

Februar 2018

Der Europäische Rat und der mehrjährige Finanzrahmen

Einleitung

Die Staats- und Regierungschefs der EU werden auf der informellen Tagung des Europäischen Rates am 23. Februar 2018 erste Gespräche über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Zeit nach 2020 führen. Seit der Festlegung des ersten rechtsverbindlichen MFR in einer interinstitutionellen Vereinbarung im Jahr 1988 hat der Rat stets eine zentrale Rolle in dem Verfahren gespielt, das zu dessen Annahme führt.ⁱ

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erhielt der MFR zum ersten Mal eine Rechtsgrundlage in den EU-Verträgen und für seine Annahme wurde ein neues Verfahren eingeführt. Der MFR ist heute in einer Verordnung festgelegt, die der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments annimmt. Bei der Festlegung des MFR für die Zeit nach 2020 wird dieses neue Verfahren nach den Verhandlungen über den MFR 2014–2020 zum zweiten Mal vollständig angewendet.ⁱⁱ

Im Vertrag von Lissabon wurde der Europäische Rat auch zu einem der sieben Organe der Europäischen Union bestimmt, und seine Rolle und Befugnisse wurden festgelegt. Gemäß Artikel 15 Absatz 1 EUV gibt der „Europäische Rat [...] der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.“ Ferner wird der Europäische Rat „nicht gesetzgeberisch tätig“.

Trotz dieses Verbots der Ausübung gesetzgeberischer Aufgaben und obwohl dem Europäischen Rat in den Finanzvorschriften der Verträge (Artikel 310 bis 324 AEUV) keine offizielle Rolle zugewiesen wird, spielte er – wie dies bereits vor dem Vertrag von Lissabon der Fall – bei den Verhandlungen über den MFR 2014–2020 eine zentrale Rolle. Auf der Grundlage seiner Aufgabe, die „allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ festzulegen, nahm der Europäische Rat ausführliche Schlussfolgerungen zum MFR an, mit denen die Obergrenzen des MFR und die Finanzausstattung aller Politikbereiche für den siebenjährigen Zeitraum des MFR bestimmt werden sollten. Das Europäische Parlament betrachtete in seiner [Entschließung](#) vom 15. April 2014 zu den Verhandlungen über den MFR 2014–2020: Erkenntnisse und weiteres Vorgehen die Auswirkungen der Beteiligung des Europäischen Rates auf die Befugnisse des Parlaments als besonders besorgniserregend.

Die Aspekte, die bei der Bewertung des MFR und seines Verhandlungsprozesses am häufigsten betrachtet werden, sind der Gesamtumfang des Haushalts, Eigenmittel, nationale Verhandlungspositionen und die Spannungen zwischen Nettoempfänger- und Nettozahlerländern.ⁱⁱⁱ Der Rolle des Europäischen Rates wurde bislang nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. In diesem Briefing werden die Mitwirkung des Europäischen Rates am Prozess der Annahme des MFR 2014–2020 während der einzelnen Verhandlungsphasen untersucht und die Bedenken des Europäischen Parlaments in dieser Hinsicht dargestellt. Ferner werden ein vorläufiger Zeitplan und mögliche Etappenziele für die Verhandlungen über den MFR nach 2020 vorgelegt und die mögliche Rolle des Europäischen Rates bei diesem Prozess beleuchtet; damit wird der Versuch einer ersten Bewertung möglicher Gemeinsamkeiten mit und Unterschiede zu den Verhandlungen über den MFR 2014–2020 unternommen.

1. Europäischer Rat und Beschlussfassungsprozess beim MFR 2014–2020

Die Verhandlungen über den MFR 2014–2020 waren die ersten Verhandlungen, die nach dem neuen, mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Rechtsrahmen erfolgreich abgeschlossen wurden. Der Europäische Rat ist zwar in den Verträgen nicht ausdrücklich als institutioneller Akteur im Gesetzgebungsverfahren zur Annahme des MFR genannt, dennoch sind Fachleute der Ansicht, dass der MFR-Prozess für den Zeitraum 2014–2020 vom Europäischen Rat „dominiert“ wurde,^{iv} der ausführliche Schlussfolgerungen zum MFR auf der Grundlage seiner umfassenden Zuständigkeit für die Festlegung der „allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ annahm.

1.1 Rechtsrahmen und Inhalt des MFR-Pakets

Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war der MFR in einer interinstitutionellen Vereinbarung festgeschrieben. Gemäß Artikel 312 Absatz 2 AEUV wird der MFR nun in einer Verordnung festgelegt, die der Rat nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig erlässt.

Kasten 1 – [Artikel 312 AEUV](#)

1. Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen.

Er wird für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt. Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten.

2. Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren eine Verordnung, mit der der mehrjährige Finanzrahmen festgelegt wird. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.

Der Europäische Rat kann einstimmig einen Beschluss fassen, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, wenn er die in Unterabsatz 1 genannte Verordnung erlässt.

3. In dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. Die Ausgabenkategorien, von denen es nur wenige geben darf, entsprechen den Haupttätigkeitsbereichen der Union.

Der Finanzrahmen enthält auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen.

4. Hat der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keine Verordnung zur Aufstellung eines neuen Finanzrahmens erlassen, so werden die Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Rechtsakts fortgeschrieben.

5. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission treffen während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens alle erforderlichen Maßnahmen, um den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern.

Der Europäische Rat ist in Artikel 312 AEUV nicht ausdrücklich als Teilnehmer an dem besonderen Gesetzgebungsverfahren genannt. Der einzige Verweis auf den Europäischen Rat findet sich im zweiten Unterabsatz von Artikel 312 Absatz 2 AEUV, in dem es heißt, dass der Europäische Rat dem Rat gestatten kann, beim Erlass der MFR-Verordnung mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen.

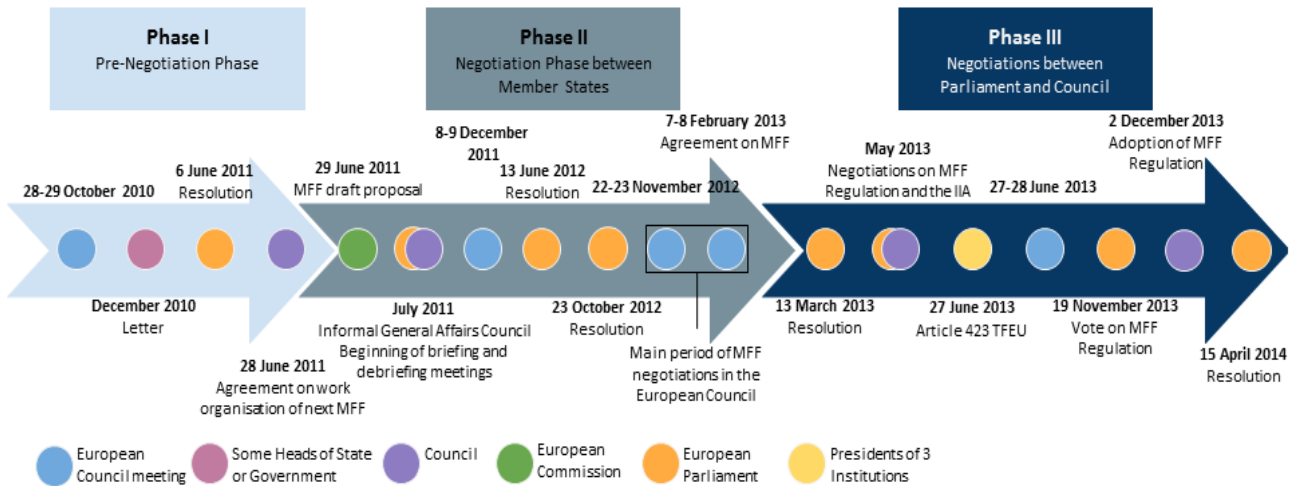
Inhaltlich gesehen sind in der MFR-Verordnung Obergrenzen für die den wichtigsten Politikbereichen der Union entsprechenden Ausgaben für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren festgelegt. Bei den jährlichen Haushaltsplänen der EU müssen diese Obergrenzen eingehalten werden. Auch wenn das Europäische Parlament ein Teil der Haushaltsbehörde ist und bei etwa 60 sektorspezifischen Verordnungen über Finanzierungsprogramme mitbeschließt, wird es nur zu neuen Eigenmittelbeschlüssen konsultiert, die in der Praxis immer zusammen mit der MFR-Verordnung erlassen werden. Diese Unstimmigkeit in Bezug auf die Beteiligung des Europäischen Parlaments hat sich als eine der größten Herausforderungen bei den Verhandlungen über den MFR erwiesen.

