



# Verhandlungen zum EU-Haushalt: Zwischen Bakschisch und Rabatten

## EU-in-BRIEF | Ausgabe 2-2013

Von Michael Schreyer

**Ringeln, Vertagen, dann ein Sitzungsmarathon: Die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen für den Europäischen Haushalt liefen nach altbekanntem Muster ab. Das kennt Prof. Dr. Michael Schreyer als EU-Haushaltskommissarin a.D. nur zu gut. Ernüchternd und entlarvend beschreibt die jetzige Vizepräsidentin der EBD das nationale Gefeilsche um Sonderregelungen und „Bakschisch-Listen“, Beitragsrabatte und Budgetkürzungen, die in der nationalen Öffentlichkeit einzelner Länder gut ankommen mögen, insgesamt aber dem europäischen Projekt Schaden zufügen. Ihre kritische Bilanz der Haushaltsverhandlungen hat die Autorin ursprünglich für die Heinrich-Böll-Stiftung verfasst, für EU-in-BRIEF wurde sie aktualisiert und überarbeitet.**

Die europäische Öffentlichkeit erlebte die Inszenierung der Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU nach dem bekannten Muster: Vertagung, Unterbrechungen und schließlich der Schlussmarathon von 26 Verhandlungsstunden. *The same procedure as every seven years?*

Nicht ganz. Unterschiede zu früheren Verhandlungen bestehen auf der institutionellen Ebene. Dieses Mal waren es 27 Staats- und Regierungschefs – alle ausgestattet mit einem Vetorecht –, die sich einigen mussten. Dieses Mal führte nicht mehr der Staats- oder Regierungschef des Landes mit der Ratspräsidentschaft die Verhandlungen, sondern der Präsident des Europäischen Rates. Und dieses Mal handelt es sich beim Finanzrahmen nicht mehr um eine freiwillige Vereinbarung zwischen Rat, Europäischem Parlament und der Europäischen Kommission, sondern um ein haushaltspolitisches

Instrument, das nunmehr im Europäischen Vertrag verankert ist und in einem Gesetz, in einer Verordnung des Rates festgelegt wird.

Vor allem aber befindet sich die EU insgesamt aktuell in einer schlechteren ökonomischen Lage. Einige Mitgliedstaaten stecken tief in einer Rezession. Viele Staaten müssen ihre öffentlichen Haushalte konsolidieren, denn die Abhängigkeit von Finanzmärkten bei hoher Verschuldung hat sich als unkalkulierbares Risiko, nicht für den einzelnen Staat, sondern für die gesamte Eurozone und darüber hinaus erwiesen. Die Krisen haben aber nicht nur weitreichende Folgen für die nationale, sondern auch die europäische Politik mit sich gebracht. Die Krisengipfel in den letzten drei Jahren mit der Schaffung von Rettungsschirmen und immer neuen Beschlüssen über neue Regeln der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung und Koordinierung und den sich wiederholenden Bekenntnissen zu gemeinsamen Wachstumsanstrengungen,

waren geprägt von der Einsicht in die Notwendigkeit für „mehr Europa“.

Welches Signal, welche Botschaft für die Entwicklung der EU bis zum Jahr 2020 war in dieser Situation von den Verhandlungen über den Finanzrahmen zu erwarten und welche Botschaft, welches Signal hat der Europäische Rat am 7./8. Februar geliefert?

## Nationales Gefeilsche dominierte

Wer von diesen Verhandlungen ein Signal für ein starkes Europa erwartet hatte, das die Vorteile des gemeinsamen Marktes, die Vorteile gemeinsamer Politik innerhalb der Union und in der Welt optimal nutzen will, wer eine Botschaft der Staats- und Regierungschefs an die Bevölkerung erwartet hatte, dass die EU auch im Haushaltsbereich durch Zusammenlegung von Ressourcen und gemeinsamer Förderung einen Mehrwert gegenüber allein nationalem Vorgehen erzeugt, sah sich am Schluss eines anderen belehrt. Der Verhandlungsmarathon drehte sich nicht mehr um die richtigen Prioritäten im EU-Haushalt. Es war keine Debatte über die Frage, welche Ausgabenprogramme den höchsten europäischen Mehrwert erzielen und die stärksten Impulse geben, um das Ziel der EU-2020-Strategie von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum zu erreichen. Vielmehr ging es um nationale Interessen, es dominierte das Ge-feilsche für Sonderzuweisungen und Rabatte als Preis für die Zustimmung zum Gemeinschaftsbudget das Geschehen – und schließlich einigten sich alle darauf, dass von Jahr zu Jahr immer weniger Mittel in den gemeinsamen Europäischen Haushalt fließen sollen.

