgehen, im Bereich der Strukturfonds um bis zu 20 Prozent. Demzufolge stiege der negative deutsche Nettosaldo beträchtlich.

Die Finanzierung des Budgets: neue Quellen, keine Rabatte

Wie auf der Ausgabenseite müsse der EU-Haushalt auch auf der Einnahmenseite reformiert werden, so die Europäische Kommission. Die Grundanforderung an das Eigenmittelsystem lautet seit jeher, für dauerhaft ausreichende und gesicherte Einnahmen zur Deckung der Ausgaben zu sorgen. Überdies soll das Finanzierungssystem einfacher und transparenter werden und zugleich politische Lenkungswirkung entfalten. Deshalb »schlägt die Kommission eine Modernisierung und Vereinfachung des bestehenden Eigenmittelsystems und eine Diversifizierung der Einnahmequellen vor«.⁹ Allerdings verzichtet sie auf einen Vorschlag für eine tatsächliche EU-Steuer; die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten bleibe voll gewahrt. »Die EU ist nicht befugt, Steuern zu erheben«, stellt die Kommission fest.¹⁰

Es soll eine Reihe neuer Finanzierungsquellen geben, aber keine EU-Steuer.

Um Finanzausstattung, Diversifizierung der Einnahmen und Autonomie der EU zu verbessern, möchte die Kommission eine Reihe neuer Eigenmittel einführen. So sollen die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem gesteigert und Beiträge auf Basis nicht wiederverwertbarer Kunststoffabfälle¹¹ an die EU abgeführt werden. Darüber hinaus sollen die Gewinne der Europäischen Zentralbank – die sogenannten Seigniorage-Einkünfte, die bisher an die nationalen Zentralbanken ausgezahlt wurden – künftig dazu dienen, die Investitionsstabilisierungsfunktion in der Eurozone zu finanzieren. Ins Auge gefasst werden auch Beiträge auf der Grundlage einer angestrebten, aber noch nicht vereinbarten und eingeführten konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage. Mit diesem Vorschlag greift die Kommission auf frühere Überlegungen zu einer solchen Bemessungsgrundlage zurück.¹² Allerdings haben sich die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten über diese Idee festgefahren, so dass die Chancen auf Verwirklichung höchst fraglich sind. Dennoch geht die Kommission davon aus, dass die EU mit neuen Finanzierungsquellen jährlich rund 22 Milliarden Euro für ihren Haushalt einnehmen könnte. Dabei sollen die vorgeschlagenen neuen Eigenmittelquellen nach dem Wunsch der Kommission nicht nur Einnahmen für den EU-Haushalt generieren, sondern der EU auch dabei helfen, ihre politischen Ziele beim Klimaschutz und bei der Nachhaltigkeit zu erreichen.

Zudem möchte die Kommission die traditionelle Eigenmittelquelle Zolleinnahmen reformieren. Die gewährte Pauschale von derzeit 20 Prozent der Einnahmen als Erhebungskosten zugunsten der Mitgliedstaaten übersteige klar die tatsächlich anfallenden Kosten. Sie seien eine versteckte Form der Beitragskorrektur oder auch eine faktische Beteiligung der Mitgliedstaaten an den Zolleinnahmen der EU. Des-

⁸ Bundesministerium der Finanzen (BMF), *Ein moderner Haushalt für Europa*, Berlin/Bonn, Oktober 2018 (Monatsbericht des BMF), S. 8 – 14. Im Haushaltsjahr 2018 wurden rund 25 Milliarden MwSt- und BNE-bezogene Eigenmittelzahlungen an das EU-Budget im Bundeshaushalt ausgewiesen.

⁹ Europäische Kommission, *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt* [wie Fn. 2], S. 29.

¹⁰ Europäische Kommission, *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union*, COM(2018) 325 final, Brüssel, 2.5.2018, S. 3.

¹¹ Für jedes Kilogramm nicht recycelbares Plastik wird eine Abgabe fällig, die dann von den nationalen Haushalten an die EU abgeführt wird. Nach dem Vorschlag der Kommission soll die Abgabe bei 0,8 Euro je Kilogramm liegen.

¹² Vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage*, COM(2016) 685 final, Brüssel, 25.10.2016, und Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)*, COM(2016) 683 final, Brüssel, 25.10.2016.

halb soll diese Pauschale auf 10 Prozent der Einnahmen reduziert werden. Auch die überaus komplizierte mehrwertsteuerbezogene Eigenmittelquelle soll überarbeitet werden. Rabatte und Sonderregelungen im Eigenmittelsystem sollen abgeschafft werden, aber nicht sofort und in einem Zug, sondern schrittweise bis zum Ende der MFR-Laufzeit. Ziel sei es, »alle Korrekturen auf der Einnahmenseite des Haushaltsplans in transparente Pauschalzahlungen je Mitgliedstaat« umzuwandeln, »bis die nationalen Beiträge (in Prozent des Bruttonationaleinkommens) ein faires Niveau erreichen, das den Beiträgen anderer Mitgliedstaaten vergleichbar ist, die keinen Rabatt erhalten.«¹³

Schwierige Bewertung bei neuer Ausgangslage

Um den Vorschlag der Kommission einzuordnen, ziehen alle Akteure in der Regel den aktuellen Finanzrahmen als Vergleichsmaßstab heran. Anhand der Abweichungen von den Haushaltsansätzen des MFR 2014–2020, also Steigerungen und Kürzungen, versuchen die Mitgliedstaaten abzuwägen, ob die Kommission mit ihrem MFR-Vorschlag Ausgabeprioritäten für die nächste Finanzperiode gesetzt hat, die den eigenen politischen Prioritäten und nationalen Förderinteressen entsprechen. Diese Gegenüberstellung gestaltet sich allerdings schwierig, weil die EU infolge des Brexits auf 27 Mitgliedstaaten schrumpfen und sich damit der Vergleichsmaßstab ändern wird. Soll der aktuelle Finanzrahmen für die EU-28 mit dem vorgeschlagenen MFR für eine EU-27 verglichen werden, müssen die Ausgaben für das Vereinigte Königreich zunächst herausgerechnet und damit ein »virtueller« Finanzrahmen 2014–2020 der EU-27 kalkuliert werden. Zusätzlich erschwert wird die Gegenüberstellung, da der Finanzrahmen eine neue Struktur erhält. So werden bisher getrennt geführte Ausgabenprogramme neu geordnet und zu umfassenderen neuen Programmen gebündelt. Zudem wird der bislang außerhalb des MFR geführte Europäische Entwicklungsfonds in den Finanzrahmen einbezogen.

¹³ Europäische Kommission, *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt* [wie Fn. 2], S. 30. Die Kommission denkt dabei offenkundig an ein System degenerativer Rabattzahlungen der BNE-bezogenen Eigenmittel zugunsten von Deutschland, Österreich, Schweden, Dänemark und der Niederlande, bis eine Zielmarge von rund 0,6 Prozent des jeweiligen nationalen BNE der Mitgliedstaaten zur Finanzierung des EU-Budgets erreicht ist.

Angesichts dieser Schwierigkeiten überrascht es nicht, dass die Berechnungen der Kommission zum Volumen von Kürzungen und Steigerungen der Ausgaben in Frage gestellt und heftig kritisiert wurden. Die Kommission spricht von moderaten Kürzungen in der Agrarpolitik in Höhe von rund fünf Prozent und bei den Strukturfonds von etwa sieben Prozent. Je nach Berechnungsmethode und Ausgangsmaßstab fallen der Aufwuchs neuer Politikbereiche oder Einsparungen bei den traditionellen Politiken unterschiedlich groß aus. Bisweilen werden die nominalen Haushaltsansätze verglichen, mitunter auch die Vorschläge in konstanten Preisen, also inflationsbereinigt, einander gegenübergestellt. Manche Akteure setzen die Haushaltsansätze in Relation zum BNE der EU-27, andere wiederum weisen sie als Anteil des Gesamthaushalts aus. Um die Kürzungen in der GAP und bei den Strukturfonds zu berechnen, zieht die Kommission das letzte Haushaltsjahr (2020) des derzeitigen MFR als Vergleichsmaßstab heran – also ein Haushaltsjahr, in dem am Ende der Förderperiode hohe Zahlungen zu erwarten sind und angesetzt werden – und multipliziert die betreffenden Werte mit sieben. Dagegen rechnen die Mitgliedstaaten mit dem durchschnittlichen Finanzvolumen der beiden Politikbereiche über den gesamten Förderzeitraum und kommen so auf Einschnitte von real bis zu 30 Prozent in einzelnen Mitgliedstaaten. Bei der GAP ist außerdem von Bedeutung, dass die Kommission hauptsächlich in der zweiten Säule kürzen will, also bei der mit nationalen Geldern kofinanzierten Förderung des ländlichen Raums. In der ersten Säule hingegen, also den Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe, will die Kommission die Ausgaben weit moderater reduzieren. Zudem verzichtet sie auf die Möglichkeit, eine Kofinanzierung dieser Direktzahlungen aus den nationalen Budgets der Mitgliedstaaten wenigstens vorzuschlagen. Was die Ausgabensteigerungen anbelangt, kamen Hinweise aus dem Europäischen Parlament, dass die von Haushaltskommissar Oettinger immer wieder hervor gehobene Verdopplung der Mittel für das Erasmus-Programm zur Förderung des Studentenaustauschs wohl kaum erreicht werden dürfte.

Einige Kommentatoren¹⁴ und manche Abgeordnete des Europäischen Parlaments¹⁵ warfen der Kommis-

¹⁴ Zsolt Darvas/Nicolas Moës, »How Large Is the Proposed Decline in EU Agricultural and Cohesion Spending?«, *Bruegel* (Blog), 4.5.2018, <<http://bruegel.org/2018/05/how-large-is-the-proposed-decline-in-eu-agricultural-and-cohesion-spending/>>.

sion vor, sie habe bei ihrem Vorschlag »Haushalts-tricks« und »irreführende Zahlen«¹⁶ verwendet. Dennoch betont sie unbeirrt, die Richtung der Reformansätze stimme. Unumstritten ist jedenfalls, dass der Anteil der größten Ausgabenrubriken zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und der europäischen Strukturfonds am Gesamthaushalt weiter zurückgehen soll. Zugleich wird der Anteil der übrigen Politikfelder deutlich ansteigen, das heißt die Ausgaben für die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie für die Migrationspolitik und den Außengrenzschutz.

Erste Reaktionen und Positionierungen

Die Kommission hat versucht, einen realistischen und pragmatischen Vorschlag zu erarbeiten, und offenkundig ihre Lehren aus früheren MFR-Verhandlungen gezogen. So hatte sie im Jahr 2005 ehrgeizige, aber wenig wirklichkeitsnahe Vorschläge unterbreitet, die sich dann in der Umsetzung auch als wenig erfolgreich erwiesen.¹⁷ Offensichtlich wollte sie diesmal den Verhandlungsprozess der Mitgliedstaaten möglichst weitgehend und lange bestimmen und die Eckpunkte des nächsten MFR 2021 – 2027 vorgeben. Diese Suche nach einem pragmatischen Vorschlag mit vorsichtigem Reformanspruch macht das Paket der Kommission für viele Seiten aus unterschiedlichen Blickwinkeln angreifbar. Die Beurteilung der Kommissionsvorschläge durch die Regierungen der Mitgliedstaaten und in der wissenschaftlichen Analyse lässt sich bestenfalls als zurückhaltend bezeichnen.

Die Mitgliedstaaten positionierten sich früh entlang der bekannten Konfliktlinien.

Die meisten Mitgliedstaaten hatten bereits eine vorläufige Positionsbestimmung formuliert, bevor die Kommission ihren Vorschlag publik machte. Nach langen und schwierigen internen Absprachen verständigte sich die Bundesregierung am 25. Januar 2018 auf ein Papier¹⁸, in dem sie allgemein für eine Modernisierung des EU-Haushalts eintrat und die Kommission aufforderte, einen ambitionierten Vorschlag zu präsentieren. Schon im Dezember 2017 hatte die französische Regierung ihr Positionspapier¹⁹ vorgelegt; viele Mitgliedstaaten folgten, etwa die Gruppe der Visegrád-Länder sowie Österreich und die Niederlande²⁰ im Februar 2018. Während die süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten dafür plädierten, die Agrar- und Kohäsionspolitik auf demselben Niveau fortzuführen und das Gesamtbudget zu erhöhen, drängten die Nettozahler darauf, den MFR zu begrenzen und zu modernisieren, also seine Ausgabenprioritäten zu verändern. Allerdings hatten die Nettozahler vor Beginn der Verhandlungen dieses Mal keine Obergrenze für den MFR beziffert, anders als im Vorfeld der letzten MFR-Verhandlungen.

Auch das Europäische Parlament hatte sich bereits positioniert, bevor die Kommission ihr Legislativpaket vorlegte. In einer mit breiter Mehrheit angenommenen EntschlieÙung²¹ vom 14. März 2018 forderten die Parlamentarier die Kommission auf, das Gesamtvolumen des EU-Budgets deutlich zu erhöhen. Eine zu niedrige Mittelausstattung des Haushalts führe zu Kürzungen in der Agrar- sowie der Struktur- und Kohäsionspolitik. Dies gelte es zu vermeiden. Gleich-

15 Alina Dobrova, *Multiannual Financial Framework 2021–2027: Commission Proposal. Initial Comparison with the Current MFF*, StraÙburg/Brüssel, Mai 2018 (European Parliament Briefing), <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI\(2018\)621864_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI(2018)621864_EN.pdf)>.

16 »EU-Parlament wirft Kommission Haushaltstrick vor. Haushaltskommissar Oettinger korrigiert Zahlen für den Finanzrahmen 2021 bis 2027«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.5.2018.

17 Siehe Peter Becker, »Fortschreibung des Status quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen«, in: *integration*, 29 (2006) 2, S. 106 – 121.

18 *Positionen der Bundesregierung zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) post-2020*, Berlin, 25.1.2018, <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2007894/4a6c510f226926e7217da2eeb9765c2b/180125-positionen-bureg-mfr-data.pdf>>.

19 *Notes des autorités françaises, Perspectives et attentes françaises pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne*, Paris, Dezember 2017, <<https://www.terre-net.fr/ulfi/data/001-arno/180110-notegouvernementsurbudgetUE2020-2027.PDF>>.

20 *Dutch Position Paper on New MFF*, Februar 2018, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2018/03/02/dutch-position-paper-on-new-mff-february-2018-engelstalig>>.

21 Europäisches Parlament, *Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020. EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zu dem nächsten MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020 (2017/2052(INI))*, StraÙburg, 14.3.2018.

zeitig benötige die EU zusätzliche Mittel, um die neuen Herausforderungen und die Zukunftsaufgaben angemessen bewältigen zu können. Die zusätzlichen Gelder sollten für Programme und Maßnahmen mit einem europäischen Mehrwert verwendet werden, vor allem für Jugend und Ausbildung, die Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen sowie für Forschung und Innovation. Mit einer weiteren EntschlieÙung²² vom 30. Mai 2018 reagierte das Parlament dann auf die Vorschläge der Kommission und zeigte sich enttäuscht über die aus seiner Sicht zu niedrigen Ansätze, besonders in der GAP und bei den Struktur- und Kohäsionsfonds. Diese beiden »wichtigsten Politikbereiche der EU« sollten nach Auffassung des Parlaments mindestens mit der gleichen Finanzausstattung wie bisher weitergeführt werden. Dagegen begrüÙte es die Vorschläge zu neuen Eigenmittelquellen und knüpfte seine Zustimmung zu den MFR-Ausgaben an eine entsprechende Reform des Eigenmittelsystems.

