ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Becker, Peter

Research Report

Die Halbzeitüberprüfung des EU-Budgets: Die Vorschläge der Kommission für eine erfolgversprechende Reform

SWP-Aktuell, No. 61/2016

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Becker, Peter (2016) : Die Halbzeitüberprüfung des EU-Budgets: Die Vorschläge der Kommission für eine erfolgversprechende Reform, SWP-Aktuell, No. 61/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255405

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Die Halbzeitüberprüfung des EU-Budgets

Die Vorschläge der Kommission für eine erfolgversprechende Reform

Peter Becker

Der mehrjährige Finanzrahmen der EU (MFR) fixiert für sieben Jahre die Summe der verfügbaren EU-Haushaltsmittel – derzeit rund eine Billion Euro für die Jahre 2014–2020 – und legt dabei zugleich die politischen Prioritäten der Union fest. Mit der angesetzten Überprüfung bzw. Revision zur Mitte dieser Haushaltsperiode bietet sich die seltene Gelegenheit, diese Festschreibung zu überarbeiten und den MFR an neue, aktuelle Herausforderungen anzupassen. Die Kommission will diese Chance offensichtlich nutzen und hat am 14. September 2016 ein umfassendes Paket an Vorschlägen zur Anpassung des MFR vorgelegt. Damit eröffnet sich einerseits die Möglichkeit, die unbefriedigende Situation zu verändern, dass die EU nicht in der Lage ist, auf ein verändertes Umfeld oder neue Krisen mit einer auch finanziell unterfütterten Politik zu reagieren und ihren Haushalt neu auszurichten. Andererseits werden im Zuge dieser Revision zugleich erste Weichen gestellt für den 2018 beginnenden Prozess der Verhandlungen über einen neuen Finanzrahmen für die Zeit nach 2020.

Die EU versteht ihren Etat in erster Linie als Investitionshaushalt, mit dem sie mittelfristige politische Ziele verfolgt und für ihre Mehrjahresprogramme sieben Jahre Planungssicherheit schafft. Kurzfristige Umschichtungen oder gar neue Schwerpunktsetzungen sind nur einstimmig möglich und insofern sehr schwer zu realisieren.

Das Europäische Parlament (EP) hatte allerdings bei den Verhandlungen über den derzeitigen MFR durchgesetzt, dass in der Mitte seiner Laufzeit die gesetzten Prioritäten und die finanzielle Ausstattung des MFR von der Kommission überprüft werden sollen. Artikel 2 der MFR-Verordnung hatte der Europäischen Kommission den Auftrag erteilt, noch in diesem Jahr eine Überprüfung der Funktionsweise des MFR vorzunehmen. Zusätzlich hatte sich die Kommission selbst dazu verpflichtet, im Zuge dieser Halbzeitüberprüfung die MFR-Verordnung einer Revision zu unterziehen und in diesem Kontext die Finanzausstattung des MFR und dessen Laufzeit zu überprüfen. Die Kommission strebte also Veränderungen und Anpassungen für die zweite Hälfte der Laufzeit des Finanzrahmens an, die weit über eine reine Halbzeitbilanz hinausgehen sollten. Eine solche Revision eröffnet die Möglichkeit, den MFR und die Ausgabenprioritäten des EU-Budgets abzuändern. Allerdings mit der Einschrän-

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

kung, dass die EU-Gelder, die den Mitgliedstaaten bereits zugeteilt wurden, nicht gekürzt werden dürfen – damit bleibt der Großteil der Mittel unter dem MFR festgeschrieben. Denn das EU-Budget ist dadurch gekennzeichnet, dass rund 80 Prozent der zur Verfügung stehenden Finanzmittel schon zu Beginn der MFR-Periode auf die Ausgabenrubriken verteilt und den Mitgliedstaaten fest zugesagt werden. Diese Festschreibung hat den Vorteil, dass sich für die Mitgliedstaaten in hohem Grade vorhersehen lässt, mit wie viel Geld aus Brüssel sie für welche Ausgabenbereiche rechnen können. Auf der anderen Seite haben sich gerade im Zuge der Flüchtlingskrise die Nachteile dieser fehlenden haushaltspolitischen Flexibilität gezeigt, die aus der Festschreibung der Ausgabenprioritäten und des Volumens des MFR für sieben Jahre resultiert. Der massive Bedarf an Finanzmitteln für kurzfristige Maßnahmen ließ sich aus dem EU-Budget nicht decken, eine schnelle Reaktion auf akute Herausforderungen und Krisen war kaum möglich.

