

### Lost in Stagnation: die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014-2020) und das Festhalten am Status quo

Becker, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, P. (2012). *Lost in Stagnation: die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014-2020) und das Festhalten am Status quo*. (SWP-Studie, 18/2012). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361426>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit



*Peter Becker*

## Lost in Stagnation

Die Verhandlungen über den nächsten  
mehrjährigen Finanzrahmen der EU  
(2014–2020) und das Festhalten am Status quo

S 18  
August 2012  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Die Systematik der EU-Finanzverhandlungen</b>
8	Status quo als wahrscheinliches Ergebnis
9	Eingespielte Verfahren und Dramaturgie
12	<b>Reformbedarf und Reformbereitschaft</b>
12	Die Kritik am EU-Budget und der Reformbedarf
14	Die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen
15	Reformbereitschaft und Anpassungsbedarf bedeuten noch keine Reformfähigkeit
18	<b>Ansatzpunkte zur Reform des EU-Haushalts</b>
18	Evolutionäre Anpassung und gradueller Wandel
24	Die Wirtschaftskrise als Impuls zum Pfadwechsel
27	<b>Ausblick</b>
28	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Peter Becker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der  
Forschungsgruppe EU-Integration*

### **Lost in Stagnation**

#### **Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014–2020) und das Festhalten am Status quo**

Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) definiert die Europäische Union ihre strategischen Ziele für den Zeitraum 2014 bis 2020 und bestimmt, wie deren Umsetzung finanziell aus dem EU-Haushalt unterfüttert werden soll. Der Finanzrahmen enthält die Obergrenzen für die jährlichen Ausgaben der EU insgesamt und für die einzelnen Haushaltsrubriken. Am 29. Juni 2011 hat die Europäische Kommission ihren Entwurf für den MFR und die Umsetzungsverordnungen vorgelegt; die schwierige Verhandlungsrunde über das nächste Finanzpaket der Europäischen Union hat begonnen. Die Kommission schlägt einen Finanzrahmen vor, der über sieben Jahre laufen und ein Gesamtvolumen von rund 1 Billion Euro umfassen soll (1025 Milliarden Euro in konstanten Preisen 2011). Diese gewaltige Summe an Verpflichtungsermächtigungen entspräche 1,05 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU-27.

Am Ende des Verhandlungsprozesses muss ein Kompromiss aller Mitgliedstaaten und der drei Organe Kommission, Europäischer Rat und Europäisches Parlament stehen. In den Verhandlungen über die bisherigen vier Finanzpakete ist es immer gelungen, einen solchen Konsens zu erzielen, was zweifellos auch diesmal der Fall sein wird. Der mehrjährige Finanzrahmen, die Ausgabeprioritäten und das Eigenmittelsystem zur Finanzierung der EU – kurz, das derzeitige Finanz- und Haushaltssystem der EU – stehen allerdings seit mehreren Jahrzehnten in der Kritik. Im Großen und Ganzen sind es folgende Hauptvorwürfe, die immer wieder erhoben werden:

- ▶ Das Volumen des Finanzrahmens von derzeit rund 1 Prozent des EU-BNE sei zu gering, um eine wirkliche Lenkungswirkung erzielen zu können.
- ▶ Auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts würden sich die begrenzten EU-Ressourcen zu stark auf nur zwei Politikfelder konzentrieren, die Agrar- und die Kohäsionspolitik. Deshalb stünden nicht genug Gelder aus dem EU-Budget für die Finanzierung gemeinschaftlicher öffentlicher Güter zur Verfügung.
- ▶ Europäische Fördergelder seien ungerecht verteilt, denn auch relativ wohlhabende Mitgliedstaaten kämen in den Genuss von Fördermitteln und Sub-

ventionen aus den beiden größten Ausgabenbereichen des EU-Budgets.

- ▶ Die Finanzierung des EU-Budgets sei zu kompliziert und zu undurchsichtig. Die Einnahmenseite werde von zahlreichen Sonderregelungen und Rabatten bestimmt. Bekanntestes Beispiel dafür ist der britische Beitragsrabatt.
- ▶ Das Eigenmittelsystem zur Finanzierung des EU-Budgets gewähre der EU nur eingeschränkte haushaltspolitische Autonomie, denn sie könne nicht selbst über Volumen und Quellen ihrer Einnahmen entscheiden. Die Mitgliedstaaten finanzierten den EU-Haushalt fast vollständig aus ihren nationalen Haushalten. Daher behielten sie sich auch das Letztentscheidungsrecht über Umfang und Modalitäten der Finanzierung vor.

Kurzum, der EU-Haushalt entspreche in keiner Weise Ansprüchen, Erwartungen und Kriterien, die an nationalstaatliche öffentliche Haushalte angelegt werden. Aus dem EU-Haushalt würden vornehmlich redistributive Politiken mit geringen Wachstumseffekten finanziert. Ferner fehle dem Haushalt die Flexibilität, um auf kurzfristige Herausforderungen reagieren zu können, das heißt die EU dürfe keine Kredite oder Schulden aufnehmen, da Ausgaben und Einnahmen stets ausgeglichen sein müssten. Überdies könne die EU nicht eigenständig über die Finanzierung ihres Budgets entscheiden.

Die Kritik wird weitgehend, wenn auch nicht in allen Punkten von den Entscheidungsträgern in EU-Organen und Mitgliedstaaten geteilt. Zumindest haben die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs mehrfach die Notwendigkeit einer Überarbeitung des EU-Budgets anerkannt und bekräftigt, es müsse gehandelt werden. Warum aber wurden dann noch keine grundlegenden Reformen erwogen und durchgesetzt, um die Probleme zu beheben?

Dieses Paradoxon erklärt sich vor allem aus der extremen Pfadabhängigkeit des europäischen Haushaltssystems. Mit jeder Verständigung auf einen europäischen Haushaltskompromiss verfestigen sich die institutionellen Strukturen und steigen zugleich die Veränderungskosten, auch wenn das Ergebnis der Verhandlungen immer weniger überzeugen kann und sogar für die beteiligten Akteure unbefriedigend wird.

Wenn die Kritik am bestehenden System sogar in den Augen der maßgeblichen Akteure berechtigt ist, gilt es nach Wegen zu suchen, um gegen Reformzurückhaltung und Status-quo-Orientierung anzugehen. Angesichts der politischen Realität erscheint es

jedoch wenig zweckmäßig, zum wiederholten Male normativ begründete Vorschläge zu unterbreiten, wie ein idealer europäischer Finanzrahmen aussehen, welche Prioritäten und öffentlichen Güter die EU finanzieren und wie sie ihr Budget gerecht gestalten und hinreichend ausstatten sollte. Solche Studien gibt es zuhauf, ohne dass sie helfen konnten, fundamentale Reformabstinentz, Beharrungskräfte und Status-quo-Fixierung zu überwinden. Auch die laufenden Finanzverhandlungen werden sich nicht an ein möglichst optimales EU-Budget annähern, das den theoriebasierten Vorgaben des Finanzföderalismus entspricht. Vielmehr dominiert ein ausgeprägter politischer Realismus, der den Akteuren vorgibt, im vorgesehenen Zeitraum ein Verhandlungsergebnis zu präsentieren, dem alle Regierungen und Parlamente in den Mitgliedstaaten zustimmen können.

In Anbetracht dieses Verhandlungsumfelds erscheint nur eine langsame Umschichtung, das heißt eine pragmatische Prioritätenverlagerung innerhalb der Ausgabenpolitiken umsetzbar. Dazu müssen die Verhandlungen über die neuen Rechtsgrundlagen für die zentralen Ausgabenpolitiken, die europäische Kohäsions- und die Agrarpolitik, eng mit den Verhandlungen über den Finanzrahmen verknüpft werden.