Überwiegend skeptisch zeigten sich wissenschaftliche Beobachter und Think-Tanks in ihren Analysen und Bewertungen. Sie kritisierten vor allem die Diskrepanz zwischen einer als notwendig erachteten umfassenden Reform der EU-Haushaltspolitik, ihrer Strukturen und Ziele einerseits und dem pragmatischen Vorschlag der Kommission andererseits. Dieser werde, so lautete der zentrale Vorwurf, den Reformanforderungen keineswegs gerecht und sei lediglich Ausdruck der Suche nach einem Ausgleich zwischen den gegensätzlichen Interessen.²³ Zwar habe die Europäische Kommission, so die Kritik, in ihrem MFR-Vorschlag die Notwendigkeit unterstrichen, einen

europäischen Mehrwert²⁴ zu schaffen. Sie bleibe aber deutlich hinter den Erwartungen und dem Notwendigen zurück. Ihr fehle der politische Reformwille; die Interessen der Verteidiger des Status quo seien übermächtig.²⁵

22 Europäisches Parlament, *Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 und Eigenmittel. EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 30. Mai 2018 zu den Themen »Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027« und »Eigenmittel«* (2018/2714(RSP)), StraÙburg, 30.5.2018.

23 Annika Hedberg, *The Next EU Budget: Firmly Rooted in the Past?*, Brüssel: European Policy Centre (EPC), 7.5.2018 (EPC Commentary); Jorge Núñez Ferrer/Daniel Gros, *The Multi-annual Financial Framework, Where Continuity is the Radical Response*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 4.5.2018 (CEPS Commentary); László Andor, »A Budget without Lessons Learned«, *International Politics and Society*, 6.6.2018; Iain Begg, *Plus ça change ... the Commission's Budget Proposal for 2021–27*, Brüssel: European Trade Union Institute (ETUI), Juni 2018 (ETUI Policy Brief Nr. 9/2018); Jörg Haas/Eulalia Rubio/Pola Schneemelcher, *The MFF Proposal: What's New, What's Old, What's Next?*, Paris/Berlin: Notre Europe – Jacques Delors Institute, 21.5.2018 (Policy Brief).

24 Zum europäischen Mehrwert siehe Daniel Tarschys, *The Enigma of European Added Value. Setting Priorities for the European Union*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Juni 2005 (SIEPS Report Nr. 4/2005); Bertelsmann Stiftung, *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help Its Member States to Save Money?*, Gütersloh 2013; Eulalia Rubio, *The »Added Value« in EU Budgetary Debates: One Concept, Four Meanings*, Paris: Notre Europe, Juni 2011 (Policy Brief Nr. 28); Peter Becker, »The European Budget and the Principles of Solidarity and Added Value«, in: *The International Spectator*, 47 (2012) 3, S. 116 – 129.

25 Friedrich Heinemann, »Mehrjähriger Finanzrahmen: Die schwierige Transformation in Richtung europäischer Mehrwert«, in: *ifo-Schnelldienst*, (2018) 12, S. 3 – 7.

Stand, Verlauf und Struktur der Verhandlungen

Die derzeitige europäische Haushaltspolitik und das langsam gewachsene Haushaltssystem zeichnen sich auch dadurch aus, dass der Verhandlungsprozess zu einem mehrjährigen Finanzrahmen einem informellen, aber inzwischen weitgehend eingespielten Verlauf folgt. Verhandlungsschritte und Dramaturgie sind vorhersehbar, die Rollenzuteilungen werden kaum mehr hinterfragt.

Diese Routine und die bewährten Arbeitsstrukturen bringen es mit sich, dass schon im Vorfeld die Zeitpunkte klar sind, an denen sich die Akteure politisch mit den jeweiligen Fragen befassen, also der Prozess politisiert wird. Der Höhepunkt der Politisierung und damit auch der Sichtbarkeit des Prozesses wird in der Regel bei der Konsenssuche im Europäischen Rat erreicht. Hier werden politische Kompromisse in Form von Paketlösungen (*package deals*) und Geschäften nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung (*do ut des*) geschlossen, also indem viele Einzelfragen zu einem großen Verhandlungspaket zusammengeschnürt werden.

Stand und Verlauf der Verhandlungen

Nachdem die Kommission am 2. Mai 2018 ihr MFR-Paket und anschließend zügig die verschiedenen Sektorrichtlinien für die Ausgabenpolitiken vorgelegt hatte, schuf der Rat die bekannten Arbeitsstrukturen, in denen die MFR-Verhandlungen stattfinden.²⁶ In

²⁶ Zunächst richtete der bulgarische Ratsvorsitz eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe »Mehrjähriger Finanzrahmen« beim für die Verhandlungen federführenden Rat für Allgemeine Angelegenheiten ein. In Abstimmung mit den beiden Trio-Präsidentenschaftspartnern Österreich und Rumänien erstellte der Ratsvorsitz ein Arbeitsprogramm zum Vorgehen dieser Arbeitsgruppe. Daneben wurden in der Ratsarbeitsgruppe Eigenmittel die Vorschläge zur Reform des Eigenmittelsystems und in den diversen Facharbeitsgruppen die Vor-

schläge für neue sektorspezifische Rechtsakte geprüft, beraten und verhandelt.

Anlehnung an das Verfahren bei den letzten MFR-Verhandlungen und auch um den primärrechtlichen Vorgaben zur Einbindung des Europäischen Parlaments nach Artikel 312 Absatz 5 AEUV zu entsprechen, werden die Vertreter des EP seither vor und nach jeder Tagung des federführenden Rats für Allgemeine Angelegenheiten (RAA) über den Fortgang der MFR-Verhandlungen im Rat informiert. Wie üblich präsentierte zunächst die Kommission ihre Vorschläge, die dann von den Mitgliedstaaten geprüft wurden, wobei diese auch Erläuterungen und Konkretisierungen abfragten. In ihrem Abschlussbericht²⁷ zur Zwischeninformation für das Treffen des Europäischen Rats am 28. Juni 2018 listete die bulgarische Präsidentschaft zum Ende ihrer Amtszeit nur wenige Konsenspunkte, aber viele Dissenspunkte auf.

Die österreichische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2018 beschleunigte die MFR-Verhandlungen im Rat immens.

Die nachfolgende österreichische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2018 intensivierte die Tätigkeit auf der Arbeitsebene und setzte die Verhandlungen in den Arbeitsgruppen ohne lange Sommerpause fort. Nach dieser kurzen Phase, während der die allgemeine Prüfung weiterlief, begann der Vorsitz bereits im September mit den Arbeiten an der »Verhandlungsbbox«, also dem Entwurf eines politischen Gesamtkompromisses für den nächsten MFR in Form von Schlussfolgerungen des Europäischen Rats. Damit beschleunigte der österreichische Vorsitz die Verhandlungen immens und brach die allgemeine Prüfung

schläge für neue sektorspezifische Rechtsakte geprüft, beraten und verhandelt.

²⁷ Rat der Europäischen Union, *Mehrjähriger Finanzrahmen (2021–2027) – Bericht über den Stand der Arbeit im Rat im ersten Halbjahr 2018*, Dok. Nr. 10171/18, Brüssel, 21.6.2018.

der Kommissionsvorschläge ab, um früher als bislang üblich konkrete Verhandlungen über ein Kompromisspaket aufzunehmen. Der erste Entwurf einer Verhandlungsbox wurde den Mitgliedstaaten am 30. November 2018 zugestellt und am 11. Dezember 2018 auf politischer Ebene im RAA diskutiert.²⁸ Diese erste Box enthielt schon alle horizontalen Themen und inhaltlichen Schwerpunkte, die auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zum Abschluss der MFR-Verhandlungen stehen werden. Noch fehlten aber die Finanzansätze für das Gesamtvolumen des künftigen MFR, die Verteilung auf die einzelnen Ausgabenbereiche, die Kriterien und Indikatoren zur Verteilung der Strukturfonds auf die Mitgliedstaaten und ihre Regionen sowie die Entscheidungen zur grundlegenden Reform des Eigenmittelsystems.

Die unterschiedlichen, teils gegensätzlichen Positionen der Mitgliedstaaten sind bereits in dieser Verhandlungsbox aufgeführt, und zwar in eingeklammerten Formulierungen. Unter der rumänischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2019 und dem finnischen Ratsvorsitz im zweiten Halbjahr geht es nun darum, diese mehr als 100 Formulierungen aufzulösen sowie einige konkrete Finanzansätze einzufügen. Ist die Zahl dieser strittigen Punkte weitgehend minimiert, werden die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat für die letzten Streitpunkte Kompromissformulierungen vereinbaren sowie die konkreten Geldsummen einsetzen müssen.

Erst danach wird das neu gewählte Europäische Parlament formell in die MFR-Verhandlungen über den Kompromiss der Mitgliedstaaten einbezogen werden. Das EP hat seine Forderung nach einem deutlich höheren Volumen erneuert.²⁹ Die von der Kommission vorgeschlagenen Kürzungen bei den Strukturfonds und der GAP lehnten die Parlamentarier weiterhin ab. Insgesamt verlangte das EP in seinem Zwischenbericht vom 14. November 2018 ein Volumen von rund 1363 Milliarden Euro, was 1,34 Prozent des BNE der EU-27 entspräche. Seine Forderung konkretisierte das EP überdies mit spezifischen Finanzansätzen für jedes einzelne Förder-

programm. Auf der Einnahmenseite will das Parlament erreichen, dass neue Eigenmittelquellen eingeführt sowie alle Rabatte und Korrekturmechanismen abgeschafft werden. Der MFR sei ein Gesamtpaket, das aus Ausgaben und Einnahmen bestehe und dessen Elemente nicht getrennt voneinander verabschiedet werden könnten. Deshalb pocht das EP darauf, dass es keine Verständigung auf einen neuen MFR geben wird, »wenn bei den Eigenmitteln der EU keine entsprechenden Fortschritte erzielt werden«.³⁰

Bereits am 23. Februar und am 28. Juni 2018 führte der Europäische Rat (ER) Gespräche über den künftigen mehrjährigen Finanzrahmen, ohne jedoch in eine vertiefte Debatte über die Vorstellungen der Kommission einzusteigen. Auch im Dezember 2018 nahmen die Staats- und Regierungschefs nur den Zwischenbericht der österreichischen Ratspräsidentschaft zur Kenntnis. Früh wurde klar, dass ein Abschluss der Verhandlungen vor den EP-Wahlen nicht realistisch war.³¹ Schon in der sogenannten Leaders' Agenda des ER vom Oktober 2017 hatte Ratspräsident Donald Tusk erklärt, er strebe eine Einigung erst für die Zeit nach den EP-Wahlen an. Für das Treffen der Staats- und Regierungschefs am 20./21. Juni 2019 hatte er lediglich einen Fortschrittsbericht und Beratungen vorgesehen, um die Verhandlungen im Laufe des Jahres 2019 abzuschließen.³² Im Einklang mit diesem Zeitplan hat der ER im Dezember 2018 vereinbart, dass »auf der Tagung des Europäischen Rates im Herbst 2019 eine Einigung erzielt werden kann«.³³

28 Rat der Europäischen Union, *Mehrjähriger Finanzrahmen (2021–2027) – Fortschrittsbericht*, Dok. 14346/18, Brüssel, 30.11.2018.

29 Nach seinem Willen soll das Budget sich auf 1,3 Prozent des EU-BNE oder 1324 Milliarden Euro für Verpflichtungen belaufen, bzw. auf 1,27 Prozent des EU-BNE oder 1294 Milliarden Euro für Zahlungen (in festen Preisen 2018). Zusätzlich soll es außerhalb der MFR-Obergrenzen 38,6 Milliarden Euro für Flexibilitätsinstrumente vorsehen.

30 Europäisches Parlament, *Zwischenbericht über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027: Standpunkt des Parlaments im Hinblick auf eine Einigung*, Entschließung vom 14. November 2018, P8_TA-PROV(2018)0000449, Straßburg, 14.11.2018, hier Ziffer 11.

31 Peter Ludlow, »February: Institutional Issues, the MFF, Martin Selmayr«, *EuroComment* (European Council Briefing Note 2018/1).

32 Europäischer Rat, *Agenda der EU-Führungsspitzen. Unsere Zukunft gemeinsam gestalten*, Brüssel, Oktober 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/35335/leadersagenda_de02.pdf>.

33 Europäischer Rat, *Tagung des Europäischen Rates (13. und 14. Dezember 2018) – Schlussfolgerungen*, Brüssel, 14.12.2018, Ziffer 1.

Gruppenbildungen bei den Mitgliedstaaten

Die eigentliche Messlatte für die Positionierung eines Mitgliedstaates ist noch immer der jeweilige nationale Nettosaldo. So wenden sich die Nettozahler Schweden, Österreich und Niederlande gegen jegliche Erhöhung des MFR-Volumens, während die Nettoempfänger für ein deutlich größeres Finanzvolumen des nächsten MFR eintreten. Leicht konkretisiert wurden diese Positionierungen in den ersten Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die Vorschläge der Kommission und im bisherigen Verlauf der Verhandlungen. Demnach können die 27 Mitgliedstaaten grob in drei Gruppen eingeordnet werden:

Die Gruppe der Status-quo-Bewahrer

Diese Gruppe umfasst die bisherigen Nettoempfänger aus Süd- und Osteuropa und inzwischen auch Italien. Aus Sicht dieser Länder sind die vorgeschlagenen Kürzungen bei den Struktur- und Agrarfonds nicht akzeptabel. Sie plädieren dafür, die Agrar- und die Kohäsionspolitik auf demselben finanziellen Niveau wie bisher fortzusetzen und das Budget entsprechend zu erhöhen. Der Ansatz der Kommission, das Haushaltsvolumen nur wenig zu vergrößern, reiche nicht aus, um die EU auf die anstehenden Herausforderungen vorzubereiten und zugleich die erfolgreichen traditionellen Förderpolitiken im selben Umfang fortzuführen. Folglich müssten die Obergrenzen des MFR deutlich erhöht werden. Einige Staaten dieser Gruppe, etwa Ungarn und Polen, zeigten sich prinzipiell bereit, höhere nationale Beiträge zu leisten.

Die Gruppe der moderaten Modernisierer

Neben Deutschland sprachen sich auch Frankreich, Belgien, Luxemburg, Finnland und Irland dafür aus, die traditionellen Ausgabenpolitiken und die Eigenmittelquellen zu modernisieren. In einer gemeinsamen Erklärung machten sich die beiden zuständigen Bundesminister Olaf Scholz und Heiko Maas unmittelbar nach Vorlage des MFR-Pakets durch die Kommission am 2. Mai 2018 für eine grundlegende Modernisierung des EU-Haushalts stark.³⁴ Die Aus-

gabenpolitiken, etwa die Bereiche Migration und Schutz der Außengrenzen, müssten noch konsequenter auf einen europäischen Mehrwert ausgerichtet werden. Die Bundesregierung bekräftigte ihre grundsätzliche Bereitschaft zu höheren Beiträgen, allerdings sei eine faire Lastenteilung zwischen allen Mitgliedstaaten erforderlich.