Der Vorschlag der EU-Kommission

Zeitgleich und abgestimmt mit der Rede von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zur Lage der Union am 14. September 2016 unterbreitete die Kommission ihren Vorschlag zur Halbzeitrevision des MFR. Sie schlägt vor, insbesondere für die Bereiche Wachstum und Beschäftigung, Investitionen sowie Migration und Außengrenzschutz zusätzliche Haushaltsmittel einzuplanen (siehe Übersicht, S. 3). Insgesamt haben die Ausgaben, die die Kommission für die Jahre 2017–2020 vorschlägt, ein Gesamtvolumen von 12,8 Milliarden Euro. In den verbleibenden drei Jahren der Laufzeit des MFR sollen so zusätzliche 6,3 Milliarden Euro genutzt werden können und 6,5 Milliarden Euro durch Umschichtungen und Umwidmungen aufgebracht werden. Die Ausgabenobergrenzen, die mit der Verabschiedung der MFR-Verordnung im Dezember 2013 vereinbart wurden, sollen nach Aussagen der Kommission nicht überschritten werden. Allerdings plant die Kommission offensichtlich, bestehende Sonderfonds, wie den Solidaritäts- oder den Globalisierungsfonds, aus dem engen Korsett der MFR-Obergrenzen zu lösen und dadurch die Spielräume für Zahlungen unterhalb der Obergrenzen zu vergrößern.

Darüber hinaus unterbreitet die Kommission einen Vorschlag zur Vereinfachung der Haushaltsführung. Insgesamt umfasst das Vorschlagspaket der Kommission eine Mitteilung, eine umfangreiche Erläuterung und vier Legislativvorschläge. Hinzu kommt eine Reihe weiterer Vorschläge zur Anpassung bestehender Verordnungen, wie zum Beispiel zu vorzeitigen Verlängerungen und Aufstockungen des Juncker-Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und der Jugendbeschäftigungsinitiative.

Entgegen den Forderungen, die aus dem Europäischen Parlament an sie gestellt wurden, will die Europäische Kommission diese zusätzlichen Gelder nicht dadurch einnehmen, dass die Obergrenzen der MFR-Ausgabenrubriken explizit angehoben werden. Vielmehr will sie nicht abgeflossene Gelder nutzen, die ansonsten in die Budgets der Mitgliedstaaten zurückfließen würden. Dennoch bleibt unklar, aus welchen Töpfen diese zusätzlichen Finanzmittel stammen sollen und wo die Kommission diese Gelder im EU-Budget entdeckt hat. Margen nicht abgeflossener Mittel, die umgeschichtet werden sollen, ergeben sich wahrscheinlich in jenen MFR-Rubriken, für die die Kommission bei der Halbzeitrevision keine zusätzlichen Gelder vorsieht. Dies betrifft etwa die Gemeinsame Agrarpolitik in Rubrik 2 und die Verwaltungskosten in Rubrik 5. Aus der Kommission ist zu hören, dass die Personalkosten bis zum Jahr 2020 um fast 2 Milliarden Euro niedriger liegen werden, als zum Zeitpunkt der MFR-Verabschiedung prognostiziert worden war. Ob allerdings im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik dann noch rund 4,7 Milliarden Euro nicht abgeflossener Gelder vorhanden sein werden, wird die Kommission in den nun folgenden Verhandlungen erst noch nachweisen müssen.

