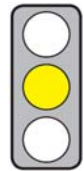


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung, der Verordnung und der Interinstitutionellen Vereinbarung:** Die Kommission leitet die Diskussion über die Ausgabenschwerpunkte der EU im Zeitraum 2014–2020 ein.

**Betroffene:** alle Bürger und Unternehmen, insbesondere Empfänger von EU-Geldern.



**Pro:** (1) Verbindliche Ausgabenobergrenzen gewährleisten, dass die politischen Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene nicht zu unkontrollierten Mehrausgaben führen.

(2) Die Beteiligung privater Investoren am Infrastrukturaufbau eröffnet die Aussicht, dass dieser stärker auch nach wirtschaftlichen Erwägungen erfolgt.

**Contra:** (1) Die Ausgaben für den Agrarsektor sind ökonomisch nicht zu rechtfertigen.

(2) Alle haushaltsrelevanten Fragen sind in der MFR-Verordnung zu regeln.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2011) 500** vom 29. Juni 2011: **Ein Haushalt für „Europa 2020“**

**Vorschlag KOM(2011) 398** vom 29. Juni 2011 für eine **Verordnung** des Rates zur **Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020**

**Interinstitutionelle Vereinbarung KOM(2011) 403** vom 29. Juni 2011 **zwischen EP, Rat und Kommission.**

### Kurzdarstellung

Hinweis: Die Seitenangaben beziehen sich auf die Mitteilung KOM(2011) 500 Teil I, Artikelangaben, soweit nicht anders angegeben, auf den Verordnungsvorschlag KOM(2011) 398; Beträge zu konstanten Preisen 2011.

#### ► Funktion des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) im EU-Haushaltsrecht

- Die EU stützt sich mit eigenen Finanzmitteln aus und deckt so ihren Finanzbedarf (Art. 311 Abs. 1 AEUV).
- Einnahmen und Ausgaben der EU werden in den jährlichen Haushaltsplan eingestellt (Art. 310 Abs. 1, Art. 314 AEUV). Es darf nicht mehr Geld ausgegeben werden, als tatsächlich eingenommen wird (Grundsatz des Einnahmenhaushalts; Art. 310 Abs. 1, Abs. 4 AEUV, Art. 14 Abs. 1 Haushaltsordnung 2002).
- Der MFR als Instrument der mittelfristigen Finanzplanung dient der Haushaltsdisziplin und der Transparenz des Haushaltsverfahrens.
  - Der MFR legt für die jährlich zu beschließenden Haushalte rechtlich verbindliche Ausgabenobergrenzen vorab fest (Art. 312 Abs. 1 AEUV, Art. 2 Abs. 1).
  - Der MFR wird für die Dauer von mindestens fünf Jahren beschlossen (Art. 312 Abs. 1 AEUV).

#### ► Aufstellung des MFR: MFR-Mitteilung, MFR-Verordnung und Interinstitutionelle Vereinbarung

- Die MFR-Mitteilung [KOM(2011) 500] enthält einen neuen MFR für die EU-Haushalte 2014-2020 mit geplanten Ausgabenschwerpunkten und ihrer Finanzierung.
- Die MFR-Verordnung [KOM(2011) 398] dient der rechtlichen Umsetzung der Mitteilung (Art. 312 AEUV).
- Die Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen EP, Rat und Kommission [KOM(2011) 403], die neben die MFR-Verordnung tritt, regelt Verfahrensfragen und Ausgaben außerhalb des MFR.

#### ► Kommissionsvorschlag zum MFR 2014-2020

- Die Obergrenze für die Gesamtausgaben bemisst sich am Bruttonationaleinkommen (BNE) der EU.
  - Das BNE entspricht dem Bruttoinlandsprodukt (BIP), also dem in Geldeinheiten gemessenen Wert aller in einem Jahr hergestellten Waren und Dienstleistungen, abzüglich des an die übrige Welt gezahlten Einkommens (z. B. Zinszahlungen) und zuzüglich des aus der übrigen Welt empfangenen Einkommens (z. B. Zinserträge).
- Die Kommission schlägt ein EU-Finanzvolumen in Höhe von 1,11% des BNE = 1083 Mrd. Euro vor (2007-2013: 1,063% = 1007 Mrd. Euro). Es soll bestehen aus
  - dem eigentlichen Mehrjährigen Finanzrahmen in Höhe von 1,05% des BNE = 1025 Mrd. Euro (2007-2013: 1,048% = 993 Mrd. Euro),
  - weiteren „möglichen“ Ausgaben außerhalb des MFR in Höhe von 0,06% des BNE = 58 Mrd. Euro (2007-2013: 0,015% = 14 Mrd. Euro).