Die gegenwärtige Verschuldungs-, Wirtschafts- und Finanzkrise könnte zwar als Impuls genutzt werden, um die reformbedürftigen Strukturen aufzusprengen und den Einstieg in einen langfristigen Reformprozess zu finden. Doch vor allem die Nettozahler verfolgen derzeit noch die Strategie, Eurokrise und MFR-Verhandlungen getrennt zu halten. Eine Verknüpfung könnte darin bestehen, Krisenstaaten nur noch dann aus dem europäischen Strukturfonds zu unterstützen, wenn diese sich ernsthaft bemühen, ihre strukturellen Wettbewerbsschwächen zu beseitigen, denn diese sind die eigentliche Ursache der Krise. Zieldefinition der EU-Förderung und Förderfähigkeit von Reformmaßnahmen müssten den neuen Indikatoren zur Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit angepasst werden. Die europäische Förderpolitik würde also mit Hilfe kleiner Schritte langsam auf neue Ziele und Inhalte ausgerichtet werden. Ein solches Ergebnis könnte die Tür zu einer langfristig wirkenden Reform der Haushalts- und Finanzverfassung der EU öffnen. Am Ende dieses langen Prozesses könnte ein wirkliches föderales Budget als konstitutiver Stützpfeiler einer europäischen Politischen Union stehen.

# Die Systematik der EU-Finanzverhandlungen

Am 29. Juni 2011 legte die Europäische Kommission ihre Mitteilungen und Verordnungsvorschläge für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen<sup>1</sup> vor. Bis Ende 2011 folgten 57 Vorschläge<sup>2</sup> zu den rechtlichen Grundlagen für die europäischen Ausgabenprogramme in nahezu allen Politikbereichen. Am wichtigsten sind die Legislativvorschläge vom Oktober 2011 für die beiden größten Ausgabenblöcke des EU-Budgets, die europäische Kohäsionspolitik und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP).<sup>3</sup> Seither wurde im Ministerrat der Europäischen Union über dieses umfassende Paket der Kommission verhandelt, zunächst unter polnischem Vorsitz im zweiten Halbjahr 2011 und anschließend unter dänischem Vorsitz im ersten Halbjahr 2012. Die dänische Präsidentschaft hat zum Abschluss ihrer Mandatszeit eine sogenannte Verhandlungsbox<sup>4</sup> erstellt, die den aktuellen Zwischenstand der Verhand-

lungen wiedergibt. Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat sich erstmals am 28./29. Juni 2012 mit dem MFR beschäftigt. Als Ziel wurde jedoch lediglich vereinbart, eine Einigung bis Ende 2012 anzustreben.<sup>5</sup> Das Europäische Parlament schließlich hat schon im Juni 2011 seine Verhandlungsposition<sup>6</sup> festgelegt und am 11. Juni 2012 mit breiter Mehrheit eine Entschließung<sup>7</sup> verabschiedet, in der es darauf drängt, seine Forderungen angemessen zu berücksichtigen.

Der mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 wird das fünfte Finanzpaket seit 1988 sein. Insgesamt ist der MFR ein sehr erfolgreiches Instrument, das bereits viermal die haushaltspolitische Stabilität in der Europäischen Union garantiert hat. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde dieser zentrale Baustein der europäischen Haushaltspolitik in das europäische Vertragsrecht aufgenommen (Artikel 312 AEUV). Der neue Vertrag enthält einige wichtige Veränderungen am bis dahin informellen Instrumentarium sowie Verfahren, die nun erstmals angewandt werden. So wird das Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens künftig in Form einer EU-Verordnung rechtsverbindlich verabschiedet werden. Die in der MFR-Verordnung zusammengestellten grundsätzlichen haushaltspolitischen Richtungsentscheidungen der EU sind dabei nur im Konsens der Mitgliedstaaten<sup>8</sup> und in Übereinstimmung aller EU-Organe zu treffen. Das Europäische Parlament muss über den Verlauf der Verhandlungen angemessen informiert werden. Am Ende muss es mit der Mehrheit seiner Mitglieder dem zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandelten Verordnungsentwurf zustimmen. Das Europäische

1 Europäische Kommission, *Ein Haushalt für »Europe 2020«*, KOM(2011) 500 endg., Brüssel, 29.6.2011; Europäische Kommission, *Entwurf: Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung*, KOM(2011) 403 endg., Brüssel, 29.6.2011; Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020*, KOM(2011) 398 endg., Brüssel, 29.6.2011.

2 Die Vorschläge sind zusammengestellt in Anhang 1 zur Mitteilung der Kommission, *Agenda zur Vereinfachung des MFR 2014–2020*, KOM(2012) 42 endg., Brüssel, 8.2.2012, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0042:FIN:DE:PDF>>.

3 Die Europäische Kommission hat am 6. Juli 2012 einen revidierten Vorschlag für den MFR 2014–2020 vorgelegt, um zwei neuen Anforderungen Rechnung zu tragen: a) den Auswirkungen des Beitritts Kroatiens zur EU auf den EU-Haushalt und b) dem Einfluss der neuesten Wirtschaftsdaten auf die Mittelverteilung im Rahmen der europäischen Strukturfonds an die Mitgliedstaaten. Danach soll das Gesamtvolumen des MFR bei den Verpflichtungsermächtigungen um 8 Milliarden Euro auf 1033 Milliarden Euro (1,08% des EU-BNE) ansteigen. Bei den Zahlungsermächtigungen sieht der aktualisierte Vorschlag einen Umfang von insgesamt 988 Milliarden Euro (1,03% des EU-BNE) vor. Vgl. Europäische Kommission, *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020*, KOM(2012) 388 endg., Brüssel, 6.7.2012.

4 Rat der Europäischen Union, *Mehrjähriger Finanzrahmen (2014–2020) – Verhandlungsbox*, Dok. 11539/12, Brüssel, 19.6.2012.

5 Europäischer Rat, *Tagung des Europäischen Rates, 28./29. Juni 2012 – Schlussfolgerungen*, EUCO 76/2/12 REV 2 (de,es,sl), Brüssel, 20.7.2012, Ziffer 6.

6 Europäisches Parlament, *Ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und integratives Europa*, Entschließung P7\_TA-PROV(2011)0266, Straßburg, 8.6.2011.

7 Europäisches Parlament, *Mehrjähriger Finanzrahmen und Eigenmittel*, Entschließung P7\_TA-PROV(2012)0245, Straßburg, 13.6.2012.

8 Dieses Einstimmigkeitserfordernis gilt zumindest so lange, bis der Europäische Rat einstimmig den Beschluss fasst, über den nächsten Finanzrahmen mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden.



Parlament wurde also in das Rechtssetzungsverfahren förmlich eingebunden. Damit betrat ein neuer und selbstbewusster Akteur die Verhandlungsarena, der eigene haushaltspolitische Interessen und Ziele verfolgt.

Der Vertrag von Lissabon zieht darüber hinaus eine verhandlungstaktische Untergrenze für übermäßig restriktive Verhandlungspositionen. Für den Fall, dass die Finanzverhandlungen scheitern, müssen laut Artikel 312 Absatz 4 AEUV die Ausgabenobergrenzen in den einzelnen Haushaltsrubriken des Jahres 2013 so lange fortgeschrieben werden, bis sich die Beteiligten auf einen neuen Finanzrahmen geeinigt haben. Der Jahreshaushalt 2013 soll nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission ein Volumen von rund 151 Milliarden Euro bei den Verpflichtungsermächtigungen (entspricht 1,13% des EU-BNE) aufweisen. Eine deutliche Reduktion unter diese primärrechtlich vorgegebene Grenze dieses Extremszenarios erscheint in den Verhandlungen kaum durchsetzbar.