1.2. Wichtigste Phasen der Verhandlungen über den MFR 2014–2020

Der Prozess der Entscheidung über den MFR 2014–2020 dauerte von Oktober 2010 bis 2013 und vollzog sich in drei Phasen: (i) Vorverhandlungsphase (28. Oktober 2010–28. Juni 2011), beginnend mit dem ersten Verweis auf den nächsten MFR in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates; (ii) Verhandlungen

zwischen den Mitgliedstaaten, die mit dem Vorschlag der Kommission für den MFR am 29. Juni 2011 eröffnet, im Rahmen von Beratungen im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ fortgesetzt und mit der politischen Einigung der Staats- und Regierungschefs am 8. Februar 2013 abgeschlossen wurden; (iii) offizielle Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament, die nach der Einigung im Europäischen Rat begannen und bis zur Annahme des MFR am 2. Dezember 2013 dauerten. In Abbildung 1 sind die wichtigsten Sitzungen und Beiträge der Hauptakteure der EU während des Prozesses dargestellt; sie zeigt, dass der Europäische Rat den MFR in allen Phasen erörterte, in Phase zwei jedoch besonders aktiv war, als die Beratungen im Rat mehrere Monate unterbrochen wurden und das Dossier in seiner Gesamtheit an den Europäischen Rat verwiesen wurde.

Abbildung 1 – Wichtige Entwicklungen bei den Verhandlungen über den MFR 2014–2020



Quelle: EPRS.

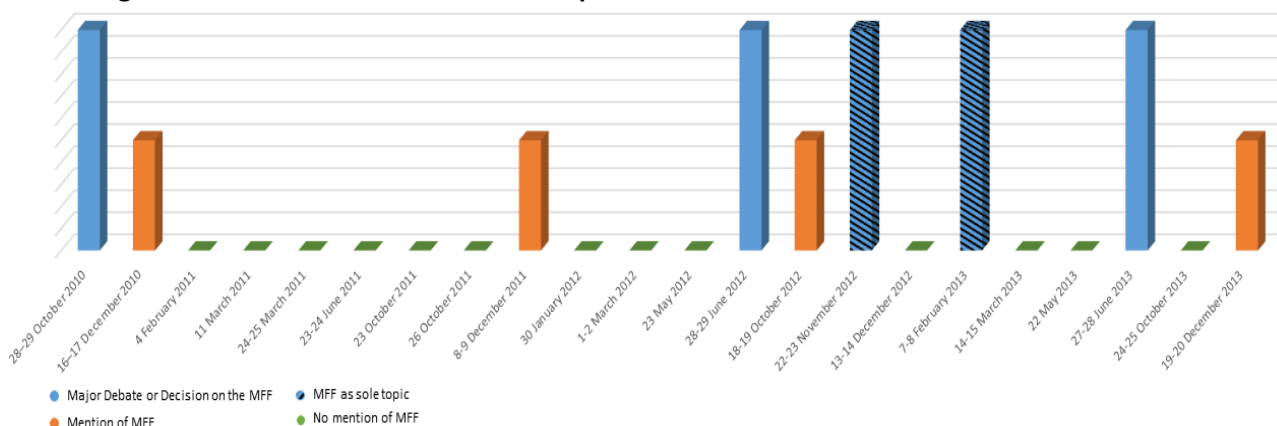
Tabelle 1 – Zeitplan für den MFR-Verhandlungsprozess 2014–2020

Datum	Tätigkeit/Veranstaltung	Akteur
28.–29. Oktober 2010	Tagung	Europäischer Rat
18. Dezember 2010	Schreiben zum Einfrieren des neuen MFR auf Inflationsniveau	Fünf Staats- und Regierungschefs
6. Juni 2011	Entschließung	Europäisches Parlament
28. Juni 2011	Gemeinsames Konzept zur Organisation der Arbeit am nächsten MFR	Rat
29. Juni 2011	Vorschlag für eine MFR-Verordnung	Europäische Kommission
Juli 2011	Informelle Tagung Rat „Allgemeine Angelegenheiten“: Start der Vor- und Nachbesprechungen	Rat und Parlament
8./9. Dezember 2011	Gespräche über den MFR	Europäischer Rat
13. Juni 2012	Entschließung	Europäisches Parlament
23. Oktober 2012	Entschließung	Europäisches Parlament
22./23. November 2012	Tagung des Europäischen Rates	Europäischer Rat
7./8. Februar 2013	Einigung über den MFR	Europäischer Rat
13. März 2013	Entschließung	Europäisches Parlament
13. Mai 2013	Formelle Verhandlungen über die MFR-Verordnung	EP und Rat
27. Juni 2013	Politische Einigung	Präsidenten der drei EU-Organen
27./28. Juni 2013	Tagung	Europäischer Rat
19. November 2013	Abstimmung über MFR-Verordnung	Europäisches Parlament
2. Dezember 2013	Erlass der MFR- Verordnung	Rat
15. April 2014	Entschließung des EP zu „Erkenntnissen“	Europäisches Parlament

1.3. Beratungen im Europäischen Rat

Der Europäische Rat spielte beim gesamten Verhandlungsprozess über den MFR eine wesentliche Rolle, von den ersten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum MFR 2014–2020 vom 28./29. Oktober 2010 bis zum Erlass der MFR-Verordnung am 2. Dezember 2013. Die Staats- und Regierungschefs beschäftigten sich in diesem Zeitraum jedoch unterschiedlich intensiv mit dem MFR, besondere Aufmerksamkeit fand er zwischen Juni 2012 und Juni 2013. Von den insgesamt 22 Tagungen des Europäischen Rates, die in diesem Zeitraum stattfanden, wurde der MFR 2014–2020 bei 9 Tagung zwischen Oktober 2010 und Dezember 2013 von den Staats- und Regierungschefs behandelt (siehe Abbildung 2). Zwei Tagungen des Europäischen Rates im November 2012 und im Februar 2013 waren nahezu vollständig dem MFR gewidmet, der MFR erhielt somit in einem konzentrierten Zeitraum von drei bis vier Monaten die volle Aufmerksamkeit des Europäischen Rates. Die Fokussierung der Staats- und Regierungschefs auf den MFR lässt sich dadurch erklären, dass sie sich zu dem Zeitpunkt mit der Wirtschafts- und Finanzkrise beschäftigten und bis zur Tagung des Europäischen Rates im November 2012 technische Verhandlungen auf der Ebene des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ stattfanden.

Abbildung 2 – MFR-Prozess 2014–2020 im Europäischen Rat zwischen Oktober 2010 und Dezember 2013



Quelle: EPRS.

Bei den neun Tagungen, auf denen der Europäische Rat den MFR behandelte, beschäftigten sich die Staats- und Regierungschefs unterschiedlich intensiv mit dem Thema. Fünfmal fanden wichtige Gespräche der Staats- und Regierungschefs statt bzw. wurden Beschlüsse gefasst, bei vier Tagungen gab es kurze und weniger entscheidende Gespräche.^{vi} In Tabelle 2 sind die wichtigsten Themen oder Erklärungen des Europäischen Rates aufgeführt.