Frankreich ist zu den moderaten Modernisierern zu zählen, obwohl es jegliche Kürzungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik ablehnt.³⁵ Es sei nicht vermittelbar, dass die Förderung der französischen Landwirte nach dem Vorschlag der Kommission um bis zu 20 Prozent gekürzt werde. Frankreich befürwortet es, unter bestimmten Voraussetzungen das Volumen des MFR zu erhöhen. Hierzu müssten sämtliche Rabatte sofort abgeschafft werden und eine neue Eigenmittelquelle in Form einer Digitalsteuer eingeführt werden. Diese Wünsche auf der Einnahmenseite werden ergänzt durch den vehementen Einsatz der französischen Regierung für zusätzliche Instrumente zur Stabilisierung der Eurozone. Die französische Verhandlungsführung verbindet also Forderungen nach grundlegenden Reformen und Neuerungen mit dem Festhalten an der traditionellen Förderung der eigenen Landwirte in unverändertem Umfang. Bisher hat Paris es vermieden, eine abschließende und eindeutige Entscheidung zu treffen, ob es eher die traditionellen oder die neuen Politiken fördern will. Eine ähnliche Ambivalenz kennzeichnet die Position der Bundesregierung. Doch die Bereitschaft, für eine Kompromisslösung höhere deutsche Beiträge an die EU zu leisten, scheint darauf hinzuweisen, dass Berlin eher das MFR-Gesamtvolumen steigern möchte.

Die Gruppe der rigiden Sparer

Eine Gruppe von Nettozahlern, die aus Schweden, Dänemark, Österreich und den Niederlanden besteht, unterscheidet sich in ihrer Haltung klar von der etwas ambivalenten und relativ moderaten Position der Modernisierer. Aus Sicht dieser Gruppe agiert die Kommission zu zögerlich. Die vorgeschlagenen Einsparungen in der GAP und bei den Strukturfonds seien allenfalls ein Minimum und sollten weitaus höher ausfallen, denn sonst ließen sich die notwendigen neuen Politiken nicht hinreichend finanzieren. So errechneten Schweden und die Niederlande nach einer ersten Prüfung des Vorschlags der Kommission, dass dieser auf bis zu 40 Prozent höhere Beiträge für

³⁴ BMF, *Gemeinsame Erklärung von Olaf Scholz und Heiko Maas zum Kommissionsvorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen*, Berlin/Bonn, 2.5.2018, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/EU_Haushalt/2018-05-02-Gemeinsame-Erklärung-Scholz-Maas.html>.

³⁵ Ähnlich positionieren sich auch Finnland und Irland.

die beiden Länder hinauslaufe. Dies könnten die Niederlande nicht akzeptieren, sagte deren Premierminister Mark Rutte. Die Gruppe argumentiert, mit einem Mitgliedstaat weniger solle die EU auch mit einem verringerten Budget auskommen. Diese Staaten bestehen weiterhin darauf, das Haushaltsvolumen auf ein Prozent des BNE der EU-27 zu begrenzen.

Die Kategorien »Nettozahler« und »Nettoempfänger« lösen sich langsam auf.

Nicht nur zwischen diesen Gruppen gibt es Divergenzen, auch innerhalb der Gruppen deuten sich Widersprüche und Gegensätze an. So zeigt sich die Bundesregierung skeptisch gegenüber neuen Eigenmittelquellen und beharrt darauf, dass die Finanzierungslasten fair zu verteilen seien. Im Widerspruch dazu steht die französische Forderung, Rabatte sofort und komplett abzuschaffen. Auch die Haltungen anderer Mitgliedstaaten sind nicht immer kohärent. Zwar verlangen die baltischen Staaten, die Ausgabeprioritäten künftig auf die Förderung von Forschung, Innovation und transeuropäischen Netzen zu verlagern. Zugleich lehnen sie jedoch Kürzungen bei den Struktur- und Agrarfonds ebenso ab wie eine klare Steigerung des MFR-Gesamtvolumens.³⁶

Es zeichnet sich also eine schwierige Gemengelage bei den MFR-Verhandlungen ab, die auf die bekannte Dramaturgie und den weiteren Verlauf einwirkt. Zwar fügte sich der Verhandlungsprozess rasch in die eingeübten Strukturen ein, und die übliche Rollenverteilung und Konfliktlage zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern war schon zu Beginn der Verhandlungen über den MFR 2021 – 2027 zu erkennen. Eine Reihe neuer Entwicklungen jedoch macht deren Verlauf schwerer vorhersehbar, die Positionierungen der Gruppen und Akteure weniger berechenbar. In der Konsequenz wächst die Unsicherheit bei allen Akteuren, was wiederum deren Verhandlungsführung und -taktik beeinflusst.

³⁶ So das Schreiben der drei Regierungschefs aus Estland, Lettland und Litauen vom 15. Februar 2018.

Was ist neu bei den aktuellen MFR-Verhandlungen?

Neben bekannten Problemen wie Klimawandel, Ressourcenknappheit und Migration listet die Europäische Kommission die weltpolitische Instabilität und neue Sicherheitsbedrohungen als Anforderungen an den künftigen MFR auf.³⁷ Die gravierendste Veränderung für den europäischen Haushalt ist allerdings das bevorstehende Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union.

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und die Folgen für die MFR-Verhandlungen

Wenn das Vereinigte Königreich, bislang zweitgrößte Volkswirtschaft der EU, die Union verlässt, wird deren BNE um etwa 15 Prozent schrumpfen. Zudem war das VK in den letzten Jahren stets der zweit- oder drittgrößte Nettozahler für den Haushalt der EU. Der Brexit wird also Folgen für das EU-Budget haben, sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite.

Mit dem Austritt des VK aus der EU wird sich unweigerlich eine Finanzlücke im EU-Haushalt auftun. Die Kommission beziffert sie auf jährlich rund 13 bis 14 Milliarden Euro,³⁸ ohne zu konkretisieren, wie diese Zahl zustande kam. Die nationalen Zahlungen des VK an den EU-Haushalt – das heißt die Zahlungen für die Mehrwertsteuer- und die BNE-bezogenen Eigenmittel, ohne Berücksichtigung der traditionellen Eigenmittel – lagen seit 2010 stets bei über 10 Milliarden Euro pro Jahr. Auf der anderen Seite flossen aus dem EU-Haushalt seit 2010 jährlich rund 6 Milliarden Euro zurück in das VK. Legt man also die britischen Nettosalden an, das heißt die britischen Zahlungen abzüglich der EU-Ausgaben im VK, erscheint

die Brexit-Lücke kleiner. Seit 2010 überstiegen die britischen Nettozahlungen trotz des Sonderrabatts immer die Marke von 5 Milliarden Euro; der jüngste Finanzbericht³⁹ der Europäischen Kommission weist den operativen Haushaltssaldo⁴⁰ des VK für das Jahr 2016 mit rund 5,6 Milliarden Euro aus. Wie groß die Lücke schließlich sein wird, hängt maßgeblich von der Form des Brexits ab, genauer von den Konditionen des Austritts und den künftigen Beziehungen zwischen der EU-27 und dem VK.

Die Form des Brexits wird die Höhe der Brexit-Lücke bestimmen.

Die EU-27 und das VK haben sich im Zuge der Austrittsverhandlungen auf eine Vereinbarung verständigt. Dieser Austrittsvertrag⁴¹ vom Dezember 2017 sieht für die Finanzfragen vor, dass der noch bis Ende 2020 laufende EU-Finanzrahmen ohne Änderungen oder Anpassungen fortgeführt werden soll. Das VK wird weiterhin seine Beiträge und Abführungen an den EU-Haushalt leisten, als ob es noch Mitgliedstaat der EU wäre. Im Gegenzug werden die EU-Programme auch im VK fortgesetzt. Das bedeutet, dass die britischen Landwirte und Fischer, die geförderten Regionen und Universitäten nach wie vor in den Genuss europäischer Fördergelder kommen.

³⁹ European Commission, *EU Budget 2017. Financial Report*, Luxemburg 2018.

⁴⁰ Die Europäische Kommission hat mit den »operativen Haushaltssalden« eine Berechnungsmethode entwickelt, bei der die Verwaltungskosten und die traditionellen Eigenmittel in der Saldenberechnung nicht berücksichtigt werden.

⁴¹ European Commission, *Joint Report from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on Progress during Phase 1 of Negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's Orderly Withdrawal from the European Union, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27*, Brüssel, 8.12.2017, S. 9ff.

³⁷ Europäische Kommission, *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt* [wie Fn. 2], S. 1.

³⁸ So Oettinger, »EU-Budget mit Europäischem Mehrwert« [wie Fn. 7].

Tabelle 2

Nettosaldo des Vereinigten Königreichs 2014–2017

	2014		2015		2016		2017	
	Mio. €	% BNE	Mio. €	% BNE	Mio. €	% BNE	Mio. €	% BNE
Nationale Abführungen (MwSt- + BNE-Eigenmittel, Rabatt)	11 711	0,54	18 193	0,72	12 760	0,55	10 575	0,46
Ausgaben der EU	6 985	0,32	7 458	0,30	7 052	0,30	6 326	0,28
Operativer Saldo	-5 412	-0,25	-11 703	-0,46	5 585	-0,24	-5 345	-0,23

Quelle: European Commission, *EU Budget 2017. Financial Report* [wie Fn. 39].

Auch der britische Beitragsrabatt soll auf die beiden Haushalte 2019 und 2020 Anwendung finden. Teil der Verständigung sind Absprachen zur Rückzahlung des britischen Anteils am Kapital der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank sowie zur Entflechtung und partiellen Fortschreibung der britischen Anteile an anderen Fonds und Instrumenten der EU, die außerhalb des EU-Haushalts geführt werden. Eine Lösung wurde auch für Zahlungsverpflichtungen gefunden, die nach dem Austritt fortbestehen (Reste à liquider, RAL). Das betrifft etwa Förderprogramme, Agenturen oder sonstige Instrumente der EU sowie weit nach dem Brexit zu zahlende Pensionen für Beamte der EU. Demnach soll die EU der britischen Regierung, beginnend mit dem Jahr 2022, jährliche Berichte zu diesen Verpflichtungen zustellen. Das VK hat zugesagt, die ausstehenden Beträge dann zu überweisen.⁴²

Bis zum Ende der Laufzeit des gegenwärtigen MFR soll das Vereinigte Königreich demzufolge zumindest haushaltsbezogen De-facto-Mitglied bleiben, mit allen Rechten und Pflichten. Und selbst weit darüber hinaus soll das Land seine Verpflichtungen aus der Zeit seiner EU-Mitgliedschaft anteilig mitfinanzieren. Die genaue Höhe der britischen Zahlungen wurde jedoch nicht in den Vertragstext aufgenommen.⁴³

⁴² Vereinbart wurde auch, dass alle britischen Zahlungen in Euro abgerechnet werden, so dass die Entwicklung des Wechselkurses für die EU kein Problem darstellt.

⁴³ Bereits im Vorfeld der Austrittsverhandlungen wurden verschiedene Berechnungen über die Höhe der Austrittszahlungen des Vereinigten Königreichs angestellt; die Spanne reichte von 15 Milliarden Euro bis hin zum Extremszenario von 109 Milliarden Euro. Siehe Alex Barker, *The €60 Billion Brexit Bill. How to Disentangle Britain from the EU Budget*, London u.a.: Centre for European Reform, Februar 2017; Iain Begg, »The Brexit Divorce Bill«, *The UK in a Changing Europe*, 20.2.

Derzeit kalkuliert die britische Regierung mit einem Betrag von 35–39 Milliarden Pfund oder 40–45 Milliarden Euro, so die britische Premierministerin Theresa May in einer Fragestunde zum Brexit im Unterhaus am 11. Dezember 2017.⁴⁴ Da die Zahlungen weit in die Zukunft reichen, ist es allerdings kaum möglich, die britischen Beiträge exakt zu bestimmen. Nach Berechnungen des britischen Finanzministeriums würde sich diese Summe aus den Beträgen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020, dem britischen Anteil an der Erfüllung fortbestehender Verpflichtungen sowie den langfristig ausstehenden Zahlungen zusammensetzen, beispielsweise für Pensionen (siehe Tabelle 3).

Über diese Zahlungen hinaus, mit denen die Verpflichtungen aus der britischen EU-Mitgliedschaft abgewickelt werden, könnten in den Verhandlungen über die künftigen Beziehungen des VK und der EU zusätzliche finanzielle Beiträge des VK festgelegt werden. Die britische Regierung⁴⁵ hat stets darauf

2017; Ewa Chomicz, *EU Budget Post-Brexit. Confronting Reality, Exploring Viable Solutions*, Brüssel: EPC, 7.3.2017 (EPC Discussion Paper); Zsolt Darvas u.a., *Divorce Settlement or Leaving the Club? A Breakdown of the Brexit Bill*, Bruegel, 30.3.2017 (Working Paper Nr. 3/2017); Jörg Haas/Eulalia Rubio, *Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?*, Berlin: Notre Europe – Jacques Delors Institute, 16.1.2017 (Policy Paper Nr. 183); Jorge Núñez Ferrer/ David Rinaldi, *The Impact of Brexit on the EU Budget: A Non-catastrophic Event*, Brüssel: CEPS, 7.9.2016 (CEPS Policy Brief Nr. 347).

⁴⁴ »Brexit Negotiations«, *House of Commons Hansard*, Volume 633, 11.12.2017, <<https://hansard.parliament.uk/Commons/2017-12-11/debates/965E3010-41F6-4353-A2CC-2F5A6C31495F/BrexitNegotiations#contribution-FED59209-BBC6-45DD-AB71-F34C658398CC>>.

⁴⁵ HM Government, *The United Kingdom's Exit from and New Partnership with the European Union*, Cm 9417, London, Februar

hingewiesen, sich auch nach dem Brexit an ausgewählten Programmen (etwa der EU-Forschungsförderung) und Agenturen der EU beteiligen zu wollen.⁴⁶ Daher ist unbestritten, dass das VK für eine solche Beteiligung finanzielle Mittel aufbringen müsste. Vorbilder sind hier die Schweiz und Norwegen, die Beiträge in die Struktur- und Kohäsionsfonds der EU einzahlen, und zwar als Gegenleistung für den vollständigen bzw. nahezu vollständigen Zugang zum EU-Binnenmarkt. Auch für eine britische Beteiligung an spezifischen Programmen oder Agenturen der EU könnte diese gesonderte Zahlungen einfordern. Einer Kalkulation für das britische Oberhaus zufolge könnte sich ein britischer Haushaltsbeitrag in Höhe von 2,7 Milliarden Euro jährlich ergeben, wenn man denselben Berechnungsmaßstab wie für Norwegen anlegt.⁴⁷

Tabelle 3

Kalkulation der Zahlungen des Vereinigten Königreichs nach dem Brexit

	Zahlungszeitraum	Mrd. Euro
VK-Beteiligung an den Jahreshaushalten 2019 und 2020	2019–2020	17–18
RAL (Reste à liquider)	2021–2026	21–23
Sonstige Zahlungsverpflichtungen	2019–2064	2–4
Insgesamt	2019–2064	40–45

Quelle: National Audit Office, HM Treasury, *Exiting the EU: The Financial Settlement*, London, 20.4.2018, Abbildung 1, S. 5.