Ergebnis des inzwischen 25-jährigen Entwicklungsprozesses ist ein eingespieltes Verhandlungsverfahren, in dem die meisten Konfliktpunkte vorhersehbar sind und Rollenverteilungen nicht mehr hinterfragt werden. Dies sorgt (noch) dafür, dass Haushaltsverhandlungen einvernehmlich abgeschlossen werden können. Der von keinem Akteur und keinem EU-Organ in Frage gestellte Konsens garantiert für sieben Jahre haushaltspolitische Stabilität und Planungssicherheit.<sup>9</sup> Die Verhandlungsteilnehmer ziehen es vor, sich in einem bewährten Prozedere auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu verständigen, statt sich in die absehbaren Konflikte zu verstricken, die ein (über)ambitionierter Reformversuch für einen modernisierten EU-Haushalt mit sich brächte – zumal er womöglich das Risiko des Scheiterns der Verhandlungen in sich bergen würde. Die europäische Haushalts- und Finanzpolitik liefert mithin keinen Anlass für die institutionellen Machtkämpfe, die in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts zwischen den EU-Organen tobten. Die bequeme, wenn auch unbefriedigende Stabilität und Vorhersehbarkeit eines Kompromisses wiegt schwerer als die Unsicherheit und Unkalkulierbarkeit europäischer Grundsatzverhandlungen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Vgl. Johannes Lindner, *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London 2006; ders., »Institutional Stability and Change: Two Sides of the Same Coin«, in: *Journal of European Public Policy*, 10 (2003) 6, S. 921–935.

<sup>10</sup> Vgl. Joachim Schild, »How to Shift the EU's Spending Priorities? The Multi-annual Financial Framework 2007–13

## Status quo als wahrscheinliches Ergebnis

Trotz heftiger Konflikte einschließlich der bekannten Frontstellungen, trotz klassischer Verteilungsprobleme und trotz der schwierigen Rahmenbedingungen ist es der Europäischen Union noch immer gelungen, sich auf einen Kompromiss über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen zu verständigen. Das wird auch diesmal wieder gelingen. Alle Akteure in der EU sind daran interessiert, das Minimalziel der Finanzverhandlungen zu erreichen und diese mit einem Kompromiss abzuschließen. Damit wollen sie beweisen, dass die EU handlungsfähig ist. Sie soll über einen Finanzrahmen verfügen, der Planbarkeit und Vorhersehbarkeit garantiert und ausreichende Finanzmittel für die Hauptaufgaben zur Verfügung stellt.

Die Verfahren sind eingespielt und die zweifellos heiklen Verhandlungen werden erfahrungsgemäß medienwirksam aufbereitet. Auch deshalb wird am Ende eine Einigung auf ein Gesamtpaket stehen. Schon heute kann man ein Szenario für ein denkbares Verhandlungsergebnis mit folgenden Eckdaten skizzieren:

- ▶ Das Gesamtvolumen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens wird sich ungefähr in der Mitte zwischen dem Vorschlag der Europäischen Kommission und dem Angebot der Nettozahler bewegen, also bei rund 1050 Milliarden Euro.
- ▶ Die Struktur des nächsten Finanzrahmens wird sich, wie von der Europäischen Kommission angeht, sehr eng an die Vorgaben der europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie »Europa 2020« anlehnen.
- ▶ Die Mitgliedstaaten achten während der Verhandlungen vor allem auf die kurzfristig spürbaren Konsequenzen des Haushaltskompromisses und die Auswirkungen auf ihren nationalen Nettosaldo. Deshalb treten die strukturellen und langfristig wirkenden Veränderungsvorschläge der Kommission in den Legislativvorschlägen immer mehr in den Hintergrund. Die einseitige Konzentration auf die Ansätze in den Budgetrubriken fesselt die Aufmerksamkeit und bestimmt zunehmend die Prioritätensetzung der nationalen Verhandlungsdelegationen. Infolgedessen kann die Kommission ihre Vorschläge für eine stärker ergebnisorientierte und konditionierte Ausgabenpolitik mit intensiverer Evaluation und Monitoring durchsetzen.

in *Perspectives*«, in: *Journal of European Public Policy*, 14 (2009) 4, S. 531–549.

- ▶ Allerdings werden die Mitgliedstaaten die Vorschläge der Kommission zu einer fundamentalen Veränderung des Eigenmittelsystems und insbesondere die Einführung einer EU-Steuer ablehnen. Allenfalls werden sie ihre Entscheidung darüber auf eine spätere Verhandlungsrunde verschieben.
- ▶ Wenn sich die Finanz- und Schuldenkrise in der zweiten Jahreshälfte 2012 nicht plötzlich zuspitzt, wird der Verhandlungsprozess nicht wie vorgesehen (und eigentlich für den termingerechten Programmstart der EU-Strukturfonds erforderlich) im Dezember 2012 mit einer Einigung im Europäischen Rat abgeschlossen werden. Der Präsident des Europäischen Rats, Van Rompuy, und die zypriotischen Präsidentschaft werden sich vergeblich darum bemühen. Das Scheitern des ersten Verständigungsversuchs zwischen den Staats- und Regierungschefs gehört aber zur Dramaturgie. Erst ein außerordentlicher Krisengipfel des Europäischen Rats im Februar/März 2013 wird den Konsens feststellen.
- ▶ Das Europäische Parlament, das derzeit von der jeweiligen Ratspräsidentschaft über den Fortgang der Verhandlungen im Rat Allgemeine Angelegenheiten informiert wird, muss anschließend der Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen zustimmen, dem Kern des Gesamtpakets. Die Parlamentarier werden zunächst die Einigung der Staats- und Regierungschefs heftig kritisieren und als völlig unzureichend zurückweisen. Der irischen Ratspräsidentschaft und den Vorsitzenden der Fraktionen des Europäischen Parlaments stehen schwierige Verhandlungen bevor, die sich bis Mai 2013 hinziehen werden. Die Parlamentarier werden darauf drängen, die Ausgaben anzupassen. Der Rat wird dies ablehnen, da es sich zu weit vom Kompromiss der Staats- und Regierungschefs entfernen würde. Nach mehreren Verhandlungsrunden wird man einige Punkte ändern, etwa die Flexibilitätsreserven und den europäischen Globalisierungsfonds aufstocken. Das Gesamtvolumen des Finanzrahmens, auf das sich der Europäische Rat verständigt hatte, wird aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt. An diesem Punkt kann das EP allenfalls kosmetische Korrekturen durchsetzen.

Im Ergebnis kann man also die Prognose wagen, dass alle Akteure in der Europäischen Union einem Gesamtpaket zustimmen werden. Die Eckpunkte des nächsten Finanzrahmens werden relativ nahe am heutigen Status quo liegen. Fiskalische Grundsatzfragen, etwa einschneidende Umschichtungen zwi-

schen den derzeitigen Haushaltsrubriken oder die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle in Form einer EU-Steuer, werden vertagt oder durch langsame Reformprozesse über die Zeitachse beantwortet werden. Der Verhandlungsprozess wird dem eingespielten Verlaufsmuster folgen und die bekannten Konfliktlinien und Gruppen werden die Debatte bestimmen.

