

Becker, Peter

Research Report

Mehr Geld für Europa: Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen 2007-2013

SWP-Aktuell, No. 4/2006

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Becker, Peter (2006) : Mehr Geld für Europa: Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen 2007-2013, SWP-Aktuell, No. 4/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254593>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mehr Geld für Europa

Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen 2007–2013

Peter Becker

Mit der politischen Einigung auf einen neuen Finanzrahmen Mitte Dezember 2005 hat die Europäische Union bestenfalls ihre Handlungsfähigkeit bewiesen. Dieser Kompromiss der europäischen Staats- und Regierungschefs markiert allerdings noch nicht das Ende des seit Februar 2004 laufenden Verhandlungsmarathons; vielmehr muss nun der Ministerrat mit dem Europäischen Parlament über den neuen Finanzrahmen verhandeln und anschließend müssen auch die nationalen Parlamente der 25 Mitgliedstaaten einen veränderten Eigenmittelbeschluss ratifizieren. Dass diese abschließende Etappe schwierig werden wird, zeigt die deutliche Ablehnung des Brüsseler Gipfelkompromisses im Europäischen Parlament.

Nach dem Scheitern der luxemburgischen Präsidentschaft im Juni 2005 schien es lange Zeit so, als würde auch dem britischen Vorsitz keine Einigung gelingen, zumal Großbritannien – auch unter dem Schock der Londoner Terroranschläge – zunächst keine großen Anstrengungen unternahm, um den Verhandlungsfaden der luxemburgischen Vorgänger aufzunehmen. Vielmehr wirkten der Modernisierungswille und der Veränderungsanspruch, der noch aus der fulminanten Rede von Tony Blair vor dem Europäischen Parlament am 23. Juni 2005 gesprochen hatte, ziemlich bald verfliegen.

Erst am 5. Dezember legte die britische Präsidentschaft ein neues Verhandlungspapier vor, das sie nach heftiger Kritik unmittelbar vor dem Gipfel minimal überarbeitete. London steckte mit diesem Vorschlag die Einigungsspielräume neu ab und

verengte die Verhandlungsmarge auf die Differenz zwischen dem letzten luxemburgischen Vorschlag vom 17. Juni und dem eigenen vom 14. Dezember 2005, also auf rund 133,7 Milliarden Euro. Kompensationen und kleinere Korrekturen wurden vornehmlich über eine Liste von Sonderregelungen und technisch-administrative Anpassungen gesucht.

Obwohl auf dieser Grundlage am 17. Dezember schließlich doch ein Kompromiss vereinbart werden konnte, vermag sich keine rechte Freude, sondern allenfalls Erleichterung einzustellen.

Politische Gipfelbilanz

Der vorliegende Kompromiss des Europäischen Rats lässt zwei positive und einen negativen Rückschluss zu:

1. Negativ zu bewerten ist, dass der neue Finanzrahmen weitgehend den bekannten europäischen Status quo fortschreibt. Sowohl die Verhandlungsinhalte als auch das Verfahren folgen den eingefahrenen Bahnen. Die nationalen Positionen in den Finanzverhandlungen waren allzu deutlich am sogenannten Nettosaldo ausgerichtet. Verbunden mit dem Erfordernis der Einstimmigkeit führt diese Nettosaldo-Orientierung zwangsläufig zu einer häufig kritisierten Basarmentalität im Europäischen Rat und einem Gefeilsche um – im Vergleich zu den Ansätzen in den nationalen Haushalten – relativ kleine Summen. Diese nationale Nettosalddpolitik überlagert das Streben nach einem potentiellen gemeinsamen europäischen Mehrwert.