Kommt es jedoch zu einem unregelmäßigen Austritt des VK aus der EU, so dass London danach überhaupt

nicht mehr in den EU-Haushalt einzahlen würde, wären alle diese Kalkulationen hinfällig.⁴⁸ Allerdings fielen dann Zölle auf den Import von Waren aus Großbritannien an. Diese Zolleinnahmen würden dem EU-Budget zufließen. Laut einer Berechnung, die von britischen Exporten in die EU vor dem Brexit im Wert von 255 Milliarden Euro ausging, kämen in diesem Fall ungefähr 4,6 Milliarden Euro Zolleinnahmen jährlich dem EU-Haushalt zugute, wenn ein durchschnittlicher Zollzuschlag von 2 Prozent auf britische Waren zugrunde gelegt wird und die Erhebungskosten von derzeit 20 Prozent zuvor abgezogen werden.⁴⁹ Ob aber der Handel zwischen der EU-27 und dem VK nach dem Brexit im gleichen Umfang fortgeführt werden würde, ist fraglich. Ein Rückgang des Handelsaustauschs würde jedenfalls auch die Einkünfte der EU aus Zöllen verringern. In jedem Fall muss die EU nach dem Brexit auf Einnahmen aus Zöllen verzichten, die auf Importe aus Drittstaaten nach Großbritannien erhoben werden. Immerhin zeichnete das VK von 2015 bis 2018 für jeweils rund 25 Prozent der gesamten Zolleinkünfte der EU verantwortlich.⁵⁰

Die Brexit-Lücke kann durch Einsparungen oder ein größeres Budget geschlossen werden.

Es ist kaum möglich, die vom Brexit verursachte Finanzlücke im EU-Haushalt einigermaßen genau zu beziffern, ebenso wenig die Folgen für die Zahlungen einzelner Mitgliedstaaten der EU-27 oder auch für Rückflüsse in die Mitgliedstaaten. Zu viele Faktoren und nicht absehbare Entwicklungen spielen hier eine Rolle.

Für die Verhandlungen der EU-27 über den nächsten Finanzrahmen sind die Kalkulationen künftiger britischer Zahlungen an das EU-Budget und die Größe

2017, S. 49, <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf>.

⁴⁶ Die britische Premierministerin Theresa May hatte bereits in ihrer Lancaster-House-Rede am 17. Januar 2017 diese Bereitschaft Großbritanniens signalisiert. »The Government's Negotiating Objectives for Exiting the EU: PM Speech«, GOV.UK, 17.1.2017, <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.

⁴⁷ House of Lords, European Union Committee, *Brexit and the EU Budget*, 15th Report of Session 2016–17, London, 4.3.2017 (HL Paper Nr. 125), S. 46, <<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/125/125.pdf>>.

⁴⁸ In diesem Fall wären auch die Finanzierung und die Förderprogramme der letzten beiden Haushaltsjahre 2019 und 2020 des derzeitigen MFR in Frage gestellt. Die Verhandlungen über die Etats für diese beiden Jahre wären mit zusätzlichen großen Unsicherheiten und heftigen Verteilungskonflikten in der EU-27 belastet.

⁴⁹ Ferrer/Rinaldi, *The Impact of Brexit on the EU Budget* [wie Fn. 43].

⁵⁰ Die Zolleinnahmen des VK lagen 2015 bei etwa 4,3 Milliarden Euro oder 24,8 Prozent der Zolleinnahmen der EU-28, 2016 bei rund 2,9 Milliarden (25 Prozent) und 2017 bei knapp 4 Milliarden (25,4 Prozent). European Commission, *EU Expenditure and Revenue 2014–2020*, <http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_de.cfm>.

der Brexit-Lücke indes nur mittelbar von Bedeutung. Das besondere Eigenmittelsystem der EU zur Finanzierung ihres Haushalts sieht vor, dass dieser stets auszugleichen ist und die EU keine Schulden aufnehmen darf. Indem also im MFR maximale Obergrenzen für die Ausgaben der EU festgelegt werden, wird grundsätzlich über den Finanzbedarf der EU entschieden und damit auch über die Belastungen für die Haushalte der Mitgliedstaaten. Die Brexit-Lücke könnte also durch Einsparungen auf der Ausgabenseite oder durch höhere Zahlungen der Mitgliedstaaten auf der Einnahmenseite des EU-Budgets kompensiert werden.

Einige Mitgliedstaaten haben ihre Bereitschaft signalisiert, wegen des Austritts des VK höhere Beiträge für das EU-Budget zu zahlen. Dagegen argumentierte die auf niederländische Initiative gebildete sogenannte Hanse-Gruppe (Niederlande, Österreich, Irland, Schweden, Dänemark, Finnland und die drei baltischen Staaten), dass in einer auf 27 Mitglieder verkleinerten Union auch der Haushalt schrumpfen müsse. So bekräftigte die niederländische Regierung in ihrem Positionspapier vom Februar 2018: »A smaller EU implies a smaller EU budget and, as a consequence, the post-2020 MFF will have to be adjusted accordingly.«⁵¹ Andere Nettozahler, wie Schweden und Österreich, schlossen sich dieser Position an: »When the UK's contribution is phased out and ends, expenditures will have to be reduced by the corresponding amount.«⁵² Aus Sicht dieser beiden Mitgliedstaaten ist der derzeitige Finanzrahmen angemessen ausgestattet und konzentriert sich auf die richtigen Ziele. Konsequenter fordern sie, die Beschränkung des MFR auf ein Prozent des EU-BNE fortzuschreiben. Die Brexit-Lücke liefert zunächst einigen Nettozahlern einen Hebel für die MFR-Verhandlungen, um Kürzungen und Umschichtungen innerhalb des Finanzrahmens zu verlangen. Daher wirft der Brexit keine wirklich neuen Fragen oder Probleme auf, sondern verschärft nur die ohnehin bestehenden Verteilungskämpfe zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern.

Der Austritt des VK wird aber Folgen für die Verteilung der Finanzierungslasten haben. Mit dem Brexit wird der haushaltsrechtliche Sonderstatus des

VK beendet. Damit entfallen auch die an den britischen Beitragsrabatt gebundenen Sonderregelungen zugunsten anderer Nettozahler. Schon als 1984 der sogenannte Britenrabatt eingeführt wurde, konnte die Bundesrepublik eine Sondervereinbarung durchsetzen, die den deutschen Anteil an der Finanzierung des Korrekturmechanismus zugunsten des VK begrenzte. Dieser Rabatt auf den Rabatt betrug zunächst ein Drittel des ursprünglich errechneten deutschen Finanzierungsanteils am Ausgleichsmechanismus und wurde später zugunsten der Niederlande, Österreichs und Schwedens ausgeweitet. Auch die Rabatte auf den Rabatt müssen von den übrigen Mitgliedstaaten mitgetragen werden, erhöhen also deren Zahlungen zusätzlich. Aufgrund dieser Vereinbarungen müssen seit 2002 Frankreich, Italien und Spanien regelmäßig den mit Abstand größten Anteil zur Finanzierung des britischen Rabatts beisteuern.⁵³ Der Finanzierungsanteil und die Nettobeiträge Deutschlands würden also auch dadurch deutlich ansteigen, dass der britische und der deutsche Rabatt infolge des Brexits entfielen.

Neue Reformprojekte und Verhandlungsthemen

Der MFR-Vorschlag der Kommission berücksichtigt nicht nur die Konsequenzen des Brexits, sondern enthält auch einige neue Ausgabenschwerpunkte. Damit reagiert die Kommission auf Veränderungen des internationalen Umfelds und der ökonomischen Rahmenbedingungen.

Die Stabilisierung der Eurozone

Die Debatte über neue Instrumente zur Stabilisierung der Eurozone bildet ein neues Thema in den Verhandlungen zum MFR 2021–2027. Zwar wurde bereits 2012 und 2013 parallel zum Aushandlungsprozess des gegenwärtigen MFR 2014–2020 über verschiedene Möglichkeiten gesprochen, eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung in der Eurozone einzuführen und die gemeinsame Währung zu stabilisieren. Damals standen aber wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz im Vordergrund, nicht

⁵¹ Dutch Position Paper on New MFF [wie Fn. 20].

⁵² Government Offices of Sweden, *Swedish Position Paper on the Future MFF*, 1.2.2018. Wortgleich ist diese Position auch im österreichischen Papier zu finden, siehe *Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) nach 2020 – Österreichisches Positionspapier*, 8.2.2018.

⁵³ Nicolas-Jean Brehon, *The Budgetary Impact of the Brexit on the European Union*, Paris/Brüssel: Fondation Robert Schuman, 5.12.2017 (European Issues Nr. 454, Policy Paper).

der direkte Bezug zum EU-Budget.⁵⁴ Seither wurde im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise eine Vielzahl verschiedener Modelle, Formen und Funktionen für ein zusätzliches automatisches Solidaritäts- und Stabilisierungsinstrument in der Eurozone vorgeschlagen und diskutiert.⁵⁵ Der Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron, einen gesonderten Haushalt zur Stabilisierung der Eurozone mit neuen Einnahmequellen, spezifischen Ausgabenprioritäten und eigenen Institutionen zu schaffen, wurde zum Referenzpunkt der Debatten, vor allem intensiver deutsch-französischer Absprachen.

Die Europäische Kommission hatte schon in ihrem »Nikolaus-Paket« zur Reform der Wirtschaftsunion⁵⁶ vom 6. Dezember 2017 dafür geworben, eine gesonderte Fiskalkapazität für die Eurozone innerhalb des europäischen Haushalts und des institutionellen Rahmens der Union einzurichten. Auch das Europäische Parlament plädierte in seiner Positionsbestimmung⁵⁷ vom 14. März 2018 dafür, eine Fiskalkapazität für die Eurozone innerhalb des EU-Haushalts zu schaffen, dann weiter auszubauen und mit echten Eigenmitteln zu finanzieren. Die Parlamentarier nahmen dabei Bezug auf den Bericht der Monti-Gruppe zur Reform des Eigenmittelsystems, die sich ebenfalls für eine Fiskalkapazität und deren Finanzierung mit echten Eigenmitteln stark gemacht hatte.⁵⁸

Im Kreis der Mitgliedstaaten blieb dieser Vorschlag jedoch heftig umstritten. Die Hanse-Gruppe hatte sich bereits im Vorfeld des Eurozonen-Gipfels am 29. Juni 2018 gegen zusätzliche Finanzinstrumente oder gar

Sonderhaushalte zur Stabilisierung der Eurozone ausgesprochen.⁵⁹ Auch andere Mitgliedstaaten, die nicht Teil der Eurozone sind, hatten ein separates Budget für die Eurozone explizit abgelehnt.⁶⁰

Ein Eurozonen-Budget als Teil des MFR soll im Juni 2019 vereinbart werden.

Auf der anderen Seite verständigten sich Deutschland und Frankreich bei ihren bilateralen Regierungskonsultationen in der Meseberger Erklärung vom 19. Juni 2018 auf den Vorschlag, »beginnend im Jahr 2021 im Rahmen der Europäischen Union einen Haushalt für die Eurozone aufzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit, Annäherung und Stabilisierung in der Eurozone zu fördern«.⁶¹ Die intensiven deutsch-französischen Verhandlungen wurden fortgesetzt, und im November 2018 konnten die beiden Finanzminister einen gemeinsamen Vorschlag⁶² für ein Eurozonen-Budget unterbreiten. Darin wurde erstmals klar formuliert, dass dieses neue Instrument zwar auf die Mitglieder der Eurozone begrenzt bleiben, aber Teil des MFR sein solle. So könne die Kohärenz aller EU-Politiken gewährleistet und sämtliche 27 Mitgliedstaaten könnten in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Weitere Konkretisierungen folgten in einem deutsch-französischen Non-Paper vom 21. Februar 2019. Darin betonten Paris und Berlin zwar zunächst die besondere Verantwortung der Mitgliedstaaten, ihre öffentliche Verschuldung zu reduzieren und damit einer weiteren Wirtschaftskrise vorzubeugen. Zugleich aber unterstrichen die deutsche und die französische Regierung, dass Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit in der Eurozone gesteigert werden müssten. Deshalb plädierten sie dafür, nationale Anstrengun-

54 Peter Becker, *Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union. Europäisierung ohne Souveränitätsverlust*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2014 (SWP-Studie 19/2014).

55 Peter Becker, *Die EU auf dem Weg in eine »Transferunion«? Ein Beitrag zur Entdramatisierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2018 (SWP-Studie 8/2018).

56 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank. Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan*, COM(2017) 821 final, Brüssel, 6.12.2017.

57 Europäisches Parlament, *Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020*, Entschließung vom 14. März 2018, P8_TA-PROV(2018)0075, Straßburg, 14.3.2018, Ziffer 11ff.

58 *Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Brüssel, Dezember 2016, <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf>.

59 Peter Ludlow, »June 28 – 29: Migration Policy, Security and Defence, Economic Policy, Brexit and the Future of the Euro«, *EuroComment* (European Council Briefing Note 2018/4), S. 41ff.

60 So beispielsweise das Positionspapier der rumänischen Regierung: *Preparing for the Post 2020 Multiannual Financial Framework (MFF) – Romanian Preliminary Position*, Bukarest, Dezember 2017.

61 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern*, Berlin, 19.6.2018.

62 *Proposal on the Architecture of a Eurozone Budget within the Framework of the European Union*, deutsch-französisches Non-Paper, 16.11.2018.

gen zu Strukturreformen und für öffentliche Investitionen zu unterstützen, und zwar aus einem »Eurozone budgetary instrument as part of the EU budget«. ⁶³ Obgleich dieses neue Instrument Teil der EU-Rechtsgemeinschaft bleiben und auf einer Rechtsgrundlage des EU-Primärrechts verabschiedet werden soll, fordern Frankreich und Deutschland, dass nur die Eurozonen-Mitglieder über die Nutzung des Instruments entscheiden sollen.

Die Reaktionen aus anderen Mitgliedstaaten auf die Vorschläge der Kommission und die deutsch-französische Initiative waren von Beginn an skeptisch bis ablehnend. Beim Eurozonen-Gipfel im Dezember 2018 kämpfte die Hanse-Gruppe mit der niederländischen Regierung als Motor weiterhin dafür, finanzielle Ausstattung und Anwendungsbereich des vorgeschlagenen haushaltspolitischen Instrumentariums für die Eurozone zu begrenzen.

In der Erklärung des Eurozonen-Gipfels vom 14. Dezember 2018 wurde schließlich festgehalten, dass die Verhandlungen über Merkmale des Haushaltsinstruments für die Eurozone im Juni 2019 abgeschlossen werden sollen. Allerdings soll über die Finanzausstattung des Instruments in den MFR-Verhandlungen entschieden werden, die wiederum erst im Herbst 2019 in eine Einigung münden sollen. ⁶⁴ Entscheidend aus niederländischem Blickwinkel ist wohl, dass das Haushaltsinstrument »unter Wahrung der Kohärenz mit anderen EU-Politiken Teil des EU-Haushalts« etabliert und »für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet« verwendet werden soll statt zur konjunkturpolitischen Abfederung und Stabilisierung. »Das Instrument wird nach dem in den Verträgen festgelegten Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage des einschlägigen Kommissionsvorschlags, der erforderlichenfalls zu ändern ist, angenommen«, so die Staats- und Regierungschefs der Eurozone. ⁶⁵

Hiermit nahm der Eurozonen-Gipfel Bezug auf zwei Legislativvorschläge, welche die Kommission in ihrem MFR-Paket am 31. Mai 2018 unterbreitet hatte, nämlich eine Investitionsstabilisierungsfunktion und ein Reformhilfeprogramm. Mit ihnen sucht sie einen

Mittelweg zwischen den widerstreitenden Interessen und Positionen, die über Volumen, Finanzierung, Aufgaben und Ziele der neuen Instrumente bestehen.

