

Haushaltspolitik

Peter Becker

Die Haushaltspolitik der Europäischen Union wurde 2015/16 von zwei Themen dominiert: Den Vorbereitungen auf die im Jahr 2017 anstehende Halbzeit-Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) und den Verhandlungen über den Jahreshaushalt 2016. Hinzu kam die Diskussion über die Auswirkungen des britischen Brexit-Referendums auf das Budget der Europäischen Union. Denn zweifellos werden zumindest die Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen post-2020 den Verlust dieses großen Nettozahlers berücksichtigen müssen. Das Vereinigte Königreich war im Jahr 2014 mit einem negativen Nettosaldo von 4,9 Mrd. Euro immerhin nach Deutschland und Frankreich drittgrößter Nettozahler. Absehbar ist auch, 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. Umgekehrt bietet der Wegfall des britischen Beitragsrabatts die Chance, die Kohärenz des EU-Haushaltssystems zu verbessern und jegliche Rabatte und weitere Sonderregelungen zu streichen.

Verhandlungen zum EU-Haushalt 2016

Wie üblich begann das Verfahren zur Verabschiedung des Jahreshaushalts 2016 mit der Vorlage des Haushaltsentwurfs durch die Europäische Kommission am 27. Mai 2015.¹ Darin schlug sie vor, die Verpflichtungsermächtigungen für das Jahr 2016 auf 153,5 Mrd. Euro (1,04 Prozent des Bruttonationaleinkommens) und die Zahlungsermächtigungen auf 143,5 Mrd. Euro (0,98 Prozent des Bruttonationalprodukts) festzulegen. Im Vergleich zum EU-Haushalt 2015 sollten die Verpflichtungsermächtigungen demnach um rund 5 Prozent sinken und die Zahlungsermächtigungen hingegen um 1,6 Prozent steigen. Der Großteil der Mittel sollte nach den Vorstellungen der Kommission dazu verwendet werden, das Wachstum anzukurbeln und Arbeitsplätze zu schaffen. Dafür sollten die Zahlungsermächtigungen in der Rubrik 1a Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung um 11,4 Prozent auf 17,5 Mrd. Euro steigen. Außerdem sollte die Rubrik 3 Sicherheit und Unionsbürgerschaft mit deutlich mehr Geld zur Bewältigung der Migrations- und Flüchtlingsproblematik ausgestattet werden (Plus 17 Prozent bei den Zahlungsermächtigungen).

Die Haushaltsverhandlungen zwischen Rat der Europäischen Union und Europäischem Parlament begannen nachdem die EU-Staaten sich am 9. Juli 2015 auf eine gemeinsame Position verständigt hatten. Die Vorstellungen des Rates zur Gesamtausstattung des Haushalts unterschieden sich dabei nicht wesentlich vom Kommissionsvorschlag. Demnach plädierten die EU-Staaten bei den Verpflichtungsermächtigungen für 153,27 Mrd. Euro und bei den Zahlungsermächtigungen für 142,12 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Kommissionsentwurf bedeutete die Einigung des Rates Einschnitte von 563,6 Mio. Euro bei

1 Europäische Kommission: Kommission legt Entwurf für EU-Haushaltsplan 2016 vor, Pressemitteilung IP/15/5046, 27. Mai 2015.

Zahlungen und von 1,4 Mrd. Euro bei Verpflichtungen. Die Mitgliedstaaten unterstützen auch die von der Kommission vorgeschlagene Prioritätensetzung auf den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), die Bewältigung der Flüchtlingsströme, die humanitäre Hilfe und das Hochschulprogramm Erasmus.²

Dennoch lehnte der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments in seiner Sitzung am 27./28. September 2015 den Vorschlag des Rates ab. Die Parlamentarier forderten, sowohl die Verpflichtungs- als auch die Zahlungsermächtigungen um jeweils rund 4 Mrd. Euro zu erhöhen, um Mehrausgaben bei der Jugendbeschäftigungsinitiative, zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, zur Bewältigung der Flüchtlingskrise, zur Entlastung der Milchbauern und Maßnahmen zur Unterstützung Griechenlands finanzieren zu können. Demnach sollten für die Verpflichtungsermächtigungen 157,4 Mrd. Euro und für die Zahlungsermächtigungen 146,5 Mrd. Euro vorgesehen werden.³ Nachdem der Rat und das Plenum des Europäischen Parlaments ihre Positionen formell beschlossen hatten, begann im Oktober/November 2015 das dreiwöchige Vermittlungsverfahren. Bei der abschließenden und entscheidenden Sitzung in der Nacht vom 13. auf den 14. November 2015 konnten sich Rat und Parlament schnell auf Mehrausgaben zur Bewältigung der Migrationsherausforderungen verständigen. Auch aufgrund der eintreffenden Agenturmeldungen über die Terroranschläge in Paris verständigten sich Rat und Parlament auf einen Kompromiss, der die Hauptanliegen beider Institutionen wahrte.⁴