Tabelle 2 – Erklärungen des Europäischen Rates zum MFR-Prozess 2014–2020

Tagung des Europäischen Rates	Wichtige Debatte oder wichtiger Beschluss	Lediglich Erwähnung	Wichtiges Thema oder wichtige Erklärung
28.–29. Oktober 2010	x		Nächster MFR soll Konsolidierungsbemühungen der Mitgliedstaaten widerspiegeln.
16./17. Dezember 2010		x	Information des Rates über die Verhandlungen. Endphase für Verhandlungen (jedoch) für Europäischen Rat im Juni 2012 vorgesehen.
9. Dezember 2011		x	Ziel der Annahme des MFR bis Ende 2012 festgelegt.
28./29. Juni 2012	x		Erörterung der bisherigen Verhandlungen. Botschaft: Der nächste MFR ist wichtig für die Stärkung von Wachstum und Beschäftigung. Abschließende Verhandlungen im Europäischen Rat für November 2012 festgelegt.

18./19. Oktober 2012		x	Der Europäische Rat wird sich im November 2012 auf einer Sondertagung mit dem Erreichen einer Einigung über den nächsten MFR beschäftigen und sicherstellen, dass dieser bis Ende des Jahres angenommen wird.
22. November 2012	x		Ein Etat der Mäßigung und ein Etat für Wachstum. Erster Versuch, eine Einigung über den MFR zu erreichen. Die Verhandlungen scheiterten und der Präsident des Europäischen Rates erhielt das Mandat, zusammen mit dem Präsidenten der Kommission den bilateralen Austausch mit den Mitgliedstaaten fortzusetzen, um im Februar 2013 eine Einigung zu erreichen.
7./8. Februar 2013	x		Politische Einigung
27./28. Juni 2013	x		Großbritannien-Rabatt und Verwendung des MFR für Jugendbeschäftigung
19./20. Dezember 2013		x	Begrüßt die Annahme des MFR 2014–2020.

1.4 Phase 1 – Vorverhandlungen

Die Gespräche der Staats- und Regierungschefs über den EU-Haushalt sind traditionell durch eine Kluft zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern gekennzeichnet, die sich nach den Erweiterungen der EU in den Jahren 2004 und 2007 vertieft hat.^{vii} Diese Trennlinie wurde bei den Verhandlungen über den MFR 2014–2020 aufgrund der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten besonders deutlich.

Zu Beginn des Prozesses stellte die Tagung des Europäischen Rates am 28./29. Oktober 2010 einen kritischen und entscheidenden Moment für das Ergebnis des Prozesses 2014–2020 dar. Die Staats- und Regierungschefs [erklärten](#) bereits, dass es „von entscheidender Bedeutung ist, dass der Haushaltsplan der Europäischen Union und der nächste mehrjährige Finanzrahmen die Konsolidierungsbemühungen widerspiegeln, die die Mitgliedstaaten unternehmen, um Defizite und Schulden auf einen nachhaltigeren Pfad zu führen.“ Daran schloss sich ein [Schreiben](#) „der Fünf“ vom 18. Dezember 2010 – Finnland, Frankreich, Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich – an den Kommissionspräsidenten an, in dem sie feststellten, dass die Zahlungsermächtigungen im Zeitraum der nächsten finanziellen Vorausschau keinesfalls stärker steigen sollten als die Inflation, und damit tatsächlich die Festlegung einer Obergrenze für den nächsten MFR anstrebten. Durch diese frühen Erklärungen des Europäischen Rates und einer Gruppe wichtiger Mitgliedstaaten wurde das Ergebnis der Verhandlungen über den MFR 2014–2020 im Voraus festgelegt, lange bevor die Kommission ihren Vorschlag vorlegte oder Rat und Parlament die Verhandlungen aufnahmen.

1.5 Phase 2 – Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten

Phase zwei begann mit der Veröffentlichung des [Vorschlags](#) der Kommission für eine MFR-Verordnung für den Zeitraum 2014–2020 am 29. Juni 2011. Der Europäische Rat nahm zwar häufig Bezug auf die MFR-Verhandlungen, die Staats- und Regierungschefs selbst wirkten jedoch erst ab der [Tagung](#) des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 2012 mit. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Verhandlungen über die Kommissionsvorschläge zum MFR innerhalb des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ geführt. In diesem Stadium wurde auch das EP zu allen Informationssitzungen und Nachbesprechungen mit dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ eingeladen, die mit dem MFR in Zusammenhang standen.^{viii} Dieses Vorgehen wurde praktiziert, um Artikel 312 Absatz 5 AEUV anzuwenden, in dem es heißt: „Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission treffen während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens alle erforderlichen Maßnahmen, um den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern.“ Sobald die Beratungen innerhalb des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ ausreichend fortgeschritten waren, wurden die Gespräche auf Ebene des Rates sowie die Informationssitzungen und Nachbesprechungen mit dem Parlament ausgesetzt, das Dossier wurde dem Europäischen Rat für allgemeine Beratungen über Zahlen, einschließlich der MFR- und Eigenmittelobergrenzen sowie der Höhe der sektorspezifischen Finanzrahmen, übermittelt.

Auf seiner Tagung im Juni 2012 betonte der Europäische Rat, dass mit dem nächsten MFR Wachstum und Beschäftigung gestärkt werden müssten. Von den sechs Tagungen des Europäischen Rates, die zwischen der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags und dem Europäischen Rat von Juni 2012 stattfanden, wurde der nächste MFR nur auf der Tagung vom 9. Dezember 2011 behandelt, in der die Annahme des MFR bis Ende 2012 [gefordert wurde](#). Die Frist wurde letztlich nicht eingehalten, da beim Europäischen Rat vom 22./23. November 2012 trotz einer deutlichen Annäherung der Standpunkte keine Einigung erzielt werden konnte.^{ix} Auf dieser Tagung erteilten die Staats- und Regierungschefs dem Präsidenten des Europäischen Parlaments ein Mandat, die bilateralen Gespräche mit den einzelnen Mitgliedstaaten fortzuführen, um auf der folgenden Tagung am 7./8. Februar 2013 eine Einigung herbeizuführen. Auf dieser Tagung erreichten die Staats- und Regierungschefs eine [politische Einigung](#), mit der die Verpflichtungen auf 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der gesamten EU gedeckelt wurden. In seinen ausführlichen, 48-seitigen Schlussfolgerungen legte der Europäische Rat genaue Zahlen fest, die in das gesamte Legislativpaket zum MFR aufgenommen werden sollten – eine Beteiligung, die nach Ansicht [vieler](#) Abgeordneter dem Buchstaben des Vertrags widersprach. Herman van Rompuy, damals Präsident des Europäischen Rates, [unterstrich](#), dass es „erstmal in der Geschichte (...) eine reale Kürzung gegenüber dem vorangegangenen MFR“ gab und erklärte, seines Erachtens sei dies ein „ausgewogener und wachstumsorientierter Haushalt“.

1.6 Phase drei – Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament

Sobald die Staats- und Regierungschefs eine Einigung erreicht hatten, begannen die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat. Zu diesem Zeitpunkt [betonten](#) die Führungsspitzen der EU auch, dass „Gesetzgebungstexte (...) so bald wie möglich angenommen werden“ müssen. Die erste Reaktion des Parlaments auf die politische Einigung, seine [EntschlieÙung](#) vom 13. März 2013, war sehr negativ, es war jedoch bereit, „umfassende Verhandlungen mit dem Rat“ aufzunehmen. Der irische Ratsvorsitz erhielt das Mandat, Verhandlungen mit dem Parlament einzuleiten. Das Mandat war sehr begrenzt und sah keine Abweichung von der Gesamtsumme des MFR vor, die von den EU-Führungsspitzen vereinbart worden war. Die Verhandlungen begannen am 13. Mai 2013, der Präsident des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates erreichten am 27. Juni 2013 eine [politische Einigung](#), die am folgenden Tag vom Rat [gebilligt](#) wurde.