Am Ende durfte die Öffentlichkeit auf den einzelnen, aber im Ton ziemlich gleichen nationalen Pressekonferenzen der jeweiligen Staats- oder Regierungschefs erfahren, dass er oder sie genau das erreicht habe, was er oder

sie schon vor Beginn der Verhandlungen als nationales Verhandlungsziel genannt hatte. Um ein gemeinsames Ergebnis zu erreichen, habe man aber – so der sich wiederholende Tenor – akzeptiert, dass auch die Anderen ihre nationalen Interessen durchgesetzt sehen wollten. Und das europäische Interesse? Dem sei man doch dadurch nachgekommen, dass man sich schließlich und tatsächlich geeinigt habe.

Der Gesamtrahmen<sup>1</sup> soll für die sieben Jahre im Zeitraum von 2014 bis 2020 finanzielle Verpflichtungen der EU in Höhe von maximal 960 Milliarden Euro und tatsächliche Ausgaben von maximal 908 Milliarden Euro (in Preisen von 2011) erlauben. Das Jonglieren und Argumentieren mit dieser Gesamtzahl für sieben Jahre hat in der Öffentlichkeit den Eindruck eines Budgets von gigantischem Ausmaß geschürt und so die durch die Debatten um Rettungsschirme ohnehin verbreitete Einstellung, dass die europäische Integration wahnsinnige Summen kostet, verstärkt und auf diese Weise suggeriert, dass eine Kürzung des EU Budgets in jedem Fall im nationalen Interesse liege. Rechnet man den Bundeshaushalt mit seinem jetzigen Volumen für sieben Jahren hoch, so ergibt sich allein für diese die noch gigantischere Zahl von über 2.100 Milliarden Euro, die den 908 Milliarden Euro Ausgabenermächtigung für die EU gegenüberzustellen ist. Schon dieser Vergleich relativiert die Größenordnung.

Vor allem geriet durch die Fokussierung auf die Gesamtzahl und die gesamte Inszenierung des Gipfels aus dem Blick, dass es sich bei dem europäischen Haushalt um weniger als 2 % aller öffentlichen Ausgaben, die in der EU auf den verschiedenen Ebenen getätigt werden, handelt – und dass dieser Anteil schon seit Ende der 90er-Jahre rückläufig ist. Die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten sind

---

<sup>1</sup> Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats auf seiner Tagung vom 7. / 8. Februar zum Mehrjährigen Finanzrahmen sind abrufbar unter:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/135379.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/135379.pdf)

nämlich sehr viel stärker gestiegen als der Haushalt der EU. Es trifft also nicht zu, dass erst jetzt vom EU-Haushalt eine Einschränkung verlangt würde, die die Haushaltskonsolidierung auf nationaler Ebene widerspiegeln müsse. Der EU-Haushalt erbringt diese Konsolidierung seit Jahren.

## Milliardenschwere Bakschisch-Liste

Nach dem Willen der Staats- und Regierungschefs soll der Finanzrahmen für den Haushalt des Jahres 2014 aber nicht nur im Vergleich zu 2013 um über 10 Prozent geringer ausfallen, sondern der Anteil an der Wirtschaftsleistung, der in den europäischen Haushalt fließt, soll weiter von Jahr zu Jahr sinken. Im Jahr 2020 soll demnach diese europäische „Staatsquote“ oder Ausgabenquote nicht einmal mehr ein Prozent, sondern nur noch 9,1 Promille der europäischen Wirtschaftsleistung betragen.

Während also der Gesamtrahmen enger geschnürt wurde, wuchs aber die Liste der jeweiligen Sonderregelungen, die von den einzelnen Staats- und Regierungschefs als Preis für ihre Zustimmung zum Finanzrahmen verlangt wurden. Diese Bakschisch-Liste ist in der Summe milliardenschwer. Im Bereich der Strukturfonds reicht sie von 150 Millionen Euro für Madeira und 500 Millionen für die Extremadura, über 200 Millionen für Mayotte bis hin zu 200 Millionen für Leipzig und 75 Millionen für Slowenien. So kommen mehr als 9 ½ Milliarden Euro Sonderzahlungen zusammen, die außerhalb der Regeln verteilt werden. Im Bereich der Landwirtschaft, der Förderung der ländlichen Entwicklung reichen die Sonderzuweisungen von 700 Millionen Euro für Österreich und eine Milliarde Euro für Frankreich über 20 Millionen für Luxemburg und 7 Millionen für Zypern bis hin zu 600 Millionen für Finnland. In der Summe sind es weit mehr als sechs Milliarden Euro.

