

Politische Konsensmaschine mit legislativen Folgen: Der Europäische Rat als unverzichtbare Triebfeder der Haushaltsverhandlungen der Europäischen Union

Peter Becker*

The European Council has played a prominent role in the negotiations on the multiannual financial framework (MFF) of the European Union (EU) in six rounds so far. The European Council dominates the MFF negotiations and largely determines their outcome. It has become the key dealmaker and the most crucial venue for the MFF negotiations in the EU, as only the Heads of State or Government are in a position to quickly agree on binding, comprehensive and cross-policy solutions for the negotiations. However, this special role of the European Council goes far beyond the role assigned to it by the Lisbon Treaty and creates tensions and friction with the EU's budgetary legislators, the Council and the European Parliament.

Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich in der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. in der Europäischen Union (EU) ein einzigartiges Haushaltssystem mit besonderen politischen und rechtlichen Elementen entwickelt. Das zentrale Instrument dieser europäischen Haushaltsverfassung ist der mehrjährige Finanzrahmen (MFR).¹ Er gibt den verbindlichen Rahmen mit einer derzeit siebenjährigen Laufzeit für die maximal zur Verfügung stehenden EU-Budgetmittel vor; er legt deren Verteilung auf die einzelnen Haushaltsrubriken und die einzelnen Haushaltsjahre und damit auf die Gemeinschaftspolitiken fest. Die Mittelausstattung der MFR-Haushaltsrubriken definieren insoweit zugleich die politischen Prioritätensetzungen der EU. Die Verabschiedung des MFR kann nur im Konsens der Mitgliedstaaten und in Übereinstimmung der EU-Organen getroffen werden. Die Verständigung auf einen MFR ist insofern eine wichtige Grundsatzentscheidung für die Politik in der EU. Mit dieser Entscheidung wird zwar nicht die Grundlage des politischen Systems der EU neugestaltet, aber dennoch werden mittelfristig die finanz- und haushaltspolitischen Eckpunkte für die Möglichkeiten der Politikgestaltung innerhalb des politischen Systems definiert. Es ist die Aufgabe des Europäischen Rats, solche Grundsatzentscheidungen für die EU zu treffen. Insofern bildet die politische Einigung im Europäischen Rat auf einen neuen MFR den Höhepunkt in diesem üblicherweise mindestens zwei Jahre dauernden Prozess der Budgetverhandlungen.

Ursprünglich war dieses Instrument der Festschreibung von Einnahmen und Ausgaben für mehrere Jahre nicht im europäischen Vertragsrecht vorgesehen. Sie wurde lediglich informell im Rahmen einer besonderen Interorganvereinbarung festgelegt (einer Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und Haushaltsführung), also durch eine politische Absprache zwischen drei EU-Organen – dem Europäischen

* Dr. Peter Becker, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Der Autor verwendet durchgängig die Bezeichnung „mehrjähriger Finanzrahmen“ bzw. MFR, auch wenn dieses Budgetinstrument vor der Aufnahme in den Vertrag von Lissabon als „finanzielle Vorausschau“ bezeichnet wurde.

Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission.² Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) wurde dieses Instrument der europäischen Budgetverfassung in das europäische Vertragsrecht übernommen und somit einerseits verbindlich und zugleich auch rechtlich abgesichert.

Nach Art. 312 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vereinbaren der Rat der EU und das Europäische Parlament eine Verordnung zur Festlegung des MFR nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren. Der Rat der EU entscheidet einstimmig nach der Zustimmung der absoluten Mehrheit der Abgeordneten im Europäischen Parlament. Das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat kann nur durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats in Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit umgewandelt werden, d. h., dass der Vertrag von Lissabon für dieses spezielle Abstimmungsverfahren über die Verordnung zum MFR eine sogenannte Brücken- oder Passerelle-Klausel zum Übergang zu Mehrheitsvoten vorsieht. Der Finanzrahmen muss eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren haben und die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der EU festlegen. Die jährlichen Haushalte der Union müssen sich in diesen Rahmen einpassen und die festgeschriebenen Obergrenzen einhalten.

Im Vertrag von Lissabon wird der Europäische Rat in diesem Verfahren zur Verabschiedung des MFR nur einmal, bei der Passerelle-Klausel, explizit erwähnt – ansonsten werden lediglich die Aufgaben der beiden Legislativorgane der EU, Rat und Europäisches Parlament, festgelegt. Dennoch stand der Europäische Rat bislang im Zentrum jeder Verständigung auf einen neuen MFR. Die Staats- und Regierungschefs einigen sich auf die Eckpunkte des neuen MFR, sie legen das maximale Haushaltsvolumen, die Ausgabenprioritäten und die Verteilung der Finanzierungslasten fest. Die politische Verständigung des Europäischen Rats definiert somit Vorgaben und Grenzen für die Rechtsetzung durch Rat und Europäisches Parlament.

Dieser Beitrag versucht, Antworten auf die Frage zu finden, warum der Europäische Rat sich diese dominierende Rolle in den MFR-Verhandlungen erarbeiten konnte, welches die besonderen Merkmale seiner Verhandlungsführung sind und welche Spannungsverhältnisse sich bspw. mit den Haushaltsgesetzgebern der EU in der Folge für den Europäischen Rat eröffnet haben.

Die Haushaltsverhandlungen in der Europäischen Union und die besondere Rolle des Europäischen Rats

In den bisherigen sechs MFR-Verhandlungsrunden hat sich ein besonderer „politischer Haushaltsacquis“³ entwickelt, der sich sowohl in den Verhandlungsthemen, den besonderen Konfliktlinien zwischen den antagonistischen Interessen der beteiligten Akteure, bewährten Strukturen und Instrumenten, dem weitgehend bekannten Verhand-

2 Isabella Eiselt/Johannes Pollak/Peter Slominski: Zwischen Konflikt und Kooperation. Zur interinstitutionellen Interaktion im EU-Haushaltsverfahren, in: Daniela Kietz et al. (Hrsg.): Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 2010, S. 225–249.

