

Peter Becker

# Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union

Grundlagen und Reformen aus  
deutscher Perspektive

 Springer VS

Peter Becker

# Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union

Grundlagen und Reformen aus  
deutscher Perspektive



Springer VS

---

# Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union

---

Peter Becker

# Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union

Grundlagen und Reformen aus  
deutscher Perspektive



Springer VS

Dr. Peter Becker  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Berlin  
Deutschland

ISBN 978-3-531-18044-1

ISBN 978-3-531-94283-4 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-531-94283-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b> .....	1
<b>2 Die Finanzverfassung der Europäischen Union – Instrumente und Strukturen</b> .....	7
2.1 Die Instrumente .....	10
2.1.1 Der mehrjährige Finanzrahmen und dessen rechtliche Umsetzung .....	10
2.1.2 Der Eigenmittelbeschluss .....	17
2.1.3 Die Haushalshalte der EU .....	22
2.1.4 Weitere Haushaltsgrundsätze .....	26
2.1.5 Zwischenfazit: Komplexes Geflecht von Instrumenten und Akteuren .....	28
2.2 Die Einnahmenseite – Das Eigenmittelsystem der EU .....	29
2.2.1 Die Eigenmittelkategorien .....	35
2.2.2 Der britische Beitragsrabatt und andere Sonderregelungen ..	41
2.2.3 Zwischenfazit: Fehlende Finanzautonomie .....	46
2.3 Die Ausgabenseite und die größten Ausgabenblöcke .....	47
2.3.1 Der größte Ausgabenblock – die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) .....	51
2.3.2 Die europäische Kohäsionspolitik .....	62
2.3.3 Zwischenfazit: Einseitige Prioritäten und begrenztes Volumen	82
2.4 Der dominierende Konflikt – Die Nettosaldo-Debatte .....	83
<b>3 Die bisherigen Finanzpakete der Europäischen Union</b> .....	93
3.1 Die Charakteristika der Finanzverhandlungen .....	94
3.1.1 Die zentralen Akteure der Verhandlungen .....	95
3.1.2 Die drei Phasen des Verhandlungsprozesses .....	99

---

3.2	Der erste mehrjährige Finanzrahmen – Das Delors I-Paket .....	105
3.2.1	Die erste Verhandlungsphase: Der Vorschlag der Kommission .....	107
3.2.2	Die zweite Phase: Die Verhandlungen im Rat .....	112
3.2.3	Die dritte Phase: Die Verständigung mit dem Europäischen Parlament und die geregelte Anpassung des Finanzrahmens .	118
3.2.4	Fazit .....	119
3.3	Die Fortführung des erfolgreichen Konzepts – Das Delors II-Paket ..	121
3.3.1	Die erste Phase: Das Paket der Europäischen Kommission ...	123
3.3.2	Die zweite Phase: Bekannte Konflikte im Rat .....	125
3.3.3	Die dritte Phase: Ein gestärktes Europäisches Parlament .....	130
3.3.4	Notwendige Anpassung durch die Erweiterung .....	134
3.3.5	Fazit .....	135
3.4	Das dritte Finanzpaket – die Agenda 2000 .....	136
3.4.1	Die erste Phase: Die umfassende Mitteilung der EU-Kommission .....	138
3.4.2	Die zweite Phase: Schwierige Verhandlungen im Rat über das Gesamtpaket .....	146
3.4.3	Die dritte Phase: Die Einbeziehung des Europäischen Parlaments .....	157
3.4.4	Fazit der Agenda 2000-Verhandlungen .....	163
3.5	Die Finanzierung der EU-Osterweiterung und die Anpassung des Finanzrahmens .....	164
3.6	Der vierte mehrjährige Finanzrahmen der EU 2007–2013 .....	175
3.6.1	Die erste Phase: Der Vorschlag der EU-Kommission .....	177
3.6.2	Die zweite Phase: Die Verhandlungen der Mitgliedstaaten ...	181
3.6.3	Die dritte Phase: Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament .....	191
3.6.4	Fazit .....	198
3.7	Die Verhandlungen zum Finanzrahmen 2014–2020 .....	202
3.7.1	Die erste Phase: Der Vorschlag der Europäischen Kommission .....	203
3.7.2	Die zweite Phase: Die Verhandlungen im Kreis der Mitgliedstaaten .....	217
3.7.3	Die dritte Phase der Verhandlungen: Eine neue Rolle für das Europäische Parlament .....	233
3.7.4	Fazit .....	238