Übersicht
Finanzvolumen der MFR-Halbzeitrevision für die Haushaltsjahre 2018–2020

Vorschläge der Kommission für zusätzliche Finanzmittel		Millionen Euro (in laufenden Preisen)
Rubrik 1A		
»Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung«		**1.400**
– Horizon 2020 (F&E-Förderung)	400	
– »Connecting Europe« Fazilität (Transport)	400	
– Erasmus+	200	
– COSME (KMU-Förderung)	200	
– Verlängerung EFSI (Investitionen)	150	
– WIFI4EU (Digitale Agenda)	50	
Rubrik 1B		
»Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung«		**1.000**
Europäische Jugendinitiative		
Rubrik 3		
»Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht«		**2.549**
Europäischer Außengrenzschutz und Küstenwache, EUROPOL, EU-Agentur für Asylfragen, Dublin-System, Nothilfe		
Rubrik 4		
»EU in der Welt«		**1.385**
– Partnerschaftsrahmen	750	
– Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung	250	
– makro-finanzielle Hilfe	270	
– Kapazität für externe Kredite	115	
Entwurf Jahreshaushalt 2017 – zusätzliche Mittel		**1.822**
Technische Anpassung der Finanzierungszusagen im Bereich der Strukturfonds		**4.642**
Gesamtvolumen Halbzeitrevision		**12.798**

Quelle: EU-Kommission; COM(2016) 603 final, <http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_de.cfm#documents>.

Die eigentlich für aktuelle Krisen und neue Aufgaben vorgesehenen Flexibilitätsinstrumente des EU-Budgets wurden bereits bis zur Mitte der MFR-Laufzeit aufgebraucht, für unvorhergesehene Maßnahmen gibt es kaum noch Spielraum; der EU stehen insofern keine Margen mehr zur Verfügung, um auf das veränderte politische Umfeld zu reagieren. Im Wissen um diese Tatsache legt die Kommission in ihren Vorschlägen besonderen Wert auf neue und besser ausgestattete Flexibilitätsinstrumente. Zum einen sollen die ausgeschöpften Töpfe wieder aufgefüllt und in ihrem Volumen vergrößert, zum anderen zusätzliche Fonds eingerichtet werden.

Die Mittelausstattung der vorhandenen Flexibilitätsinstrumente und der Soforthilfereserve soll verdoppelt, die Obergrenze des Gesamtspielraums für Umschichtungen aufgehoben werden. Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, eine neue Krisenreserve zu schaffen, die mit nicht abgeflossenen Geldern aus allen Rubriken des MFR in einem Umfang von 3 bis 4 Milliarden Euro jährlich gespeist werden soll. Aus dieser Reserve sollen EU-Mitgliedstaaten, die von einer akuten Krise betroffen sind,

eine besondere, überproportionale Unterstützung erhalten.

Die Lücke zwischen Verpflichtungsermächtigungen (Zahlungszusagen) und tatsächlich geleisteten Zahlungen (Zahlungsermächtigungen) wird immer größer: Ende 2014 bezifferte sie sich auf 24,7 Milliarden Euro. Um ihr Auseinanderklaffen zu begrenzen, schlägt die Kommission ein besonderes Flexibilitätsinstrument für Zahlungsermächtigungen vor. Mit diesem Instrument soll es möglich sein, die im Jahr 2017 absehbar nicht abfließenden Haushaltsmittel in die Jahre 2018 bis 2020 zu übertragen, wo der Bedarf vorhersehbar deutlich höher sein wird, und dabei auch die MFR-Obergrenzen zu überschreiten.

Anstehende Verhandlungen

Die Vorschläge der Kommission werden in den nächsten Monaten von den Mitgliedstaaten im Rat und dann auch mit dem Europäischen Parlament erörtert werden. Der Rat hat bereits entsprechende Arbeitsstrukturen geschaffen. Die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament sollen spätestens Mitte 2017 abgeschlossen sein, damit die vorgeschlagenen Änderungen zum 1. Januar 2018 in Kraft treten können.