3 Siehe Brigid Laffan: The big budgetary bargains: from negotiation to authority, in: Journal of European Public Policy 5/2000, S. 725–743.

lungsverlauf mit einzelnen Verfahrensschritten sowie einer unausgesprochenen Dramaturgie manifestiert.⁴

Die MFR-Verhandlungen der EU umfassen in der Regel zwei wesentliche Komponenten: erstens den eigentlichen MFR und das zu seiner Implementierung entwickelte Verfahren und Instrumentarium. Neben der Verständigung auf das Gesamtvolumen und die Struktur des Haushalts umfasst diese Komponente die Festlegung der Ausgabenprioritäten bzw. die Verteilung der Ressourcen auf die MFR-Rubriken. Teil dieser Verhandlungen ist stets auch eine Anpassung des Eigenmittelsystems, um die Finanzausstattung des neuen EU-Budgets zu sichern. Hinzu kommt, zweitens, die Komponente der Legislativvorschläge, die die Europäische Kommission zur Umsetzung der haushaltspolitisch festgelegten Ausgabenprioritäten in konkrete Programme und Fonds vorlegt. Beide Komponenten werden formal und zeitlich getrennt voneinander verhandelt. Jedoch sind beide Teile eng miteinander verwoben. Den Verhandlungsteilnehmern ist klar, dass es eine Einigung auf einen neuen MFR, also auf die erste Komponente, nur geben kann, wenn auch Kompromisse in den Legislativverhandlungen, also in der anderen Komponente, gefunden werden können. Der Europäische Rat ist lediglich bei den Verhandlungen über den MFR direkt eingebunden. Die politische Einigung des Europäischen Rats auf den Finanzrahmen liefert dann die Grundlage und den Rahmen für die erforderliche Übertragung der politischen Verständigung in die rechtlich vorgegebenen und verbindlichen Verordnungen und Richtlinien.

Der Verhandlungsprozess über den MFR selbst folgt inzwischen einem eingespielten informellen und weitgehend vorhersehbaren Verlauf entlang dreier Streitpunkte:

1. Die Auseinandersetzung über die *Gesamtsumme* des Finanzrahmens wird vom Streit über die nationalen Bilanzen von Einzahlungen in den und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt dominiert, d. h. vom Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern unter den Mitgliedstaaten. Der Nettosaldo bestimmt die jeweiligen nationalen Verhandlungspositionen und somit die Möglichkeiten oder Grenzen der Kompromissuche.
2. Der Konflikt über die *Verteilung* der Finanzmittel auf die einzelnen Haushaltsrubriken wird dominiert von der Diskussion über die finanzielle Ausstattung der beiden größten Ausgabenblöcke, also der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der europäischen Kohäsionspolitik. Hinzu kommen die Verhandlungen über mögliche Sonderregelungen und Ausnahmen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten.
3. Die Kontroverse über eine gerechte und transparente Finanzierung der Union hat die Frage der *Beitragsgerechtigkeit* im Mittelpunkt.

Die komplexe Verhandlungssituation erfordert stets eine schwierige Koordinierung der verschiedenen Verhandlungsarenen und -gruppen. Sie ermöglicht zugleich nicht nur eine Vielzahl von Blockademöglichkeiten, sondern eröffnet auch die Möglichkeit zu Paketlösungen mit Koppelgeschäften und „side payments“ zwischen einzelnen Verhandlungsthemen und Politikfeldern. Die verschiedenen Verhandlungsstränge laufen im Europäischen Rat zusammen; er übernimmt die politische Führungsrolle für diese schwierige Suche nach einem politischen Gesamtkompromiss.

4 Siehe Peter Becker: Der Haushalt der Europäischen Union und die deutsche Europapolitik, Wiesbaden 2022.

Der besondere Verlauf und die Dramaturgie der europäischen Haushaltsverhandlungen haben sich seit der ersten Verhandlungsrunde 1988 zum sogenannten Delors-I-Paket langsam und schrittweise entwickelt. Inzwischen hat die EU insgesamt sechs Haushaltspakete erfolgreich abgeschlossen, zuletzt erfolgte im Juli 2020 nach einem episch langen Verhandlungsmarathon von fünf Tagen die Verständigung im Europäischen Rat auf den MFR 2021–2027 und das begleitende Instrument „NextGenerationEU“ (NGEU) zur Abfederung der sozio-ökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie.⁵

Entscheidend für den erfolgreichen Verhandlungsabschluss der Haushaltsverhandlungen war häufig die Tatsache, dass es der Europäischen Kommission gelang, die MFR-Verhandlungen mit einem umfassenderen Projekt zur Integrationsvertiefung oder zur Erweiterung zu verbinden. Die ersten beiden Budgetpakete, das Delors-I-Paket (1988–1992) und der nachfolgende Delors-II-Finanzrahmen (1993–1999), waren verbunden mit den ersten grundlegenden Reformen des europäischen Vertragsrechts und großen Schritten zur Vertiefung der ökonomischen Integration, der Schaffung eines europäischen Binnenmarkts und der Verständigung auf die schrittweise Etablierung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der dritte Finanzrahmen, die Agenda 2000 für die Jahre 2000–2006, war mit der bevorstehenden Osterweiterung der EU verknüpft. Der bislang letzte MFR für die Jahre 2021–2027 schließlich war unauflöslich verbunden mit der Verständigung auf die Reaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie und der erstmaligen Aufnahme von Krediten durch die EU in Höhe von 750 Milliarden Euro – eine bis zu dieser Entscheidung nicht für möglich gehaltene Summe. Die Verknüpfung von Haushaltspaketen mit Integrationsprojekten hatte das Ziel, die Kompromiss- und Konsensfindung in beiden Verhandlungsarenen zu erleichtern.