Zugleich führt das Verfahren zu einer übermäßigen Verfestigung einmal vereinbarter Kompromisse und zur Erstarrung einmal eingeführter Regelungen. Sonderregelungen, die explizit an besondere Bedingungen gekoppelt oder nur für einen befristeten Zeitraum vereinbart waren, hat der Europäische Rat einfach fortgeschrieben. So konnten die Mitgliedstaaten, deren Regionen die Kriterien zur Förderung durch die europäischen Strukturfonds nicht mehr erfüllen, ein sehr langsames Auslaufen der Fördermittel durchsetzen. Auch die dünn besiedelten Regionen Schwedens, Finnlands und Österreichs, für die gemäß Beitrittsvertrag von 1994 ein Sonderförderprogramm eingerichtet worden war, werden weiterhin aus dem europäischen Haushalt gefördert, künftig sogar zusätzlich zu den ohnehin für diese Mitgliedstaaten reservierten Strukturfondsgeldern. Bereits 1999 wurde eine Sonderzahlung an Großbritannien und Irland zur Unterstützung des nordirischen Friedensprozesses vereinbart, und auch der vorliegende Kompromiss sieht eine solche Sonderbeihilfe zugunsten Nordirlands vor.

Die Verfestigung von einmal eingeführten Sonderregelungen und die deutliche Ausweitung dieser irregulären Leistungszusagen im vorliegenden Kompromiss birgt langfristig eine doppelte Gefahr:

- a. Die Komplexität und Intransparenz des EU-Finanzrahmens wird weiter zunehmen; die europäische Förderpolitik wird noch deutlicher als bisher nach fiskalischen Kriterien ausgehandelt.
- b. Der Missbrauch der EU-Förderprogramme zur Feinjustierung nationaler Nettosaldobilanzen bedeutet nicht nur eine Aufweichung der objektiven Förderkriterien, sondern auch eine Relativierung gemeinsamer europäischer Standards. Die Bezugsberechtigung wird zur politischen Verhandlungsmasse und läuft Gefahr, beliebig zu werden. Die Ausnahme droht zur Regel zu werden.

2. Positiv zu bewerten ist, dass der Europäische Rat mit der Einigung einen langwierigen und sehr konfliktreichen Verhandlungsprozess vorläufig abschließen konnte. Der Kompromiss schafft nicht nur eine sichere Finanzierungs- und Planungsbasis für die weitere europäische Legislativtätigkeit, sondern auch die erforderliche Stabilität zur Fortsetzung des politischen Integrationsprozesses. Nicht ohne Grund rückte unmittelbar nach der Einigung des Europäischen Rats über den Finanzrahmen wieder die Frage der Ratifizierung des Verfassungsvertrags in den Mittelpunkt des europapolitischen Interesses. Ob die Übereinkunft über den Finanzrahmen aber tatsächlich ausreichen wird, um neuen Schwung zur Lösung der anstehenden Themen zu bringen (z.B. Fortsetzung des Ratifizierungsprozesses über den Verfassungsvertrag und Verabschiedung der EU-Dienstleistungsrichtlinie), scheint überaus ungewiss.

3. »The return of Germany«, so betitelten einige Beobachter die erfolgreiche Verhandlungsstrategie der neuen deutschen Bundesregierung. Auch wenn diese Schlagzeile die Rolle Deutschlands und der Kanzlerin überzeichnet, bleibt festzuhalten, dass die deutsche Gipfeldiplomatie den eigenen Handlungsspielraum in der EU erweitert hat. Neben die sichtbare und im Verhandlungsergebnis ablesbare enge Zusammenarbeit mit Frankreich trat die Annäherung sowohl an Großbritannien wie auch an die

kleineren EU-Mitgliedstaaten. Dabei waren zwei Schritte richtungweisend:

- a. Der deutsche Vorstoß, den restriktiven und heftig kritisierten britischen Vorschlag um rund 13,2 Milliarden Euro aufzustocken, eröffnete neue Verhandlungsspielräume, insbesondere für zusätzliche Sonderzahlungen zugunsten der kleinen Mitgliedstaaten.
- b. Mit dem Verzicht auf die für die neuen Bundesländer reservierten 100 Millionen Euro zugunsten Polens unterstrich Deutschland seine Bereitschaft, nationale Interessen für einen Gesamtkompromiss zurückzustellen. Damit wurde die deutsche Verhandlungsstrategie nicht nur mit Worten sondern auch mit einem für alle EU-Partner sichtbaren Entgegenkommen untermauert. Diese Entscheidung kann nicht nur als Vertrauensvorschuss gegenüber der neuen und mit antideutschen Ressentiments behafteten polnischen Regierung interpretiert werden, sondern auch als politische Geste gegenüber allen anderen kleinen EU-Mitgliedstaaten und als Beleg dafür, dass die neue deutsche Bundesregierung zu einem fairen *burden sharing* bereit ist.