#### ► Ausgabenschwerpunkte des EU-Haushalts 2014-2020 (s. [CEP-Übersicht](#))

##### – Grundsätze

Die Ausgaben der EU sollen sich laut Kommission insbesondere auf folgende Bereiche konzentrieren:

- Kern-Politikfelder der EU, z. B. Energie, Klimaschutz, sowie Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ (s. [CEP-Themenseite](#)),

- Projekte, die einen „europäischen Mehrwert“ bieten, indem sie etwa Größenvorteile realisieren; EU-Gelder sollen z. B. helfen, private Investitionen insbesondere für den Infrastrukturaufbau zu gewinnen (dazu auch das Konsultationspapier zur EU-Förderung projektbezogener Anleihen; s. [CEP-Analyse](#)),
- Förderprogramme, die eine Überprüfung der Ergebnisse mit vereinbarten Zielen ermöglichen; die Empfänger sollen künftig leichter Zugang zu Programmen erhalten, müssen aber nachweisen, dass sie mit den erhaltenen Mitteln die politischen Prioritäten der EU umsetzen (Grundsatz der Konditionalität).

**– Ausgaben innerhalb des MFR (Auswahl)**

Die vorgeschlagenen Budgetansätze sind verbindliche Obergrenzen.

- Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): 384,4 Mrd. Euro (2007-2013: 385 Mrd. Euro)  
Dieses Budget soll eingesetzt werden weiterhin für die bisherigen GAP-Ziele wie die Gewährleistung einer „angemessenen“ Lebenshaltung für Landwirte und „angemessener“ Verbraucherpreise, zukünftig außerdem für die Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen.
- Kohäsions- und Strukturfonds: 376 Mrd. Euro (2007-2013: 353 Mrd. Euro)  
Von diesem Budget soll auch künftig ein „Großteil“ (S. 15) auf jene Regionen entfallen, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 75% des EU-BIP liegt. Künftig sollen aber auch Regionen, deren Pro-Kopf-Einkommen zwischen 75% und 90% des EU-BIP liegt, 2/3 der bisherigen Fördergelder erhalten können (sog. „Übergangsgebiete“).
- Forschung und Innovation: 80 Mrd. Euro (2007-2013: 50,5 Mrd. Euro)  
Die Kommission begründet die Erhöhung mit einem „beträchtlichen Innovationsrückstand“ (S. 11) der EU, der z. B. daran abzulesen ist, dass weniger als 3% des BIP („3%-Ziel“) für Forschung und Entwicklung ausgegeben werden (2008: 1,9%). Zudem sollen weiterhin „erhebliche“ Strukturfondsmittel hierfür bereitgestellt werden (2007-2013: 60 Mrd. Euro).
- Neue Infrastruktur-Fazilität „Connecting Europe“: 40 Mrd. Euro (2007-2013: –)  
Dieses Budget soll den Bau grenzüberschreitender Infrastruktur in den Bereichen Energie, Verkehr sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) befördern. Unklar ist, ob diese Gelder zusätzlich bereitstehen oder ob in anderen Ausgabenprogrammen, z. B. den Struktur- und Kohäsionsfonds, Gelder für den Infrastrukturaufbau entsprechend gekürzt werden sollen.
- Bildung: 15,2 Mrd. Euro (2007-2013: 8,8 Mrd. Euro).  
Laut Kommission besteht noch „Spielraum“ für weitere Unterstützungsmaßnahmen der EU auf „sämtlichen Ebenen der formalen allgemeinen und beruflichen Bildung“ besteht (S. 20). Zudem sollen weiterhin „umfangreiche“ Strukturfondsmittel für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bereitgestellt werden (2007-2013: 72,5 Mrd. Euro).

**– Ausgaben außerhalb des MFR (Auswahl)**

Die vorgeschlagenen Budgetansätze unterliegen nicht den Obergrenzen des MFR. Sie werden zum Teil in der IIV, zum Teil in eigenen Rechtsakten geregelt.

- Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) gemäß B. 4. Ziff. 13 der IIV: Für die rasche berufliche Wiedereingliederung von Erwerbstätigen, die ihren Arbeitsplatz infolge der Globalisierung verloren haben, sollen 3 Mrd. Euro (2007-2013: 3,5 Mrd. Euro) bereitstehen; der EGF soll nun auch für den Agrarsektor gelten.
- Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) gemäß VO (EU) Nr. 407/2010: Die EU kann über den EFSM für die Euro-Rettung Kredite im Volumen von bis zu 224 Mrd. Euro (2010-2013: 68 Mrd. Euro; der EFSM wurde 2010 eingeführt) gewähren (s. zu Berechnungsmodus und Konzeption des EFSM die [CEP-Studie](#)).
- Die Obergrenzen des MFR werden „gegebenenfalls“ nach unten korrigiert werden, um insgesamt die Eigenmittelobergrenze einzuhalten (vgl. Art. 2 Abs. 2, 3 i.V.m. Art. 3).