Das besondere Verfahren der MFR-Verhandlungen sieht vor, dass der Rat die politische Einigung im Europäischen Rat vorbereitet. Hierfür bilden die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für die Vielzahl der europäischen Förderpolitiken und -programme sowie für die MFR-Verordnung und den neuen Eigenmittelbeschluss die Verhandlungsgrundlage. Vor der Konsenssuche werden die Staats- und Regierungschefs kontinuierlich über den Fortgang dieser Verhandlungen im Rat informiert. Die einzelnen Verordnungsvorschläge, Verhandlungsthemen und die damit verbundenen nationalen Interessen und Konflikte der Mitgliedstaaten werden zunächst auf der Arbeitsebene des Rats in den verschiedenen Arbeitsgruppen behandelt und diskutiert. In diesem Verhandlungsstadium treten die inhaltlich-materiellen Fragen in den einzelnen Politikbereichen in den Vordergrund. Die fachspezifischen Verhandlungen erhalten dann eine politische Dynamik, wenn die einzelnen Dossiers auf der politischen Ebene des Rats für Allgemeine Angelegenheiten zu einem Gesamtpaket zusammengeschnürt werden.⁶ Im

5 Siehe Peter Becker: Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur, in: *integration* 4/2020, S. 257–277; Peter Becker: The negotiations about the Multiannual Financial Framework 2021–2027: what happened when with what result?, in: Sybille Münch/Hubert Heinelt (Hrsg.): *EU Policymaking at a Crossroads. Negotiating the 2021–2027 Budget*, Cheltenham/Northampton (Massachusetts) 2022, S. 30–54.

6 Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verabschiedete der Rat im Juni 2011 in Vorbereitung der Verhandlungen über den neuen MFR 2014–2020 Vorgaben zur Organisation seiner Verhandlungen über den MFR. Die bisherige Arbeitsstruktur wurde auch unter den neuen Vorgaben des neuen Vertrags fortgeschrieben. Siehe Rat der Europäischen Union: *Multiannual financial framework – organisation of work in the Council*, 12184/11, 28.6.2011.

Zentrum dieser Vorgehensweise im Rat der EU steht das Instrument der „Verhandlungsbox“. In diesem kontinuierlich überarbeiteten inoffiziellen Arbeitsdokument versucht die jeweilige Präsidentschaft des Rats im Format möglicher Schlussfolgerungen des Europäischen Rats die Verhandlungen immer stärker auf die verschiedenen Konfliktthemen zusammenzuführen und auf einen Gesamtkompromiss zu fokussieren. Wenn die Liste der offenen und umstrittenen Fragen und Konflikte im Rat auf eine überschaubare Zahl verringert werden konnte, wird das Gesamtpaket dem Europäischen Rat zur abschließenden Verhandlungsrunde präsentiert.

Bevor die Staats- und Regierungschefs versuchen, einen Gesamtkompromiss zu vereinbaren, tritt regelmäßig eine Phase der Stagnation ein, d. h., dass die Mitgliedstaaten im Rat zunächst keine weiteren Verhandlungsfortschritte erzielen können. Mögliche Zugeständnisse und Kompromisse zu den schwierigen Konfliktpunkten werden mit Blick auf die letzte Verhandlungsrunde im Europäischen Rat aufgeschoben und die Suche nach einer umfassenden Kompromisslösung wird den Staats- und Regierungschefs überlassen. Diesem retardierenden Moment folgt ein erster Einigungsversuch des Europäischen Rats auf einen Gesamtkompromiss, der üblicherweise erfolglos bleibt. Der erste gescheiterte Gipfel des Europäischen Rats zum MFR dient primär der Vorbereitung der nationalen Öffentlichkeiten auf eine Kompromisslösung. Die Krisenstimmung in der EU wird verstärkt und so zugleich der Einigungsdruck auf alle Akteure erhöht. Zugleich liefert das erste Scheitern im Europäischen Rat allen Staats- und Regierungschefs die Möglichkeit, die eigene Verhandlungsposition gegenüber der nationalen Öffentlichkeit und den heimischen Medien besser zu legitimieren und überzeugender begründen zu können.⁷

Die gewachsene öffentliche Aufmerksamkeit an den Verhandlungen im Europäischen Rat haben zu einer Zuspitzung der Verhandlungen geführt. Das mediale Interesse an den komplexen Budgetverhandlungen erhöht den Druck auf die Entscheidungsträger, die jeweiligen nationalen Interessen möglichst weitgehend durchzusetzen und, zumindest so lange wie möglich, öffentlichkeitswirksam an den eigenen Maximalpositionen festzuhalten. Nach dieser krisenhaften Zuspitzung gelingt die Verständigung im Europäischen Rat dann im zweiten Anlauf, oft nach heftigen Streitigkeiten in langen und konfliktreichen bi- und multilateralen Verhandlungsrunden, die sich über mehrere Tage und insbesondere Nächte erstrecken können.⁸

Die MFR-Verhandlungen im Europäischen Rat folgen dem allgemeinen Grundsatz internationaler Paketverhandlungen, nach dem nichts als vereinbart gilt, wenn nicht alles konsentiert ist; eine umfassende Einigung kommt erst zustande, nachdem alle Elemente des Verhandlungspakets vereinbart werden konnten. In langen bilateralen Gesprächen mit dem hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats (vor der Schaffung dieses Amtes mit dem rotierenden Vorsitz des Europäischen Rats) und in Kleingruppen wird versucht, sukzessive Kompromisse zu den einzelnen Verhandlungstreitpunkten

⁷ Siehe auch Wolfgang Wessels/Lucas Schramm/Tobias Kunstein: *The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic*, Baden-Baden 2022, S. 98–99.