Die Staats- und Regierungschefs begrüÙten die Einigung, die das Parlament, der Rat und die Kommission zum MFR erreicht hatten, nachdem sie selbst beim Europäischen Rat vom [27./28. Juni 2013](#) intensive Gespräche in letzter Minute vor allem zum Großbritannien-Rabatt geführt hatten.^x Ihre [Schlussfolgerungen](#) vom 27./28. Juni 2013 enthielten zwar nur eine kurze Erklärung zur Verwendung der unterhalb der MFR-Obergrenzen für die Jahre 2014 bis 2017 verfügbar bleibenden Spielräume für die Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, doch Beobachter berichteten, dass die Staats- und Regierungschefs der EU ausführliche und ernsthafte Gespräche über den MFR führten, die sogar zwei wichtige Erklärungen zur Folge hatten, die dem Protokoll beigefügt sind: eine zum Großbritannien-Rabatt und eine zweite zur Verwendung des MFR zur Förderung der Jugendbeschäftigung.^{xi} Das Parlament gab am 19. November seine offizielle Zustimmung zur MFR-[Verordnung](#), diese wurde sodann am 2. Dezember 2013 vom Rat angenommen, was der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 19./20. Dezember 2013 begrüÙte.

1.7 Erfolge des Europäischen Parlaments

Auch wenn das Europäische Parlament die vom Europäischen Rat festgelegte Gesamthöhe des MFR 2014–2020 nicht ändern konnte, erreichte es Beobachtern zufolge dennoch einige wichtige Zugeständnisse (siehe Kasten 2) von den Mitgliedstaaten,^{xii} die nach Ansicht einiger Experten über das hinausgingen, was die meisten Mitgliedstaaten zu Beginn des Prozesses als wünschenswert oder gar realisierbar betrachtet hätten.^{xiii}

Kasten 2 – Wichtige Erfolge des Europäischen Parlaments bei den Verhandlungen über den MFR 2014–2020:

- **Flexibilität** für Mittelübertragungen innerhalb der gesamten MFR-Obergrenzen über die sieben Jahre;
- **Halbzeitüberprüfung** des Finanzrahmens 2014–2020;
- Interinstitutionelle **hochrangige Gruppe** zur Untersuchung einer Reform des **Eigenmittelsystems**;
- **Berichtigungshaushalte im Haushaltsjahr 2013**, um den Rückstand bei unbezahlten Rechnungen abzubauen.

1.8 Bewertung der Rolle des Europäischen Rates

In einer Rede vor dem Europäischen Parlament zur Rolle des Europäischen Rates im MFR-Prozess erklärte der damalige Präsident Herman van Rompuy: „Gemäß dem Vertrag sind der Ministerrat und das Parlament in dieser Frage zuständig. Allerdings wissen wir alle aufgrund früherer Erfahrungen, dass dies einer der Bereiche ist, in denen der Europäische Rat gemäß Artikel 15 des Vertrags unweigerlich seine Rolle wahrnehmen und ‚die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegen‘ wird.“ Zu den rechtlichen Aspekten der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum MFR erklärte er, alles, was der Europäische Rat beschlossen habe, sei ein – allerdings sehr starkes – Mandat für den ordentlichen Rat und seinen Vorsitz gewesen, die Gespräche mit dem Europäischen Parlament voranzubringen.

In der Praxis wurden die Beratungen des Rates über den MFR und die Informationssitzungen und Nachbesprechungen mit dem Parlament ab November 2012 für mehrere Monate ausgesetzt und das gesamte Dossier wurde für allgemeine Beratungen über die in die MFR-Verordnung aufzunehmenden Zahlen und die dazugehörigen Rechtsakte an den Europäischen Rat verwiesen. Artikel 312 AEUV sieht diese Verweisung an den Europäischen Rat nicht vor. Zudem enthielten die Schlussfolgerungen vom 8. Februar 2013 genaue und detaillierte Aussagen, wohingegen in den Verträgen vorgesehen ist, dass der Europäische Rat „allgemeine politische Zielvorstellungen und Prioritäten“ festlegt. Es fragt sich, inwiefern dies mit dem Verbot der Ausübung legislativer Aufgaben vereinbar ist, das im ersten Satz von Artikel 15 Absatz 1 AEUV festgelegt ist, insbesondere, da sich der Rat selbst als durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates gebunden betrachtet.

Tatsächlich bestimmte der Europäische Rat den Standpunkt des Rates zur MFR-Verordnung und den dazugehörigen Rechtsakten und stellte damit auch sicher, dass die Beratungen über die sensibelsten Aspekte des MFR-Pakets hinter verschlossenen Türen geführt wurden; damit wurde möglicherweise die Verpflichtung des Rates gemäß Artikel 16 Absatz 8 EUV und Artikel 15 Absatz 2 umgangen, über den Entwurf von Rechtsakten öffentlich zu beraten. Zudem führte die Verzögerung aufgrund der Verweisung des Dossiers an den Europäischen Rat dazu, dass nach den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sehr wenig Zeit für die Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament blieb. Letztlich wurden die vom Europäischen Rat beschlossenen Zahlen im Falle der MFR-Verordnung vom Rat und im Falle der sektorspezifischen Verordnungen vom Parlament und vom Rat unverändert in die entsprechenden Rechtsakte übernommen.

2. Standpunkt des Europäischen Parlaments zur Rolle des Rates im MFR-Prozess

Das Europäische Parlament stand dem Prozess, der zur Vereinbarung über den MFR 2014-2020 führte, und insbesondere der Rolle des Europäischen Rates sehr kritisch gegenüber. Um seinen Standpunkt zum Ausdruck zu bringen, verabschiedete es eine [Entschließung](#) mit dem Titel „Verhandlungen über den MFR 2014–2020: Erkenntnisse und weiteres Vorgehen“. Kritisiert wurde vor allem die Tatsache, dass der Europäische Rat de facto eine legislative Rolle spielte, indem er die Verhandlungsposition des Rates im Voraus festlegte, die fehlende Transparenz bei den Verhandlungen des Europäischen Rates sowie die Wahl der Beschlussfassungsmethode (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3 – Hauptkritikpunkte des Parlaments an der Rolle des Europäischen Rates bei den Verhandlungen über den MFR 2014–2020

Gegenstand	Kommentar/Kritik des Europäischen Parlaments
Vorfestlegung eines wesentlichen Teils des MFR	„ist zutiefst besorgt darüber, dass die Debatten im Rat über den Haushalt über viele Jahre hinweg von der Logik des ‚angemessenen Mittelrückflusses‘ vergiftet waren, anstatt von der Logik des europäischen Mehrwerts getragen zu sein; glaubt, dass auch die Art und Weise der Einigung über den MFR am 8. Februar 2013 im Europäischen Rat von dieser Logik geprägt war; hält es für bedauerlich, dass sich dies darin niederschlug, dass die nationalen Mittelzuweisungen, insbesondere aus den beiden größten Ausgabenbereichen – Landwirtschafts- und Kohäsionspolitik –, zu jenem Zeitpunkt festgelegt wurden;“
Rabatte und Sonderzuweisungen	„kritisiert vor allem die zunehmende Zahl der Sonderzuweisungen und ‚Geschenke‘, die im Laufe der Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs gemacht wurden, da sie nicht auf objektiven und nachvollziehbaren Kriterien beruhen, sondern vielmehr Ausdruck der Verhandlungsmacht von Mitgliedstaaten sind, die versuchen, ihre nationalen Interessen durchzusetzen und ihre Nettoerträge zu maximieren;“
Beschlussfassungsmethode	„bedauert, dass der Europäische Rat bei der Entscheidung über den Gesamtumfang des MFR 2014–2020 einen ‚Top-down‘-Ansatz verfolgt hat, was wiederum zeigt, dass eine beunruhigende Diskrepanz besteht zwischen den politischen Zusagen des Europäischen Rates für die EU und dessen Widerwillen, sie angemessen zu finanzieren;“
Fehlende Verhandlungen	„hält es für bedauerlich, dass vor der am 8. Februar 2013 erzielten Einigung des Europäischen Rates über den MFR keine aussagekräftigen Verhandlungen zwischen Parlament und Rat stattgefunden haben;“
Verhandlungsposition	„Verhandlungsführer des Rates [hatten] kein formelles Verhandlungsmandat (...), sondern [betrachteten] vielmehr die im Europäischen Rat erzielte Einigung über den MFR als einzigen Bezugspunkt (...) und [ließen] keinen Spielraum für Diskussionen darüber;“
Transparenz	„kritisiert die mangelnde Transparenz beim Zustandekommen dieser Einigung;“
Legislative Rolle	„Der Europäische Rat [wird] laut dem Vertrag nicht gesetzgeberisch tätig [...]; verweist daher darauf, dass die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates als Verhandlungsdirektiven für den Rat zu betrachten sind und dass sie in keinem Fall rote Linien darstellen, die mit dem Parlament nicht verhandelbar wären;“
Das Gesetzgebungsverfahren	„bedauert, dass trotz der entschiedenen Einwände des Parlaments sämtliche aufeinanderfolgenden Verhandlungspakete, die von unterschiedlichen Ratsvorsitzen vorgestellt wurden, und letztlich auch die Einigung über den MFR im Europäischen Rat am 8. Februar 2013 eine beträchtliche Zahl legislativer Aspekte enthielten, die im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens hätten entschieden werden sollen;“