<b>4 Interessen und Ziele Deutschlands bei den Finanzverhandlungen – Reduzierter Nettosaldo und mehr Beitragsgerechtigkeit</b> .....	241
4.1 Interessen und Ziele der zentralen Akteure .....	245
4.2 „Zahlmeister“, „Melkkuh“ oder „Dukatenesel“ – Die Entwicklung des deutschen Nettosaldos .....	251
4.3 Die europäischen Finanzverhandlungen in der innenpolitischen Debatte .....	258
4.3.1 Die „Großzügigkeit“ der frühen Jahre – Die Delors-Pakete ...	258
4.3.2 Verstärkte Haushaltsdisziplin und die innenpolitische Polarisierung – die Agenda 2000-Verhandlungen .....	264
4.3.3 Strikte Haushaltsdisziplin für Deutschland und die EU – der MFR 2007– 2013 .....	274
4.3.4 Die Verschuldungskrise und die MFR 2014– 2020-Verhandlungen .....	281
4.4 Fazit .....	290
<b>5 Notwendigkeit und Fähigkeit zur Reform des europäischen Finanz- und Haushaltssystems</b> .....	293
5.1 Reformvorschläge auf der Ausgabenseite .....	297
5.2 Die EU-Steuer als Reformprojekt auf der Einnahmenseite .....	300
5.3 Anpassungen des Verfahrens und der Strukturen .....	306
5.4 Die jüngsten Reformversuche .....	309
5.4.1 Die Debatte im europäischen Verfassungskonvent .....	309
5.4.2 Die Halbzeitüberprüfung des MFR 2007– 2013 .....	312
5.5 Fazit: Reformbereitschaft und -notwendigkeit bedeuten noch keine Reformfähigkeit .....	317
<b>6 Schlussfolgerungen und Perspektiven – Der Status quo und seine Überwindung</b> .....	321
6.1 Die Besonderheiten des europäischen Haushalts- und Finanzsystems .....	322
6.2 Die langfristigen Defizite des europäischen Haushalts- und Finanzsystems .....	327
6.3 Reformpolitik der kleinen Schritte oder auf dem Weg zur Fiskalunion? .....	330
<b>Literatur</b> .....	333



---

# Abkürzungsverzeichnis

ABL.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
AKM	Allgemeiner Korrekturmechanismus
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSP	Bruttosozialprodukt
DM	Deutsche Mark
EA	Europa-Archiv
EAGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU
ECU	Europäische Währungseinheit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für die regionale Entwicklung
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EP	Europäisches Parlament
ERASMUS	European Action Scheme for the Mobility of University Students
ERE	Europäische Rechnungseinheit
ESF	Europäischer Sozialfonds

---

ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift für Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FdP	Freunde der Präsidentschaft
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen für die Strukturfonds
IIV	Interinstitutionelle Vereinbarung
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
KF	Kohäsionsfonds
KKS	Kaufkraftstandards
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MOEL	Mittelosteuropäische Länder
MwSt	Mehrwertsteuer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
SAL	Sonderausschuss Landwirtschaft
SURE	Sustainable Resources – Sonderausschusses des Europäischen Parlaments zu den politischen Herausforderungen und den Haushaltsmitteln der Union für die Zeit nach 2013
SZ	Süddeutsche Zeitung
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VK	Vereinigtes Königreich
WTO	Welthandelsorganisation
ZE	Zahlungsermächtigungen
ZES	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZIB	Zeitschrift für Internationale Beziehungen
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft

---

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1	Das Verfahren zur Verabschiedung des jährlichen Haushalts nach Artikel 314 AEUV .....	25
Abb. 2.2	Struktur der EU-Eigenmittel 1991–2011 (in % des Gesamtvolumens) .....	41
Abb. 2.3	Berechnung des britischen Beitragsrabatts .....	44
Abb. 2.4	Die Entwicklung der Ausgaben aus dem EG/EU-Budget 1958–2011 .....	48
Abb. 2.5	Die Entwicklung der Obergrenzen für Zahlungsermächtigungen (in % des BNE; vor 2002 BSP) .....	49
Abb. 2.6	Entwicklung der Ausgabenstruktur des EU-Haushalts 1958–2011 (in Prozent des Gesamthaushalt) .....	50
Abb. 2.7	Etappen in der Entwicklungsgeschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) .....	59
Abb. 2.8	Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik .....	60
Abb. 2.9	Die Chronologie der europäischen Kohäsionspolitik .....	64
Abb. 2.10	Die Steuerungsinstrumente der „lissabonisierten“ Kohäsionspolitik 2007–2013 .....	73
Abb. 2.11	Die Entwicklung der Förderziele der EU-Kohäsionspolitik .....	76
Abb. 2.12	Die Ausgabenentwicklung der EU-Strukturfonds 1965–2010. (in Mio. Euro und Prozent der Strukturfonds am Gesamthaushalt) .....	78
Abb. 3.1	MFR 2007–2013 – Die Verteilungsrelationen .....	190
Abb. 3.2	MFR 2014–2020 – Die Verteilungsrelationen .....	232
Abb. 4.1	Die Entwicklung des deutschen Nettosalos 1992–2012 .....	256