⁸ Diese entscheidende, letzte Phase der Verhandlungen wird häufig als „Nacht der langen Messer“ tituliert. Joschka Fischer schreibt in seinem Bericht über die Agenda-2000-Verhandlungen in Berlin, dass diese Verhandlungen „Nerven und Ausdauer“ voraussetzten. Siehe Joschka Fischer: *Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September*, München 2008, S. 295.

auszuhandeln. Dabei werden auch eigentlich nicht zusammenhängende Streitpunkte zu umfassenderen Verhandlungspaketen miteinander verknüpft und mit Koppelgeschäften gelöst. Der Europäische Rat übernimmt die zentrale Rolle für eine Einigung in dieser Grundsatzentscheidung der EU; die konsensuale Verständigung der Staats- und Regierungschefs auf einen neuen MFR bildet den Abschluss der Verhandlungen im Kreis der Mitgliedstaaten. Er agiert bei diesen MFR-Verhandlungen als „de facto ‚government‘ of the EU where legislation can be pre-negotiated“.⁹

Der politische Kompromiss wird in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats fixiert und bildet die Grundlage für die Legislativverhandlungen des Rats mit dem Europäischen Parlament über die erforderlichen Rechtsgrundlagen. Die politische Einigung auf den abschließenden Gesamtkompromiss im Europäischen Rat bildet also den Kulminationspunkt dieser schwierigen Suche nach einem Konsens. Erst im Anschluss an diese politische Verständigung im Konsens und auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats verhandeln der Rat und das Europäische Parlament über die erforderliche rechtliche Umsetzung. Dabei achten die Mitgliedstaaten sehr darauf, das fragile Kompromisspaket der Staats- und Regierungschefs möglichst nicht mehr zu öffnen. In der politischen Praxis der Trilogverhandlungen bleibt daher der Verhandlungsspielraum des Europäischen Parlaments für grundsätzliche Modifikationen begrenzt. Die politischen Kosten scheinen zu hoch, einen einmal gefundenen Gesamtkompromiss im Kreis der Mitgliedstaaten aufzulösen und neu zu verhandeln.

Der Europäische Rat als europäischer „Dealmaker“

Mit dem Schnüren dieser großen Verhandlungspakete können die Kompromissfindung im Europäischen Rat erleichtert und gegensätzliche nationale und häufig widersprüchliche sektorale Interessen ausbalanciert werden. Die Möglichkeiten für übergreifende Koppelgeschäfte, also Zugeständnisse in dem einen Verhandlungsprozess mit Verhandlungserfolgen auf einem anderen Gebiet auszugleichen, kann so deutlich erweitert werden. Allerdings ist diese erfolgreiche „Linkage“-Politik nur im Europäischen Rat möglich. Insbesondere die Verknüpfung des MFR mit wichtigen Integrationsprojekten wie der Einigung auf die Gemeinschaftswährung oder die Osterweiterung der EU, die mit der politischen Grundausrichtung und zentralen integrationspolitischen Fragen verbunden waren, rückte den Europäischen Rat ins Zentrum der Kompromissuche. Die Verständigung auf diese fundamentalen Fragen der Weiterentwicklung der europäischen Integration war und ist die Kernaufgabe und die Funktion des Organs der Staats- und Regierungschefs.

Zwei wichtige Voraussetzungen für den erfolgreichen Abschluss der schwierigen Verhandlungen im Europäischen Rat zeichnen sich dabei ab:

1. Auf der Grundlage eines bereits in den Verhandlungen des Rats und in der Verhandlungsbox angelegten Gesamtkompromisses werden die letzten (und schwierigsten) Konfliktpunkte zu Verhandlungspaketen zusammengebunden. Diese politikfeldübergreifenden Verhandlungen erfordern eine breite Zuständigkeit und Legitimation der

9 David Moloney/Sebastian Princen: Assessing the role of the European Council and the European Commission during migration and COVID-19 crises, in: *West European Politics* 7/2024, S. 1556–1587, hier S. 1556.

Verhandlungsführer des jeweiligen Mitgliedstaats, die über ein spezifisches Politikfeld und Einzelfragen der MFR-Verhandlungen hinausreichen. Vielmehr ist eine politische Gesamtverantwortung für die nationale Politik erforderlich, die die Zustimmung zu einem übergreifenden Verhandlungsergebnis gestattet.

2. Der Zeitdruck für eine politische Verständigung auf einen Gesamtkompromiss ist insbesondere nach dem regelmäßig gescheiterten ersten Einigungsversuch immens. Dieser Zeitdruck hat insofern auch eine verhandlungstaktische Funktion, erhöht er doch die Einigungsbereitschaft der Staats- und Regierungschefs – vorausgesetzt, alle Akteure teilen das gemeinsame Interesse an einem fristgemäßen Abschluss der MFR-Verhandlungen mit einem Gesamtkompromiss, damit die Haushaltsführung der EU keine Lücke ohne einen MFR riskieren muss und die EU nicht in eine grundsätzliche Krise zu rutschen droht. Für die MFR-Verhandlungen im Europäischen Rat bedeutet dieser Zeitdruck, dass die Akteure über die entsprechende Prokura verfügen müssen, um autonom, schnell und vor Ort einem Verhandlungskompromiss zustimmen zu können.

Nur die Staats- und Regierungschefs verfügen über die erforderliche autonome und politikfeldübergreifende Legitimation und Zuständigkeit, die es ihnen erlaubt, den langen MFR-Verhandlungsprozess mit einem politischen Kompromiss im Europäischen Rat abzuschließen.

In den bisherigen sechs Verhandlungsrunden des Europäischen Rats über den jeweiligen MFR haben sich verschiedene Merkmale herauskristallisiert: Die Rolle und Funktion des jeweiligen Vorsitzes war und ist sehr wesentlich für das Verhandlungsergebnis im Europäischen Rat. Bis zur Schaffung des Amtes des Präsidenten des Europäischen Rats durch den Vertrag von Lissabon war es die Aufgabe der halbjährlich rotierenden Ratspräsidentenschaften, die Einigung des Europäischen Rats auf einen neuen MFR vorzubereiten, hierfür Kompromissvorschläge für besondere Probleme oder Konfliktfälle vorzulegen und kontinuierlich die Verhandlungsbox fortzuschreiben. Der Präsident des Europäischen Rats hat inzwischen diese Aufgabe und zugleich auch das eingespielte Instrumentarium übernommen. So führt er vor den entscheidenden Treffen des Europäischen Rats zur Verständigung auf einen neuen MFR eine Vielzahl bilateraler Gespräche in den Mitgliedstaaten, um Einigungskorridore für einen Gesamtkompromiss auszuloten.¹⁰ Er legt dann häufig eine aktualisierte Verhandlungsbox vor, mit der er versucht, die Ergebnisse seiner bilateralen Gespräche zusammenzuführen.¹¹ Dies war auch bei der Einigung auf den MFR 2021–2027 der Fall. Präsident Charles Michel präsentierte vor den beiden Treffen des Europäischen Rats jeweils eine eigene Verhandlungsbox und aktualisierte die darin enthaltenen Papiere je nach Verlauf der Verhandlungen. Dabei