Im [Berichtsentwurf](#)^{xiv} der Mitberichterstatter über den MFR nach 2020 für den Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments, der den Standpunkt des Parlaments für die anstehenden Verhandlungen vorbereitet, werden diese Kritikpunkte wiederholt und „betont, dass alle Teile der MFR-Verordnung, einschließlich der MFR-Obergrenzen, Teil der Verhandlungen über den MFR sein werden und solange zur Diskussion stehen sollten, bis eine abschließende Einigung zustande kommt“.

3. Ausblick auf die anstehenden Verhandlungen über den MFR 2021–2027

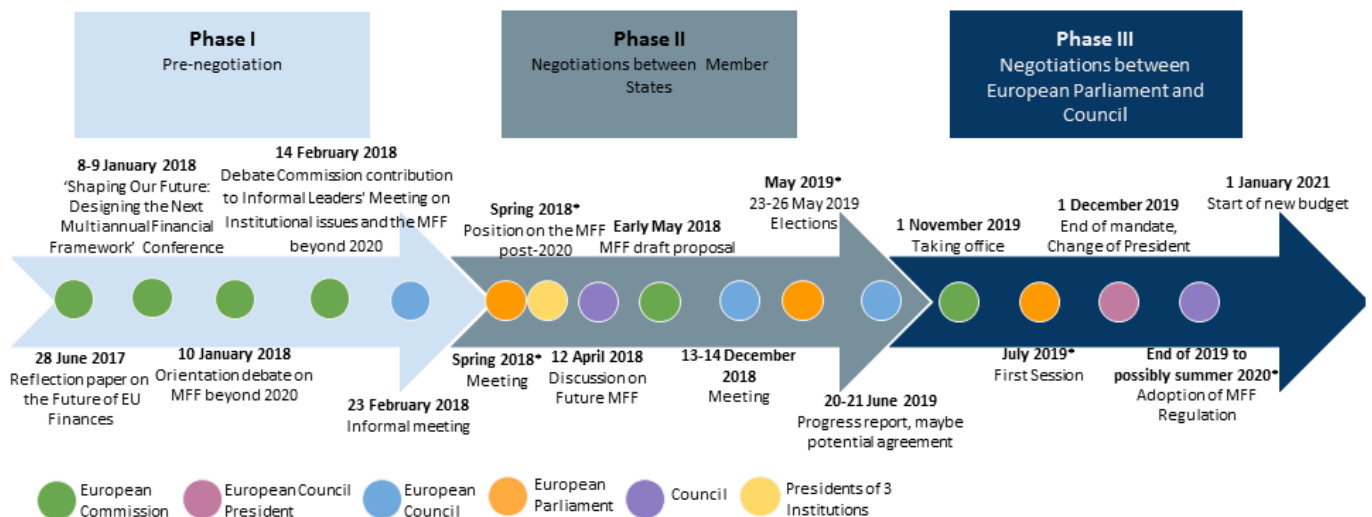
Der derzeitige MFR läuft Ende 2020 aus, die Gespräche darüber, wie der EU-Haushalt nach 2020 aussehen soll, haben bereits begonnen. Im Juni 2017 legte die Kommission ein [Reflexionspapier](#) über die Zukunft der EU-Finzen vor, am 8./9. Januar 2018 veranstaltete sie eine [Konferenz](#), bei der nationale und europäische Politiker ihre Sicht zu den Prioritäten für den nächsten MFR darlegten. Dieser Abschnitt enthält einen Ausblick auf den kommenden Verhandlungsprozess über den MFR nach 2020, dabei werden offiziell angekündigte Daten wie der Zeitpunkt der Veröffentlichung des Vorschlags der Kommission für den MFR nach 2020, der in der Agenda der EU-Führungsspitzen festgelegte Zeitplan, einschließlich der Tagungen des Europäischen Rates zum MFR, sowie von anderen EU-Organen zum Ausdruck gebrachte Standpunkte und Annahmen auf der Grundlage der Erfahrungen mit den vorherigen MFR-Verhandlungen berücksichtigt. In diesem Abschnitt

wird ferner auf die möglichen Auswirkungen des Zeitplans auf den Verhandlungsprozess und die Umsetzung des MFR selbst aufmerksam gemacht.

3.1 Verhandlungsprozess über den MFR 2021–2027 entsprechend der Agenda der Führungsspitzen

In der [Agenda der Führungsspitzen](#) von Oktober 2017 ist eine erste (informelle) Tagung des Europäischen Rates am 23 Februar 2018 vorgesehen, um u. a. den MFR nach 2020 zu [erörtern](#). Als Beitrag zu diesem Prozess wird der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments vor dieser Tagung einen endgültigen Bericht annehmen, die Abstimmung im Plenum ist für die Plenartagung im März 2018 vorgesehen. Die Kommission hat ebenso einen [Beitrag](#) zu dieser Tagung des Europäischen Rates vorgelegt. Sie plant, ihren Vorschlag „Anfang Mai 2018“ vorzulegen und damit Phase zwei der Verhandlungen zu eröffnen.^{xv} Der Agenda der Führungsspitzen zufolge ist die nächste Tagung des Europäischen Rates, die diesem Thema gewidmet ist, für den 13./14. Dezember 2018 geplant, ein weitere Tagung ist für den 20./21. Juni 2019 vorgesehen (siehe Abbildung 3). In der Agenda der Führungsspitzen heißt es, dass die Staats- und Regierungschefs der EU auf dieser Tagung den MFR erörtern werden (Sachstandsbericht/Gespräch mit dem Ziel, die Verhandlungen zu einem späteren Zeitpunkt 2019 abzuschließen). Daraus geht nicht hervor, ob der Europäische Rat bis dahin seinen eigenen Standpunkt äußert oder ob die Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament und Rat gemeint sind.

Abbildung 3 – Wichtige Entwicklungen bei den Verhandlungen über den MFR 2021–2027 entsprechend der Agenda der Führungsspitzen



Quelle: EPRS.

Zwischen den Mitgliedstaaten scheint es sehr unterschiedliche Ansichten hinsichtlich des Zeitplans für den MFR zu geben – die Kommission und das Parlament bevorzugen einen frühzeitigen Abschluss, der Europäische Rat zieht eine Fertigstellung zu einem späteren Zeitpunkt vor. Würde im Juni 2019 eine politische Einigung im Europäischen Rat erreicht und sich der Zeitplan des Verhandlungsprozesses für den MFR 2014–2020 wiederholen, würde Phase drei „formelle Verhandlungen zwischen EP und Rat“ etwa im September 2019 beginnen und könnte sechs bis sieben Monate, bis Dezember 2019 oder Anfang 2020, dauern. Erzielt der Europäische Rat erst Ende 2019 eine politische Einigung, ist eine Einigung des Parlaments und des Rates frühestens im Sommer 2020 zu erwarten. Beide Szenarien würden bedeuten, dass ein neues Europäisches Parlament für den Abschluss der Verhandlungen über den nächsten MFR zuständig wäre.