► **Finanzierung des EU-Haushalts 2014-2020**

- Der EU-Haushalt wird bislang insbesondere finanziert über:
  - traditionelle Eigenmittel, d. h. Einnahmen der EU aus Zöllen sowie aus Abgaben auf landwirtschaftliche Produkte, z. B. Zucker (Anteil am Gesamthaushalt 2011: 14,1%);
  - weitere Eigenmittel, d. h. Direktbeiträge der Mitgliedstaaten (Anteil am Gesamthaushalt 2011: 81,2%).
- Die Direktbeiträge bemessen sich zum einen an der Höhe des nationalen BNE (70%), zum anderen an der Höhe der nationalen Mehrwertsteuereinnahmen (11,2%)
- Die Direktbeiträge geben Anlass zu „Nettozahlerdebatten“(S. 8): Die Mitgliedstaaten wollen, dass über EU-Programme genau so viele Gelder in sie zurückfließen, wie sie Beiträge an die EU leisten. Laut Kommission verhindert dies, dass mit EU-Ausgaben besondere Mehrwerte für die EU geschaffen werden.
- Die Kommission will die Direktbeiträge der Mitgliedstaaten senken und schlägt neue Finanzierungsformen vor, „die sich stärker an die ursprünglichen Intentionen der Verträge anlehnen“ (S. 8).
  - Neue EU-eigene Finanztransaktionssteuer: Sie soll einen neuen „Ertragsstrom“ bilden und gleichzeitig den Mitgliedstaaten bei ihrer Haushaltskonsolidierung helfen, da deren Direktbeiträge sinken können.
  - Neue EU-eigene Mehrwertsteuer: Sie wird nicht näher erläutert; sie soll aber das bestehende komplexe System der Direktbeiträge entsprechend der Höhe der nationalen Mehrwertsteuereinnahmen ablösen.

## Änderung zum Status quo

- ▶ Zu den Änderungen der ausgewählten Ausgabenschwerpunkte siehe Kurzdarstellung.
- ▶ Bislang basierte die mittelfristige Finanzplanung der EU auf der informellen „Finanziellen Vorausschau“, die in der Form Interinstitutioneller Vereinbarungen zwischen EP, Rat und Kommission festgelegt wurde. Seit dem Lissabon-Vertrag wird die mittelfristige Finanzplanung in der Form der MFR-Verordnung nach besonderem Gesetzgebungsverfahren festgelegt (Art. 312 Abs. 2 AEUV). Von diesem Regelungsinstrument soll erstmals Gebrauch gemacht werden.

## Politischer Kontext

Die Kommission entwickelte 2010 Kriterien (z. B. grenzüberschreitender Bezug) für Finanzierungsformen, die die Direktbeiträge der Mitgliedstaaten zum Teil ersetzen sollen [s. Mitteilung KOM(2010) 700, S. 30 f.]. Umsetzen will sie dies mit ihrem Vorschlag für einen Ratsbeschluss über neue Eigenmittel [KOM (2011) 510]. Konkrete Legislativvorschläge für EU-eigene Steuern will die Kommission Ende 2011 vorlegen.

Der Europäische Rat forderte die Kommission in seinen [Schlussfolgerungen](#) vom 29. Oktober 2010 auf, die Konsolidierungsbemühungen der Mitgliedstaaten in ihrem Vorschlag zum MFR 2014-2020 zu berücksichtigen. Das Europäische Parlament beklagte in seiner [EntschlieÙung](#) vom 8. Juni 2011 (Rn. 166), dass durch die „Nettozahlerdebatten“ das „gemeinsame europäische Interesse verwässert“ wird.