Deutschland wuchs gerade vor dem Hintergrund der restriktiven britischen Verhandlungsstrategie und der ebenso starren französischen Position, nicht mehr am Agrarkompromiss vom Oktober 2002 zu rütteln, fast zwangsläufig in die Rolle des fairen Maklers zwischen den antagonistischen Interessen hinein. Diese Rolle nutzte die deutsche Delegation offenbar geschickt, um die bestehenden Gegensätze aufzulösen, ohne dabei alte Verbindungen aufzugeben. Langfristig könnte diese Politik eine Rückkehr Deutschlands zu einer Funktion als zentraler Vermittler zwischen Ost und West ermöglichen, was im Hinblick auf die bevorstehende und absehbar schwierige deutsche Präsidentschaft im nächsten Jahr durchaus bedeutsam ist.

Die Eckpunkte des neuen Finanzrahmens

Der hart errungene Kompromiss ist durch sechs zentrale Punkte gekennzeichnet:

1. Gesamtvolumen: Für den Siebenjahreszeitraum des Finanzrahmens wurde ein Gesamtvolumen von 862,363 Milliarden Euro oder 1,045 Prozent des EU-BNE vereinbart. Damit liegt das Verhandlungsergebnis circa 15,6 Milliarden Euro über dem ursprünglichen britischen Vorschlag von 846,754 Milliarden Euro und 9,25 Milliarden unter dem gescheiterten Luxemburger Vorschlag von 871,614 Milliarden. Den ersten Vorschlag der EU-Kommission vom Februar 2004 über ein Gesamtvolumen von 1025,035 Milliarden Euro hat der Europäische Rat damit um über 162 Milliarden zusammengestrichen, und auch das Europäische Parlament hatte in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2005 deutlich mehr Geld gefordert (siehe Tabelle 1, S. 4).

Der neue Finanzrahmen sieht eine geringe Steigerung der Gesamtausgaben von jährlich durchschnittlich 0,7 Prozent vor sowie eine automatische jährliche Anpassung an die Inflationsrate.

2. Mittelverteilung: Von den insgesamt rund 862 Milliarden Euro werden noch immer rund 307 Milliarden für die europäischen Strukturfonds und rund 293 Milliarden für die marktbezogenen Agrarausgaben und die Direktzahlungen an die Landwirte ausgegeben; damit bleiben weiterhin rund 70 Prozent der Haushaltsmittel für die Gemeinsame Agrarpolitik und die europäische Kohäsionspolitik gebunden. Mit weiteren rund 70 Milliarden Euro soll die Entwicklung des ländlichen Raums und die Umweltpolitik gefördert werden; von dieser Summe sind 33 Milliarden Euro für die zehn neuen Mitgliedstaaten sowie Bulgarien und Rumänien reserviert. Insgesamt beläuft sich der Agrarhaushalt auf etwa 363 Milliarden Euro.

Die europäischen Strukturfonds werden in zwei etwa gleich große Summen zwischen den rückständigen Regionen der alten EU-Mitgliedstaaten und den neuen Mitgliedern aufgeteilt. Zwar ist der für die

Tabelle 1: Gegenüberstellung der Vorschläge für den Finanzrahmen 2007–2013 (in Mrd. Euro)