EU-Haushalt 2016				
Rubrik	Mittel für Zahlungen in Mio. Euro	Differenz zu 2015 in %	Mittel für Verpflichtungen in Mio. Euro	Differenz zu 2015 in %
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	17 418,3	+10,7	19 010,0	+8,3
1b. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	48 844,3	-4,5	50 831,2	-15,8
2. Nachhaltiges Wachstum Natürliche Ressourcen	55 120,8	-1,5	62 484,2	-2,2
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	3 022,3	+56,8	4 052,0	+60,7
4. Globales Europa	10 155,6	+35,8	9 167,0	+5,2
5. Verwaltung	8 935,1	+3,2	8 935,2	+3,2
Gesamt	143 885,3	+1,8	155 004,2	-4,5
Spielraum zur MFR- Obergrenze	799,7		2 331,4	

(Quelle: Bundesministerium der Finanzen)

Der Haushalt 2016 legt seinen Schwerpunkt auf die Steigerung der migrationsrelevanten Ausgaben und die präventive Außenpolitik. Zugleich wurden, wie von der Kommission vorgeschlagen, die Ausgaben für Wachstum und Beschäftigung erhöht. Im EU-Haushalt konnte außerdem ein angemessener Spielraum gesichert werden, um auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren. Das Gesamtvolumen der Ausgaben des EU-Haushalts 2016

2 Rat der Europäischen Union: EU-Haushalt 2016: Rat legt seinen Standpunkt fest, 9. Juli 2015.

3 European Parliament: Parliament reverses Council cuts to draft 2016 budget, adds funds for migration, jobs, youth, 29 September 2015.

4 Bundesministerium der Finanzen: Verhandlungen zum EU-Haushalt 2016, in: BMF-Monatsbericht, 12/2016, S. 6-8.

beträgt nunmehr rund 144 Mrd. Euro bei den Zahlungsmächtigungen und 155 Mrd. Euro bei den Verpflichtungsmächtigungen. Das Gesamtvolumen liegt bei den Zahlungen um 1,8 Prozent höher als das Gesamtvolumen des Haushalts 2015 und stärkt insbesondere die zur Bearbeitung der finanziellen Lasten der Flüchtlingskrise zentrale Rubrik Sicherheit und Unionsbürgerschaft mit einem Plus von 57 Prozent und die Rubrik Globales Europa mit einer Steigerung um 36 Prozent.

Gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsentwurf vom Mai 2015 wurden in dem verabschiedeten EU-Budget 2016 zusätzliche Gelder zur Bewältigung der Migrationsherausforderungen in Höhe von rund 1,6 Mrd. Euro für Verpflichtungen und 1,4 Mrd. Euro für Zahlungen bereitgestellt. Die Kommission hatte bereits mit einem Berichtungsschreiben vom 14. Oktober 2015 ihren Jahreshaushaltsentwurf für 2016 geändert und die Obergrenzen von 143,5 Mrd. Euro auf 144,5 Mrd. Euro bei den Zahlungen sowie von 153,8 Mrd. Euro auf 154,9 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen erhöht.⁵ Der Großteil der Mehrausgaben sollte zur Bewältigung der Flüchtlingskrise verwendet werden – also etwa für die Umverteilung von 160.000 Flüchtlingen in der Europäischen Union, zur Unterstützung der drei EU-Agenturen mit Migrationsbezug und zur Aufstockung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Fonds für die innere Sicherheit. Insbesondere die Mittel für diesen Fonds sollen im Jahr 2016 nahezu verdreifacht werden. Zudem wurden die Gelder zur humanitären Unterstützung in Syrien und den Anrainerstaaten deutlich erhöht. Zur Bewältigung der Flüchtlingskrise werden in den Jahren 2015 und 2016 somit aus dem EU-Haushalt schätzungsweise insgesamt rund 10 Mrd. Euro mobilisiert werden. Darüber hinaus wurden die Gelder für das EU-Programm für Forschung und Innovation Horizont 2020 um rund 32 Mio. Euro auf 9,5 Mrd. Euro erhöht und rund 700 Mio. Euro zur Unterstützung europäischer Landwirte bereit gestellt.⁶

Der informelle Kompromiss zwischen Rat und Parlament im Vermittlungsverfahren musste dann noch formal vom Rat und dem Plenum des Europäischen Parlaments angenommen werden. Nachdem der Rat bereits am 24. November 2015 einstimmig den Jahreshaushalt angenommen hatte, folgte am 25. November 2015 auch das Plenum mit 516 Ja-Stimmen, bei 179 Gegenstimmen und acht Enthaltungen.

Die Vorbereitungen auf die Überprüfung des Finanzrahmens

Art. 2 der Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union (MFR) sieht vor, dass die Kommission bis spätestens Ende 2016 eine Überprüfung der Funktionsweise des MFR vorlegen muss. Sie muss dabei die aktualisierten Indikatoren zur Entwicklung der wirtschaftlichen Lage sowie die jüngsten makroökonomischen Vorhersagen berücksichtigen. Diese Überprüfung geht auf den Wunsch des Parlaments während der letzten MFR-Verhandlungen zurück, eine Halbzeitüberprüfung über den Finanzbedarfs während der Geltungsdauer des MFR entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung zu ermöglichen. Die Kommission hat sich darüber hinaus selbst dazu verpflichtet, im Zuge dieses Reviews einen Gesetzgebungsvorschlag für die Änderung der MFR-Verordnung vorzulegen. Damit eröffnet sich im Zuge der Überprüfung die Möglichkeit für eine um-

5 Europäische Kommission: Berichtungsschreiben Nr. 2 zum Entwurf des Gesamthaushaltsplans 2016, 14.10.2015, KOM(2015)513 final.