## Stand der Gesetzgebung (Verordnungsvorschlag)

29.06.11 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Rat und Europäisches Parlament, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten (Verordnungsvorschlag)

Federführende Generaldirektion:	GD Haushalt (und Generalsekretariat)
Ausschüsse des EP:	Haushaltsausschuss (federführend), Berichterstatter Reimer Böge (EVP-Fraktion, D)
Ausschüsse des Bundestags:	Haushaltsausschuss (Unterausschuss zu Fragen der EU), Ausschuss für die Angelegenheiten der EU
Entscheidungsmodus im Rat:	Einstimmigkeit
Entscheidungsmodus im EP:	Mitglieder Mehrheit (Ablehnung mit 368 von 736 Stimmen; Deutschland: 99 Stimmen)

## Formalien (Verordnungsvorschlag)

Kompetenznorm:	Art. 312 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Ausschließliche Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 6, 312 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 312 Abs. 2 AEUV (besonderes Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

**Die im MFR vorgesehenen verbindlichen Ausgabenobergrenzen** erfordern Haushaltsdisziplin und **gewährleisten, dass die politischen Entscheidungsprozesse nicht zu unkontrollierten Mehrausgaben führen**. So kann die EU nicht dem Willen einzelner Mitgliedstaaten nach mehr EU-Subventionen nachgeben, ohne gleichzeitig die Subventionen für andere Mitgliedstaaten zu senken. Die Beteiligten sind somit auf eine Einigung innerhalb der Obergrenzen angewiesen. Allerdings geht diese Selbstbindung mit jeder Ausgabe außerhalb des MFR verloren. **Daher ist es nicht nachvollziehbar, warum die Kommission die Ausgaben außerhalb des MFR im Vergleich zur vorherigen Periode deutlich erhöhen will.**

Einzelne Mitgliedstaaten haben nicht genügend Investitionsanreize für die Durchführung von Infrastrukturprojekten, die nicht nur dem jeweiligen Mitgliedstaat, sondern auch weiteren Mitgliedstaaten Vorteile bringen und somit einen „europäischen Mehrwert“ aufweisen. Daher ist eine Förderung gerade dieser Projekte sachgerecht. Dieses Ziel kann jedoch nur dann erreicht werden, wenn die auch von der Kommission kritisierte „Nettozahlerdebatte“ nicht mehr im Vordergrund der Mittelvergabe steht. Umso verwunderlicher ist es, dass sie mit Kohäsions- und Strukturfondsgeldern sogar relativ strukturstarke Regionen (sog. „Übergangsgebiete“) fördern möchte. Dies ist ein politisches Zugeständnis an die Nettozahler, die hiervon besonders profitieren.

**Die geplante Beteiligung privater Investoren am Infrastrukturaufbau eröffnet die Aussicht, dass dieser stärker auch nach wirtschaftlichen Erwägungen erfolgt.** Denn Investoren werden sich nur beteiligen, wenn die Projekte über ein nachhaltiges Finanzierungsmodell verfügen.

Der bei der Mittelvergabe anzuwendende Grundsatz der Konditionalität ermöglicht einerseits einen zweckmäßigeren Mitteleinsatz. Andererseits erhöhen sich dadurch die Verwaltungskosten bei den Zahlungsempfängern. Dies läuft dem Ziel zuwider, den Zugang zu EU-Förderprogrammen zu erleichtern. Die Kommission legt nicht dar, wie sie diesen Zielkonflikt zu lösen gedenkt.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Die Ausgaben für den Agrarsektor sind ökonomisch nicht zu rechtfertigen.** Die Garantie von – notgedrungen politisch definierten – „angemessenen Preisen“ stellt einen teuren planwirtschaftlichen Eingriff in die Preisbildung dar. **Die Preisbildung sollte** kein politisches Wunschkonzert sein, sondern **auf tatsächlichem Angebots- und Nachfrageverhalten beruhen.** Denn nur durch den Marktprozess entstandene Preise liefern Herstellern und Konsumenten wichtige Informationen über vorhandene Knappheiten. Diese Informationen benötigen sie für Entscheidungen, die diese Knappheiten zu verringern helfen. Zudem haben Landwirte ein Eigeninteresse an der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen.

Forschung und Innovation sind Triebkräfte der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Kommission rechtfertigt die geplanten erhöhten Ausgaben in diesem Bereich mit dem „beträchtlichen Innovationsrückstand“ der EU, den sie unter anderem am Nichterreichen des „3%-Ziels“ festmacht. Es besteht jedoch kein zwingender Zusammenhang zwischen dem Anteil der Forschungsausgaben am BIP und tatsächlichen Innovationen. Vielmehr kommt es wesentlich darauf an, wo und wie Forschungsgelder eingesetzt werden.