	<i>EU-Kommission (10. Febr. 2004)</i>	<i>Europäisches Parlament (8. Juni 2005)</i>	<i>Luxemburger Vorschlag (17. Juni 2005)</i>	<i>Britischer Vorschlag (14. Dez. 2005)</i>	<i>Verhandlungs- ergebnis (17. Dez. 2005)</i>
1a Wettbewerbsfähigkeit (Lissabon-Strategie)	132,755	120,563	72,010	72,010	72,120
1b Kohäsion (Strukturfonds)	338,710	338,472	308,558	298,989	307,619
2 Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	404,655	396,248	377,801	367,294	371,245
davon: Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen in der Landwirtschaft	301,074	293,105	295,103	293,105	293,105
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	24,705	19,437	11,000	10,270	10,270
4 Die EU als globaler Partner	95,350	70,697	50,010	50,010	50,010
5 Verwaltung	28,620	28,620	50,300	49,300	50,300
6 Ausgleichszahlungen (Bulgarien, Rumänien)	240	800	800	800	800
Verpflichtungsermächtigungen	1.025,035	974,837	943,064	809,319	862,364
<i>in % des BNE</i>	<i>1,26</i>	<i>1,18</i>	<i>1,06</i>	<i>1,03</i>	<i>1,045</i>

neuen Mitgliedstaaten bereitgestellte Betrag gegenüber den ersten Ansätzen der Kommission deutlich geringer, jedoch müssen die ärmeren Mitgliedstaaten künftig nur noch einen um zehn Prozentpunkte reduzierten Kofinanzierungsanteil aus ihren nationalen Haushalten aufbringen. Auch private Investitionskosten und sogar die Mehrwertsteuer werden auf diesen Kofinanzierungsanteil angerechnet. Als weitere Erleichterung dient die Verlängerung der Frist, innerhalb deren die in Brüssel bereitgestellten Finanzmittel abgerufen werden können, um ein Jahr auf nunmehr drei Jahre. Diese technischen Anpassungen dürften den Bedürfnissen der angespannten nationalen Haushalte und den häufig überforderten Fondsverwaltern in den neuen Mitgliedstaaten weitaus stärker entgegenkommen, als eine Erhöhung der Gesamtmittel.

Den deutlichsten Zuwachs über die gesamte Laufzeit verzeichnet die Rubrik 3a »Freiheit, Sicherheit und Recht«. Die bereitgestellten Mittel für die gemeinsame Asyl-

und Einwanderungspolitik, den EU-Außengrenzschutz und gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration, des organisierten Verbrechens und des Terrorismus sollen sich von 2007 bis 2013 mehr als verdoppeln – allerdings von einem vergleichsweise sehr niedrigen Niveau von 600 Millionen Euro im Jahr 2007 auf 1390 Millionen im Jahr 2013.

Eine beträchtliche Erhöhung um über 50 Prozent mit einer festgelegten jährlichen realen Steigerungsrate von 7,5 Prozent im Vergleich zu 2006 wurde für die Rubrik 1a »Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung« vereinbart. Aus diesem Titel werden in erster Linie transeuropäische Netze, EU-Programme im Bereich Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Maßnahmen im Rahmen der sozialpolitischen Agenda 2005–2010 und der europäischen Beschäftigungspolitik finanziert. Allerdings wurden die Ansätze der luxemburgischen Präsidentschaft vom Juni 2005 lediglich beibehalten – entgegen der ursprünglichen

britischen Forderung, die EU-Förderung gerade im Bereich Forschung und Entwicklung signifikant zu erhöhen. Festgehalten wurde auch an dem Vorschlag, das Mittelvolumen um bis zu 10 Milliarden Euro mit Hilfe einer zusätzlichen Finanzierungsfazilität der Europäischen Investitionsbank und einer Risikoteilung zwischen der EU und der Bank auszuweiten. Mit diesem Geld soll Forschung und Entwicklung im privaten Sektor gefördert werden. Warum allerdings die Sonderausgaben zur Stilllegung der unsicheren Kernkraftwerke Ignalina in Litauen und Bohunice in der Slowakei in Höhe von insgesamt 1,24 Milliarden Euro aus dieser Haushaltsrubrik finanziert werden sollen, ist schwer nachvollziehbar.

Trotz der deutschen Vorbehalte hat der Europäische Rat sich auch für die Einrichtung eines neuen, von Kommissionspräsident Barroso vorgeschlagenen »Globalisierungsfonds« in Höhe von 500 Millionen Euro jährlich entschieden, mit dem zum Beispiel Umschulungsmaßnahmen bei Verlagerungen und Schließungen großer Unternehmen finanziert werden sollen. Für diesen Fonds werden allerdings keine zusätzlichen Mittel eingestellt, zumal sein Zweck auch durch das neue PROGRESS-Programm der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik abgedeckt wird. Vielmehr soll er sich insbesondere aus nicht abgeflossenen Geldern anderer Programme speisen.