6 Council of the European Union: Deal reached on 2016 EU budget, Press Release 824/15, 14 November 2015; European Parliament: Budget 2016 deal: Parliament ensures more funding for refugees and job, Press Release, 14 November 2015; Europäische Kommission: Einigung über den EU-Haushalt ermöglicht wirksamere Reaktion auf die Flüchtlingskrise, Pressemitteilung IP 15/6093, 16. November 2015.

fassende Anpassung und Änderung des MFR, bei der neben einer veränderten Aufteilung der EU-Haushaltsmittel auf die Ausgabenrubriken auch eine Reform des Eigenmittelsystems diskutiert werden könnte. Ohnehin wird eine von den drei Organen eingesetzte Expertengruppe zur Reform des Eigenmittelsystems ihren Bericht ebenfalls bis Ende 2016 vorlegen und zuvor eine breite Debatte mit beziehungsweise in den nationalen Parlamenten führen. Die einzige Einschränkung dieser Halbzeitüberprüfung des MFR besteht darin, dass die bereits den Mitgliedstaaten zugeteilten EU-Gelder nicht reduziert werden dürfen.

Zur Vorbereitung der Überprüfung haben die zentralen Akteure frühzeitig begonnen, sich auf die anstehende Halbzeitbewertung vorzubereiten und sich für die Debatte zu positionieren. Ebenso wie die niederländische Ratspräsidentschaft, die die Debatte über die MFR-Überprüfung während ihres Vorsitzes im Zuge einer großen Konferenz anstoßen wollte, veranstaltete auch die Kommission eine ganztägige hochrangige Konferenz. Unter dem Titel „EU Budget Focused on Results“ nahmen am 22. September 2015 neben Vizepräsidentin und Haushaltskommissarin Kristalina Georgieva und Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker auch Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble sowie drei weitere Kommissare und zwei Finanzminister aus den Mitgliedstaaten teil. Das Ziel der Kommission war es, mit der Konferenz den Austausch von unterschiedlichen Vorstellungen über eine umfassende Reform des EU-Haushalts zu ermöglichen und dabei insbesondere Ideen zu entwickeln, wie EU-Gelder effektiver und effizienter genutzt werden könnten. Auch die Bundesregierung und andere Mitgliedstaaten haben bereits Positionspapiere erarbeitet und der Kommission zugeleitet, um den Diskussions- und Meinungsbildungsprozess innerhalb der Kommission bei der Erstellung ihres Berichts in ihrem Interesse zu beeinflussen. Unter der Federführung des Auswärtigen Amtes erstellten die Bundesregierung im Herbst 2015 und auch die französische Regierung im Mai 2016 ihr jeweiliges Positionspapier. Das Auswärtige Amt hatte bereits zwei internationale Konferenzen in Berlin und Brüssel durchgeführt wie auch das Bundesfinanzministerium eine eigene große Konferenz in Brüssel veranstaltet hatte.

Der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments hat ebenfalls frühzeitig seine Vorbereitungen für den Überprüfungsprozess aufgenommen und mit Jan Olbrycht (EVP) und Isabelle Thomas (SPE) zwei Berichterstatter benannt, die einen Initiativbericht zur MFR-Halbzeitüberprüfung erarbeiten sollen. Bereits am 17. März 2016 fand im Haushaltsausschuss eine öffentliche Anhörung zur MFR-Halbzeitüberprüfung mit den Experten Jorge Nunez Ferrer (Centre for European Policy Studies), Jacques Le Cacheux (Universität Pau) und Jacek Dominik vom polnischen Finanzministerium statt. Der Bericht⁷ wurde Ende April 2016 erstmals im Ausschuss diskutiert und am 28. Juni 2016 mit breiter Mehrheit im Ausschuss verabschiedet. Mit diesem Bericht fordern die Parlamentarier für die zweite Hälfte der Laufzeit des MFR eine Steigerung der Mittel für Rubrik 3 (Sicherheit und Unionsbürgerschaft) und Rubrik 4 (Europa in der Welt) als haushaltspolitische Konsequenz der Flüchtlingskrise. Für einen neuen MFR nach 2020 fordert das Parlament eine Anpassung der MFR-Laufzeit an die Mandatsperioden von Parlament und Kommission sowie eine wirkliche Reform des Eigenmittelsystems.

Weiterführende Literatur

Peter Becker: Das Scheitern der Reform des mehrjährigen Haushalts der EU oder warum sich die Ströme nicht verkoppeln lassen, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2/2016, S. 213-239.

7 Europäisches Parlament: Bericht über die Vorbereitung der Überarbeitung des MFR 2014-2020 nach der Wahl: Beitrag des Parlaments im Vorfeld des Kommissionsvorschlags, 30. Juni 2016.