Schon bevor die Kommission ihre Überlegungen vorgestellt hatte, hatten einige Mitgliedstaaten informelle Positionspapiere verfasst und an die Kommission gesandt, um deren internen Abstimmungs- und Willensbildungsprozess zu beeinflussen. Die Nettozahler (Deutschland, Frankreich, Österreich, Dänemark und die Niederlande) sowie die Visegrád-Gruppe erarbeiteten eigene Positionspapiere und auch das Europäische Parlament hatte seine Vorstellungen in einer Entschließung frühzeitig zum Ausdruck gebracht. Die Positionen, die in den verschiedenen Papieren und Dokumenten bezogen wurden, lassen schwierige Verhandlungen erwarten.

In dem am 28. Juni 2016 verabschiedeten Initiativbericht des EP forderten die Parlamentarier, dass alle im MFR festgeschriebenen Ausgabenobergrenzen angehoben werden sollen. Zusätzliche Gelder seien insbesondere für die Bewältigung der Folgen der Migrations- und Flüchtlingskrise und für die Verlängerung der Laufzeiten der Europäischen Jugendinitiative und des Juncker-Fonds für Investitionen notwendig. Im Grundsatz erwartete das EP von der Kommission also keine Überprüfung der Schwächen und Mängel des MFR zur Halbzeit, sondern eine umfassende Revision und vor allem die Ausstattung des MFR mit einem deutlich größeren Ausgabenvolumen und damit de facto einen neuen MFR.

Die Mitgliedstaaten hatten in ihren Positionspapieren dagegen deutlich gemacht, dass sie gerade dies nicht wollen und an den Grundprinzipien und dem bestehenden Finanzrahmen des MFR festhalten möchten. Sollten Anpassungen des MFR an die politischen Herausforderungen notwendig werden, sollte es dafür innerhalb der festgeschriebenen Obergrenzen des MFR durch Umschichtungen und eine effizientere Haushaltsführung Möglichkeiten geben. In welchen Bereichen diese Einsparungen und Umwidmungen allerdings erfolgen sollen, darum werden die Mitgliedstaaten noch hart ringen müssen.

Jede Anpassung oder Abänderung der MFR-Verordnung erfordert nach der Zustimmung des Europäischen Parlaments einen einstimmigen Beschluss des Rates; ansonsten bleibt der MFR unverändert und gilt wie vorgesehen weiter. Die Mitgliedstaaten haben unter dem Einstimmigkeitsgebot also eine starke Verhandlungsposition gegenüber dem Parlament. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Parlamentarier erneut zwei haushaltspolitische Verhandlungsdossiers zu einem Gesamtpaket verknüpfen werden. Schon die Kommission hat in ihrem Vorschlag eine Verbindung zur Verabschiedung des Jahreshaushalts 2017 hergestellt. Diese Verknüpfung mit den im Herbst beginnenden Verhandlungen über das Budget des nächsten Jahres stärkt wiederum die Position des EP bei den Verhandlungen über eine Anpassung des MFR. Denn die Mitgliedstaaten haben ein großes Interesse an der frist-

gemäßen Verabschiedung des nächsten Jahresbudgets.