Die Mittel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sollen mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 4 Prozent anwachsen. Die EU veranschlagt damit ungefähr genauso viel Geld für Verwaltungsausgaben wie für die Nachbarschaftspolitik, die Vorbeitritts-hilfen und die neuen Stabilitäts- und Entwicklungsfonds.

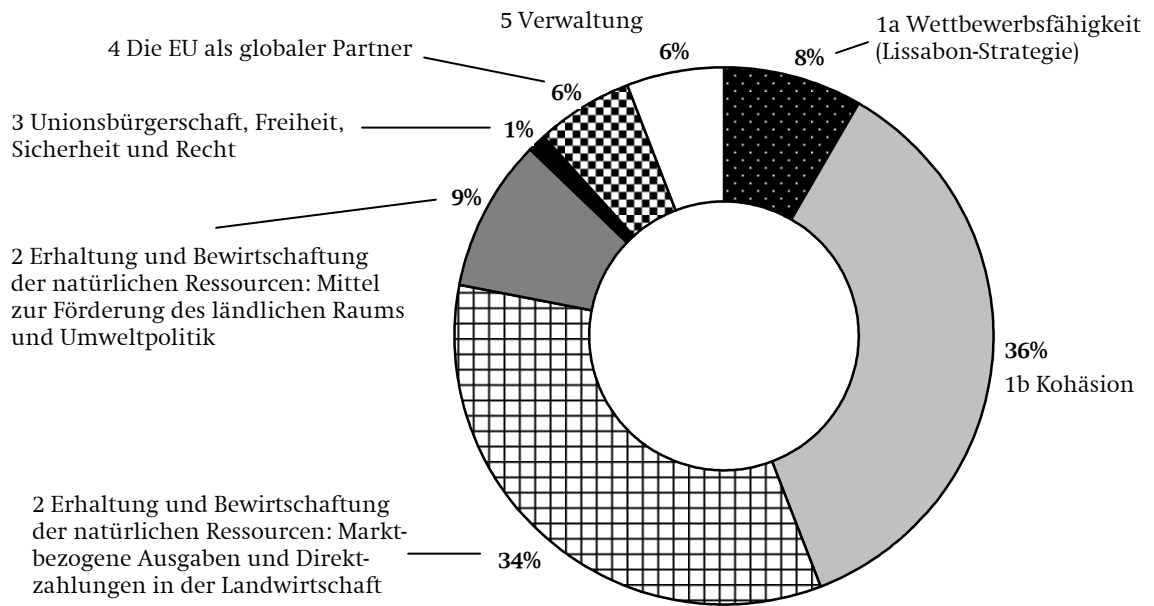
3. Sonderregelungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten: Der neue Finanzrahmen ist durch eine Inflation von Sonderregelungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten charakterisiert. Während die Agenda 2000 – der derzeitige Finanzrahmen – 13 Sonderregelungen mit einem

Gesamtvolumen von 5,265 Milliarden Euro umfasste, wird der neue Finanzrahmen insgesamt 18 Sonderregelungen enthalten mit einem Volumen von weit über 10 Milliarden Euro. Diese Bestimmungen reichen von Sonderzahlungen für einzelne Regionen wie Ceuta und Melilla, Korsika, Nordirland, Prag, die ärmsten ostpolnischen Regionen, die neuen Bundesländer, Bayern und die österreichischen Grenzregionen bis hin zu Sonderregelungen für die Aufteilung der Mittel des neuen Finanzierungsinstruments zur Förderung des ländlichen Raums (ELER) auf einige westeuropäische Mitgliedstaaten. Das exakte Volumen der Sonderregelungen ist schwierig zu kalkulieren, weil in vielen Fällen keine absoluten Zahlen genannt werden, sondern besondere Zielgrößen vereinbart wurden (z.B. die Festsetzung eines Pro-Kopf-Förderniveaus oder die Eingruppierung einzelner Regionen in besondere Übergangsregelungen). Dennoch werden die größten Profiteure dieser Ausnahmeregelungen voraussichtlich Spanien mit Sonderzahlungen in Höhe von mindestens 2,1 Milliarden Euro, Italien mit 1,9 Milliarden und Polen mit rund 1,2 Milliarden Euro sein.