10 Hinzu kommen bilaterale Gespräche zwischen dem Kabinettschef des Präsidenten des Europäischen Rats mit den sogenannten Sherpas der Staats- und Regierungschefs zur Vorbereitung der Treffen des Europäischen Rats in den nationalen Hauptstädten. Siehe auch Ralf Drachenberg: Briefing. Outcome of the special European Council meeting of 17–21 July 2020, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 654.169, August 2020.

11 Siehe auch Sandrino Smeets/Derek Beach: New institutional leadership goes viral EU crisis reforms and the coming about of the covid recovery fund, in: *European Journal of Political Research* 2/2023, S. 377–396.

ging er z. T. über die im Rat erzielten Zwischenergebnisse in den Verhandlungen der Mitgliedstaaten hinaus und schlug neue Elemente vor, wie z. B. eine „Brexit-Reserve“.¹²

Auch für die Suche nach einer Einigung auf einen neuen MFR während des entscheidenden Gipfeltreffens des Europäischen Rats hat sich ein spezielles Verfahren eingespielt. Demnach kommen die Staats- und Regierungschefs als Plenum in der Regel nur zu Beginn der Tagung zusammen. Anschließend wird in bilateralen Treffen mit dem Präsidenten des Europäischen Rats oder in Kleingruppen über einzelne Streitpunkte verhandelt. Das Plenum des Europäischen Rats kommt erst dann wieder zusammen, wenn alle strittigen Punkte gelöst werden konnten und die Zustimmung auf den Gesamtkompromiss im Plenum abgefragt wird.¹³ Die Mitglieder des Europäischen Rats werden kontinuierlich zu den so gefundenen Teillösungen in ihren nationalen Delegationsräumen durch Papiere oder aktualisierte Verhandlungsboxen des Präsidenten informiert.

Kompromisse können auch in der Gewährung nationaler „Sonderwünsche“, von Rabatten oder befristeten Ausnahmeregelungen für einen einzelnen Mitgliedstaat oder eine kleine Gruppe von Mitgliedstaaten bestehen, um sie zur Zustimmung zu dem MFR-Gesamtkompromiss zu bewegen. Insbesondere auf der Einnahmenseite des EU-Budgets wurden immer wieder solche Sonderregelungen und Rabatte eingeführt, die keiner Sachlogik folgten. Die wohl bekannteste Rabattregelung war der britische Beitragsrabatt, der dem Vereinigten Königreich die Rückerstattung von zwei Dritteln seiner Nettozahlungen garantierte. Dieser britische Beitragsrabatt löste wiederum weitere Sonderregelungen zugunsten anderer Nettozahler wie Deutschland, die Niederlande oder Österreich und Schweden aus. Auch auf der Ausgabenseite wurden vom Europäischen Rat immer wieder großzügige Sonderregelungen beschlossen, wie Sonderzahlungen an das Vereinigte Königreich und Irland zur Unterstützung des nordirischen Friedensprozesses, Sonderzuweisungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten im MFR 2014–2020¹⁴ oder zusätzliche Zuweisungen für die Entwicklung des ländlichen Raums im MFR 2021–2027.¹⁵ Solche Sonderregelungen sind inzwischen ein fester Bestandteil der MFR-Verhandlungen und der jeweiligen nationalen Verhandlungstaktik. Sie folgen der Logik des „juste retour“ und dienen als „Stellschrauben“, um die Nettosalden einzelner Mitgliedstaaten beeinflussen zu können. Wenn jedoch nach langwierigen Verhandlungen einmal im Europäischen Rat eine solche Sonderregelung vereinbart wurde, dann hat sie die Tendenz, sich zu verfestigen. Jede Veränderung des Status quo wird in der Folge nach den Auswirkungen auf den nationalen Nettosaldo bewertet.

Diese Form der bilateralen Verhandlungen und der Suche nach Lösungen mit Kleingruppen greift auf die Bildung von Interessengemeinschaften im Kreis der Mitgliedstaaten zurück. Die antagonistischen Positionen der Mitgliedstaaten drehen sich im Kern stets um den traditionellen Gegensatz zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern.

12 Verordnung (EU) 2021/1755 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2021 zur Einrichtung der Reserve für die Anpassung an den Brexit, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 357, 8.10.2021, S. 1–26.

13 Siehe z. B. Peter Ludlow: Money, politics and power: the European Council and the MFF agreement, 7–8 February 2013, EuroComment: Preliminary Evaluation 1/2013.

14 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen (Mehrfähriger Finanzrahmen), Tagung vom 7./8.2.2013, EUCO 37/13, Ziff. 50.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, außerordentliche Tagung vom 17.–21.7.2020, EUCO 10/20, Ziff. 94.