---

## Tabellenverzeichnis

Tab. 2.1	Die Interinstitutionellen Vereinbarungen und die besondere Verordnung zur Implementierung des mehrjährigen Finanzrahmens .....	18
Tab. 2.2	Die wichtigsten Regelungen der Eigenmittelbeschlüsse .....	20
Tab. 2.3	Operative Haushaltssalden 2004–2010 (ohne Verwaltungsausgaben und TEM, einschl. VK-Rabatt).....	89
Tab. 3.1	Die bisherigen Finanzpakete der EU .....	104
Tab. 3.2	Delors I-Paket – Ergebnis des Europäischen Rats von Brüssel am 19. Februar 1988 (in Mio. ECU) .....	116
Tab. 3.3	Delors I-Paket – Ergebnis der IIV: Die Finanzielle Vorausschau 1988–1992 (in Mio. ECU – Preise 1988) .....	120
Tab. 3.4	Delors II-Paket – Der Vorschlag der Europäischen Kommission	124
Tab. 3.5	Delors II-Paket – Gegenüberstellung der Vorschläge für den Finanzrahmen 1992–1999.....	127
Tab. 3.6	Das Delors II-Paket – Das Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats von Edinburgh (in Mio. ECU – Preise 1992).	131
Tab. 3.7	Agenda 2000: Der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen neuen Finanzrahmen 2000–2006 .....	141
Tab. 3.8	Agenda 2000 – Nationale Verhandlungspositionen zu Beginn der deutschen Präsidentschaft 1999.....	149
Tab. 3.9	Agenda 2000 – Ergebnis des Europäischen Rats von Berlin am 24./25. März 1999 .....	158
Tab. 3.10	Ansätze der Agenda 2000 für die Osterweiterung der EU (in Mio. EUR in Preisen 1999).....	167
Tab. 3.11	Vorschlag der EU-Kommission zur Finanzierung der Osterweiterung vom 30. Januar 2002 (in Mio. EUR in Preisen 1999).....	168

Tab. 3.12	Obergrenzen für erweiterungsbedingte Gelder an die zehn neuen Mitgliedstaaten 2004–2006 (in Mio. EUR zu Preisen 1999)	172
Tab. 3.13	Verteilung der Gelder auf die Beitrittsländer .....	173
Tab. 3.14	Neuer Finanzrahmen 2000–2006 – Anpassung anlässlich der EU-Osterweiterung.....	174
Tab. 3.15	MFR 2007–2013 – Vorschlag der EU-Kommission .....	182
Tab. 3.16	MFR 2007–2013 – Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats v. 7. Dez. 2005 (in Mio. EUR, zu Preisen von 2004).....	188
Tab. 3.17	Vorschlag des Nichtständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2005 für den MFR 2007–2013 .....	194
Tab. 3.18	MFR 2007–2013 – Aufstockung nach der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 4. April 2006 .....	196
Tab. 3.19	MFR 2007–2013 – Flexibilitäts- und Notfallreserven (in Mrd. EUR).....	197
Tab. 3.20	MFR 2007–2013 – Ergebnis der Trilogverhandlungen vom April 2006 (in Mio. EUR, zu Preisen von 2004).....	199
Tab. 3.21	MFR 2007–2013 – Gegenüberstellung der Vorschläge (in Mrd. EUR).....	200
Tab. 3.22	MFR 2014–2020 – Vorschlag der Europäischen Kommission (in Mio. EUR – zu konstanten Preisen 2011) .....	208
Tab. 3.23	MFR-2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission für Haushaltsansätze außerhalb des MFR (in Mio. EUR – zu konstanten Preisen 2011).....	209
Tab. 3.24	MFR 2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission für die GAP.	210
Tab. 3.25	MFR 2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission zur Mittelverteilung der Strukturfonds auf die Zielgebiete.....	211
Tab. 3.26	MFR 2014–2020 – Vorschlag der EU-Kommission zur Reform des Eigenmittelsystems .....	214
Tab. 3.27	MFR 2014–2020 – Vergleich mit dem MFR 2007–2013 .....	215
Tab. 3.28	MFR 2014–2020 – Die Positionen der Mitgliedstaaten (Stand: Mitte 2012) .....	221
Tab. 3.29	MFR 2014–2020 – Das Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats vom 8. Februar 2013 .....	226
Tab. 3.30	MFR 2014–2020 – Vergleich zum MFR 2007–2013 (in Preisen von 2011) .....	230
Tab. 3.31	Gegenüberstellung der Vorschläge zum MFR 2014–2020 (in Mrd. EUR zu konstanten Preisen 2011).....	238