Verschiedene Sonderregelungen wurden auch auf der Einnahmeseite des Finanzrahmens eingeführt, um die negativen Salden der sogenannten Nettozahler Österreich, Deutschland, Niederlande und Schweden zu verringern. Schweden und die Niederlande konnten auf diesem Weg erhebliche Reduzierungen ihrer Bruttoabführungen aushandeln.

4. Der britische Beitragsrabatt: Sah der erste britische Vorschlag lediglich eine auf den Zeitraum 2007–2013 begrenzte stufenweise Kürzung des britischen Rabatts um insgesamt 8 Milliarden vor, soll der Rabatt nun über die Laufzeit um maximal 10,5 Milliarden Euro gekürzt und diese Absenkung über das Jahr 2013 hinaus dauerhaft festgeschrieben werden. Damit übernimmt Großbritannien einen größeren Anteil der durch die Osterweiterung entstandenen Mehrausgaben in der EU-Strukturpolitik; lediglich die Agrarausgaben für die neuen

Grafik 1: Verteilungsrelationen



EU-Staaten werden weiterhin zugunsten Großbritanniens rabattiert.

5. Der deutsche Nettosaldo: Unmittelbar nach dem EU-Gipfel wurde der Kompromiss von den Oppositionsparteien im Bundestag mit dem Hinweis kritisiert, dass der deutsche EU-Beitrag eklatant ansteige und sich der deutsche Nettosaldo somit verschlechtere. Die Bundesregierung betonte dagegen, dass mit der Einigung der Bundeshaushalt weniger stark belastet werde, als zunächst errechnet. Dennoch wird der deutsche Nettosaldo nach den ersten Berechnungen der Bundesregierung um rund 2 Milliarden Euro gegenüber 2006 auf durchschnittlich rund 10,4 Milliarden pro Jahr ansteigen und Deutschland mit einem Anteil von 0,43 Prozent des Bruttonationaleinkommens zum größten Nettozahler in der Union werden, vor Italien, Frankreich und Schweden mit jeweils 0,37 Prozent des nationalen BNE. Der deutsche Anteil an der Finanzierung des Finanzrahmens wird durchschnittlich bei rund 19 Prozent liegen und damit unter dem bisherigen Anteil von über 20 Prozent. Die ostdeutschen Bundesländer werden aus den EU-Strukturfonds

nach einer Förderung in der Periode 2000–2006 im Umfang von insgesamt rund 18 Milliarden Euro für die neue Periode 2007–2014 circa 13,3 Milliarden erhalten, das heißt, sie werden eine Kürzung um rund 26 Prozent verkraften müssen.

Mit einem Gesamtanteil von rund 55 Milliarden Euro wird Polen der künftig größte Nettoempfänger.

6. Revisionsklausel: Um den Forderungen einiger Mitgliedstaaten nach einer umfassenden Reform des EU-Finanzsystems entgegenzukommen (neben Großbritannien hatte auch Schweden auf einer solchen Grundsatzreform bestanden), beinhaltet der Kompromiss eine spezielle Überprüfungs-klausel. Danach wollen die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2009 eine umfassende »Neubewertung des Finanzrahmens« durchführen, die sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite des EU-Haushalts einschließt. Die Kommission wird aufgefordert, bis 2008/09 »eine vollständige, weit reichende Überprüfung vorzunehmen«. Wichtig ist, dass in der Überprüfungs-klausel sowohl die Gemeinsame Agrarpolitik als auch der britische

Beitragsrabatt explizit genannt werden. Die Verbindung dieser beiden Reformschwerpunkte auf der Einnahmen- und der Ausgabe-seite kann, wie Tony Blair in seiner letzten Rede als Ratspräsident am 20. Dezember 2005 vor dem Europäischen Parlament betonte, zu einer umfassenden und dauerhaften Reform der Strukturen des EU-Finanzsystems führen. Die Kommission werde jedenfalls, so Kommissionspräsident Barroso, in ihre Überprüfung alle Haushaltskategorien und Politikbereiche einbeziehen und im Jahr 2008 ein Weißbuch vorlegen. Ohne den Begriff der EU-Steuer ausdrücklich zu verwenden, forderte Barroso eine autonome Eigenmittelquelle der EU, um künftig von den schwierigen Haushaltsverhandlungen unabhängiger zu werden.