Nicht verwunderlich, dass bei so viel nationalem Eigeninteresse das europäische Interesse kurz gehalten wird und am Ende der Beratungen insbesondere bei den Ausgaben, die nicht ex ante an die Mitgliedstaaten zugeteilt werden, sowie beim außenpolitischen Budget und bei den Verwaltungsausgaben gestrichen wurde. Letzteres, obgleich auf etlichen der Krisengipfel neue Aufgaben der Überwachung und Koordinierung durch die Kommission und neue Institutionen beschlossen wurden. Bei der Ausgabenkategorie „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ und im außenpolitischen Budget stehen jetzt Zahlen im Verhandlungsergebnis, die um 20 Prozent niedriger sind als im Vorschlag der Kommission.

Auch auf der Finanzierungsseite des EU-Haushalts ist die Liste der vereinbarten Ausnahmeregelungen von den allgemeinen Regeln, also die Rabattliste, länger geworden. Der britische Rabatt wurde nicht angetastet. Auch Deutschland, die Niederlande und Schweden erhalten milliardenschwere Rabatte: Statt des eigentlich geltenden Satzes von 0,3 Prozent des Mehrwertsteueraufkommens, der an die EU zu überweisen ist, soll für diese Länder weiterhin ein ermäßigter Satz gelten, nämlich 0,15 Prozent. In die Liste der Länder, die einen pauschalen Rabattbetrag von ihren eigentlich fälligen Beitragszahlungen abgezogen bekommen, reiht sich neben den Niederlanden und Schweden und Österreich (Österreich aber nur noch für drei Jahre) nun auch Dänemark ein. Insgesamt summieren sich die Beitragsrabatte auf mindestens 7 Milliarden Euro jährlich, für die Dauer der Finanzperiode also auf mindestens rund 50 Milliarden Euro. Damit bleibt es nun auch in Zukunft dabei, dass z.B. Griechenland und Portugal in Relation zu ihrer Wirtschaftskraft einen höheren Bruttobeitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts nach Brüssel überweisen müssen als Deutschland oder Schweden und als das Vereinigte Königreich ohnehin. Gerechtfertigt wird dieses regressive Beitragssystem damit, dass die reicheren Länder weniger aus dem Haushalt erhalten als sie dorthin überweisen,

also Nettozahler sind. Abgesehen davon, dass die Nettosalen nicht einmal ein korrektes Spiegelbild der buchhalterischen Gegenstellung von Beitragszahlungen eines Landes und den Rückflüssen an Empfänger im Land sind, weil der Wohn- oder Geschäftssitz des Empfängers nicht unbedingt der Ort des Verbleibs dieser Mittel ist, geschweige denn ein Ausdruck dessen sind, wo der Nutzen der Förderung anfällt, würde eine Übertragung dieser Argumentation auf die deutschen Länder bedeuten, dass z.B. Bayern einen geringeren Anteil von der vereinnahmten Mehrwertsteuer an den Bund abführen müsste als Mecklenburg-Vorpommern. Es ist nicht anzunehmen, dass dieses den Beifall der Bevölkerung oder einer Bundesregierung fände, obgleich es für die EU als gerechtes Modell verteidigt wird.

## Rechtsstaatliches Defizit

Alle diese Sonderzuweisungen und Rabatte, die ausgehandelt wurden, folgen keiner all-gemeingültigen und nachvollziehbaren Regel. Sie sind reine Verhandlungsergebnisse und Zugeständnisse dafür, dass kein Veto zum Finanzrahmen erhoben wird. Sie stehen damit mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit im Konflikt. Rechtsstaatlichkeit bedeutet für den öffentlichen Haushalt, dass die Regeln für die Verteilung von Ausgaben und die Regeln für die Erhebung von Einnahmen für alle gelten, dass diese Regeln transparent und nachvollziehbar sind und in einem eben diesen Kriterien folgenden Verfahren festgelegt werden. Aber alles dies ist bei den Sonderregelungen zum Finanzrahmen nicht der Fall. Jeder Staats- oder Regierungschef handelt hinter verschlossenen Türen, um mit einem möglichst großen Umschlag als Gegengabe für seine Zustimmung wieder herauszukommen. Dass diese Sonderzuweisungen und Rabatte hinterher als Anhang zu den Gesetzestexten für die einzelnen Fonds im Amtsblatt veröffentlicht werden, macht das rechtsstaatliche Defizit nicht wett.