Erstere treffen sich regelmäßig als Gruppe gleichgesinnter Staaten („like-minded states“) und Letztere in der Gruppe der „Freunde der Kohäsion“, um ihre jeweiligen nationalen Verhandlungspositionen miteinander abzustimmen. Die Gruppen versuchen, mit Positionspapieren im Vorfeld der MFR-Verhandlungen die Kompromissuche in ihrem Sinne zu beeinflussen. So hat die Gruppe der Nettozahler regelmäßig, bereits bevor die Europäische Kommission ihre Vorschläge für einen neuen MFR vorgelegt hatte, gemeinsame Briefe an die Kommission geschrieben, in denen sie frühzeitig auf ihre Verhandlungsziele und -forderungen hinwies.¹⁶ Allerdings konnten sich die Nettozahler bei den Verhandlungen zum MFR 2021–2027 nicht auf einen solchen gemeinsamen Brief verständigen. Vielmehr konstituierte sich mit den Niederlanden, Österreich, Dänemark und Schweden eine neue Gruppe, die sich als das Sprachrohr der strikten Nettozahler verstand und sich als die „Sparsamen Vier“ („Frugal Four“) bezeichnete.¹⁷ Die so erzielte Interessenkongruenz in diesen Gruppen erleichtert unter den schwierigen Verhandlungsbedingungen im Europäischen Rat seinem Präsidenten die Verhandlungsführung und Kompromissfindung. Eine Auflösung der festen Gruppenzugehörigkeiten als Folge zurückgehender Interessenkongruenzen birgt die Gefahr, dass die ohnehin langwierige und komplexe Kompromissuche im Europäischen Rat weiter erschwert wird und die Dauer der Verhandlungen sich weiter verlängern könnte.

Die Komplexität der MFR-Verhandlungen hat ohnedies zugenommen. Dies hängt zweifellos mit den kontinuierlich zunehmenden Verhandlungsinhalten und der Regelungstiefe des politischen und rechtlichen Instrumentariums der europäischen Budgetverfassung sowie mit der wachsenden Zahl an Interessengegensätzen, Konflikten und Streitfragen zusammen. Dies liegt allerdings auch an dem durch die EU-Erweiterungen seit dem MFR von 1988 deutlich gewachsenen Teilnehmerkreis – zumal alle Teilnehmer an den MFR-Verhandlungen im Europäischen Rat über ein Vetorecht verfügen.

Der Europäische Rat war und ist sich seiner entscheidenden Rolle für die Verabschiedung eines neuen Finanzrahmens für die EU stets bewusst. Er beschränkt sich bei seinen MFR-Verhandlungen keineswegs nur auf Leitlinien oder die Vorgabe von Einigungslösungen für die Legislativorgane. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zu einem neuen MFR waren immer sehr konkret und detailliert. So enthielt bereits der erste Finanzrahmen, das Delors-I-Paket, genau definierte Anweisungen und Vorgaben an den Rat und die Europäische Kommission, wie spezifische Elemente des Budgetpakets umzusetzen seien, sowie konkrete Mittelzuweisungen für einzelne Haushaltsposten, exakte Vorgaben und Maßgaben für die nachfolgende Rechtsetzung und sogar eine Frist, bis zu der bspw. der Rat die Gesamtverordnung für die Strukturfonds verabschieden musste.¹⁸

16 In einem gemeinsamen Brief an den damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso vom 18. Dezember 2010 hatten die fünf Staats- und Regierungschefs aus Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Finnland und dem Vereinigten Königreich bspw. darauf hingewiesen, dass sie ein MFR-Volumen von 1 Prozent der Bruttonationaleinkommen anstreben und damit eine reale Kürzung des MFR verlangt.

17 Sebastian Kurz: The ‘frugal four’ advocate a responsible EU budget, in: Financial Times, 16.2.2020.

18 Europäischer Rat: Aufzeichnungen des Vorsitzes, 19.2.1988, SN/461/1/88, Kapitel B Strukturfonds, Ziff. 8.

Die Spannungsfelder im Europäischen Rat

Diese Besonderheiten, die sich in den bisherigen Verhandlungsprozessen des Europäischen Rats über einen neuen Finanzrahmen etabliert haben, verstärken die Spannungsfelder, die mit der herausgehobenen Rolle des Europäischen Rats bei den MFR-Verhandlungen verbunden sind.

Das Spannungsfeld zwischen rechtlichen Vorgaben und politischer Realität

Mit der Aufnahme des MFR in den Vertrag von Lissabon wurde das bis dahin politisch-informelle Instrument des MFR und seine zentrale Rolle für die jährlichen Haushalte der EU im europäischen Primärrecht verankert. Der Europäische Rat spielt in diesem Gesetzgebungsverfahren formell keine Rolle; er wird für die Verabschiedung der MFR-Verordnung nach dem Wortlaut von Art. 312 AEUV nicht gebraucht. Es besteht offenkundig ein Spannungsverhältnis zwischen der ausschlaggebenden politischen Einigung im Europäischen Rat und der rechtlichen Umsetzung in den Legislativverhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament.¹⁹

Der Europäische Rat geht mit seinem Vorgehen insbesondere in zwei Punkten über seine vorgesehene Rolle als „programmatischer Leitlinienggeber“²⁰ hinaus. Zum einen reicht die Detailliertheit der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats für einen neuen MFR weit über allgemeine Leitlinien hinaus. Dabei stechen nicht nur die Länge der Schlussfolgerungen hervor, sondern auch die detaillierten Vorgaben zur finanziellen Ausstattung oder der Verteilung von Fonds auf einzelne Politikfelder. Im Ergebnis beschränkt sich der Europäische Rat nicht auf die Festlegung gemeinsamer politischer Ziele, die sich in dem nächsten EU-Finanzrahmen wiederfinden sollten, sondern führt die vereinbarten Prioritäten, Vorgaben und Bedingungen detailliert mit konkreten Haushaltsansätzen, Kriterien und Bedingungen aus. Der Europäische Rat wird mit dieser dominierenden Rolle in den MFR-Verhandlungen de facto zu einem Ko-Gesetzgeber.

Zum anderen erfordern das besondere Verhandlungsverfahren zur politischen Konsensfindung im Europäischen Rat und das Legislativverfahren zur Verabschiedung eines Finanzrahmens auch eine Anpassung der Rolle anderer EU-Organe und deren Einbindung und Zusammenarbeit in diesen Prozess. Die MFR-Verhandlungen im Rat werden nach der Vorlage der Verordnungsentwürfe durch die Europäische Kommission im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und in den Arbeitsgruppen geführt. Der Rat dient dabei eher als Vorbereitungsgremium für die politische Einigung im Europäischen Rat. Zugleich wird der Europäische Rat mithilfe von Zwischenberichten der Ratspräsidentschaft kontinuierlich über die Verhandlungsfortschritte informiert. Es ist eine politisch-verhandlungstaktische Entscheidung des Präsidenten des Europäischen Rats,²¹ wann er den ersten Versuch zur Einigung auf den nächsten MFR auf die Tagesordnung des

19 Richard Crowe: The European Council and the Multiannual Financial Framework, in: Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2016, S. 69–92.