Die Kommission hat einen goldenen Mittelweg gefunden, indem sie vorschlug, rund 13 Milliarden Euro zusätzlich vorzusehen, um die Herausforderungen durch die aktuellen Krisen zu bewältigen, ohne dabei aber die bestehenden MFR-Obergrenzen zu verändern. Die Notwendigkeit ist unstrittig, für die Bewältigung der Flüchtlingskrise und der sozialen Folgen der Wirtschaftskrise zusätzliche Gelder einzuplanen, die Flexibilität des EU-Haushalts zu erhöhen und dafür die Margen auszuweiten. Allerdings steht zu erwarten, dass die Nettozahler im Rat nachdrücklich hinterfragen werden, aus welcher Quelle die überraschend hohe Summe an frischem Geld stammen soll. Zumal die Nettozahler auch davon zu überzeugen sind, dass die nicht verwendeten Gelder im EU-Haushalt verbleiben und für andere Aufgaben ausgegeben werden sollen. Üblicherweise werden die Gelder aus dem EU-Haushalt, die man für die vorgesehenen Aufgaben nicht benötigt und die deshalb nicht abfließen, wieder an die Mitgliedstaaten zurückgezahlt bzw. werden sie entsprechend dem Finanzierungsschlüssel des Eigenmittelsystems mit den vorgesehenen Zahlungen verrechnet, die die Mitgliedstaaten an Brüssel zu entrichten haben.

Vor diesem Hintergrund ist damit zu rechnen, dass Rat und EP kontroverse Diskussionen über die Anpassung des MFR und die Umschichtung der nicht abgeflossenen Gelder bzw. den Verzicht auf Rückflüsse führen werden. Darüber hinaus sind schwierige Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten im Rat darüber zu erwarten, wie die Prioritäten bei der Verwendung dieser zusätzlichen Gelder zu setzen sind. Sollen vorrangig die Ausgaben für die gemeinsame Flüchtlings- und Migrationspolitik deutlich erhöht werden oder eher die Ausgaben für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit? Können Gelder, die aus den europäischen Fördertöpfen für die Agrarpolitik nicht abfließen, für andere Aufgaben genutzt werden? Oder sollen nicht vielmehr die europäischen Landwirte angesichts sinkender Einkommen und des Wegbrechens von Exportmärkten, die eine Folge des über Russland verhängten Boykotts sind, aus dem EU-Haushalt stärker unterstützt werden?

Allerdings hat die Kommission sich auch für diese absehbaren Konflikte ein starkes politisches Mandat gesichert. Zwischen der MFR-Halbzeitrevision, der Rede von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zur Lage der Union sowie dem Fahrplan von Bratislava, in dem die Mitgliedstaaten sich auf ihre politischen Prioritäten verständigt haben, bestehen inhaltliche Verbindungen und sind parallele Prioritätensetzungen zu erkennen. Dies lässt erwarten, dass die erforderlichen Finanzmittel für konkrete Vorhaben mit der Anpassung des MFR zur Verfügung gestellt werden müssen. Zu diesen Vorhaben gehören sicherlich die Verstärkung des Außengrenz- und des Küstenschutzes, die Abkommen mit Drittstaaten zur Prävention von Migration, die Verlängerung des Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und der EU-Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

Ausblick auf den nächsten Finanzrahmen post 2020

Im Zuge der umfassenden Überprüfung und der bevorstehenden Anpassung des MFR zeichnen sich bereits einige Fragen und Themen ab, die bei den im Jahr 2018 beginnenden förmlichen Verhandlungen über einen neuen MFR relevant sein werden. Die Europäische Kommission muss bis Ende 2017 ihren Vorschlag für einen neuen MFR post 2020 vorlegen. Im Vorfeld der Erarbeitung ihres MFR-Pakets plant sie üblicherweise eine Konsultationsphase ein und nimmt die Forderungen und Vorschläge der EU-Organe, der Mitgliedstaaten und aus der europäischen Zivilgesellschaft auf. Diese Phase der Reflexion über den neuen MFR post 2020 hat mit der Halbzeitrevision eingesetzt. Sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament und einige Mitgliedstaaten haben ihre Überlegungen zu

den vorrangig zu diskutierenden Themen bereits vorgestellt. Sieben Schwerpunkte zeichnen sich ab:

(1) *Die Modernisierung des EU-Budgets:* Die Prioritäten der EU-Ausgabenpolitiken werden selbstverständlich ganz oben auf der Tagesordnung der nächsten MFR-Verhandlungen stehen. Die Nettozahler verstehen darunter zunächst eine stärkere Ausrichtung der EU-Ausgaben am Prinzip des europäischen Mehrwerts und einen deutlichen Akzent auf mehr Effizienz und Effektivität. Ihr Ziel ist es, die EU-Gelder zu nutzen, um die gemeinsamen Wachstums- und Beschäftigungsziele der EU zu erreichen und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Dafür soll das EU-Budget enger mit den wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozessen verkoppelt werden, die im Zuge des Europäischen Semesters ablaufen. Die Kommission versucht, diesem Ansatz mit einer gezielteren Ergebnisorientierung der Haushaltsführung zu entsprechen. Im Gegensatz zu den Nettozahlern erkennt sie einen europäischen Mehrwert vor allem in den von ihr selbst verwalteten Förderprogrammen. Die Visegrád-Staaten und andere Nettoempfänger dagegen lehnen gerade diese Betonung der zentral verwalteten EU-Programme ab; nach ihrer Ansicht liegt der europäische Mehrwert insbesondere bei den EU-Strukturfonds und in der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Mit dem Begriff des »europäischen Mehrwerts« werden ohnehin sehr unterschiedliche Inhalte und Ziele verbunden. Die Suche nach einer gemeinsamen Definition war jedenfalls trotz vielfältiger Versuche im letzten Jahrzehnt nicht erfolgreich. Dennoch wird die nächste MFR-Verhandlungsrunde erneut dazu ansetzen, sich um eine gemeinsame Neuausrichtung der Ausgabenpolitiken zu bemühen.

(2) *Die Flexibilität des MFR:* Die EU hat sich im letzten Jahr als unfähig erwiesen, den am stärksten von der Migrationskrise betroffenen Mitgliedstaaten schnell und umfassend mit Finanzmitteln aus dem EU-Budget zu helfen. Als Folge dessen wurde der Ruf nach einer Flexibilisierung des EU-Haushalts lauter. In den MFR-Verhandlungen muss ein neues Verhältnis zwischen der notwendigen Fähigkeit, schnell auf neue politische Herausforderungen zu reagieren, und der mittelfristigen Vorhersehbarkeit des EU-Haushalts gefunden werden. Dies kann über zusätzliche Flexibilitätsinstrumente geschehen, also neue Fonds für unvorhergesehene Aufgaben, wie sie die Kommission nun vorschlägt, oder über erleichterte Möglichkeiten, Mittel zwischen den Haushaltsrubriken umzuschichten, womit allerdings die Vorhersehbarkeit für die Mitgliedstaaten vermindert würde. In den MFR-Verhandlungen muss in jedem Fall eine konsensfähige Lösung für dieses Problem gefunden werden.

(3) *Die Laufzeit des nächsten MFR:* Das EP fordert nach wie vor eine Anpassung der MFR-Laufzeit an die Mandatsperioden von Kommission und Parlament. Sein Ziel ist es dabei, das Verfahren zu politisieren und auf diese Weise die demokratische Legitimität des MFR zu stärken. Die Kommission hatte bereits 2011 mit Unterstützung des EP eine 5+5-jährige MFR-Laufzeit vorgeschlagen; der Vorschlag war jedoch von den Mitgliedstaaten nicht weiterverfolgt worden.

Jede Veränderung der MFR-Laufzeit wirft grundsätzliche Probleme für die Abstimmung mit den mehrjährigen Förderprogrammen der EU auf. Die politischen Folgen einer veränderten Laufzeit wären schwer vorherzusehen. Das EP erhofft sich eine politische Stärkung seiner Verhandlungsposition.