Um asymmetrische Schocks in der Eurozone abzumildern, plädiert die Kommission für eine begrenzte Investitionsstabilisierungsfunktion. ⁶⁶ Sie soll Darlehen finanzieren, um öffentliche Investitionen zu sichern, und könnte begrenzte Zinszuschüsse an besonders betroffene Mitgliedstaaten ausgeben. Allerdings müssten die unterstützten Mitgliedstaaten die fiskalpolitischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Europäischen Semesters beachten und eine solide Steuerpolitik verfolgen. Die Obergrenze für Darlehen soll bei 30 Milliarden Euro liegen. Finanziert werden soll der Zinszuschuss aus nationalen Beiträgen und den sogenannten Seigniorage-Gewinnen, also den Zinsgewinnen der Europäischen Zentralbank bei der Ausgabe von Euro-Banknoten. Zwar will die Kommission eine antizyklische Finanzpolitik fördern, indem sie hilft, öffentliche Investitionen in Krisenfällen aufrechtzuerhalten. Diese Investitionshilfen sollen indes nicht unkonditioniert oder als ungebundene Finanztransfers angeboten werden. Die Investitionsstabilisierungsfunktion soll Teil des MFR sein, aber nicht dessen strikte Obergrenzen einhalten müssen. Die Kommission sieht also keine Notwendigkeit, neue Institutionen für die Eurozone zu schaffen, um wirksame Instrumente makroökonomischer Stabilisierung anbieten zu können. Darüber hinaus sagt sie den Skeptikern zu, dieses Hilfsinstrument nur auf der Basis klar definierter Auslöse- und strenger Anspruchskriterien anzuwenden.

Auch der Vorschlag für ein zweites Instrument zur Stabilisierung der Eurozone, das Reformhilfeprogramm ⁶⁷, ist gegenüber Frankreichs ursprünglichen Forderungen deutlich bescheidener und im Anwendungsbereich begrenzt. Dieses Anreiz- und Unterstützungsprogramm soll auf ein Gesamtvolumen von 25 Milliarden Euro beschränkt und für nationale Strukturreformen in den Mitgliedstaaten genutzt werden. Die vorgeschlagenen finanziellen

⁶³ Eurozone Budgetary Instrument – Possible Ways Forward after the December 2018 Summit, deutsch-französisches Non-Paper, 21.2.2019.

⁶⁴ Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates (13. und 14. Dezember 2018) [wie Fn. 33], Ziffer 1.

⁶⁵ Europäischer Rat, Tagung des Euro-Gipfels (14. Dezember 2018) – Erklärung, Brüssel, 14.12.2018, Ziffer 4.

⁶⁶ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion, COM(2018) 387 final, Brüssel, 31.5.2018.

⁶⁷ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms, COM(2018) 391 final, Brüssel, 31.5.2018.

und technischen Hilfen sollen an die länderspezifischen Reformempfehlungen des Europäischen Semesters gekoppelt, also ebenfalls konditioniert werden.

Zu den grundsätzlichen institutionellen Fragen vertritt die Kommission eine eindeutige Haltung. Sie befürwortet neue, aber finanziell limitierte Instrumente innerhalb der Strukturen der EU-27 und des gemeinsamen Finanzrahmens. Anders als Frankreich mit seinen weitreichenden Vorstellungen agiert die Kommission mit ihren Vorschlägen eher reserviert und vorsichtig. Klar ist aber, dass diese die Grundlage weiterer Verhandlungen über Ausstattung und Anwendungsbereich der neu zu schaffenden Instrumente bilden.

Eine neue Sicherheits- und Verteidigungsunion

Die Instabilität des internationalen Umfelds und die neuen Sicherheitsbedrohungen in Europa veranlassen die Europäische Kommission, den Auf- und Ausbau eines neuen europäischen Politikfeldes vorzuschlagen, einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sie nimmt damit Bezug auf die Erklärung von Rom vom 25. März 2017.⁶⁸ Darin hatten die Staats- und Regierungschefs der EU-27 sowie die Präsidenten der EU-Organe für ein sicheres und geschütztes Europa geworben und »eine stärker wettbewerbsfähige und integrierte Verteidigungsindustrie« gefordert.

Bereits im November 2016 hatte die Kommission in ihrem Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan verstärkte verteidigungspolitische Zusammenarbeit und Investitionen in strategische Rüstungsprojekte angemahnt, »um mit den Verteidigungsausgaben möglichst viel möglichst effizient zu erreichen«.⁶⁹ Zugleich betonte sie den europäischen Mehrwert gemeinsamer Anstrengungen der Mitgliedstaaten und eines integrierten europäischen Verteidigungsmarkts. »Um gemeinsame Verteidigungsfähigkeiten aufbauen zu können, bedarf es einer stärkeren Solidarität, unter anderem durch Einbeziehung des EU-Haushalts«, so die Kommission.⁷⁰ Sie schlug vor, einen europäischen Verteidigungsfonds zu schaffen,

der am 7. Juni 2017 eingerichtet wurde. Er verfügt über zwei rechtlich getrennte Komponenten, zum einen für die gemeinsame Finanzierung der Forschung, zum anderen für die gemeinsame Entwicklung und den Erwerb von Verteidigungsfähigkeiten. In ihrer Mitteilung vom Juni 2017 empfahl die Kommission einen »Kurswechsel, der zu einer engeren Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich in Europa führen soll«⁷¹ und dann auch bewirken sollte, dass neue Finanzinstrumente im Zuge des MFR 2021 – 2027 geschaffen werden.

Durch die am 13. Juni 2018 vorgeschlagene Verordnung sollen die beiden Komponenten in einem einzigen Verteidigungsfonds aufgehen, der mit einem Gesamtvolumen von 13 Milliarden Euro zudem deutlich aufgestockt werden soll. Vorgesehen sind 4,1 Milliarden Fördergelder für das »Forschungsfenster« sowie 8,9 Milliarden für das »Kapazitätenfenster«, also für die Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern sowie rüstungsrelevanten Technologien und Produkten. Der Verteidigungsfonds soll gemeinsame rüstungspolitische Forschungs- und Entwicklungsprojekte anschieben, auf diese Weise die »Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung« fördern und damit »zur strategischen Autonomie« der EU beitragen.⁷² Für diese Ziele soll der Fonds auch verteidigungspolitische Rüstungsprojekte im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) unterstützen.

Mit ihrem Vorschlag versucht die Kommission, die zunächst auf die Formen dieser strukturierten Zusammenarbeit begrenzten Ansätze verteidigungs- und rüstungspolitischer Zusammenarbeit innerhalb der EU auszubauen und die eigene Rolle in diesem Politikbereich zu festigen. Insgesamt scheinen diese Initiativen erste Schritte zu einer Europäisierung und Supranationalisierung dieses Bereichs zu sein. Trotz großer Steigerungsraten für das neue Politikfeld sind die vorgeschlagenen Ausgaben jedoch noch gering, verglichen mit anderen Ausgabeprioritäten des MFR oder mit nationalen Verteidigungshaushalten.

⁶⁸ Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Erklärung von Rom, Rom, 25.3.2017.

⁶⁹ Europäische Kommission, *Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan*, KOM(2016) 950 final, Brüssel, 30.11.2016, S. 3.

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ Europäische Kommission, *Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds*, COM(2017) 295 final, Brüssel, 7.6.2017, S. 21.

⁷² Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds*, COM(2018) 476 final, Brüssel, 13.6.2018.

Ein neuer Rechtsstaatsmechanismus

Für große Aufregung bei einigen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die bislang in den Genuss hoher Fördersummen aus dem EU-Budget gekommen waren, sorgte der Vorschlag der Kommission, einen neuen Rechtsstaatsmechanismus zum Schutz des EU-Haushalts zu schaffen.⁷³ Mit ihrem Bestreben, die ordnungsgemäße Verwendung europäischer Gelder mit dem Maßstab der Rechtsstaatlichkeit zu messen, reagierte die Kommission auf den Druck vor allem aus westeuropäischen Mitgliedstaaten, eine »politische Konditionalität« für den Bezug europäischer Fördergelder einzuführen. Das Europäische Parlament hatte in seiner Entschließung vom 14. März 2018 die Kommission aufgefordert, »ein Verfahren vorzuschlagen, durch das Mitgliedstaaten, die den in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Werten nicht gerecht werden, finanzielle Konsequenzen auferlegt werden können«.⁷⁴

Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten soll zur Voraussetzung korrekter Haushaltsführung werden.

Die Kommission macht sich für einen restriktiven Sanktionsmechanismus stark, der grundsätzlich für alle Fördergelder aus dem EU-Haushalt gilt. Sie begründet dies damit, dass die Beachtung des Rechtsstaatsprinzips und der Gewaltenteilung, eine rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebung, eine unabhängige Justiz und die Garantie von Rechtssicherheit Grundvoraussetzungen für den Schutz finanzieller Interessen der EU sind. Sind diese Voraussetzungen in einem Mitgliedstaat in Frage gestellt, soll die Kommission vorschlagen können, die Auszahlung europäischer Fördergelder zu stoppen. Die endgültige Entscheidung darüber, ob einem Land wegen systematischer Schwächung der Justiz Gelder entzogen werden können, soll dann aber der Rat mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit

treffen.⁷⁵ Im Unterschied zu den bestehenden Ex-ante-Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik soll die neue Rechtsstaatskonditionalität jederzeit, also auch ex post, anwendbar sein. Auf diese Weise soll die EU in die Lage versetzt werden, auf politische Veränderungen in den Mitgliedstaaten zu reagieren. Allerdings sollen Sanktionen nicht gegen Endempfänger europäischer Fördergelder verhängt werden, wie zum Beispiel Erasmus-Studenten, sondern nur gegen staatliche Stellen desjenigen EU-Landes, das sich nicht an das Rechtsstaatsprinzip hält. In der Praxis könnte dies bedeuten, dass vornehmlich die kohäsionspolitischen Programme und die Förderung aus den Strukturfonds betroffen sind. Anders als das Verfahren nach Artikel 7 EUV zur Aussetzung von Rechten eines Mitgliedstaates würde dieses neue Prozedere es ermöglichen, Verstöße gegen rechtsstaatliche Grundsätze deutlich schneller, einfacher und wirkungsvoller zu sanktionieren.

Dieser Mechanismus scheint das Ergebnis der schwierigen Suche gewesen zu sein, ein politisches Instrument mit hoher symbolischer Wirkung zu entwickeln, ohne es allzu offensichtlich auf einzelne Mitgliedstaaten anzuwenden. Dennoch ist die Stoßrichtung gegen Polen und Ungarn nicht zu übersehen, die auch einem Verfahren wegen schwerwiegender Verletzung der europäischen Grundwerte gemäß Artikel 7 des Vertrags von Lissabon unterliegen. Deshalb ist die Wahl der Rechtsgrundlage für diesen Verordnungsvorschlag, nämlich Artikel 322 AEUV zur Verabschiedung der Haushaltsordnung der EU, besonders bedeutsam, denn danach können haushaltsrechtliche Vorschriften in Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat geändert werden.

Allerdings ist gerade diese Rechtsgrundlage höchst umstritten. In einem Gutachten weist der Juristische Dienst des Rates darauf hin, dass der Verordnungsentwurf der Kommission in seiner funktionalen Zielrichtung sehr nahe an den Zielen des Verfahrens nach Artikel 7 liege und weniger eindeutig am Schutz des Haushalts der EU orientiert sei. In dem Vorschlag sei nicht ausreichend belegt, inwieweit »generelle Mängel der Rechtsstaatlichkeit« eine korrekte Haushaltsführung und das EU-Budget gefährden könnten. Der Juristische Dienst empfiehlt deshalb, klare und präzise Kriterien zur Feststellung genereller Rechts-

⁷³ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten*, COM(2018) 324 final, Brüssel, 2.5.2018.

⁷⁴ Europäisches Parlament, *Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020* [wie Fn. 57], Ziffer 119.

⁷⁵ Danach gilt ein Ratsbeschluss als angenommen, es sei denn, eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten beschließt innerhalb eines Monats, die Sanktionsvorschläge der Kommission abzuweisen.

staatsmängel in die Verordnung aufzunehmen und darin auch darzulegen, auf welche Weise solche Mängel den EU-Haushalt bedrohen könnten. Polen und Ungarn ihrerseits drängen darauf, eine andere Rechtsgrundlage zu wählen, die eine einstimmige Beschlussfassung aller Mitgliedstaaten und damit ihre Vetomöglichkeiten garantieren könnte.

Neben der erkennbaren inhaltlichen Überlappung mit dem Verfahren nach Artikel 7 EUV und Zweifeln an der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage wird auch kritisiert, dass die Einschätzung der Kommission in diesem Verfahren zu stark aufgewertet werde.⁷⁶ Gerade dies wirft grundsätzliche Fragen auf, denn damit würde die Kommission zum Richter über die bestehenden unterschiedlichen Ausformungen des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten. Diese Aufgabe oblag bislang dem Europäischen Gerichtshof. Zweifellos würde ein solcher Mechanismus die umständlichen Schritte des Verfahrens nach Artikel 7 auflösen und der EU ein praktikableres und erheblich wirksameres Sanktionsinstrumentarium für den Fall an die Hand geben, dass einzelne Mitgliedstaaten gegen die Grundwerte und den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verstoßen.

Für die Verabschiedung einer Verordnung und ihre Praxis wird es entscheidend sein, zuvor die relativ weit und vage gefassten Kriterien aus dem Kommissionsentwurf zu konkretisieren, anhand deren die Verletzung der Rechtsstaatlichkeit und ihre Folgen für eine korrekte Haushaltsführung zu bewerten wären. Andernfalls könnte sich die Verknüpfung spezifisch haushaltsrechtlicher Fragen mit Grundwerten der Europäischen Union als Hemmschuh oder gar Stolperstein erweisen. Noch scheinen die politische Symbolwirkung des Vorschlags und die Unterstützung vornehmlich westeuropäischer Regierungen für die Kommission während der MFR-Verhandlungen schwerer zu wiegen als die tatsächliche Anwendbarkeit.

⁷⁶ Vgl. Europäischer Rechnungshof, »Stellungnahme Nr. 1/2018 (gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV) zu dem Vorschlag vom 2. Mai 2018 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 291, 17.8.2018, S. 1–7.