20 Wolfgang Wessels/Johannes Wolters: Der Europäische Rat, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Band 2, Wiesbaden 2020, S. 307–331, hier S. 320.

21 Donald Tusk entschied sich in seiner Funktion als Präsident des Europäischen Rats zum Ende seiner Mandatsperiode 2019 gegen die Aufnahme des MFR-Dossiers auf die Tagesordnung des Europäischen Rats, obwohl das Europäische Parlament ihn mehrfach mit Entschlüssen eindringlich dazu aufgefordert hatte. Diese Entscheidung wurde wahrscheinlich auch von seinen Interessen an einer Rückkehr in die polnische

Europäischen Rats setzen will, die er nur in enger Abstimmung mit dem rotierenden Vorsitz des Rats treffen kann.

Zu diesem Zeitpunkt endet auch die kontinuierliche Information und indirekte Einbindung des Europäischen Parlaments in die MFR-Verhandlungen. Art. 312 Abs. 5 AEUV sieht vor, dass das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission „alle erforderlichen Maßnahmen“ treffen, um während des gesamten Prozesses zur Annahme eines neuen Finanzrahmens „den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern“. Zur Umsetzung dieser Kooperationsverpflichtung vereinbarten der Rat und das Europäische Parlament regelmäßige Briefings und Debriefings der Vertreter des Europäischen Parlaments durch den jeweiligen Ratsvorsitz vor und nach jeder Tagung des Rats, bei dem der MFR auf der Tagesordnung steht.²² Sobald der Europäische Rat mit dem MFR-Dossier befasst ist, enden diese regelmäßigen Treffen des Ratsvorsitzes mit der Delegation des Europäischen Parlaments. Zugleich endet an diesem Punkt auch die in Art. 16 Abs. 8 EUV vorgegebene Öffentlichkeit der Beratung von Legislativentwürfen im Rat. Die politische Realität schwieriger Paketverhandlungen in einem abgeschirmten Verhandlungsumfeld dominiert über die rechtliche Vorgabe der Einbindung aller Legislativorgane der EU und der Transparenz europäischer Gesetzgebung.

Das Spannungsfeld zwischen den Legislativorganen der Europäischen Union

Das Budgetrecht wird oft als das „Königsrecht“ der Parlamente bezeichnet. Die Einbindung der europäischen Legislativorgane, Rat der EU und Europäisches Parlament, sollte deshalb bei den europäischen Budgetverhandlungen nicht in der reinen Abseignung der Verhandlungsergebnisse des Europäischen Rats bestehen. Nach dem Wortlaut des Vertrags von Lissabon sollen vielmehr die Verhandlungen über die Rechtsgrundlagen des europäischen Haushalts von den beiden Gesetzgebungsorganen der EU geführt werden. Demzufolge sollte der Europäische Rat allenfalls allgemeine Leitlinien formulieren können.

In der politischen Praxis bereitet der Rat der EU jedoch den Verhandlungsprozess im Europäischen Rat so weitgehend wie möglich vor, ohne eine umfassende Einigung wirklich anzustreben; dieser Konsens wird dem Europäischen Rat überlassen. Die Aufgabe des Rats besteht darin, die Anzahl der Streitpunkte zwischen den Mitgliedstaaten so weit wie möglich zu verringern; er beschränkt sich auf die Vorbereitung der politischen Einigung.

Der Gesamtkompromiss des Europäischen Rats wiederum geht über rein politische Vorgaben oder Leitlinien für die eigentlichen Gesetzgebungsprozesse hinaus und zeichnet weitgehend das Ergebnis der Legislativverhandlungen vor. Der Rat übernimmt anschließend das Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats als Ausgangsposition für die Trilogverhandlungen mit dem Europäischen Parlament zu den erforderlichen Legislativakten zum MFR, der MFR-Verordnung, den Eigenmitteln und den europäischen Ausgabenpolitiken. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zum MFR werden de facto zum gemeinsamen Standpunkt des Rats. Der Rat strebt an, die Schlussfolgerungen weitgehend unverändert in den Trilogverhandlungen mit dem Europäischen Parlament

Innenpolitik geleitet. Siehe Peter Becker: Ein neuer Haushalt für die EU. Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 14/2019.

22 Crowe: The European Council, 2016, S. 75.

umzusetzen. Er agiert bei den MFR-Verhandlungen insofern nicht als autonomes Gesetzgebungsorgan der EU, vielmehr übernimmt er eine Dienstleistungsfunktion für den Europäischen Rat.

Die hierarchische Aufgabenverteilung zwischen Rat und Europäischem Rat tritt nicht zuletzt dadurch auf, weil die Mitglieder des Rats als Repräsentanten ihrer Mitgliedstaaten zugleich Minister und Teil der nationalen Regierung sind und in dieser Funktion ihrem jeweiligen Regierungschef verantwortlich bleiben. Zugleich haben sie während des gesamten Verhandlungsprozesses stets im Blick, dass die schwierigsten Verhandlungskompromisse, die gegebenenfalls auch weitgehende Zugeständnisse bzw. Abstriche von den nationalen Verhandlungspositionen erfordern, von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat vereinbart werden sollten.

Im Ergebnis wird die europäische Haushaltspolitik von Rat und Europäischem Rat sowie den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten dominiert. Das Europäische Parlament wird zwar regelmäßig über die Verhandlungen im Rat zur Vorbereitung der Kompromissfindung im Europäischen Rat informiert; es ist jedoch nicht an der Einigung der Staats- und Regierungschefs aktiv beteiligt und wird auch nicht formell und umfassend über die Vorbereitungen des Präsidenten des Europäischen Rats und die Verhandlungen im Europäischen Rat informiert. Es muss vielmehr die Einigung des Europäischen Rats als Grundlage der Legislativverhandlungen mit dem Rat weitgehend akzeptieren.