## Jetzt ist das EP am Zuge

Nun liegt der Ball im Europäischen Parlament. Der Mehrjährige Finanzrahmen bedarf der Zustimmung des EP. Das ist nicht neu. Neu ist seit dem Lissabon-Vertrag, dass der Finanzrahmen in Gesetzesform gegossen wird, während er vorher in einer freiwilligen interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission gefasst war, die nur zustande kam, wenn alle drei Institutionen sich einigten.

Der Lissabon-Vertrag enthält eine weitere Änderung gegenüber den vorherigen Verträgen: nämlich den Wegfall der Regelung, dass das EP das Recht hatte, die jährlichen Ausgaben (außer den Agrarausgaben) um einen Höchstsatz zu steigern, der sich an der Wirtschaftsentwicklung in der EU und der Steigerung der öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten bemaß. Wenngleich das EP von dieser Vertragsregelung schon seit 1988 keinen Gebrauch mehr gemacht hatte, so hatte die Drohung, diese Regelung anzuwenden, doch die Position des EP bei den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen gestärkt. Deshalb kann es als eine Art Provokation durch den Europäischen Rat gewertet werden, dass bei den ersten Verhandlungen nach dem Wegfall dieser Bestimmung dem Parlament ein Finanzrahmen vorgelegt wird, nach dem der Anteil des EU-Haushalts an allen öffentlichen Ausgaben von Jahr zu Jahr sinken und die „europäische Staatsquote“ immer geringer werden soll.

Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament, die nun die irische Ratspräsidentschaft führen wird, werden äußerst komplex sein, denn es liegt bereits eine Vielzahl von Kritikpunkten an dem Gipfelergebnis auf dem Tisch. Sie betreffen die Gesamthöhe des Finanzrahmens, aber auch die Jahrestanchen. Denn der von den Staats- und Regierungschefs vorgesehene Verlauf, dass der Anteil des EU-Budgets an der Wirtschaftsleistung in dem Siebenjahreszeitraum von Jahr zu Jahr sinken

und im Jahr 2020 den niedrigsten Stand erreichen soll, stellt eine Provokation für das EP dar, weil dadurch seine Verhandlungsposition für den dann folgenden Finanzrahmen gravierend geschwächt wäre. Sehr stark wird auch kritisiert, dass die Kluft zwischen Verpflichtungs- und Zahlungs-ermächtigungen immer größer wird und schon im letzten Jahr nicht alle eingegangenen Verpflichtungen beglichen werden konnten. Die Kritikpunkte drehen sich zudem um die Prioritäten im EU-Budget und darum, dass der Europäische Rat seinen Rotstift an dem Kommissionsvorschlag hauptsächlich an der Förderung von europäischen öffentlichen Gütern angesetzt hat, die einen Mehrwert für die EU in ihrer Gesamtheit erzeugen, wie z.B. am Programm „Connecting Europe“. Das EP wird aber auch nicht zufrieden sein mit der Halbierung des Solidaritätsfonds für Hilfe bei Naturkatastrophen – von bisher einer Milliarde Euro auf 500 Millionen Euro – oder mit der Kürzung des Globalisierungsfonds für Hilfen an Arbeitnehmer, die aufgrund globaler Strukturverschiebungen ihren Job verloren haben, auf nur noch 150 Millionen Euro p.a.

## Sonderregelungen und Rabatte höhlen das Gemeinschaftsrecht aus

Von einigen der Angebote, mit denen der Europäische Rat dem EP seine Beratungsergebnisse schmackhaft machen will, wird sich das Parlament nicht locken lassen. Zwar gehört die flexiblere Handhabung des Finanzrahmens zu den langjährigen Forderungen von EP und Kommission. Hier wird genau geprüft werden, welchen Wert diese Flexibilität angesichts der Tatsache hat, dass die noch zu bezahlenden Verpflichtungen aus den zurückliegenden Jahren zugenommen haben und der Rat in den jährlichen Haushaltsberatungen der letzten Jahre darauf bestanden hat, die Ausgabenhöhe weit unterhalb des im Finanzrahmen vorgesehenen Betrages festzusetzen. Eine Review-Klausel, die der Europäische Rat als

Neuerung und Angebot anpreist, stand schon im letzten Mehrjährigen Finanzrahmen. Der Review-Prozess wurde dann von EP und Kommission mit großem Aufwand betrieben, aber der Rat ließ ihn im Sande verlaufen. Das ist vielen Akteuren im EP noch frisch in Erinnerung, weshalb die jetzt vorgesehene Formulierung eines Versprechens zur Überprüfung nicht ausreicht, sondern beispielsweise durch die Verkürzung der Laufzeit der Verordnung zur Pflicht gemacht werden könnte.