Dennoch bleibt die Formulierung der Revisionsklausel überaus unbestimmt. Eckpunkte und Zielvorgaben für die vorgesehene umfassende Reform des EU-Finanzrahmens werden darin nicht benannt. Die Unbestimmtheit der Klausel und die Tatsache, dass der neue Finanzrahmen bis zum Jahr 2013 festgeschrieben ist, eröffnet zwei denkbare, aber gegensätzliche Szenarien:

Szenario 1: Die Revision 2009 wird von den Mitgliedstaaten als unverbindliche Vorphase zu den eigentlichen, im Jahr 2011 beginnenden Etatverhandlungen für den übernächsten Finanzrahmen 2014–2020 betrachtet. Ohne zeitlichen und sachlichen Einigungsdruck verhandeln die Mitgliedstaaten gänzlich ohne Reformambitionen entlang nationaler Maximalpositionen und diskutieren in bedeutungslosen Grundsatzverhandlungen das Weißbuch der Europäischen Kommission. Jede mögliche Veränderung des Status quo messen sie an den Auswirkungen auf das nationale Nettosaldo.

Szenario 2: Die Kommission nutzt die offene Formulierung der Klausel, um frühzeitig einen breit angelegten öffentlichen Reformdiskurs zu beginnen, bei dem der europäische Mehrwert gemeinsamer Politiken und deren ausreichende Finanzierung im Mittelpunkt stehen. Partner in dieser Debatte wären das Europäische

Parlament, einige Mitgliedstaaten und deren nationale Parlamente. Allerdings muss eine solche »Reformkoalition« die nach der Erfahrung des Beinahe-Scheiterns dieser Verhandlungsrunde aktuell spürbare Reformbereitschaft bis zum Jahr 2009 am Leben erhalten, um einem Rückfall in die bekannten Verfahrensmuster vorzubeugen.

Die letzte Phase der Verhandlungen

Der Kompromiss des Europäischen Rats bildet den Kulminationspunkt, aber keineswegs das Ende des Verhandlungsprozesses über den EU-Finanzrahmen. Vielmehr muss die nun vorliegende, lediglich politisch bindende Verständigung der Staats- und Regierungschefs in eine auch rechtlich verbindliche Form gebracht werden. Dazu müssen drei Rechtsinstrumente ausgehandelt werden:

1. Eine *Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV)* zwischen dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat und der Europäischen Kommission zur rechtlichen Verankerung der Finanziellen Vorausschau. Der Begriff der »Finanziellen Vorausschau« findet sich im europäischen Vertragsrecht nicht. Dort ist in Artikel 272 EG-V lediglich detailliert das Verfahren beschrieben, wie die EU-Jahreshaushalte im Zusammenwirken von Ministerrat und Europäischem Parlament verabschiedet werden. Die neue Finanzielle Vorausschau bedarf demnach der besonderen europarechtlichen Form einer IIV, damit auch das Europäische Parlament als gleichberechtigter Teil der EU-Haushaltsbehörde auf die Vorgaben bzw. die Grenzen des Finanzrahmens verpflichtet wird.

2. Die Verabschiedung von mehr als 30 *Verordnungstexten*, die die Rechtsgrundlage für die Ausgabenprogramme in den verschiedenen Sachpolitiken bilden und zumeist gemeinsam auf dem Wege des Mitentscheidungsverfahrens zwischen Ministerrat und Parlament beschlossen werden. Nahezu 90 Prozent der Ausgabenprogramme laufen Ende 2006 aus und bedürfen einer neuen Rechtsgrundlage, damit sie auch 2007 fortgeführt werden können.