Bisher hat die Kommission mit ihrem MFR-Vorschlag stets den Rahmen und die Struktur für den nächsten MFR abgesteckt und die Grundlage für die Verhandlungen im Rat und mit dem EP geschaffen. Bei einer MFR-Verhandlungsdauer von rund zwei Jahren bedeutet eine Anpassung der MFR-Laufzeit, dass stets die »alte« Kommission einen Entwurf für den Haushalt der »neuen« Kommission vorlegen müsste. Ob sich die nachfolgende Kommission jedoch an die politische Schwerpunktsetzung ihrer Vorgängerin gebunden fühlen würde, ist ungewiss. Die Folge wäre dann wohl, dass

die politische Bedeutung und Verbindlichkeit des MFR-Entwurfs der Kommission geschwächt würde, und dies wäre gleichbedeutend mit einer Schwächung von Vorschlagsrecht und Rolle der Kommission.

(4) *Ein Budget für die Eurozone:* Die vielfältigen Überlegungen dazu, wie sich die Wirtschafts- und Währungsunion vertiefen und nachhaltig stabilisieren lässt – genannt sei hier insbesondere die Idee, ein gesondertes Eurozonen-Budget zu schaffen –, werden immer häufiger mit dem MFR verbunden. Sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament wollen die nächsten MFR-Verhandlungen nutzen, um einen solchen gesonderten Haushalt anzusprechen. Der Vorschlag eines speziellen Eurozonen-Budgets mit gesonderten Organen (Eurozonen-Finanzminister, Eurozonen-Parlament) könnte die Einheitlichkeit des EU-Budgets gefährden. Neben der Frage des »Ob« werden auch zwei Fragen nach dem »Wie« zu klären sein: a) Würde ein Eurozonen-Budget Teil des EU-Haushalts und damit der Kontrolle des EP unterliegen?, und b) würde der Eurozonen-Haushalt Teil des MFR, so dass auch dessen Obergrenzen für ihn gelten würden?

(5) *Die Reform des Finanzierungssystems bzw. die Einführung einer EU-Steuer:* Bis Ende des Jahres wird eine Expertengruppe unter Leitung von Mario Monti ihren Abschlussbericht zur Reform des EU-Eigenmittelsystems vorlegen. Erwartet wird dabei, dass dieser Bericht auch zu der umstrittenen Idee Stellung nehmen wird, eine EU-Steuer einzuführen. Die Fronten zwischen Europäischem Parlament und Rat sind verhärtet: Das EP fordert seit vielen Jahren eine solche autonome Einnahmequelle für den EU-Haushalt, während eine Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rat sie vehement ablehnt. Absehbar ist lediglich, dass dieses Thema auf der Tagesordnung der nächsten MFR-Verhandlungsrunde stehen wird.

(6) *Eine Reform des Entscheidungsprozesses:* Die MFR-Verhandlungen folgen seit nunmehr über 25 Jahren einem eingefahrenen Muster und ihre Ergebnisse sind in der Regel unbefriedigend. Nicht nur die Europäische Kommission und Abgeordnete des Europäischen Parlaments, sondern auch einige Mitgliedstaaten stellen daher den Prozess zur Verabschiedung des MFR in Frage.

Um den Mitgliedstaaten weniger Möglichkeiten zu bieten, gegen einen Kompromiss ein Veto einzulegen und damit die Entscheidungsfindung zu erschweren, wird diskutiert, die MFR-Verordnung nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat zu verabschieden. Das Europäische Parlament möchte darüber hinaus die dominierende Rolle des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs beschneiden, der bislang mit dem von ihm gefundenen Kompromiss die Position des Ministerrats im eigentlichen Gesetzgebungsverfahren vorbestimmt. Als eine weitere Möglichkeit, das Verfahren zu reformieren, wird darüber diskutiert, die jährlichen Haushalte und den MFR enger miteinander zu verbinden.

Entscheidend bleibt allerdings die Frage, wie der Verhandlungsprozess von der alles dominierenden Konzentration der Mitgliedstaaten auf ihren jeweiligen nationalen Nettosaldo befreit werden kann.