Auf der Einnahmeseite des Haushalts bleibt abzuwarten, ob sich das EP, das sich seit Jahren für steuerliche Eigenmittel der EU einsetzt, mit den Formulierungen des Gipfels zufrieden geben wird, dass der Rat neue Eigenmittelkategorien auf der Basis von Mehrwert- und Finanztransaktionssteuer prüfen soll. Allerdings hat das EP im Gesetzgebungsverfahren für den Eigenmittelbeschluss (also des Gesetzes zur Finanzierung des EU-Haushalts), nur das Recht angehört zu werden. Einer Zustimmung des EP bedarf es nicht, wohl aber der Ratifikation durch die nationalen Parlamente.

An den langen und teuren Listen der Sonderzuweisungen auf der Ausgabeseite und den Rabatten für einzelne Staaten auf der Einnahmeseite des EU-Haushalts wird das EP schwerlich etwas ändern können – obwohl es scharf kritisiert, dass diese das Gemeinschaftsrecht aushöhlen und aus rechtsstaatlicher Sicht höchst problematisch sind. Aber die Staats- und Regierungschefs haben die Sonderregelungen schon als Trophäen von der Brüsseler Jagd nach Hause getragen und sich dafür bereits von den Begünstigten feiern lassen. Nicht verwunderlich, dass deshalb schon die ersten Gerüchte im Parlament kursieren, dass die nationalen Regierungen Parlamentarier mit dem Argument unter Druck setzen, wer die Sonderzahlungen kritisiere, gefährde nationale Interessen.

Das Europäische Parlament wird nun seine Verhandlungsziele und seine Strategie beraten

und dabei auch abwägen, ob die nach dem Europäischen Vertrag vorgesehene Regelung (Artikel 312 Abs. 4 AEUV), dass die Obergrenze und die sonstigen Bestimmungen des laufenden Finanzrahmens für 2013 für das nächste oder gegebenenfalls auch weitere Jahre fortgeschrieben wird, eine aus seiner Sicht bessere Alternative für die EU ist. Es bleibt abzuwarten, ob die vier verbleibenden Monate der irischen Ratspräsidentschaft ausreichen werden, um zu einem Verhandlungsergebnis zu kommen, oder ob Litauen die Verhandlungen weiterführen muss. Möglicherweise muss sich auch der Europäische Rat erneut mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen befassen. In jedem Fall stehen alle Beteiligten unter einem beträchtlichen Erwartungs- und Zeitdruck.



## Über die Autorin

**Prof. Dr. Michaele Schreyer** ist Vizepräsidentin der Europäischen Bewegung Deutschlands und war von 1999 bis 2004 EU-Haushaltskommissarin.

**Kontakt:** [michaele.schreyer@netzwerk-ebd.de](mailto:michaele.schreyer@netzwerk-ebd.de)

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf: [http://www.netzwerk-ebd.de/fileadmin/files\\_ebd/eu-in-brief/EBD\\_PUB\\_EU-in-BRIEF\\_2\\_2013\\_Weniger Geld für den Gemeinschaftshaushalt.pdf](http://www.netzwerk-ebd.de/fileadmin/files_ebd/eu-in-brief/EBD_PUB_EU-in-BRIEF_2_2013_Weniger_Geld_für_den_Gemeinschaftshaushalt.pdf)

## Impressum

**EU-in-BRIEF | Analysen – Positionen – Vorausschau** ist ein kostenloses Informationsangebot im PDF-Format des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland.

ISSN-Nummer: 2191-8252

**Zitier-Hinweise:** Bisher wurden keine verbindlichen Regeln zur Zitierweise digitaler Publikationen geschaffen. Daher bitten wir, folgende Angaben zu übernehmen, wenn Sie einen unserer Texte zitieren möchten: Autoren des Textes, Titel des Textes, Internetadresse wie angegeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

© **Europäische Bewegung Deutschland e.V.**

Sophienstr. 28/29 | D-10178 Berlin

T +49 30 3036201-10 | F -19

[info@netzwerk-ebd.de](mailto:info@netzwerk-ebd.de)

Herausgeber: Bernd Hüttemann (V.i.S.d.P.)

## Mehr Wissen!

Auf der Website der EBD erfahren Sie alles Wesentliche über unsere Organisation und können kostenfrei auf eine Vielzahl von Informationen zu Europa zugreifen: <http://www.netzwerk-ebd.de>

Die Europäische Bewegung Deutschland e.V. ist institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.