Das Spannungsfeld zwischen exekutiver Konsenssuche und parlamentarischer Kontrolle

Auch die nationalen Parlamente werden nicht in diese Verhandlungen im Europäischen Rat einbezogen und allenfalls im Rahmen ihrer parlamentarischen Möglichkeiten der europapolitischen Mitwirkung (zumeist nachträglich) informiert. Die nationalen Parlamente müssen allerdings einem neuen Eigenmittelbeschluss für den MFR, also die Entscheidung über Ausmaß und Form der Finanzierung des EU-Budgets, gemäß der nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften zustimmen. Dieser Ratifizierungsvorbehalt am Ende des gesamten Verhandlungsprozesses eröffnet ihnen einen mittelbaren Einfluss auf das Ergebnis der Verhandlungen.

Sowohl das Europäische Parlament – trotz der anders lautenden Formulierungen im Vertrag von Lissabon – als auch die nationalen Parlamente werden also mit konkreten Vorgaben und einem detaillierten Verhandlungskompromiss nach langen, schwierigen und konfliktreichen Verhandlungen im Europäischen Rat konfrontiert, an dem sie als parlamentarischer Haushaltsgesetzgeber nicht direkt beteiligt wurden und dem sie insofern nur in toto ablehnen oder weitgehend zustimmen können. Die Verhandlungen in der EU über einen neuen Finanzrahmen sind auch nach der Aufnahme des MFR in das europäische Primärrecht eine Domäne der europäischen und der nationalen Exekutiven.

Der Europäische Rat: Impulsgeber der europäischen Integration oder Hüter des Intergouvernementalismus?

Das Verfahren zur Verabschiedung eines MFR in der EU ist zweifellos sehr komplex und vielleicht auch einzigartig. Die besondere und dominierende Rolle, die der Europäische Rat in diesem Verfahren regelmäßig spielt, ist in der hybriden Bedeutung des MFR in der europäischen Budgetpolitik begründet. Der Finanzrahmen ist kein haushaltspoli-

tisches Planungsinstrument, sondern mit den konkreten Festlegungen der Haushaltsansätze für einzelne Ausgabenfelder und die Jahre der MFR-Laufzeit sowie der Verpflichtung, dass die jährlichen Haushalte der EU diese Vorgaben einhalten müssen, vielmehr ein wirklicher, mehrjähriger Haushalt. Lediglich innerhalb der derzeit sieben MFR-Rubriken können die Haushaltsgesetzgeber in der EU im Zuge der Verabschiedung der Jahreshaushalte Verschiebungen und Neugewichtungen vornehmen. Der MFR schafft insofern ein festes Korsett konkreter Vorgaben und Festlegungen für die Jahreshaushalte und beschränkt die Entscheidungsautonomie des europäischen Haushaltsgesetzgebers.

Andererseits definiert der Europäische Rat mit seinen Vorgaben zweifellos auch die mittelfristigen politischen Prioritäten der EU; er unterlegt mit dem MFR die politischen Leitlinien für die EU mit konkreten Haushaltsansätzen. Der Europäische Rat ist der politische Ort für diese Kompromisse in der EU. Der Modus konsensualer Entscheidungen im Europäischen Rat garantiert allen Mitgliedstaaten bei dieser Einigung auf zentrale politische Prioritäten und die konkreten Budgetansätze, dass alle Mitglieder in diese Konsenssuche einbezogen und ihre Positionen beachtet werden; kein Mitgliedstaat soll sich übergangen fühlen.

Zugleich ist der Europäische Rat der geeignete Ort für weitreichende, politikfeldübergreifende und zugleich verbindliche Entscheidungen. Nur die Staats- und Regierungschefs können offenkundig die MFR-Verhandlungen zu einem großen Verhandlungspaket zusammenbinden und dann mit „package deals“ oder Ausnahme- bzw. Sonderregelungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten oder für spezifische Fragen z. T. überraschende Kompromisse finden. Solche übergreifenden Lösungen wären in den Legislativverhandlungen des Rats zu den spezifischen Rechtsakten nur schwer vorstellbar. Zum einen, weil der Rat sich bei seinen Legislativverhandlungen immer auf den spezifischen Gesetzgebungsakt konzentrieren und beschränken muss, und zum anderen auch, weil solche Do-ut-des-Geschäfte nur sehr schwer in öffentlichen Verhandlungen vorstellbar wären, die jedoch für den Rat bei Legislativverfahren vorgegeben sind.

Ein solcher Gesamtkompromiss muss immer und nicht zwangsläufig zu einer Vertiefung oder Erweiterung der europäischen Integrationsgemeinschaft führen. Das vordringliche und von allen Teilnehmern im Europäischen Rat geteilte Verhandlungsziel ist es, fristgerecht einen Gesamtkonsens über einen neuen MFR zu erzielen. Erwägen, ob diese Einigung dann eher eine Stärkung der supranationalen oder der intergouvernementalen Ideen in der EU bedeuten könnte, treten hinter diesem Kernanliegen der Staats- und Regierungschefs zurück. Eine erfolgreiche Einigung – unabhängig von den konkreten Kompromisslösungen – verhindert in erster Linie eine Haushaltskrise in der EU, aus der sehr schnell eine grundsätzliche politische Krise erwachsen könnte.

Solange die Mitgliedstaaten die MFR-Verhandlungen dominieren – und sie tun dies solange sie mit dem Eigenmittelbeschluss autonom über die finanzielle Ausstattung der EU bestimmen können –, müssen ihre politischen Repräsentanten über die für einen fristgerechten und erfolgreichen Abschluss der Paketverhandlungen erforderliche Autorität und Spielräume verfügen. Die zentrale Rolle des Europäischen Rats in den MFR-Verhandlungen erleichtert insofern die politische Einigung und ermöglicht eine belastbare und vertrauenswürdige Verständigung auf z. T. überraschende Verhandlungslösungen und die Umsetzung von Sonderregelungen.