(7) *Der Brexit und seine Folgen für den EU-Haushalt:* Der geltende Finanzrahmen wird vom Ausscheiden Großbritanniens sehr wahrscheinlich nicht betroffen sein. Die Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen werden jedoch den Verlust dieses großen Nettozahlers berücksichtigen müssen. Das Vereinigte Königreich war im Jahr 2014 mit einem negativen Nettosaldo von 4,9 Milliarden Euro immerhin nach Deutschland und Frankreich drittgrößter Nettozahler. Die mit seinem Wegfall entstandene Finanzierungslücke lässt sich über eine Verminderung der Ausgaben oder eine Anhebung der Zahlungen der anderen Nettozahler schließen. Wahrscheinlich ist eine Mischung beider Optionen. In den MFR-Verhandlungen muss deshalb ein konsensfähiges Verhältnis zwischen einer Reduzierung der Ausgaben und einer Erhöhung der Zahlungen gefunden werden.

Absehbar ist, dass der negative deutsche Nettosaldo weiter ansteigen wird. Darüber

hinaus werden die Verhandlungspositionen der Nettozahler und insbesondere die deutsche Verhandlungsführung mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs deutlich geschwächt. Denn die harte und häufig rigorose britische MFR-Verhandlungsführung bot der deutschen Seite die Möglichkeit, ihre Verhandlungsziele als Kompromisslösung anzubieten. Diese Möglichkeit steht nun nicht mehr offen.

Umgekehrt bietet der Wegfall des britischen Beitragsrabatts die Chance, die Kohärenz des EU-Haushaltssystems zu verbessern und jegliche Rabatte und weitere Sonderregelungen zu streichen. Sehr wahrscheinlich werden die Brexit-Verhandlungen bis 2019 noch nicht abgeschlossen sein. In diesem Fall wäre der Rückgriff auf die Erstellung von zwei alternativen Finanzrahmen denkbar: ein MFR für die EU-28 und ein MFR für die EU-27 – eine Lösung, die die Kommission bereits im Vorfeld der EU-Osterweiterung 1998 gewählt hatte.

Fazit

Nachdem die Kommission ihre Vorschläge präsentiert hat, wird die Halbzeitrevision des MFR in den nächsten Monaten zu einem zentralen europapolitischen Thema werden. Ihre pragmatischen Vorschläge scheinen einen realistischen Weg für die notwendige Anpassung des MFR anzubieten. Im Europäischen Parlament und im Rat wurde das Paket der Kommission jedenfalls begrüßt und als gute Grundlage für die Legislativverhandlungen zwischen den beiden EU-Organen angesehen.

Die Kommission hat die richtigen politischen Prioritäten aufgenommen, die auch die Mitgliedstaten im Bratislava-Fahrplan aufgeführt haben, und sie mit angemessenen Finanzmitteln unterlegt. Auch die Konzentration auf eine Aufstockung der Flexibilitätsinstrumente und -margen des MFR findet bei allen Akteuren breite Unterstützung. Die Kommission hat dabei dem Wunsch des EP widerstanden, den Mitgliedstaaten eine deutliche Anhebung der MFR-Obergrenzen vorzuschlagen. Sie verzichtet somit auf eine zusätzliche Belastung der nationalen Haushalte. Offen bleibt allerdings, wo die insgesamt rund 13 Milliarden Euro an freien Geldern im EU-Budget zu finden sein sollen, die die Kommission errechnet hat.

Die Kommission hat mit ihrem Paket zur MFR-Halbzeitrevision zu ihrer klassischen Rolle als Vermittler zwischen Rat und Parlament zurückgefunden. Es ist zu hoffen, dass sie diese Rolle auch in den Verhandlungen über einen neuen MFR einnehmen kann, die 2018 beginnen werden.

Es liegt nun bei diesen beiden Organen, für eine schnelle Umsetzung der Kommissionsvorschläge zu sorgen. Sowohl im Kreis der Mitgliedstaaten, in dem ein Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern besteht, als auch in den Verhandlungen zwischen Rat und Parlament sollten alle Beteiligten deshalb nicht auf Erfüllung ihrer Maximalforderungen bestehen, sondern den schnellen Kompromiss suchen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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