Tabelle 4 – Wichtigste Schritte im Verhandlungsprozess über den MFR nach 2020 entsprechend der Agenda der Führungsspitzen

Datum	Tätigkeit/Veranstaltung	Akteur
28. Juni 2017	Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen	Europäische Kommission
8./9. Januar 2018	Konferenz zum mehrjährigen Finanzrahmen	Europäische Kommission
10. Januar 2018	Orientierungsaussprache über den MFR nach 2020	Europäische Kommission
14. Februar 2018	Beitrag der Kommission zum Treffen der Staats- und Regierungschefs	Europäische Kommission
23. Februar 2018	Informelle Tagung	Europäischer Rat
Frühjahr 2018*	Standpunkt des Parlaments zum MFR nach 2020	Europäisches Parlament
Frühjahr 2018	Tagung	Die drei Präsidenten
12. April 2018	Gespräch über den künftigen MFR	Rat „Allgemeine Angelegenheiten“
Anfang Mai 2018 spätestens	Entwurf eines Vorschlags zum MFR	Europäische Kommission
13./14. Dezember	Tagung	Europäischer Rat
23. bis 26. Mai 2019	Wahlen	Europäisches Parlament
20/21. Juni 2019*	Sachstandsbericht, möglicherweise politische Einigung	Europäischer Rat
1. November 2019	Amtsantritt	Europäische Kommission
Juli 2019*	Erste Plenartagung	Europäisches Parlament
1. Dezember 2019	Ende der Amtszeit/Wechsel des Vorsitzes	Präsident des Europäischen Rates
Ende 2019 bis Sommer 2020*	Annahme der MFR-Verordnung	Rat
1. Januar 2021	Beginn des neuen Haushaltsplans	Europäische Union

* geschätztes Datum aufgrund der Agenda der Führungsspitzen und/oder bisheriger Muster

Im Gegensatz zum Zeitplan, der in der Agenda der Führungsspitzen vorgesehen ist, haben die [Kommission](#) und das Europäische Parlament ihre Präferenz für einen ehrgeizigeren Arbeitsplan zum Ausdruck gebracht und deutlich betont, dass die Verhandlungen über den MFR nach 2020 vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 abgeschlossen sein müssen. Der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments bekundet in seinem noch in Vorbereitung befindlichen Entwurf eines [Berichts](#) über den nächsten MFR „seine Bereitschaft, umgehend einen strukturellen Dialog mit der Kommission und dem Rat über den MFR nach 2020 aufzunehmen, um die anschließenden Verhandlungen zu erleichtern und den Abschluss eines Abkommens bis zum Ende der laufenden Wahlperiode zu ermöglichen“.

Ein entscheidendes Argument für einen frühzeitigen Abschluss der MFR-Verhandlungen – d. h. vor Juni 2019 – lautet, dass, sobald der MFR angenommen ist, das Parlament und der Rat sich noch über mehrere sektorspezifische Verordnungen über die Einrichtung der Finanzierungsprogramme der Union für die Zeit nach 2021 einigen müssen. Der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments weist in seinem Berichtsentwurf darauf hin, „dass die neuen Programme in vorangegangenen Finanzrahmen im Wesentlichen einige Jahre nach dem Beginn der Laufzeit angelaufen sind“. Diese Ansicht [vertritt](#) auch die Kommission. Ein weiterer wichtiger Grund für Bemühungen um eine frühe Einigung besteht darin, dass das neu gewählte Parlament sich möglicherweise nicht immer an die Punkte gebunden fühlt, die innerhalb des Pakets für den Finanzrahmen vereinbart sind, dadurch könnte sich das Annahmeverfahren weiter verzögern. Zudem ist es aufgrund der Besetzungen der EU-Spitzenpositionen in der Zeit unmittelbar nach den Europawahlen unwahrscheinlich, dass die Organe der Frage zu diesem Zeitpunkt genügend Zeit widmen können.

3.2 Vergleich zwischen den Verhandlungen über den MFR 2014–2020 und den MFR nach 2020

Während der Rechtsrahmen unverändert bleibt, werden oder könnten einige Faktoren im Hinblick auf den vorherigen Zeitraum abweichen und möglicherweise den Verlauf der künftigen Verhandlungen beeinflussen. Dazu gehören der Umfang der Beteiligung des Europäischen Rates, die Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates sowie der politische und wirtschaftliche Kontext.

Tabelle 5 – Erwartete Ähnlichkeiten und Unterschiede bei den Verhandlungen über den MFR 2014–2020 und den MFR nach 2020

Gegenstand	MFR-Prozess 2014–2020	MFR-Prozess nach 2020	Vergleich
Beteiligung des Europäischen Rates			
Anzahl der wichtigsten Gipfeltreffen	5	3	Unterschiedlich
Beteiligungssequenz	Frühes erstes Treffen und danach Wiederaufnahme am Ende der Phase zwei	Frühes erstes Treffen und danach Wiederaufnahme am Ende der Phase zwei	Ähnlich
Erste Gespräche im Europäischen Rat	8 Monate vor dem Kommissionsvorschlag und 38 Monate vor dem neuen Haushaltszeitraum	3 Monate vor dem Kommissionsvorschlag und 34 Monate vor dem neuen Haushaltszeitraum	Ähnlich
Erste Beratungen im Europäischen Rat nach dem Kommissionsvorschlag	17 Monate	7 Monate	Unterschiedlich
Dauer der Verhandlung (vom Kommissionsvorschlag bis zur Einigung des Europäischen Rates)	20 Monate	13 oder 19 Monate*	Unterschiedlich/ oder ähnlich
Präsident des Europäischen Rates	Herman van Rompuy befand sich zum Zeitpunkt der endgültigen Annahme in der Mitte seiner zweiten Amtszeit	Donald Tusk wird sich am Ende seiner zweiten Amtszeit befinden oder bereits nicht mehr im Amt sein, wenn der MFR voraussichtlich angenommen wird	Unterschiedlich
Rechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Kontext			
EU-Mitgliedschaft	Erweiterung unmittelbar bevorstehend Haushalt für EU28	Brexit erwartet Haushalt für EU27	Unterschiedlich
Wirtschaftsklima in der EU	Krisenmodus	Bessere Wirtschaftslage	Unterschiedlich
Diskurs	Einige Mitgliedstaaten (z. B. Finnland, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Vereinigtes Königreich) förderten von Beginn an den Diskurs, dass der BNE-Beitrag gesenkt werden sollte.	Einige Mitgliedstaaten haben offen ihre Unterstützung dafür zum Ausdruck gebracht, die Beiträge zum nächsten MFR über die derzeitige Obergrenze von 1 Prozent des BNE der EU hinaus zu erhöhen.	Unterschiedlich