## Eingespielte Verfahren und Dramaturgie

Wie sieht nun dieser mehrfach eingeübte Verhandlungsprozess aus? Welche Konfliktlinien dominieren, welche Verfahrensschritte werden getan und wie werden die Rollen verteilt? Wie verläuft die informelle Dramaturgie mit ihren unausgesprochenen Regeln?

*Schwierige Rahmenbedingungen:* Die politischen beziehungsweise ökonomischen Rahmenbedingungen für einen Kompromiss haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten stetig verschlechtert. Die Verhandlungen über das erste Paket 1988 liefen noch unter den Vorzeichen der fragilen politischen Stabilität des Ost-West-Gegensatzes und einer Phase ökonomischer Prosperität. Das Nachfolgepaket Delors 2 dagegen wurde während der Unsicherheit und Instabilität nach der Zeitenwende 1989/90 ausgehandelt, unter anderem geprägt von der absehbar unvorteilhafteren ökonomischen Situation des größten Nettozahlers in der Europäischen Union, der Bundesrepublik. Auch die Verhandlungen über den dritten mehrjährigen Finanzrahmen, die Agenda 2000, standen unter keinem guten Stern. Die Europäische Kommission unter Jacques Santer musste wegen von Korruptions- und Nepotismusvorwürfen zurücktreten, der Konflikt um das frühere Jugoslawien eskalierte mit den Bombardierungen Serbiens durch die Nato und die anstehende Osterweiterung stellte die EU vor große politische, ökonomische, soziale und haushaltspolitische Herausforderungen. Die bisher letzten Verhandlungen 2004/05 über den aktuellen Finanzrahmen waren von heftigen internen Verteilungskonflikten und neuen Problemen infolge der Globalisierung überschattet.<sup>11</sup>

*Längere Verhandlungsdauer:* Seit den Verhandlungen zum Delors-1-Paket, die nach ziemlich genau zwölf Monaten mit einer Sondertagung des Europäischen Rats am 11./12. Februar 1988 in Brüssel beendet wurden, sind die Unterredungen immer langwieriger

<sup>11</sup> Vgl. Peter Becker, »Fortschreibung des Status quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen«, in: *integration*, 29 (2006), 2, S. 106–121.

geworden. Die bisher letzte Verhandlungsrunde konnte erst nach annähernd zwei Jahren am 16./17. Dezember 2005 abgeschlossen werden. Dies liegt zum einen an der deutlich gewachsenen öffentlichen Aufmerksamkeit. Sie hat den Druck auf die Entscheidungsträger erhöht, die jeweiligen nationalen Interessen möglichst weitgehend durchzusetzen und so lange wie möglich öffentlichkeitswirksam an den Maximalpositionen festzuhalten. Zum anderen sitzen aufgrund der EU-Erweiterungen heute viel mehr Teilnehmer am Verhandlungstisch, die überdies alle ein Vetorecht haben. Das erschwert und verlangsamt die Kompromissfindung spürbar.

*Traditionelle Konflikte:* Darüber hinaus haben sich traditionelle Konfliktlinien in den Verhandlungen eingeschliffen. Zwar werden diese im Kern vom Gegensatz zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern bestimmt, aber daneben bestehen Verteilungskonflikte zwischen den einzelnen Politikbereichen, insbesondere der Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik. Neben die Kontroversen zwischen den ökonomisch starken nordeuropäischen und den seit jeher rückständigeren südeuropäischen Mitgliedstaaten ist mit der Erweiterung der EU nach Osten ein West-Ost-Verteilungskonflikt getreten. Diese Auseinandersetzungen manifestieren sich häufig in spezifischen Rechts- und Umsetzungsfragen innerhalb einzelner Politikbereiche. Zum Beispiel geht es darum, welche landwirtschaftlichen Produkte wie üppig aus dem EU-Budget gefördert oder nach welchen Kriterien die Gelder aus den europäischen Strukturfonds verteilt werden.

Die Konflikte verstärken sich, wenn die Verteilungssumme nach dem sogenannten *top down*-Ansatz zu Beginn der Verhandlungen auf ein Maximalvolumen begrenzt wird.<sup>12</sup> Schon bei Erstellung ihres Vorschlags hat sich die Europäische Kommission für den *top down*-Ansatz entschieden, das heißt die Deckelung des Gesamtvolumens des MFR bei etwa 1 Prozent des EU-BNE. Nicht ohne Grund haben einige Nettoempfänger

<sup>12</sup> Der *top down*-Ansatz sieht vor, zunächst das der EU maximal zur Verfügung stehende Finanzvolumen festzulegen, unabhängig von Wünschen und Aufgaben. Erst danach wird bestimmt, welche Rangfolge die Aufgaben erhalten und wie die Mittel auf die verschiedenen Ausgabenrubriken des Finanzrahmens verteilt werden. Beim *bottom up*-Ansatz hingegen werden zuerst die anstehenden Herausforderungen an die EU sowie die Aufgaben zusammengestellt, die die Mitgliedstaaten der erweiterten EU übertragen haben. Anschließend wird berechnet, wie viel Geld nötig ist, um diese Aufgaben und Wünsche zu erfüllen.

diese Festlegung der Kommission als voreilig kritisiert. Die polnische Präsidentschaft unterließ es, diesen Punkt in den ersten Verhandlungsrunden im Rat Allgemeine Angelegenheiten unter ihrem Vorsitz zu thematisieren, und nahm ihn auch nicht in ihren Zwischenbericht vom Dezember 2011<sup>13</sup> auf. Die auf die polnische folgende dänische Präsidentschaft dagegen stellte diesen Ansatz in der ersten Verhandlungsrunde unter ihrem Vorsitz am 27. Januar 2012 als Leitprinzip in den Vordergrund.<sup>14</sup>

Aus Sicht der Mitgliedstaaten, das heißt der Regierungen und der nationalen Parlamente, ist der jeweilige Nettosaldo noch immer maßgeblich, um das Verhandlungsergebnis zu bewerten. Gekennzeichnet wird die nationale Verhandlungsführung daher vom Zusammenspiel zwischen Bruttozahlungen an den EU-Haushalt über das Eigenmittelsystem der EU und den Rückflüssen über die EU-Förderprogramme, insbesondere in den beiden größten Ausgabeblöcken des EU-Budgets.<sup>15</sup>

So verfolgt Frankreich als großer Nettozahler zwar das Ziel, das Volumen des EU-Haushalts zu beschränken. Zugleich aber hat es als derzeit noch größter Empfänger aus den europäischen Agrartöpfen ein besonderes Interesse daran, dass die GAP-Förderpolitik aus dem EU-Budget fortgeführt wird. Deshalb verweist Paris häufig auf Einsparpotentiale bei den europäischen Strukturfonds. Da aus diesen noch relativ viel Geld vor allem in die ostdeutschen Länder fließt, versucht Deutschland seinerseits, gerade hier größere Einschnitte ins Fördervolumen zu vermeiden. Diese nämlich würden die Rückflüsse nach Deutschland schmälern und damit den deutschen Nettosaldo verschlechtern. Ähnlich agiert die finnische Regierung.

<sup>13</sup> Rat der Europäischen Union, *Mehrfähriger Finanzrahmen (2014–2020) – Bericht über den Fortschritt der Beratungen des Rates im zweiten Halbjahr 2011*, Dok. 17448/1/11, Brüssel, 1.12.2011.

<sup>14</sup> Rat der Europäischen Union, *Mehrfähriger Finanzrahmen (2014–2020) – Fragen zu den wichtigsten Prioritäten und dem Haushaltsrahmen einschließlich der Gesamtbeträge*, Dok. 5380/12, Brüssel, 20.1.2012.