Zudem sollten sich die EU-Ausgaben auf die Förderung der Grundlagenforschung beschränken. Hier sind die Investitionsanreize für Unternehmen gering, da eine privatwirtschaftliche Finanzierung wegen zunächst unbekannter Anwendungsmöglichkeiten in der Regel nicht möglich ist. Im Gegensatz dazu sind diese Investitionsanreize bei der anwendungsorientierten Forschung sowie bei konkreten Innovationsvorhaben gegeben, da hier ein Abschöpfen von Pioniergewinnen möglich ist. Auch kann der Markt kostengünstiger und effektiver jene Innovationen entdecken, für die sich später Nachfrage entwickeln kann. Die Kommission äußert sich zu diesen Fragen zwar nicht; doch machen die bereits von ihr vorgestellten Förderpläne deutlich, dass sie über die Grundlagenforschung hinaus auch anwendungsorientierte Forschung und konkrete Innovationen fördern will [z. B. Mitteilung KOM(2010) 546 zur Errichtung einer Innovationsunion; s. [CEP-Analyse](#)].

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die neue Fazilität „Connecting Europe“ kann die grenzüberschreitende Infrastrukturanbindung verbessern. Dies erhöht die Arbeitsteilung in Europa und fördert somit Wachstum und Beschäftigung.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Wie die Kommission selbst einräumt [SEC(2010) 7000, S. 31], senkt die Einführung einer Finanztransaktionssteuer die Standortqualität Europas für Unternehmen des Finanzsektors – sofern eine solche Steuer in anderen Teilen der Welt nicht erhoben wird. Hiervon ist in absehbarer Zeit nicht auszugehen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU muss einen Mehrjährigen Finanzrahmen aufstellen und einhalten (Art. 312 AEUV).

### Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip findet wegen ausschließlicher EU-Zuständigkeit keine Anwendung (Art. 5 Abs. 3 EUV).

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Die Aufteilung der Haushaltsregelungen auf MFR-Verordnung und IIV ist rechtlich fragwürdig.** Die Anerkennung der Handlungsform der IIV durch den Lissabon-Vertrag (Art. 295 AEUV; vgl. auch Art. 324 AEUV) bedeutet nicht, dass die Vorgaben des besonderen Gesetzgebungsverfahrens für die MFR-Verordnung (Art. 312 Abs. 2 AEUV) unterlaufen werden dürften. Problematisch ist bereits, dass wichtige Verfahrensfragen der Abstimmung zwischen EP, Rat und Kommission weiter in einer IIV behandelt werden; sie sollten nach dem Lissabon-Vertrag Gegenstand der MFR-Verordnung sein (Art. 312 Abs. 3 AEUV).

**Keinesfalls dürfen Ausgabenpositionen**, wie der EGF, vom MFR in die IIV verschoben und damit **den strengen MFR-Regeln des AEUV entzogen werden.** Entsprechende Bedenken bestehen gegen die Freistellung von Ausgabenpositionen, die, wie der EFSM, in eigenen Rechtsakten geregelt sind.

Die von der Kommission befürwortete Einführung EU-eigener Steuern auf der Einnahmeseite ist EU-rechtlich zwar denkbar (Art. 311 Abs. 1, Abs. 3 AEUV). Von einer stärkeren Anlehnung an die „ursprünglichen Intentionen der Verträge“ aber kann keine Rede sein. Die EU hatte nie und hat keine allgemeine Steuerhoheit.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Der MFR als solcher ist unproblematisch. Er trifft noch keine unmittelbar finanzwirksamen Regelungen.

Die vorgesehene Einführung neuer EU-Steuern betrifft die nationale Steuerhoheit. In Deutschland bedarf sie daher einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat (Art. 23 Abs. 1, 79 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 1 IntVG; vgl. BVerfG „Lissabon“, 2 BvE 2/08 u. a., Tz. 312, 314). Außerdem muss die Festlegung von Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben im Wesentlichen vom nationalen Haushaltsgesetzgeber getroffen werden (BVerfG „Lissabon“, 2 BvE 2/08 u. a., Tz. 256; BVerfG „Euro-Rettung“, 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 126).

## Zusammenfassung der Bewertung

Die im MFR vorgesehenen verbindlichen Ausgabenobergrenzen gewährleisten, dass die politischen Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene nicht zu unkontrollierten Mehrausgaben führen. Daher sollten die Ausgaben, die nicht vom MFR erfasst werden, entgegen den Plänen der Kommission keinesfalls erhöht werden. Die Beteiligung privater Investoren am Infrastrukturaufbau eröffnet die Aussicht, dass dieser stärker auch nach wirtschaftlichen als Erwägungen erfolgt. Die Ausgaben für den Agrarsektor im Rahmen der GAP sind ökonomisch nicht zu rechtfertigen. Alle haushaltsrelevanten Fragen sind in der MFR-Verordnung zu regeln.