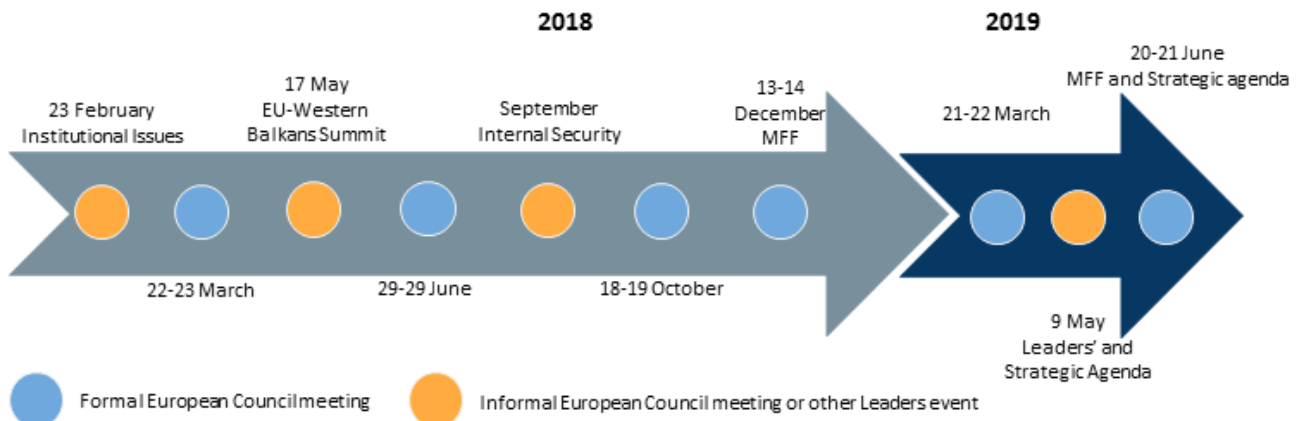
*gestützt auf den Zeitplan der Agenda der Führungsspitzen

3.2.1 Beteiligung des Europäischen Rates

Setzt sich die Agenda der Führungsspitzen durch, würde sich die dominante Rolle, die der Europäische Rat bei den Verhandlungen über den MFR 2014–2020 einnahm, obwohl er kein offizieller Akteur ist, voraussichtlich weiter verstärken. In der Agenda der Führungsspitzen ist ein pragmatischerer Ansatz für die Staats- und Regierungschefs und im Hinblick auf den MFR eine eingehende Erörterung auf Ebene des Europäischen Rates bereits drei Monate vor dem Zeitpunkt vorgesehen, zu dem die Kommission ihren Vorschlag vorlegt. Zwar wurden die Verhandlungen über den MFR 2014–2020 im Wesentlichen durch die Erklärung des Europäischen Rates geprägt, „der bevorstehende mehrjährige Finanzrahmen [sollte] die Konsolidierungsbemühungen widerspiegeln, die von den Mitgliedstaaten unternommen werden, um Defizite und Schulden auf einen nachhaltigeren Weg zu bringen“, eingehende Gespräche im Europäischen Rat fanden jedoch erst nach der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags statt. Dieses Mal würde der Europäische Rat entsprechend dem in der Agenda der Führungsspitzen angekündigten Zeitplan von Beginn an einseitig einen Zeitrahmen für die Verhandlungen beschließen, nach dem ein Abschluss erst nach den Wahlen zum Europäischen Parlament erfolgen würde.

Bei diesem Szenario würde das Dossier nach der informellen Tagung des Europäischen Rates am 23. Februar 2018 wahrscheinlich wieder an den Rat Allgemeine Angelegenheiten zurückgehen, wie dies bei den vorherigen Verhandlungen der Fall war, bis sich der Europäische Rat am 13./14. Dezember 2018 und noch einmal am 20./21. Juni 2019 wieder der Frage widmet (siehe Abbildung 4). Während dieses Zeitraums haben die Staats- und Regierungschefs zahlreiche Gelegenheiten, den nächsten MFR offiziell oder inoffiziell zu erörtern, da in der Agenda der Führungsspitzen acht weitere Tagungen der Staats- und Regierungschefs vorgesehen sind und weitere abgehalten werden können, sofern dies notwendig ist.

Abbildung 4 – Tagungen des Europäischen Rates während des Verhandlungsprozesses zum MFR 2021–2027



Quelle: EPRS.

3.2.2 Präsident des Europäischen Rates

Beobachtern zufolge hatte Herman van Rompuy, damals Präsident des Europäischen Rates, beim Erreichen einer Einigung im Europäischen Rat über den MFR 2014–2020 eine zentrale Rolle inne.^{xvi} Auch wenn erwartet wird, dass der derzeitige Präsident die gleiche Rolle spielt, gibt es hier zwei deutliche Unterschiede. Erstens: Während Herman van Rompuy erst in einer späten Phase des Verhandlungsprozesses direkt an den Verhandlungen über den MFR mitwirkte (da er die Zuständigkeit für die Verhandlungen im Rahmen des Ratsvorsitzes ab November 2012 übernahm),^{xvii} versucht Donald Tusk die Gespräche über den MFR nach 2020 bereits in einem frühen Stadium zu gestalten. Donald Tusk nutzte die neuen Arbeitsmethoden der Agenda der Führungsspitzen, um ein Finanzinstrument [vorzuschlagen](#), mit dem die illegale Migration im nächsten MFR eingedämmt werden soll, und hat in die Tagesordnung des informellen Europäischen Rates am 23. Februar 2018 eine politische Diskussion über den MFR nach 2020 aufgenommen. Zweitens wird sich Donald Tusk in einer etwas anderen Phase seiner Amtszeit als Präsident des Europäischen Rates befinden, als dies bei seinem Vorgänger der Fall war. Herr van Rompuy befand sich in der Mitte seiner zweiten Amtszeit, als der Europäische Rat sich auf seiner Tagung im Februar 2013 über den MFR einigte, und war bis zum Ende an dem Prozess beteiligt; sein Eingreifen in den MFR-Prozess auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2013 war entscheidend.^{xviii} Einigt sich der Europäische Rat im Juni 2019 auf den MFR nach 2020, können die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat offiziell erst im September 2019 beginnen, eine Einigung wäre frühestens Mitte bis Ende 2020 zu erwarten. Sollte es zu Verzögerungen und Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten in letzter Minute kommen, wie dies während der letzten Verhandlungen über den MFR der Fall war, könnte dies ein weiteres Problem darstellen – eine andere Person wäre [Präsident des Europäischen Rates](#), da Tusks zweite und letzte Amtszeit am 30. November 2019 endet.

3.2.3 Rechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Kontext: EU-Mitgliedschaft, Wirtschaftsklima und Diskurs

Ein wichtiger Aspekt, der sich seit dem letzten MFR verändert hat, ist die erwartete Anzahl der EU-Mitgliedstaaten. Der MFR 2014–2020 wurde angesichts des bevorstehenden Beitritts Kroatiens zur EU festgelegt, durch den die Zahl der EU-Mitgliedstaaten auf 28 stieg. Beim MFR 2021–2027 muss die Herausforderung des erwarteten Austritts Großbritanniens bewältigt werden, durch den eine Finanzierungslücke von etwa 12 Prozent der Beiträge zum EU-Haushalt im Vergleich zum vorherigen MFR entsteht.^{xix} Analysten zufolge wird der Austritt des Vereinigten Königreichs nicht nur finanzielle Konsequenzen haben, sondern sich auch auf die politischen Präferenzen der EU auswirken.^{xx} Zudem [argumentiert](#) die Kommission, dass mit „dem Austritt des Vereinigten Königreichs und der Abschaffung der

entsprechenden Rabatte (...) bereits einige Hindernisse für Reformen auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts wegfallen“ würden.

Ein weiterer Unterschied beim allgemeinen Kontext ist die wirtschaftliche Lage. Die Verhandlungen über den MFR 2014–2020 fanden zu einem Zeitpunkt statt, zu dem sich die EU in einer tiefen Wirtschaftskrise befand; dadurch übte die nationale Ebene erheblichen Druck auf viele führende Politiker der EU aus, die Ausgaben auf europäischer Ebene zu senken (insbesondere die Nettozahler unter den Mitgliedstaaten). Der derzeitige wirtschaftliche [Aufschwung](#) bietet zweifellos ein günstigeres Umfeld, dem steht jedoch die erwartete Finanzierungslücke aufgrund des Austritts des Vereinigten Königreichs gegenüber. Zudem hat die Wirtschaftskrise in der Vergangenheit die Aufmerksamkeit des Europäischen Rates beträchtlich in Anspruch genommen; aufgrund des positiven Wirtschaftsklimas könnten die Staats- und Regierungschefs nun den MFR nach 2020 als vorrangiges Thema behandeln, dem sie auf der Tagung des Europäischen Rates mehr Zeit widmen können.