<sup>15</sup> Untrügliches Zeichen dafür ist, dass inzwischen alle Mitgliedstaaten über eigene computerbasierte Rechentools verfügen, mit denen sie die Auswirkungen von Reformvorschlägen auf den eigenen Nettosaldo schon während der Verhandlungen direkt kalkulieren können, insbesondere von Verschiebungen und Umschichtungen innerhalb des EU-Budgets. Das gilt vor allem für die Endphase der Verhandlungen im Europäischen Rat, wenn die Dynamik der Tauschgeschäfte zunimmt und verbindliche politische Kompromisse geschmiedet werden müssen. Der Erfolg der eigenen Verhandlungsführung kann insofern auch von der Qualität des Rechentools abhängen.

Sie bekundet, sie könne sich Kürzungen in allen Politikbereichen und auch bei den Strukturfonds vorstellen. Davon will sie aber das besondere Förderziel der dünnbesiedelten lappländischen Regionen im hohen Norden ausgenommen sehen. Einer vergleichbaren Logik folgt auch die britische Verhandlungsführung. Sie setzt auf der Einnahmenseite an, weil der britische Beitragsrabatt unabhängig von den Rückflüssen aus europäischen Fördertöpfen den britischen Nettosaldo deutlich verringert. Kurzum, die Orientierung an der nationalen Nettoposition wirkt sich darauf aus, welche Prioritäten die EU bei ihren Ausgaben aus dem EU-Budget setzt.

*Eingespieltes Verfahren:* Der Verhandlungsprozess folgt inzwischen einem eingespielten informellen Verlauf mit unterschiedlichen Rollenzuweisungen.<sup>16</sup> Zu Beginn steckt die Europäische Kommission mit ihrem Initiativmonopol den Rahmen der Verhandlungen ab und versucht dabei, eigene inhaltliche Ziele und Prämissen zu verankern. Danach dominieren die Mitgliedstaaten im Rat die Unterredungen.<sup>17</sup> Der Europäische Rat wird zunächst nur mit Zwischenberichten regelmäßig über deren Fortgang unterrichtet. Die Staats- und Regierungschefs werden erst dann aktiv, wenn sich eine Einigung auf das Gesamtpaket abzeichnet oder stockende Verhandlungen wieder in Gang gebracht werden müssen. Die Konsensfindung im Europäischen Rat bildet den politischen Abschluss des Verhandlungsprozesses im Kreis der Mitgliedstaaten. Erst anschließend, in der Phase der rechtsverbindlichen Verabschiedung des Gesamtpakets, wird das Europäische Parlament direkt in die Verhandlungen einbezogen.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Siehe Brigid Laffan, »The Big Budgetary Bargains: from Negotiation to Authority«, in: *Journal of European Public Policy*, 7 (2000) 5, S. 725–743. Sie spricht von einem inzwischen eingespielten europäischen Haushaltsacquis.

<sup>17</sup> Die Ratsformation Allgemeine Angelegenheiten, in der sich die Außen- bzw. Europaminister der Mitgliedstaaten zusammenfinden, besitzt nach wie vor die Federführung bei den Finanzverhandlungen und hat sie gegen die Übernahmestrebungen der Finanzminister bzw. des Rats für Wirtschaft und Finanzen behauptet. Diese Rollenverteilung bewirkt, dass die Verhandlungsführung der Mitgliedstaaten stärker europapolitisch orientiert und auf einen Gesamtkompromiss ausgerichtet ist. Nicht allein die haushaltspolitischen Aspekte sollen die Verhandlungen bestimmen, sondern die Suche nach einem Ausgleich zwischen fiskalischer Kosten-Nutzen-Abwägung und integrationspolitischer Weiterentwicklung der EU-Politiken.

<sup>18</sup> Mit dem Vertrag von Lissabon wird diese Rechtsverbindlichkeit des Finanzrahmens erstmals durch eine Verordnung erzielt werden. Bislang erfolgte dies stets durch eine Inter-

*Besondere Dramaturgie:* Darüber hinaus hat sich eine unausgesprochene Dramaturgie für den Verhandlungsprozess entwickelt. Nach Prüfung des Kommissionsvorschlags und einer allgemeinen Aussprache im Kreis der Mitgliedstaaten konzentrieren sich die Verhandlungen auf spezifische Politikbereiche und Einzelfragen. Da auch diese Verhandlungen dem allgemeinen Grundsatz multilateraler Paketverhandlungen folgen, nach dem nichts als vereinbart gilt, wenn nicht alles konsentiert ist, werden danach die verschiedenen Verhandlungsstränge wieder zusammengeführt. Dazu dient das Instrument der sogenannten Verhandlungsbox. Dieses inoffizielle Arbeitsdokument (Non-Paper) in der Verantwortung des jeweiligen Ratsvorsitzes wird im Format der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vorgelegt und bildet die Basis, auf der schrittweise Kompromissformulierungen für die gegensätzlichen nationalen Verhandlungspositionen ausgehandelt werden. Wenn so die Liste der offenen Fragen und der Konflikte auf eine überschaubare Zahl verringert wurde, wird das Gesamtpaket dem Europäischen Rat zur abschließenden Verhandlungsrunde präsentiert. Doch bevor die Staats- und Regierungschefs sich verständigen, tritt regelmäßig eine Phase der Stagnation ein, das heißt die Außenminister können zunächst keine weiteren Verhandlungsfortschritte erzielen. Auch der erste Versuch des Europäischen Rats, einen Gesamtkompromiss zu vereinbaren, bleibt üblicherweise erfolglos. Der Konsensdruck auf alle Akteure wird damit weiter erhöht. Zugleich erleichtert dies allen Staats- und Regierungschefs, das Endergebnis gegenüber der eigenen Öffentlichkeit und den nationalen Medien zu legitimieren und überzeugend darzulegen, dass sie bis zum Ende für die nationalen Finanz- und Budgetinteressen gekämpft haben. Nach dieser krisenhaften Zuspitzung gelingt die Verständigung zumeist im zweiten Anlauf, oft nach langen und konfliktreichen bi- und multilateralen Verhandlungsrunden sowie wiederholten heftigen Streitigkeiten während des abschließenden Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs.

institutionelle Vereinbarung zwischen den EU-Organen Rat, Parlament und Kommission. Vgl. Peter Becker, »Eine Finanzverfassung für die EU. Die neue Balance zwischen Rat und Parlament im Haushaltsverfahren«, in: Daniela Kietz u.a. (Hg.), *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden 2010, S. 252–276.

## Reformbedarf und Reformbereitschaft

Am Ende des Verhandlungsprozesses wird also ein Ergebnis stehen, wenn auch vielleicht nicht das beste und wünschenswerteste, und die Europäische Union wird erneut ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt haben. Warum aber will die Kritik am Haushalts- und Finanzsystem der EU nicht verstummen? Warum werden immer wieder fundamentale Reformen angemahnt und eingefordert? Hieran schließen sich zwei weitere, aufeinander aufbauende Fragen an:

- ▶ An welchen Punkten der europäischen Haushalts- und Finanzverfassung wird der Bedarf für grundsätzliche Veränderungen gesehen und wer äußert diesen Reformbedarf?
- ▶ Wenn die Organe und die Entscheidungsträger in der Europäischen Union diese Reformnotwendigkeit erkannt haben, warum sind sie dann nicht bereit oder in der Lage, diese Erkenntnis in politische Veränderungen umzusetzen?