Die Reform des Eigenmittelsystems und neue Eigenmittel

Was die Einnahmenseite betrifft, bietet der Vorschlag der Kommission, weitere Eigenmittel für die EU zu schaffen, keine wirkliche Neuerung. Schon bei den Verhandlungen zum noch laufenden MFR 2014–2020 hatte die Kommission für neue Eigenmittel geworben und konkrete Vorschläge ausgearbeitet. Das Europäische Parlament verlangt ebenfalls regelmäßig, zusätzliche Eigenmittel zu generieren, um den EU-Haushalt zu finanzieren. Auch auf Drängen des Parlaments wurde im Februar 2014 die Hochrangige Gruppe Eigenmittel (High Level Group on Own Resources, HLGOR) unter Leitung des ehemaligen EU-Kommissars und einstigen italienischen Ministerpräsidenten Mario Monti eingesetzt, die das Eigenmittelsystem überprüfen sollte. In ihrem Abschlussbericht plädierte die Gruppe auch dafür, neue Eigenmittelquellen zu erschließen, die sowohl den EU-Haushalt mitfinanzieren als auch politische Lenkungswirkung entfalten sollten.⁷⁷

Der Vorschlag der Kommission, das Eigenmittelsystem zu modernisieren, die Finanzierungsquellen mit neuen Eigenmitteln zu diversifizieren und sukzessive alle Rabatte und Sonderregelungen abzuschaffen, ist keine wirklich neue Initiative. Allerdings deutet einiges darauf hin, dass die Allianz der Befürworter solcher Reformen diesmal größer ist als bei früheren MFR-Verhandlungen. Ungewöhnlich ist auch eine Reihe administrativer Vorschläge, die auf den ersten Blick weniger bedeutsam sind, aber tiefgreifende Änderungen bewirken könnten.

Die Streichung von Sonderregelungen

Mit dem Austritt des VK aus der EU entfallen der britische Beitragsrabatt und folgerichtig auch die Sonderregelungen zugunsten Deutschlands, Österreichs, Schwedens und der Niederlande zur Finanzierung des britischen Rabatts. Damit wächst der politische Druck, sich sämtlicher Rabatte und Sonderregelungen zu entledigen. Nach dem Brexit wird es erheblich schwieriger sein, sie zu begründen und politisch zu legitimieren. Nicht ohne Grund spricht Haushaltskommissar Oettinger häufig vom britischen Beitragsrabatt als der »Mutter aller Rabatte« und von der einmaligen Chance, nun ein transparentes und gerechtes Finanzierungssystem zu etablieren.

⁷⁷ *Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources* [wie Fn. 58].

Fallen die Sonderregelungen weg, wird dies die Frage der gerechten Lastenteilung im Kreis der Nettozahler aufwerfen. Derzeit profitieren Deutschland, die Niederlande und Schweden von auf 0,15 Prozent verringerten Abrufsätzen für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel an den EU-Haushalt anstelle von 0,3 Prozent, die für alle anderen Mitgliedstaaten gelten.⁷⁸ Darüber hinaus konnten Österreich, Dänemark, Schweden und die Niederlande Pauschalabzüge auf ihre BNE-bezogenen Beiträge in unterschiedlicher Höhe aushandeln.⁷⁹ Neben dem britischen Beitragsrabatt haben sich also im Laufe der Entwicklung des Eigenmittelsystems seit 1984 etliche Rabatt- und Sonderregelungen zugunsten einiger Mitgliedstaaten herausgebildet. Diese Regelungen wurden sukzessive geschaffen, um eine gemessen in Nettosalen als unfair verstandene Verteilung der Finanzierungslasten des EU-Haushalts auszugleichen. Werden all diese Regeln gestrichen, wird der Verteilungskonflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern sowie zwischen großen und kleineren Nettozahlern erneut aufbrechen. Folglich wird es darauf ankommen, eine neue Balance zu finden. Zumindest einige Nettozahler – die Niederlande, Schweden, Österreich, Dänemark, aber auch Deutschland – drängen auf eine solche Lösung und einen neuen Kompromiss.

Die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze

Von besonderer Bedeutung ist der Vorschlag der Kommission, die Eigenmittelobergrenze des MFR anzuheben, um die Marge für unvorhergesehene Ausgaben zwischen dieser Grenze und den im MFR eingeplanten Zahlungsverpflichtungen auszuweiten. Zuletzt wurde die Obergrenze Anfang der 1990er Jahre im Zuge der Verhandlungen über den zweiten mehrjährigen Finanzrahmen erhöht. Derzeit liegt die Eigenmittelobergrenze für Zahlungsermächtigungen bei 1,2 Prozent und für Verpflichtungsermächtigungen bei 1,29 Prozent des EU-BNE; die beiden Ober-

grenzen sollen auf 1,29 Prozent bzw. 1,35 Prozent des BNE der EU-27 heraufgesetzt werden.

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union wird sich deren BNE um rund 15 Prozent reduzieren. Weil die Obergrenzen des MFR prozentual in Relation zum EU-BNE festgelegt werden, sinken sie künftig in nominalen Ansätzen automatisch. Durch den Brexit werde sich die Eigenmittelobergrenze demzufolge um etwa 16 Prozent verringern, schätzt die Kommission. Die Marge zwischen den Haushaltsansätzen für die EU-Zahlungsverpflichtungen auf der Ausgabenseite und der Obergrenze schrumpft zwangsläufig, wenn das MFR-Gesamtvolumen in nominalen Ansätzen ungefähr auf dem gegenwärtigen Niveau verharrt oder sogar durch die Aufnahme des Europäischen Entwicklungsfonds in den MFR angehoben wird und wenn die Eigenmittelobergrenze unverändert bei 1,2 Prozent des EU-BNE bleibt. Damit würden die Flexibilitätsspielräume der EU spürbar kleiner. Das könnte zur Folge haben, dass die Margen in Krisenfällen nicht ausreichen würden, um die Ausgaben der EU ohne langwierige Anpassung der Eigenmittelobergrenze zu bestreiten. Eine gewisse Spanne werde aber laut der Kommission benötigt, um außerhalb des MFR Flexibilitätsinstrumente angemessen fortführen und neue Instrumente etablieren zu können. Auch müsse nach Auffassung der Kommission genug finanzieller Spielraum für jene zuletzt verstärkt genutzten haushaltspolitischen Finanzierungsinstrumente vorhanden sein, mit denen finanzielle Verbindlichkeiten in Form von Darlehen und Finanzierungsfazilitäten abgedeckt werden. Gerade wenn solche neuen Finanzierungsinstrumente stärker zur Stabilisierung der Eurozone genutzt werden sollten, müsse gewährleistet sein, dass die EU »auch in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs« ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann.⁸⁰

Die vorgeschlagene Erhöhung der Eigenmittelobergrenze würde nicht bedeuten, dass die Mitgliedstaaten der EU zusätzliche Finanzressourcen zur Verfügung stellen müssen. Der Gesamtumfang des MFR wird in den Verhandlungen bestimmt, in denen die finanzielle Ausstattung für die EU-Ausgaben- und Förderprogramme festgelegt wird. Allerdings würde eine Heraufsetzung der Eigenmittelobergrenze bewirken, dass sich der Finanzspielraum für die Flexibilitätsinstrumente der EU außerhalb der festen

⁷⁸ »Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (2014/335/EU, Euratom)«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L168/105, 7.6.2014, Artikel 2, Ziffer 4.

⁷⁹ Ebd., Ziffer 5: Gemäß dem geltenden Eigenmittelbeschluss werden die jährlichen BNE-Beiträge Dänemarks um 130 Millionen, der Niederlande um 695 Millionen und Schwedens um 185 Millionen Euro gesenkt. Der jährliche BNE-Betrag Österreichs wurde zunächst im Jahr 2014 um 30 Millionen, 2015 um 20 Millionen und 2016 um 10 Millionen Euro verringert.

⁸⁰ Europäische Kommission, *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt* [wie Fn. 2], S. 13.

Grenzen des MFR vergrößert. Damit stiege die Reaktionsfähigkeit der EU für den Fall, dass unvorhergesehene Herausforderungen auftauchen oder Ausgaben nötig werden, die nicht im MFR berücksichtigt und eingeplant waren.

Die horizontale Frage der Haushaltsflexibilität

Kein gänzlich neues Thema, aber in seiner Gewichtung ungewöhnlich ist die Forderung, die europäische Haushaltspolitik deutlich flexibler zu gestalten. In ihrem MFR-Vorschlag 2021–2027 verlangt die Europäische Kommission einen flexibleren und agileren Haushalt: Notwendig seien »mehr Flexibilität in und zwischen den Programmen, eine Stärkung der Krisenmanagementinstrumente und die Einrichtung einer neuen ›Unionsreserve‹ für unvorhergesehene Ereignisse und Notsituationen in Bereichen wie Sicherheit und Migration«. ⁸¹ Bis heute werden die Rubriken des MFR und deren finanzielle Ausstattung zu Beginn für die gesamte Laufzeit des Finanzrahmens und weitgehend unabhängig von den Entwicklungen des politischen Umfelds festgeschrieben. Diese Festlegung der politischen und fiskalischen Prioritäten kann nur im Konsens aller Mitgliedstaaten und Organe der EU verändert und neuen Bedingungen angepasst werden. Bereits in ihrem Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen ⁸² vom 28. Juni 2017 hatte die Kommission zusätzliche Anstrengungen und neue Elemente verlangt, um mehr haushaltspolitische Flexibilität zu gewinnen. In ihrem Beitrag zum informellen Treffen des Europäischen Rats am 23. Februar 2018 betonte sie ebenfalls, wie wichtig und dringlich dies sei: »[Flexibilität] wird ein entscheidender Faktor für die Anpassung an neue Erfordernisse und instabile geopolitische und innereuropäische Gegebenheiten sein.« ⁸³ Auch das Europäische Parlament äußerte sich in seiner Entschließung vom 14. März 2018 in diesem Sinne und sprach sich dafür aus, Flexibilitätsinstrumente zu stärken. ⁸⁴

⁸¹ Ebd., S. 4.

⁸² Europäische Kommission, *Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen*, KOM(2017) 358, Brüssel, 28.6.2017.

⁸³ Europäische Kommission, *Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt*, COM(2018) 98 final, Brüssel, 14.2.2018, S. 19.

⁸⁴ Europäisches Parlament, *Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020. Entschließung des*

Der MFR soll mit neuen Instrumenten flexibler werden und so die Reaktionsfähigkeit der EU in Krisen stärken.

Versuche, den EU-Haushalt flexibler zu machen, sind so alt wie der MFR selbst. Seit der Finanziellen Vorausschau für die Jahre 1988–1992, auch als Delors-Paket I bekannt, wurden sukzessive verschiedene Flexibilitätselemente in den Finanzrahmen eingefügt, wie 1999 ein gesondertes Flexibilitätsinstrument und 2002 ein Solidaritätsfonds sowie Revisionsklauseln. Auch der derzeitige MFR 2014–2020 enthält Instrumente, damit »die Union auf bestimmte unvorhergesehene Ereignisse reagieren kann oder genau definierte Ausgaben, die die Obergrenzen einer oder mehrerer Rubriken des MFR übersteigen würden, finanziert werden können«. ⁸⁵ Dazu gehören Globalmargen für Zahlungen und für Verpflichtungsermächtigungen, ein Flexibilitätsinstrument, das Mittel für spezifische Ausgaben bereitstellt, die Soforthilfereserve zur Finanzierung spezifischer humanitärer Hilfe und ziviler Kriseneinsätze in Nicht-EU-Ländern, der Solidaritätsfonds zur Bereitstellung von Finanzhilfen nach einer Katastrophe größeren Ausmaßes in einem Mitgliedstaat und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung. ⁸⁶ Einige dieser Instrumente, etwa der Globalisierungsfonds und das Flexibilitätsinstrument für spezifische Ausgaben, werden für Sonderausgaben genutzt, die nicht im Rahmen der festgelegten Obergrenzen geplant werden können, und werden deshalb außerhalb der Beschränkungen des MFR geführt. Zu diesen vereinbarten Instrumenten kamen seit 2011 einige Kriseninstrumente zur Stabilisierung der Eurozone hinzu, wie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Ebenfalls eingeführt wurden regionale Treuhandfonds für

Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 [wie Fn. 21], Ziffer 26ff.

⁸⁵ »Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 347, 20.12.2013, S. 884–891 (884).

⁸⁶ Siehe Eulalia Rubio, *The Next Multiannual Financial Framework (MFF) and Its Flexibility*, Brüssel: Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, November 2017; Jorge Núñez Ferrer u.a., *Study on the Potential and Limitations of Reforming the Financing of the EU Budget*, Brüssel, Juni 2016.

besondere außenpolitische Aufgaben, etwa die Not-
hilfefonds für Afrika und für den Friedensprozess in
Kolumbien, sowie der Madad-Treuhandfonds für euro-
päische Hilfsleistungen als Antwort auf die Folgen des
syrischen Bürgerkriegs in der Region.⁸⁷ Hinzu kamen
Fonds zur Finanzierung von Maßnahmen im Zuge
der sogenannten Flüchtlingskrise, wie der Fonds für
Flüchtlinge in der Türkei.⁸⁸

Gerade die Erfahrungen mit dem aktuellen MFR,
dessen geringe Anpassungsfähigkeit sowie die finan-
ziell unzureichend ausgestatteten Flexibilitätsmargen
hatten deutlich gemacht, dass es zusätzlicher Instru-
mente und Spielräume bedurfte. Die Flexibilität des
Unionshaushalts sei auf eine harte Probe gestellt wor-
den, stellte die Kommission fest.⁸⁹ In ihrem Reflexions-
papier zur Zukunft der EU-Finzen räumte sie ein:
»Diese erweiterte Finanzarchitektur hat es der Union
zwar ermöglicht, zusätzliche Mittel zu mobilisieren,
hat aber zur Komplexität der EU-Finzen beigetra-
gen.«⁹⁰

Mittlerweile herrscht weitgehend Einigkeit unter
den Akteuren bei den MFR-Verhandlungen, dass mehr
Haushaltsflexibilität unabdingbar ist. Umstritten
sind der Weg dorthin und die Instrumente, die dazu
dienen sollen.

In erster Linie sind die Mitgliedstaaten daran inter-
essiert, Vorhersehbarkeit und Verbindlichkeit des
MFR nicht aufzuweichen oder gar in Frage zu stellen.
Sie versuchen deshalb in der Regel, die Instrumente
finanziell nicht allzu üppig auszustatten und zudem
ihre Nutzung einzuschränken, indem die potentiellen
Anwendungsbereiche inhaltlich detailliert festgelegt
werden.

Die Kommission schlägt nun Veränderungen vor,
die Struktur und Aufbau des MFR ebenso betreffen
wie administrativ-technische Fragen bei Ausgaben-
rubriken und -programmen sowie die finanzielle Aus-
stattung von Margen und Obergrenzen. Sie möchte

87 Richard Crowe, »The European Budgetary Galaxy«, in:
European Constitutional Law Review, 13 (2017) 3, S. 428 – 452.

88 Sergio Carrera u.a., *Oversight and Management of the EU
Trust Funds. Democratic Accountability Challenges and Promising
Practices*, Brüssel: Policy Department for Budgetary Affairs,
Directorate General for Internal Policies of the Union, Mai
2018.

89 Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung
des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die
Jahre 2021 bis 2027*, COM(2018) 322 final, Brüssel, 2.5.2018,
S. 3.

90 Europäische Kommission, *Reflexionspapier über die Zukunft
der EU-Finzen* [wie Fn. 82], S. 9.

sowohl neue Instrumente schaffen als auch bestehen-
de ausweiten und anders gestalten. Erreichen will
sie damit mehr Flexibilität zwischen und in den Pro-
grammen sowie zwischen den Rubriken und während
der Laufzeit des MFR.