Ein dritter potenzieller Unterschied zwischen den früheren und den anstehenden Verhandlungen über den MFR ist der allgemeine Diskurs der Hauptakteure. Die frühzeitige und deutliche Forderung, vor allem der Nettobeitragszahler, dass der MFR 2014–2020 geringer ausfallen solle als der vorherige MFR, bestimmte die Richtung der Gespräche während der Verhandlungen von Anfang an und setzte sich letztlich durch. Der Diskurs beim MFR nach 2020 scheint sich bislang anders zu entwickeln. Für ein umfassendes Bild ist es zwar noch zu früh, doch einige von wichtigen Akteuren zum nächsten MFR geäußerte Ansichten zeigen, dass die Forderung nach einer Erhöhung des BNE-Beitrags zum EU-Haushalt unterstützt wird. Dies gilt nicht nur für die [Kommission](#) und das Europäische Parlament, die eine Erhöhung des EU-Haushalt traditionell befürworten, sondern im Gegensatz zum vorherigen MFR auch für viele Mitgliedstaaten, die sich für eine Erhöhung des BNE-Beitrags auf mehr als 1,0 Prozent aussprechen und sich bereit erklärt haben, ihren eigenen Beitrag aufzustocken (z. B. [Estland](#), [Irland](#), [Polen](#), [Deutschland und Italien](#)). Einige Mitgliedstaaten sind sogar [gewillt](#), Nettobeitragszahler zu werden. Bisher werden zwei wichtige Argumente zur Unterstützung einer Erhöhung des BNE-Beitrags (und in einigen Fällen der Eigenmittel) verwendet: die Finanzierungslücke aufgrund des Austritts Großbritanniens und das Ziel der EU, in einigen Politikbereichen (beispielsweise Migration und Verteidigung) mehr Ehrgeiz zu zeigen.

Während die Kommission [erwägt](#), für den MFR 2021-2027 einen Anteil von zwischen 1,1 und 1,2 Prozent des gesamtem BNE der EU vorzuschlagen, wird im derzeitigen Berichtsentwurf der Mitberichterstatte des EP-Haushaltsausschusses 1,3 Prozent des gesamten BNE der EU gefordert. Umgekehrt berichtet das für den Haushalt zuständige Kommissionsmitglied, Günther Oettinger, zwar, dass einige Mitgliedstaaten ihre Präferenz für einen EU-Haushalt [erklärt](#) haben, der auf 1,0 Prozent des BNE der gesamten EU festgesetzt ist, diese Stimme sind jedoch geringer an der Zahl und äußern sich bislang weniger lautstark. Während bei den letzten Verhandlungen vor allem argumentiert wurde, die EU solle zuerst prüfen, wie viel Geld verfügbar ist und danach zwischen konkurrierenden Prioritäten wählen, heißt es dieses Mal bisher häufig, zuerst sollten die gewünschten Prioritäten der EU beschlossen und danach die erforderliche Finanzierung vorgelegt werden. Die Gespräche über den MFR beginnen somit potenziell in einem günstigeren Kontext als beim letzten Mal im Jahr 2010, die Verhandlungen werden früheren Erfahrungen nach aber intensiv, komplex und hart sein.

Wichtige Quellen

- Crowe, R. (2016): The European Council and the Multiannual Financial Framework. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, S. 1–24.
- de Boissieu, P., u. a., (2015) National Leaders and the Making of Europe: Key Episodes in the Life of the European Council. London: Harper, 2015.
- Kaiser, R. und Prange-Gstöhl, H.: The Future of the EU Budget. Sieps, 2017:6.

Endnoten

- i Siehe P. de Boissieu u. a.: *National Leaders and the Making of Europe: Key Episodes in the Life of the European Council*. Harper, 2015.
- ii Ein erstes Post-Lissabon-Verfahren, mit dem die interinstitutionelle Vereinbarung über den MFR für den Zeitraum 2007-2013 in eine MFR-Verordnung für den gleichen Zeitraum umgewandelt werden sollte, scheiterte, als das Europäische Parlament seine Zustimmung verweigerte.
- iii Als Nettozahler gelten Mitgliedstaaten, die mehr in den EU-Haushalt einzahlen, als sie Mittel von der EU erhalten, bei den Nettoempfängern ist dies umgekehrt.
- iv Siehe beispielsweise R. Crowe: *The European Council and the Multiannual Financial Framework*. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2016, S. 1–24 und P. de Boissieu u. a.: *National Leaders and the Making of Europe: Key Episodes in the Life of the European Council*. Harper, 2015.
- v Seit 2009 ist in der Geschäftsordnung des Europäischen Rats/Geschäftsordnung des Rats festgelegt, dass der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ für die Gesamtkoordinierung des MFR zuständig ist, zuvor lag die Zuständigkeit beim Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN). Dies erklärt, warum sich die Gespräche über den MFR rasch auf eine andere Ebene verlagern.
- vi Eine Debatte oder ein Beschluss des Europäischen Rates zum MFR gilt als wichtig, wenn die Schlussfolgerungen der Tagung eine wesentliche inhaltliche Erklärung zum MFR enthalten oder besonders ausführlich waren bzw. eingehende Gespräche der Staats- und Regierungschefs stattfanden.
- vii Siehe R. Kaiser und H. Prange-Gstöhl: *The Future of the EU Budget*. Sieps, 2017:6.
- viii Zur Delegation des EP gehörten der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments (Alain Lamassoure, PPE, Frankreich), die Mitberichtersteller für den MFR (Reimer Böge, PPE, Deutschland und Ivailo Kalfin, S&D, Bulgarien) sowie die Mitberichtersteller für Eigenmittel (Jean-Luc Dehaene, PPE, Belgien und Anne Jensen, ALDE, Dänemark).
- ix Siehe P. de Boissieu u. a.: *National Leaders and the Making of Europe: Key Episodes in the Life of the European Council*. Harper, 2015.
- x Siehe Eurocomment Preliminary Evaluation 2013/4.
- xi *Ebenda*.
- xii S. Hagemann: *The EU Budget and Balance of Powers between the European Parliament and the EU Governments*. Sieps, 2014:3.
- xiii Siehe Eurocomment Preliminary Evaluation 2013/4.
- xiv Die Abstimmung über den Bericht wird für die Sitzungen des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments im Februar 2018 und auf der Plenartagung im Frühjahr 2018 erwartet.
- xv In [Artikel 25](#) der Verordnung über den MFR 2014–2020 ist vorgesehen, dass die Kommission ihren Vorschlag für den MFR nach 2020 vor dem 1. Januar 2018 vorlegen muss. Aufgrund des Ergebnisses des Referendums im Vereinigten Königreich vom Juni 2016 über die EU-Mitgliedschaft musste die Kommission die Veröffentlichung ihres Vorschlags jedoch auf Mai 2018 [verschieben](#).
- xvi Siehe Eurocomment Preliminary Evaluation 2012/6.
- xvii *Ebenda*.
- xviii Siehe Eurocomment Preliminary Evaluation 2013/4.
- xix Selbst wenn das Vereinigte Königreich nach seinem Austritt während eines Übergangszeitraum einen gewissen Beitrag zum EU-Haushalt zahlt, wird es im gesamten Zeitraum des MFR 2021–2027 ein deutliches Minus geben. Zu weiteren Einzelheiten siehe „The UK’s contribution to the EU budget“. House of Commons Library Briefing Paper No [CBP 7886](#), 2017.
- xx I. Begg: *The EU budget after 2020*. Sieps, 2017:9.

Das Referat Aufsicht über den Europäischen Rat erreichen Sie per E-Mail unter: EPRS-EuropeanCouncilOversight@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: Februar, 2018. Brüssel, © Europäische Union, 2018.

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich bei dem/den Verfasser(n) dieses Dokuments. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)