### Die Kritik am EU-Budget und der Reformbedarf

Seit Jahrzehnten wird über Reformnotwendigkeit und Anpassungsfähigkeit des EU-Budgets diskutiert.<sup>19</sup> Oft wird auf angebliche strukturelle Defizite verwiesen, die nicht mit punktuellen Anpassungen zu beheben seien. Auffällig an der mittlerweile breit geführten Auseinandersetzung ist, dass die Kritiker sich weitgehend einig sind, worin die Fehlanreize auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts bestehen. Was die Einnahmenseite betrifft, herrscht dagegen mehr Dissens. Dort dreht sich die Debatte um die mögliche Einführung einer neuen Eigenmittelquelle, über die die EU autonomer entscheiden könnte – also um eine EU-Steuer.

Die wohl bekannteste (und am häufigsten zitierte) Kritik der letzten Jahre am EU-Haushalt stammt von einer Beratergruppe der Europäischen Kommission

<sup>19</sup> Für die deutsche Debatte beispielhaft Gero Pffennig, »Eine neue Finanzverfassung für die EG – Basis für eine föderative Europäische Union«, in: *integration*, 9 (1986) 4, S. 143–155; für die Debatte auf europäischer Ebene *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (MacDougall-Report)*, Brüssel, April 1977.

um den belgischen Wirtschaftswissenschaftler André Sapir. In deren Bericht »Eine Agenda für ein wachsendes Europa« aus dem Jahr 2003 heißt es, der EU-Haushalt sei ein »historisches Relikt«: »Expenditures, revenues and procedures are all inconsistent with the present and future state of EU integration.«<sup>20</sup>

Die Kritik<sup>21</sup> ist vielfältig und die breite Palette der einzelnen Vorwürfe lässt sich in mehreren Punkten zusammenfassen:

- ▶ Das Volumen des mehrjährigen Finanzrahmens umfasst derzeit rund 1 Prozent des EU-BNE, und die Jahreshaushalte, die die Vorgaben des MFR einhalten müssen, liegen üblicherweise noch darunter. Die EU-27 verfüge über ein weitaus geringeres Haushaltsvolumen als manche Mitgliedstaaten. Im Jahr 2011 betrug es 126,5 Milliarden Euro und damit nur ungefähr 41 Prozent des Bundeshaushalts. Das Budget limitiere also von vornherein die politische Handlungsfähigkeit der EU, deren wichtige politische Instrumente ja gerade darin bestünden, finanzielle Hilfen zu gewähren und zu verweigern oder auch Anreize zu setzen.
- ▶ Die Festschreibung der Haushaltsrubriken und deren finanzielle Ausstattung für sieben Jahre würden den Haushalt der EU unflexibel machen. Da das Gesamtvolumen des MFR begrenzt und die Finanzausstattung der einzelnen Politikbereiche fixiert sei, könne die Union auf neue Herausforderungen nur langsam reagieren, und zwar allein mit Um-

<sup>20</sup> *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-level Study Group Established on the Initiative of the President of the European Commission (Sapir-Report), Brüssel, Juli 2003, S. 162.

<sup>21</sup> Siehe unter vielen Alan Mayhew, »The EU Budget: Not »Fit for Purpose« but Change is Afoot, Gradually«, in: Roger Liddle (Hg.), *After the Crisis: A New Socio-economic Settlement for the EU*, London: Policy Network, 2009, S. 63–76; Rolf Caesar, »Die Finanzwirtschaft in der EU – »Historisches Relikt« oder solide Zukunftsbasis?«, in: *Zeitschrift für Politik*, 53 (2006) 3, S. 333–352; Daniel Tarschys (Hg.), *The EU Budget: What Should Go In? What Should Go Out?*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Mai 2011 (SIEPS Report; 3); Friedrich Heinemann/Philipp Mohl/Steffen Osterloh, »Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints«, in: *Journal of European Integration*, 32 (2010) 1, S. 59–76.

schichtungen. Nur alle sieben Jahre sei es in diesem System möglich, europäische Ausgabenprioritäten neu auszurichten, die Finanzierung des EU-Haushalts zu korrigieren und damit Lasten anders zu verteilen oder sich neuen Umfeld- und Rahmenbedingungen anzupassen. Übertragungen nicht verausgabter Gelder und Umschichtungen zwischen den Haushaltsrubriken von einem Haushaltsjahr auf das nächste seien nahezu unmöglich. Dafür müsse der in langwierigen Verhandlungen gefundene Konsens aufgekündigt, das Thema abermals verhandelt und ein neuer Kompromiss im Kreis der 27 Mitgliedstaaten und mit dem Europäischen Parlament erzielt werden.

- ▶ Auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts würden die begrenzten EU-Ressourcen zu einseitig auf nur zwei Politikfelder verteilt, die vornehmlich redistributiven Zielen dienen. Agrarpolitik und Strukturfonds verschlingen etwa 78 Prozent aller Ausgaben aus dem Finanzrahmen. Daher stünden für moderne, innovative Ausgaben zu wenig oder gar keine Gelder zur Verfügung. Insofern scheine der europäische Haushalt weder auf die Herausforderungen der Globalisierung vorbereitet noch auf die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in der EU<sup>22</sup> ausgerichtet zu sein.
- ▶ Darüber hinaus kämen auch relativ wohlhabende Mitgliedstaaten in den Genuss von Fördermitteln und Subventionen aus den beiden größten Ausgabenbereichen des EU-Budgets. Die Ausgaben würden demzufolge nicht nach Wohlstands- beziehungsweise Bedürftigkeitskriterien verteilt, sondern nach der Logik europäischer Paketverhandlungen. Die Zustimmung zu einem Gesamtkompromiss werde bei diesen *package deals* regelmäßig durch die Zusage von Kompensationsleistungen erkaufte.<sup>23</sup>
- ▶ Auf der Einnahmenseite leide der EU-Haushalt an Intransparenz, unnötiger Komplexität und Inflexibilität. Bei der Finanzierung des EU-Budgets nähmen Sonderregelungen und Rabatte überhand, die keiner Sachlogik folgten, sondern ebenfalls aus Paketverhandlungen stammten. Die bekannteste Rabattregelung ist der britische Beitragsrabatt, der

Großbritannien die Rückerstattung von zwei Dritteln seiner Nettozahlungen garantiert.<sup>24</sup>

- ▶ Die EU verfüge kaum über eigene Mittel, die diesen Namen verdienen. Fast 90 Prozent des EU-Haushalts würden die Mitgliedstaaten bestreiten, indem sie Gelder aus ihren nationalen Budgets nach Brüssel abführten. Die Europäische Union besitze kein eigenes Recht, Steuern zu erheben, und zugleich sei es ihr verboten, sich zu verschulden. Auch auf der Einnahmenseite könne sie also nur schleppend und schwerfällig auf veränderte Umfeldbedingungen und neue Herausforderungen reagieren. Ihrer Budgetpolitik seien enge, mitgliedstaatliche Grenzen gezogen; sie sei abhängig von den Zuwendungen ihrer Mitglieder.
- ▶ Die EU habe anders als die Nationalstaaten kein umfassend parlamentarisch legitimes Budget. Durch die Veränderungen, die der Lissabonner Vertrag mit sich brachte, sei das Europäische Parlament auf der Ausgabenseite zu einem mit dem Rat der EU gleichberechtigten Akteur aufgewertet worden. Auf der Einnahmenseite dominierten allerdings noch immer die Mitgliedstaaten. Die Haushalts- und Finanzverfassung der EU bilde daher eine Zwitterform, bei der eine hinreichende demokratische Legitimierung über das Europäische Parlament nur auf der Ausgabenseite erfolge.