3. Ein neuer *Eigenmittelbeschluss*, in dem unter anderem die Änderungen des britischen Beitragsrabatts fixiert werden und der von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss.

Damit eröffnet sich eine neue Verhandlungsarena, die durch die erstmalige direkte Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den Verhandlungsprozess gekennzeichnet ist. Die Parlamentarier können eigene Forderungen unmittelbar einbringen und auch Änderungen an der politischen Verständigung des Europäischen Rats fordern. Die deutliche Ablehnung des Verhandlungsergebnisses vom 17. Dezember im Europäischen Parlament und die Erfahrung früherer Verhandlungen zeigen, dass die Parlamentarier nicht bereit sind, alle Kompromisse des Europäischen Rats ohne Diskussion mitzutragen.

Das Europäische Parlament hatte bereits im Juni 2005 seine Forderungen in einer Entschließung festgehalten und ein eigenes Finanztableau erstellt, das mit rund 975 Milliarden Euro deutlich über dem Verhandlungsergebnis von 862 Milliarden liegt. Hinzu kommt, dass das Parlament andere politische Schwerpunkte setzen wollte, als nun vereinbart wurde. Demnach sollte mehr Geld für die Verwirklichung der Lissabon-Ziele, die gemeinsame Innen- und Justizpolitik und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und weniger für die Direktzahlungen im Bereich der Landwirtschaft aufgewendet werden. Hier hatte das Parlament sogar den Einstieg in die Kofinanzierung vorgeschlagen.

Die Europaparlamentarier formulierten zuletzt am 1. Dezember 2005 vier »nicht verhandelbare« Positionen:

- ▶ Um auf »anhaltende Veränderungen« des Finanzrahmens angemessen reagieren zu können, fordert das Europäische Parlament einen Revisionsmechanismus, der eine umfassende Überprüfung und auch eine Veränderung des dann laufenden Finanzrahmens 2007–2013 ermöglichen würde und an dem das Parlament gleichberechtigt mit dem Ministerrat zu beteiligen wäre.

- ▶ Die Flexibilitätsreserven sollen deutlich erhöht werden. Das Parlament fordert ein neues mehrjähriges Flexibilitätsinstrument, das rund 0,03 Prozent des EU-BNE bzw. insgesamt rund 20 Milliarden Euro betragen soll; diese Summe soll außerhalb des Finanzrahmens bereitgestellt werden und im Fall von Naturkatastrophen, internationalen Krisen und ökonomischen Schocks durch einen gemeinsamen Beschluss von Rat und Parlament mobilisiert werden können.
- ▶ Eine Revision der Haushaltsordnung und damit eine Qualitäts- und Effizienzsteigerung der EU-Haushaltsführung und der Ausgabenpolitik.
- ▶ Die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens bei den neuen EU-Programmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die Parlamentarier formulieren unmissverständlich, dass sie einer neuen IIV nicht zustimmen können, wenn diese Forderungen nicht berücksichtigt werden. In diesem Fall wäre als Ausweg nur ein Rückgriff auf das in Artikel 272 EG-V vorgesehene Verfahren der zwischen Parlament und Rat ausgehandelten Jahreshaushalte denkbar. Dies würde jedoch eine deutlich geringere Planungssicherheit für die Verteilung der EU-Ausgaben bedeuten.

Während den Mitgliedstaaten sehr daran gelegen ist, das fragile Kompromisspaket der Staats- und Regierungschefs möglichst nicht mehr zu öffnen, wollen die Europaparlamentarier ihre Forderungen in den Verhandlungen mit dem Rat durchsetzen. An deren Scheitern sollten dennoch beide Seiten kein Interesse haben, denn dies könnte möglicherweise nicht nur zu einem verspäteten Beginn der Förderperioden führen, sondern in der Konsequenz auch zu einem verringerten Mittelvolumen.

Die österreichische Präsidentschaft plant die am 23. Januar beginnenden Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament bis März abzuschließen, damit anschließend zügig die Rechtsverordnungen für die Ausgabenprogramme verabschiedet werden können.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364