Neu ist die vorgeschlagene »Unionsreserve«,⁹¹ die
sich aus nicht genutzten Verpflichtungsermächtigun-
gen unterhalb der MFR-Obergrenzen speisen soll.
Diese Ermächtigungen sollen auf das nächste Haus-
haltsjahr übertragen werden können, um Finanz-
spielräume maximal auszuschöpfen. »Eine solche
Unionsreserve wäre ein starkes neues Instrument,
mit dem die Union auf unvorhergesehene Ereignisse
und Krisensituationen in Bereichen wie Sicherheit
und Migration reagieren könnte«, begründet die Kom-
mission ihren Vorschlag.⁹² Auch der Gesamtspielraum
für Zahlungen soll ausgedehnt werden. Im derzeitigen
MFR 2014–2020 können nicht genutzte Zahlungs-
ermächtigungen während der letzten drei Jahre der
laufenden MFR-Periode nur in begrenztem Umfang
auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.
Diese Begrenzung soll künftig entfallen.

Gesonderte Margen und Flexibilitätsinstrumente,
die außerhalb der engen Obergrenzen des MFR ge-
führt werden, sollen aufgestockt und ihre Nutzungs-
möglichkeiten ausgeweitet werden. Das gilt etwa
für den Solidaritätsfonds, die Reserve für Soforthilfen
und das Flexibilitätsinstrument. In Zukunft soll es
den Mitgliedstaaten erleichtert werden, Mittel zwi-
schen Förderpolitiken und -programmen umzuschich-
ten und damit von Mittelansätzen des MFR abzuwei-
chen.

Zusätzliche Möglichkeiten für Anpassung und Um-
schichtungen finden sich auch innerhalb einzelner
Ausgabenprogramme, besonders bei den europäi-
schen Strukturfonds und der zweiten Säule der GAP.
Da zugleich die Zahl der spezifischen Ausgabenpro-
gramme von 58 auf 37 reduziert werden soll und sich
dadurch das Finanzvolumen der einzelnen Program-
me erhöhen wird, steigt automatisch auch der Betrag
möglicher Abweichungen von den Vorgaben des MFR.

Mit weitergefassten Zielvorgaben und Förderprio-
ritäten innerhalb der Programme werden die Förder-
politiken ohnehin flexibler, denn dies bietet den
Empfängern europäischer Fördergelder grundsätzlich

91 Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung
des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die
Jahre 2021 bis 2027* [wie Fn. 89], Ziffer 12.

92 Europäische Kommission, *Ein moderner Haushalt für eine
Union, die schützt, stärkt und verteidigt* [wie Fn. 2], S. 29.

größere Freiräume, spezifische Bedarfe zu definieren und eigene Prioritäten festzulegen. So wurden aus den bisher 11 thematischen Zielen der europäischen Kohäsionspolitik fünf sehr grundsätzliche Politikziele.⁹³ Inwieweit die Kommission diese Freiräume bei der praktischen Umsetzung in den Regionen auch wirklich gewähren wird, bleibt jedoch abzuwarten und wird sich erst bei den Planungen und Vorarbeiten für die nächste Förderperiode zeigen.

Nicht abgeflossene EU-Gelder sollen im Unionshaushalt verbleiben und für andere Aufgaben verwendet werden können.

Mit diesen Vorschlägen strebt die Kommission an, die Ressourcen maximal auszuschöpfen, welche die Mitgliedstaaten der EU während der MFR-Verhandlungen zubilligten. Nicht abgeflossene Mittel sollen im Unionshaushalt verbleiben und für andere Aufgaben verwendet werden können. Zurzeit werden diese Mittel den Mitgliedstaaten zurückgegeben oder mit ihren Zahlungen an den EU-Haushalt verrechnet. Die Kommission will die Mitgliedstaaten also beim Wort nehmen und die prinzipiell zugesagten Finanzmittel auch dann nutzen können, wenn das ursprüngliche Ziel der Ausgabenplanung sich verändert hat oder entfallen ist. Künftig soll das Geld leichter für aktuelle Aufgaben auf der politischen Tagesordnung verwandt werden können. Innerhalb der großen Ausgabenblöcke, bei denen die Mitgliedstaaten auf die verbindliche Zuweisung der Fördergelder aus dem EU-Haushalt zu Beginn der Laufzeit des MFR bestehen, will die Kommission die inhaltliche und funktionale Flexibilität bei der Gestaltung der jeweiligen Förderpolitik ausweiten. Zwar sollen die finanzielle Ausstattung der Politiken und die Zuordnung zu den Mitgliedstaaten unverändert bleiben. Förderziele und Schwerpunkte jedoch könnten veränderten Rahmenbedingungen und neuen Herausforderungen zumindest in gewissem Maße angepasst werden.

⁹³ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa*, COM(2018) 375 final, Straßburg, 29.5.2018, Artikel 4.

Veränderungen im Prozessablauf

Die Parallelität von MFR- und Personalentscheidungen

Die aktuellen MFR-Verhandlungen werden vor dem Hintergrund geführt, dass im Jahr 2019 nach den Wahlen zum Europäischen Parlament sowohl die internen Strukturen des Europäischen Parlaments und der neu zu bildenden Europäischen Kommission etabliert als auch die Leitungspositionen der EU-Organe neu besetzt werden müssen. Nachdem der derzeitige Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, frühzeitig mitgeteilt hat, dass er keine weitere Amtszeit anstreben wird, müssen neben den Kommissaren und Kommissarinnen aus den Mitgliedstaaten auch ein neuer Präsident oder eine neue Präsidentin für die Kommission bestimmt werden.

Darüber hinaus müssen je ein Nachfolger oder eine Nachfolgerin für den Präsidenten des Europäischen Rats, Donald Tusk, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, und den Präsidenten der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, gefunden werden. Neben dem MFR wird also ein großes Personalpaket zur Entscheidung anstehen. Eine solche Kongruenz von institutioneller und personeller Zwischenphase hat es in den früheren fünf Verhandlungsprozessen über einen mehrjährigen Finanzrahmen noch nicht gegeben.⁹⁴

Die zeitliche Parallelität von Personal- und Haushaltsverhandlungen kann bewirken, dass sich die beiden Verhandlungen gegenseitig blockieren. Die neue Situation könnte die Verhandlungen über den MFR 2021–2027 verzögern und dazu führen, dass der MFR erst 2020 verabschiedet werden kann, wenn alle Leitungspositionen besetzt und die EU-Organe wieder arbeitsfähig sind. Auf der anderen Seite könnte diese bisher unbekannt Situation den Staats- und Regierungschefs zusätzliche Optionen eröffnen und

⁹⁴ Lediglich bei den Verhandlungen über die sogenannte Agenda 2000 in den Jahren 1998/99 gab es eine Überschneidung mit einer Personalfrage. Nachdem die Europäische Kommission mit ihrem Präsidenten Jacques Santer am 15. März 1999 wegen Korruptionsvorwürfen gegen die französische Kommissarin Édith Cresson geschlossen zurückgetreten war, wurde parallel zu den Haushaltsverhandlungen ein Nachfolger für Santer gesucht. Der Europäische Rat am 24./25. März 1999 in Berlin einigte sich dann auf Romano Prodi als neuen Kommissionspräsidenten und auf die Agenda 2000, den Finanzrahmen für die Jahre 2000–2006.

neue Möglichkeiten schaffen, die Zustimmung zu Personalvorschlägen mit finanzieller Kompensation bei den MFR-Verhandlungen zu koppeln.

Erosion der Gruppen und neue Verhandlungsstrukturen

Neu für die Verhandlungen im Rat ist auch, dass die klare Eingruppierung der Mitgliedstaaten in Nettozahler und Nettoempfänger sich aufzuweichen scheint. Es wächst die Gruppe der Mitgliedstaaten, die zu keiner der beiden Kategorien zählen. Zu dieser »neutralen« Gruppe gehören alte nettozahlende Mitgliedstaaten, wie Italien, Belgien und Luxemburg, aber auch Staaten wie Tschechien und Spanien, die im Verhandlungsverlauf und je nach wirtschaftlicher Entwicklung zu Nettozahlern werden könnten.

Zudem bilden sich neue Gruppen, die je nach Verhandlungsaspekt nicht eindeutig den Nettozahlern oder Nettoempfängern zuzuordnen sind. Die sogenannte Hanse-Gruppe, die sich vornehmlich gegen die französisch-deutschen Überlegungen zu einem gesonderten Eurozonen-Budget zusammengefunden hat, umfasst sowohl langjährige Nettozahler, wie die Niederlande und Schweden, als auch Nettoempfänger, wie die baltischen Staaten. In der Gruppe sind Mitglieder der Eurozone ebenso vertreten wie Nichtmitglieder, etwa Schweden und Dänemark.

Weil die Kohärenz der Verhandlungsgruppen schwindet, wächst die Ungewissheit.

Die Auflösung der festen Gruppenzugehörigkeit kann zur Folge haben, dass die eingeübten, aber auch eingefahrenen Verhandlungswege und -prozesse aufbrechen. Auf der anderen Seite führt dieses unklare und unübersichtliche Tableau zu steigender Ungewissheit und damit Unsicherheit bei allen Beteiligten. Infolge der nachlassenden Interessenkongruenz scheint zugleich die Kohärenz der Gruppen zu schwinden und damit auch ihre Verhandlungsmacht. Jedenfalls hat die Gruppe der Nettozahler vor diesen MFR-Verhandlungen keinen gemeinsamen Brief an die Europäische Kommission geschrieben, in dem sie frühzeitig auf ihre Ziele und Forderungen hingewiesen hätten. Im Vorfeld der letzten beiden mehrjährigen Finanzrahmen war dies noch der Fall gewesen.⁹⁵

⁹⁵ In ihrem gemeinsamen Brief vom 18. Dezember 2010 an den Präsidenten der Europäischen Kommission, José

Auch der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wird Konsequenzen für Stärke und Verhandlungsführung der Nettozahler-Gruppe haben. Bei den europäischen Haushaltsverhandlungen positionierte sich das VK traditionell als Anwalt einer Modernisierung des Budgets, das heißt für eine stärkere Förderung der Forschungs- und Innovationspolitiken durch die EU. Zugleich plädierte London stets für deutliche Einsparungen und Kürzungen bei den traditionellen Ausgabenkategorien, besonders in der GAP. Während der Verhandlungsrunden 2005 und 2011 vertrat das VK radikale Positionen. Im Jahr 2005 wollte die britische Regierung einem Kompromiss über den Finanzrahmen 2007–2013 nur zustimmen, wenn zugleich ein umfassender Überprüfungs- und Reformprozess vereinbart würde, bei dem explizit auch eine Reform der GAP geprüft werden sollte. Hierfür war London sogar bereit, den britischen Sonderrabatt zur Disposition zu stellen – der »britische Scheck« im Tausch gegen den »französischen Scheck« in der Landwirtschaft, lautete die damalige britische Forderung. Bei der Verhandlungsrunde im Jahr 2011 zum derzeitigen MFR 2014–2020 legte sich der damalige Premierminister David Cameron frühzeitig auf eine Obergrenze für das Gesamtvolumen des MFR fest: Keinesfalls dürfe dieser die Gesamtsumme für Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 960 Milliarden Euro übersteigen. Diese MFR-Obergrenze konnte Cameron mit Hilfe der anderen Nettozahler auch durchsetzen.

Gerade diese stringente Verhandlungsführung und Argumentation der Briten bei den Haushaltsverhandlungen wird den übrigen Mitgliedern der Nettozahler-Gruppe nun fehlen. Früher hatten die harten britischen Positionen und die Präferenz für Reformen und radikale Einsparungen dafür gesorgt, dass meist nicht die deutschen Interessen als größter Nettozahler im Vordergrund standen, sondern die Forderungen Londons. Deutschlands überwiegend vermittelnde und um Ausgleich bemühte, aber dennoch von eigenen Interessen bestimmte Verhandlungsführung und Positionierung entwickelte sich beinahe automatisch zum Kern einer Kompromisslösung im Streit zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern. Das Fehlen des hartnäckigen, wenig kompromissbereiten

Manuel Barroso, hatten die fünf Staats- und Regierungschefs aus Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Finnland und Großbritannien beispielsweise darauf hingewiesen, dass sie ein MFR-Volumen von 1 Prozent des EU-BNE anstreben. In den Verhandlungen gelang es ihnen, diese reale Kürzung des MFR durchzusetzen.

und teils radikalen britischen Verhandlungsstils wird vor allem die deutsche Verhandlungsführung schwieriger machen.

Allerdings könnte auch der Zusammenhalt unter den »Freunden der Kohäsion«⁹⁶ erodieren, also der Nettoempfänger-Gruppe. Einige Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa müssten möglicherweise größere Einschnitte in der Finanzierung ihrer Strukturfondsprogramme hinnehmen, wenn die von der Kommission vorgeschlagenen neuen Förderkriterien bei den Strukturfonds greifen, vor allem die Berücksichtigung der Aufnahme von Flüchtlingen. Polen und Ungarn rechnen mit Einbußen von mehr als 20 Prozent gegenüber der bisherigen Strukturfondsförderung. Erste Kalkulationen für die südeuropäischen Empfängerländer wie Griechenland und Spanien sowie die später hinzugekommenen Mitgliedstaaten Bulgarien, Rumänien und Kroatien legen dagegen nahe, dass das Volumen ihrer Förderprogramme leicht steigen wird.⁹⁷ Auch diese unterschiedlichen Interessenlagen im Kreis der Nettoempfänger lassen die Kohärenz der Gruppe bröckeln oder machen mehr Anstrengungen nötig, um sie beisammen zu halten.

So zeichnen sich neue Koalitionen ab, mit zum Teil wechselnden Mitgliedern, und je nach Verhandlungsthematik abnehmende Gruppenbindungen. Diese unklaren Konstellationen können neue Ergebnisse hervorbringen, aber auch die Verständigung darauf erschweren. In jedem Fall wird die Verhandlungskonstellation im Kreis der Mitgliedstaaten komplexer und uneindeutiger.

96 Ebenso wie die Nettozahler treffen sich regelmäßig die Vertreter der Länder, die Geld aus den europäischen Strukturfonds erhalten. Zu dieser Gruppe namens »Freunde der Kohäsion« gehören Polen, Ungarn, die baltischen Staaten, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Portugal, Griechenland, Zypern, Malta und Kroatien. Im Vorfeld der Verhandlungen zum MFR 2014 – 2020 hat Polen die inoffizielle Leitung der Gruppe von Spanien übernommen. Wie Irland, das in den 1980er und 1990er Jahren beträchtliche Summen aus den europäischen Strukturfonds erhielt, nimmt auch Spanien nicht mehr an den aktuellen Treffen der »Freunde der Kohäsion« teil.

97 Vgl. Melchior Szczepanik, *Central Europe in the Negotiations of the EU Multiannual Financial Framework*, Warschau: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), 19.9.2018 (PISM-Bulletin Nr. 128).