Am heftigsten wird zweifellos angeprangert, dass die Mitgliedstaaten in Nettosaldo kategorien denken.<sup>25</sup> Die Aussagekraft dieser »giftigen«<sup>26</sup> Fixierung auf die Nettopositionen sei begrenzt, denn unberücksichtigt blieben solche Effekte der europäischen Integration und der EU-Mitgliedschaft, die sich nicht in einer rein

<sup>24</sup> Der britische Beitragsrabatt wurde 1984 nach schwierigen Verhandlungen vom Europäischen Rat in Fontainebleau vereinbart, seither mehrfach verändert und ist inzwischen überaus kompliziert. Deshalb beschlossen die Mitgliedstaaten auf Vorschlag der Europäischen Kommission eine Arbeitsunterlage. Vgl. Rat der Europäischen Union, *Arbeitsdokument der Kommission: Berechnung, Finanzierung, Zahlung und Einstellung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs (»VK-Korrektur«) in den Haushaltsplan gemäß den Artikeln 4 und 5 des Beschlusses 2006/xxx/EG, Euratom des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften*, Dok. 9851/07, ADD 2, Brüssel, 23.5.2007.

<sup>25</sup> Siehe unter vielen Peter Becker, *Der EU-Finanzrahmen 2007–2013. Auf dem Weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosaldo politik?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (SWP-Studie 36/2005).

<sup>26</sup> Jacques Le Cacheux, *European Budget. The Poisonous Budget Rebate Debate*, Paris: Notre Europe, Juni 2005 (Studies & Research; 41).

<sup>22</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Eurobarometer 75, Frühjahr 2011: Die EU-Bürger und der Haushalt der EU*, Brüssel, August 2011.

<sup>23</sup> Susanne Neheider, *Die Kompensationsfunktion der EU-Finanz*, Baden-Baden 2010.

fiskalischen Gegenüberstellung von Zahlungen und Rückflüssen ausdrücken.<sup>27</sup> Zudem zementiere dieses Denken in Nettosalen die Status-quo-Orientierung der Mitgliedstaaten und führe zu mittel- bis langfristig spürbaren negativen Konsequenzen. Wenn es darum geht, wofür die EU ihr Geld ausgeben soll, dominiere eine von kurzfristigen fiskalischen Kosten-Nutzen-Kalkulationen bestimmte Bilanz. Vernachlässigt werde darüber die Frage nach Sinn und längerfristigen Vorteilen von Aufgaben und Ausgaben. Das Kriterium des gemeinsamen europäischen Mehrwerts bleibe ohne großen Einfluss auf die jeweilige nationale Verhandlungsführung. Wegen dieser Orientierung an fiskalischen Aspekten des EU-Budgets werde das System mit immer neuen Stellschrauben ausgestattet, ohne die keine Kompromisse mehr zustande kämen. Das Denken in Nettosalen sei daher auch eine Ursache für Ausnahmeregelungen sowie die wachsende Intransparenz und Komplexität des europäischen Haushalts- und Finanzsystems. Einmal eingeführte Sonderregelungen tendierten dazu, sich zu verfestigen. So leide nicht nur die Anpassungsfähigkeit des EU-Budgets, sondern auch die politische Handlungsfähigkeit der EU insgesamt.

Diese Kritikpunkte werden nicht zur Gänze von sämtlichen Kommentatoren aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft geteilt. Trotz aller Unterschiede besteht jedoch ein breiter Konsens, dass Reform und Anpassung not tun und das bestehende europäische Haushalts- und Finanzsystem funktionsfähiger gemacht werden muss. Häufig liefert das EU-Budget darüber hinaus die Bühne für Grundsatzdebatten über Finalität und Prioritäten des europäischen Integrationsprozesses. Die Festlegung der Prioritäten auf der Ausgabenseite und deren finanzielle Ausstattung im mehrjährigen Finanzrahmen bedeuten zugleich, dass über die politischen Ziele des europäischen Integrationsprozesses für die nächsten sieben Jahre entschieden wird. So ist die Frage gleichberechtigter Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei den Entscheidungen über die Finanzierungsmodalitäten des EU-Haushalts nicht bloß ein technisches Problem. Vielmehr geht es auch um die demokratische Legitimation und Verantwortung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten im Budgetrecht. Auch wäre die Einführung einer europäischen Steuer nicht nur eine finanzpolitische Entscheidung darüber,

<sup>27</sup> Vgl. Lars P. Feld/Sarah Necker, *Fiskalföderalismus in der Europäischen Union. Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU*, Brüssel 2010.

wie EU-Bürgerinnen und -Bürger gerecht besteuert werden sollen. Sie enthält auch eine integrationspolitische Antwort auf die Frage, welches endgültige Ziel der europäische Integrationsprozess ansteuern soll.

## Die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen

Die Entscheidungsträger in den EU-Organen und die EU-Mitgliedstaaten sind sich grundsätzlich einig, dass die europäische Haushalts- und Finanzordnung reformiert werden muss. Dies forderten die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs.

In den letzten Jahren hat die Europäische Kommission immer wieder darauf hingewiesen, dass die Europäische Union auf langfristige, strukturelle und externe Veränderungsprozesse vorbereitet sein und deshalb für eine angemessene Ressourcenausstattung im EU-Haushalt sorgen müsse. Auch das Europäische Parlament hat des Öfteren Strukturreformen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite des EU-Budgets angemahnt und dabei den Austausch mit den nationalen Parlamenten gesucht. Schließlich hat die Diskussion über eine Reform des EU-Haushalts in den Jahren 2007/08 trotz aller Widersprüche und Gegensätze<sup>28</sup> erwiesen, dass das haushaltspolitische Instrumentarium der EU renoviert werden muss. Der Europäische Rat hatte 2005 die Europäische Kommission aufgefordert, »eine vollständige, weitreichende Überprüfung vorzunehmen, die sämtliche Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der GAP und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich, abdeckt, und darüber 2008/2009 Bericht zu erstatten«.<sup>29</sup> Schon dass die EU-Staats- und Regierungschefs einmütig eine solche Formulierung wählten, veranschaulicht, wie unzufrieden sie mit dem Ergebnis ihrer Verhandlungen und dem Entscheidungsverfahren waren.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Vgl. Peter Becker, *Auf dem Weg zur Reform des EU-Haushalts. Eine Zwischenbilanz des Konsultationsprozesses*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 57/2008); Rolf Caesar, »Der »Budget Review: 2008/2009. Durchgreifende Reformen im EU-Haushalt?«, in: *Wirtschaftsdienst*, 88 (2008) 5, S. 317–321.

<sup>29</sup> Europäischer Rat, *Finanzielle Vorausschau 2007–2013*, Dok. 1591505, 19.12.2005, Ziffer 80.

<sup>30</sup> Diese Schlussfolgerung wird von dem bekannten Zitat des damaligen österreichischen Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel unterstrichen: »Das nächste Mal werden wir uns an die Gurgel springen«, zitiert in: *Süddeutsche Zeitung*,

Die Europäische Kommission erkannte in diesem Überprüfungsprozess die »einmalige Gelegenheit für eine gründliche Bewertung des EU-Haushalts und seiner Finanzierung frei von den Zwängen, denen die Aushandlung eines neuen Finanzrahmens unterliegt.«<sup>31</sup> Sie teilte also die Erkenntnis der Staats- und Regierungschefs, dass Strukturen und Fundamente des bestehenden EU-Haushaltssystems einer gründlichen Revision unterzogen werden mussten. Nicht um Höhe und Aufteilung des EU-Budgets sollte es vorrangig gehen, sondern um gemeinsame Herausforderungen, die Suche nach einem europäischen Mehrwert und die Chancen, haushaltspolitische Stabilität und Berechenbarkeit einerseits mit Flexibilität und Anpassungsmöglichkeiten andererseits zu verbinden.