Fragen des Haushalts gelten gemeinhin nicht als wirklich spannende Fragen – und der Haushalt der Europäischen Union (EU) gilt angesichts seiner Komplexität ohnehin als ein besonders sperriges und unzugängliches Feld. Er ist das Ergebnis einer kaum noch nachzuvollziehenden, jahrzehntelangen Entwicklung sich überlappender, sich ergänzender oder sich blockierender Verhandlungsprozesse, die sich zu einem undurchschaubaren Geflecht verdichtet haben. Und dennoch zeigt sich gerade an diesem komplizierten Verhandlungsprozess, an diesem dichten Gestrüpp gegensätzlicher Interessen und sich widersprechender Ziele die besondere Faszination des politischen Systems der Europäischen Union. An den europäischen Haushaltsverhandlungen lassen sich nahezu alle prägenden Konfliktlinien des europäischen Integrationsprozesses nachzeichnen – zwischen nationalen Interessen und gemeinschaftlichen europäischen Zielen, zwischen großen und kleinen, wohlhabenden und ärmeren Mitgliedstaaten, zwischen sektoralen Eigeninteressen und politikfeldbezogenen Besonderheiten und institutionelle Streitigkeiten um Einfluss und Macht. Ist die besondere Komplexität bereits ein Charakteristikum des EU-Systems, so erscheint das europäische Haushalts- und Finanzsystem noch komplizierter und vielschichtiger. Versteht man jedoch diese komplizierte Entscheidungsfindung, so erschließen sich leichter auch andere europäische Verhandlungsprozesse und Politikfelder.

Derzeit besteht das europäische Haushalts- und Finanzsystem aus unterschiedlichen Instrumenten – erstens, dem mehrjährigen Finanzrahmen, der für derzeit sieben Jahre den verbindlichen Rahmen festlegt, in den sich, zweitens, die jährlichen Haushalte der Europäischen Union einpassen müssen. Finanziert wird dieses System, drittens, auf der Grundlage eines sogenannten Eigenmittelbeschlusses. Diese drei Elemente werden in unterschiedlichen Verfahren ausgehandelt und mit verschiedenen Abstimmungsregeln verabschiedet. Dies wiederum eröffnet den beteiligten Organen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unterschied-

liche Mitwirkungsmöglichkeiten und Entscheidungsrechte. In den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU wird der verbindliche Rahmen für die maximal zur Verfügung stehenden Budgetmittel für die Laufzeit des Finanzrahmens sowie das maximal zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen der Jahreshaushalte und die Verteilung dieser Gelder auf die einzelnen Haushaltsrubriken und damit auf die Gemeinschaftspolitiken festgelegt. Damit werden implizit auch die politischen Prioritäten der Europäischen Union und ihre entsprechende Finanzausstattung fixiert. Der mehrjährige Finanzrahmen legt also ein verbindliches Korsett für die Einnahmen und die Ausgaben des EU-Haushalts über einen Zeitraum von sieben Jahren fest.

Folgerichtig haben die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union erhebliche politische und finanzielle Auswirkungen. Es geht um immense Summen – derzeit verfügt der mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 über ein Volumen von fast einer Billion Euro – und es werden immer wieder politische Weichenstellungen vorgenommen, die die Fortschreibung des europäischen Integrationsprozesses für die nächsten Jahre mitbestimmen. Zugleich werden über die Ausgabenpolitik der EU ärmere Mitgliedstaaten und Regionen gefördert und besondere Anreize in einzelnen Wirtschaftssektoren gesetzt. Damit hat das EU-Budget eine doppelte Umverteilungsfunktion – sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen einzelnen Politikbereichen.

Die Verständigung auf einen mehrjährigen Finanzrahmen ist also eine wichtige Grundsatzentscheidung für die Politik in der EU; mit dieser Entscheidung wird zwar nicht die Grundlage des politischen Systems der EU neu gestaltet, aber dennoch werden die finanz- und haushaltspolitischen Eckpunkte für die Politikgestaltung innerhalb des politischen Systems neu ausgerichtet. Wie in einem Brennglas konzentrieren sich in diesen Finanzverhandlungen alle internen Verteilungskonflikte zwischen den Unionsorganen, den Mitgliedstaaten, zwischen den Politikfeldern und den Interessengruppen. Die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens ist also eine Richtungsentscheidung, die nur im Konsens der Mitgliedstaaten und in Übereinstimmung aller EU-Organen getroffen werden kann. An der Ausgestaltung des Finanzrahmens zeigt sich demzufolge auch das integrationspolitische Verständnis aller Akteure und es manifestiert sich ihr Bild von der EU als politischem System.

Bislang wurden insgesamt fünf Finanzpakete geschnürt, die erst nach sehr schwierigen und langwierigen Verhandlungen verabschiedet werden konnten. Beruhte das erste Finanzpaket 1988, das nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors als „Delors I-Paket“ benannt wurde, noch auf einem informellen politischen Einverständnis aller Akteure und hatte keine primärrechtliche Grundlage in den europäischen Verträgen, so wurde die mittelfristige