Weitere Verhandlungen und die Rolle Deutschlands

Szenario zum weiteren Verlauf der Verhandlungen

Mit der Vorlage der Verhandlungsbox hat die österreichische Ratspräsidentschaft den Prozess deutlich beschleunigt und erste Eckpunkte gesetzt. Weitere Themen oder völlig neue Positionen zu den bekannten Konfliktthemen werden kaum noch einzubringen sein – und wenn, dann nur mit hohen politischen Kosten an anderer Stelle. Für die Verhandlungen bedeutet dies, dass nun die bestehenden Streitpunkte bis zu einer Einigung abgearbeitet werden müssen. Einerseits müssen also die Mitgliedstaaten rote Linien für sich definieren. Andererseits geht es darum, Kompromisskorridore zu finden, verschiedene Positionen zu verknüpfen und Paket- oder Kompensationslösungen auszuloten. Es darf bezweifelt werden, dass der rumänische Ratsvorsitz für diese diplomatische Feinarbeit genug Erfahrung und politisches Gewicht besitzt, das Vertrauen der anderen EU-Partner genießt und zugleich in der Lage sein wird, die eigenen nationalen Interessen und innenpolitischen Konflikte zurückzustellen. Zumindest in den Arbeitsgruppen des Rats jedoch könnte die technisch-administrative Arbeit mit Hilfe des Generalsekretariats des Rats und der Dienststellen der Europäischen Kommission so weit wie möglich vorangetrieben werden. Das würde es der finnischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2019 erleichtern, Lösungsoptionen von der Arbeitsebene aufzunehmen und dem Rat zur politischen Absegnung vorzulegen. Finnland scheint bestrebt zu sein, gleich zu Beginn seiner Präsidentschaft eine überarbeitete Verhandlungsbox mit ersten Finanzansätzen zu präsentieren.

Dabei ist das Verhandlungstempo, verbunden mit dem Gespür für einen günstigen Zeitpunkt für einen Kompromiss, ein wichtiges taktisches Instrument. Der Druck auf die Nettoempfänger, einen Kompromiss zu schließen, wächst mit der Gefahr, dass Verzögerungen in den Verhandlungen den Fluss der Fördermittel

aus dem EU-Haushalt unterbrechen. Auch die letzten Verhandlungen über den MFR 2014–2020 und jene über die neuen Rechtsgrundlagen für die neuen Förderinstrumente wurden damals erst wenige Tage vor dem Ende der MFR-Laufzeit abgeschlossen. Verläuft der aktuelle Prozess ähnlich schleppend, könnte dies bedeuten, dass die Verhandlungen im Jahr 2020 unter kroatischer und deutscher Ratspräsidentschaft geführt und abgeschlossen werden müssten. Einige Länder, die Fördergelder aus den europäischen Strukturfonds erhalten, spekulieren darauf, dass Deutschland als größter Nettozahler während seines Vorsitzes eher bereit sein könnte, mit zusätzlichen Zahlungen einen verzögerten Start der nächsten Förderperiode zu vermeiden.

Zentrale Akteure in dieser Verhandlungsphase sind die finnische Ratspräsidentschaft und der Präsident des Europäischen Rats, Donald Tusk. Seine Einschätzung ist ausschlaggebend für Verlauf und Abschluss der Verhandlungen. Wie er den Verhandlungsstand bewertet und wann er das Dossier auf die Tagesordnung des Europäischen Rats setzt, bleibt ihm vorbehalten.⁹⁸ Vorgesehen ist ein erster Einigungsversuch im Herbst 2019. Dann wird Tusk beginnen, Einigungskorridore für die Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs abzustecken. Dort wird es um substantielle politische Fragen gehen, also um Gesamtvolumen, Prioritätensetzungen sowie Mittel- und Lastenverteilung. Allerdings ist fraglich, ob Tusk dann noch über die nötige politische Überzeugungskraft verfügt, um ein einvernehmliches Verhandlungsergebnis im Kreis der Staats- und Regierungschefs zu erzielen. Sein Mandat endet mit dem 30. November 2019, doch wer ihm im Amt folgen soll, dürfte Teil des umfassenderen Personalpakets sein und bereits im Sommer 2019 ausgehandelt werden. In früheren Jahren konnten sich die Staats- und Regierungschefs

⁹⁸ Diese Entscheidung könnte auch von Tusks Ambitionen abhängen, in die polnische Innenpolitik zurückzukehren.

im Europäischen Rat erst im zweiten Anlauf auf einen neuen Finanzrahmen für die EU verständigen. Daher dürfte es wohl Tusks Nachfolger oder Nachfolgerin obliegen, den entscheidenden Anlauf für einen Konsens im ER zu unternehmen. Zu erwarten ist dies aber vermutlich erst nach einer gewissen Anlauf- und Einarbeitungsphase, also möglicherweise erst im Februar oder März 2020.

Die Ungewissheit über Rolle und Möglichkeiten des Ratspräsidenten und über den Zeitplan verstärkt die verhandlungstaktischen Unsicherheiten bei allen Akteuren. So bleiben die Mitgliedstaaten im Unklaren, wann der entscheidende Einigungsversuch startet und wann sie ihre roten Linien offenlegen müssen, ohne zu früh eine Verhandlungsposition zugunsten anderer Mitgliedstaaten zu räumen. Doch nicht nur diese Offenheit des Prozesses verursacht Probleme. Hinzu kommt, dass bisherige Mechanismen und Institutionen, die bislang einen Konsens vermitteln konnten, immer schlechter funktionieren, etwa die klare Zuordnung und die Kohärenz der Gruppen im Kreis der Mitgliedstaaten sowie die Rolle des Ratspräsidenten. All diese Faktoren beeinflussen das Drehbuch der Verhandlungen und die Taktiken der Mitgliedstaaten. Umso wichtiger werden die verbliebenen Stabilitätsanker, und die Erwartungen an ihre Vermittlungsfähigkeiten steigen.

Deutschlands Rolle in diesem Szenario

Wenn die entscheidenden Verhandlungen auf höchster politischer Ebene im Europäischen Rat geführt werden, wird es darum gehen, teils widersprüchliche Positionen in einer Gesamtlösung auszubalancieren. Dann werden die Mitgliedstaaten auch ihre Sonderwünsche vortragen, die sie als Gegenleistung für ihre Bereitschaft einfordern, dem Gesamtpaket zuzustimmen. Diese Liste von Sonderregelungen und Extrazahlungen ist inzwischen fester Bestandteil der Unterredungen im Europäischen Rat. Im Verlauf der bisherigen MFR-Verhandlungsrunden wurde sie immer länger und teurer. Dieses Mal sind Sonderzahlungen für Irland oder die irischen Grenzregionen zu Nordirland denkbar, um die wirtschaftlichen Folgen des Brexits abzufedern. Auch könnten südeuropäische Mitgliedstaaten Extrazahlungen erhalten, damit sie die Belastungen durch den hohen Migrationsdruck besser tragen können.

Spätestens wenn es gilt, die schwierigsten Blockaden durch die Zusage zusätzlicher Beitragszahlungen

aufzulösen, werden alle Augen und große Erwartungen auf Berlin gerichtet sein. Dass die Bundesregierung grundsätzlich bereit ist, mehr ins EU-Budget einzuzahlen, haben die Regierungsparteien schon deutlich gemacht. Damit verlässt Berlin seine restriktivere Linie, die es bei früheren Verhandlungsrunden vertreten hat. In ihrem Koalitionsvertrag⁹⁹ haben CDU/CSU und SPD festgeschrieben, dass die Bundesregierung die EU finanziell stärken solle. Schon weil das Vereinigte Königreich aus der EU austritt und damit die harte britische MFR-Verhandlungsführung wegfällt, wird der Druck auf Deutschland zunehmen, in der Endphase der MFR-Verhandlungen einen Kompromiss im Europäischen Rat zu ermöglichen. Künftig kann Berlin nicht mehr argumentieren, es müsse eine extreme britische Position berücksichtigen. Daher könnten Einsparungen, Umschichtungen und grundlegende Reformen des EU-Haushalts schwieriger werden. Für die anderen Mitgliedstaaten ist es leichter zu verlangen, dass ein Interessengegensatz mit zusätzlichen Mitteln aufgelöst wird, vor allem wenn diese von Dritten aufgebracht werden. Umschichtungen könnten dagegen neue Verteilungskämpfe in der eigenen innenpolitischen Arena auslösen.

Für die Bundesregierung wird es darauf ankommen, einen ausgewogenen Mix aus finanziellen Zusagen und wirksamen Maßnahmen zur Modernisierung des EU-Budgets auszuhandeln. Ebenso wichtig wird sein, eine Balance zwischen den Bestrebungen zu finden, die eigenen Belastungen zu begrenzen und zugleich den Einstieg in die notwendigen MFR-Reformen zu schaffen. Es ist nicht zu übersehen, dass die Ungewissheit bei den Verhandlungen wächst und damit auch die Unsicherheit bei den Mitgliedstaaten. Zugleich steigen die Erwartungen an Problemlösungsfähigkeit und Kompromissbereitschaft Deutschlands als zentralem Mitgliedstaat und Lokomotive für Wirtschaftswachstum. Angesichts dessen sollte die Bundesregierung auf ihre wichtige Rolle vorbereitet sein. Die Offenheit des Prozesses eröffnet einerseits die Chance auf weitergehende Reformen und Modernisierungsimpulse. Andererseits erfordert sie Bereitschaft, für solche Reformoptionen größere Lasten zu übernehmen. In der sich abzeichnenden Verhandlungssituation sind daher zunächst Festigkeit und Klarheit in der Definition eigener Ziele und Grundsatzpositionen gefragt. Es bedarf aber auch ausreichender Flexibilität

⁹⁹ *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 7.2.2018, S. 8.*

und Kompromissfähigkeit, um die weniger grundsätzlichen Verhandlungskonflikte auflösen zu können.

Zwei Leitlinien sollten die deutsche Verhandlungsführung bestimmen:

Einheit und Kohäsion: Während der Krisen in den letzten Jahren hat sich eine Tendenz in der EU-Haushaltspolitik entwickelt, intergouvernementale Nebenhaushalte und Treuhandfonds zu schaffen, die der schnellen, begrenzten und zielgerichteten Krisenreaktion dienen sollten. Dieser Trend sollte gestoppt und die Zahl solcher Notfallinstrumente auf ein unbedingt notwendiges Maß reduziert werden. Die bestehenden Sonderhaushalte sollten weitgehend in den Unionshaushalt integriert und folglich mit Gemeinschaftsmethode verhandelt und verabschiedet werden. Ideen für neue Instrumente – etwa ein großes Sonderbudget für die Eurozone mit eigenen Organen, das den eigentlichen EU-Haushalt weit übersteige – widersprächen dem Ziel, Einheit, Einigkeit und inneren Zusammenhalt der EU-27 zu festigen. Zweifellos ist es schwieriger, sich darauf zu verständigen, wie das neue Eurozonen-Budget in den MFR einzubinden wäre. Allerdings würde es dem grundsätzlichen Bestreben nach Einheit und Kohäsion der EU-27 mehr dienen. Überzogen scheint die Forderung des Europäischen Parlaments, den Umfang des EU-Haushalts auf mehr als 1,3 Prozent des EU-BNE zu steigern. Dies wäre nicht geeignet, die Vorbehalte auszuräumen, welche die Nettozahler gegen eine zu schnelle Ausgabensteigerung und gegen wenig effiziente und zielorientierte Ausgabenpolitiken hegen. Das Ziel, Kohäsion und Einheit der gesamten EU zu stärken, erfordert von allen Akteuren und Organen der EU ein Mindestmaß an Realismus und Pragmatismus.

Stabilisierung und Modernisierung: Der Aufbau neuer europäischer Politikbereiche kann die EU insgesamt und mittelfristig stabilisieren. Das gilt beispielsweise für die innere und äußere Sicherheit und den Außengrenzschutz sowie für das Vorhaben, die nationalen Volkswirtschaften auf die Digitalisierung einzustellen. Eine solche Reform, in der Prioritäten neu gesetzt und Instrumente der EU-Haushaltspolitik angepasst werden, kann nur gelingen, wenn zugleich das Budget der Union modernisiert wird. Dieses kann allerdings nur schrittweise neu ausgerichtet werden, um die Widerstände derjenigen Mitgliedstaaten und Interessengruppen, die sich auf der Verliererseite dieser Reformen wiederfinden, so weit wie möglich zu überwinden. Eine Modernisierung und Umorientierung des EU-Budgets sollte die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit der EU stärken und so auch dazu

beitragen, die Union im Ganzen und den Integrationsprozess zu stabilisieren. Eine pragmatische Reform der europäischen Haushaltspolitik könnte belegen, dass die EU in der Lage ist, angemessen auf ein verändertes politisches Umfeld zu reagieren.

Ausgehend von diesen Leitlinien sollten zunächst die Politikfelder definiert werden, für deren Europäisierung Deutschland bereit ist, sein politisches Gewicht in die Waagschale zu werfen und finanzielle Ressourcen zu investieren. Hier böte sich die Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie des Außengrenzschutzes an. Dann sollte die Verhandlungstaktik der Bundesregierung davon bestimmt sein, ihre grundsätzlichen europapolitischen Ziele und Reforminteressen mit dem Nettosaldo denken der anderen Mitgliedstaaten zu verbinden und neue, reformorientierte Konditionalitäten einzufordern. Nicht die Zahlungsströme und die sich daraus errechnenden jeweiligen Nettosalden bilden den Ansatzpunkt für Reformen, sondern Inhalte, Ziele und Funktionalität der europäischen Ausgabenpolitiken. Es sollte das Anliegen der Bundesregierung sein, die Wunschliste der europäischen Partner bei den MFR-Verhandlungen mit Schritten zur weiteren Vertiefung der Europäischen Union und zur Festigung der bestehenden Strukturen zu verknüpfen. Dafür lässt sich eine Reihe von Beispielen aufführen. So könnten zusätzliche europäische Sonderhilfen gewährt werden, um den Migrationsdruck abzufedern, wenn die betreffenden Länder zustimmen, den Außengrenzschutz der EU zu europäisieren und die europäische Asylpolitik zu reformieren. Denkbar wäre auch, die europäische Förderpolitik mit Hilfe der Struktur- und Kohäsionsfonds fortzuschreiben, wenn die jeweiligen Mitgliedstaaten zugleich ihre nationalen Wirtschaftsstrukturen modernisieren und notwendige Strukturreformen tatsächlich umsetzen. Schließlich wäre auch zu erwägen, neue Instrumente zur Stabilisierung der Eurozone nur dann anzuwenden sowie eine weitere Risikoteilung und zusätzliche Hilfen bei Krisen nur dann anzubieten, wenn die jeweiligen Länder die gemeinschaftlichen Stabilitätskriterien gewissenhafter beachten.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BNE	Bruttonationaleinkommen
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
HLGOR	High Level Group on Own Resources
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen der EU
MwSt	Mehrwertsteuer
PESCO	Permanent Structured Cooperation (Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik)
RAA	Rat für Allgemeine Angelegenheiten
RAL	Reste à liquider (ausstehende Zahlungsverpflichtungen)
VK	Vereinigtes Königreich

Literaturhinweise

Peter Becker

Die EU auf dem Weg in eine »Transferunion«?

Ein Beitrag zur Entdramatisierung

SWP-Studie 8/2018, Juni 2018

Peter Becker

Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen

aus deutscher Perspektive

Wiesbaden 2014

Peter Becker

Lost in Stagnation. Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014–2020) und das Festhalten am Status quo

SWP-Studie 18/2012, August 2012