Die bis dahin größte öffentliche Konsultation der Europäischen Union und die Debatte im weiteren Verlauf des Revisionsprozesses ergaben eine umfangreiche Sammlung vielfältiger Reformvorschläge.<sup>32</sup> In ihrem Bericht plädierte die Europäische Kommission schließlich dafür, alle Ausgaben aus dem EU-Haushalt künftig weitaus mehr an Effizienzkriterien auszurichten und den mehrjährigen Finanzrahmen zu flexibilisieren. »Mit der Modernisierung des Haushalts der Europäischen Union geht es in erster Linie um die richtige Zielausrichtung, darum, jeden Euro so nutzbringend wie möglich einzusetzen, und darum, dem Haushalt einen festen Platz in den Bemühungen der Europäischen Union, ihrer Organe und der Mitgliedstaaten um die Verwirklichung ihrer Wachstums- und Beschäftigungsziele zuzuweisen.«<sup>33</sup>

## Reformbereitschaft und Anpassungsbedarf bedeuten noch keine Reformfähigkeit

Die Debatte über die Reform des EU-Haushalts, seine Struktur und Instrumente sowie über das Verfahren zu seiner Verabschiedung hatte jedermann klar vor Augen geführt, an welchen gravierenden Schwächen das europäische Haushalts- und Finanzsystem krankt. Maßgebliche Akteure bekräftigten insbesondere, dass es an der Zeit sei, diese Probleme zu beheben. Dennoch mündete der Revisionsprozess nicht in grundlegende politische Entscheidungen. Die Europäische Kommission wollte mit dieser Grundsatzdiskussion dafür sorgen, dass innovative, vielleicht auch ungewöhnliche Ideen aufs Tapet kommen, die losgelöst von den Finanzverhandlungen neue Reformpfade weisen könnten. Dieses Ziel hat die Kommission verfehlt. Schon die Konsultationsphase zeigte überdeutlich, dass EU-Organe, Mitgliedstaaten und auch die vielen Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen nicht imstande waren, die Haushaltsüberprüfung unabhängig von den späteren Finanzverhandlungen zu betrachten. Vor allem die nationalen Regierungen interpretierten die Revision als vorgezogenen Beginn der Verhandlungsrunde über den MFR 2014–2020. Zwangsläufig dominierten verhandlungstaktische Erwägungen die nationalen Positionspapiere. Gegen nationale Interessen sowie sektorale und zivilgesellschaftliche Präferenzen konnte sich der gemeinsame europäische Reformwille nicht behaupten.

Auch der mit einjähriger Verspätung vorgelegte Abschlussbericht der Kommission konnte den engen Bezug und die zeitliche Nähe zu den eigentlichen Finanzverhandlungen nicht verwischen. Zwar sprach sich die Kommission für einige innovative Vorschläge aus und versuchte, grundsätzliche Lehren für die europäische Haushalts- und Finanzverfassung zu ziehen, vermied aber dennoch eine eindeutige Positionierung und Prioritätensetzung. Einerseits forderte sie, den Grundsatz des europäischen Mehrwerts zum Maßstab aller EU-Ausgaben zu machen. Andererseits verlangte sie, das Prinzip europäischer Solidarität als Eckpfeiler aller Gemeinschaftspolitiken zu festigen. Dabei war ihr durchaus bewusst, dass beide Prinzipien im Verlauf der Überprüfungsdiskussion zu konträren Schlagwörtern der beiden mitgliedstaatlichen Lager geworden waren. Die Nettozahler instrumentalisierten den »europäischen Mehrwert«, um für eine Begrenzung des Haushaltsvolumens zu werben. Die Nettoempfänger

31.12.2005; ähnlich Wolfgang Schüssel, *Europas Finanzen – Das alte System ist ausgereizt*, Gütersloh/München, November 2007 (spotlight europe; 2007/08).

31 Europäische Kommission, *Den Haushalt reformieren, Europa verändern, Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts (2008/2009)*, SEK(2007) 1188 endg., Brüssel, 12.9.2007.

32 Diese Reformdebatte brachte über 300 Stellungnahmen hervor: von Regierungen, Verbänden, Institutionen, zivilgesellschaftlichen Gruppen und einzelnen Wissenschaftlern. Die während der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission abgegebenen Stellungnahmen sind abrufbar unter <[http://ec.europa.eu/budget/reform2008/issues/read\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform2008/issues/read_de.htm)>.

33 Europäische Kommission, *Überprüfung des EU-Haushalts*, KOM(2010) 700 endg., Brüssel, 19.10.2010, S. 32.



ger nutzen die »europäische Solidarität«, um auf eine Erhöhung europäischer Fördergelder zu pochen.<sup>34</sup>

An der besonderen Vor- und Entstehungsgeschichte des Überprüfungsberichts lässt sich am besten ablesen, wie und warum die Kommission reformpolitische Rücksichtnahme und verhandlungstaktische Vorsicht walten ließ. Schon im Oktober 2009 war ein informeller, unabgestimmter Entwurf für einen Überprüfungsbericht an die interessierte europäische Öffentlichkeit durchgesickert.<sup>35</sup> Formuliert worden war er offenbar in der Generaldirektion Haushalt. Gegen diesen Entwurf protestierten nicht nur andere Dienststellen der Kommission, wie insbesondere die GD Beschäftigung und die GD Agrar. Polemik kam auch von einzelnen Mitgliedstaaten, Regionen und Interessenverbänden.<sup>36</sup> Denn dieses durch eine Indiskretion lancierte Papier enthielt sinnvolle, in sich schlüssige, aber offenbar unbequeme Reformvorschläge. Seine Verfasser wollten den EU-Haushalt unmissverständlich auf die Stärkung des europäischen Mehrwerts ausrichten und beschönigten auch nicht, dass eine solche Festlegung harte und unangenehme politische Entscheidungen nach sich ziehen würde. Sie schlugen vor, sich an drei Prioritätsachsen zu orientieren (»Nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung«, »Klima und Energie« und »Global Europe«), und bezogen klar Position zu jahrelang heftig umstrittenen Fragen. Befürwortet wurden die Kofinanzierung der Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik, ein Verzicht darauf, rückständige Regionen in reicheren Mitgliedstaaten mit europäischen Strukturfonds zu fördern, und die strikte Ergebnis- und Exzellenzorientierung europäischer Forschungsförderung.

Es folgten erbitterte Auseinandersetzungen zwischen den Generaldirektionen innerhalb der Europäischen Kommission und harsche Kritik von vielen Mitgliedstaaten und Interessengruppen. Schließlich distanzierte Kommissionspräsident Barroso sich von dem Entwurf. Ein Jahr später legte die Kommission einen gänzlich neuen, ausgewogeneren, weniger

stringenten Bericht vor. Da er weit ambivalenter war als der erste, bot er auch deutlich weniger Angriffsfläche. Damit hatten die potentiell Betroffenen erfolgreich den ersten, weitreichenden Reformvorschlag torpediert, der doch ursprünglich am Ende des Überprüfungsprozesses hätte stehen sollen. Die Beharrungskräfte innerhalb und außerhalb der Europäischen Kommission waren stärker als die durchaus vorhandene Einsicht, dass Anpassungen not taten.

Inzwischen scheint es wichtiger zu sein, den komplizierten und konfliktreichen Verhandlungsprozess überhaupt mit einem Kompromiss zu beenden, als eine Einigung auszuhandeln, die den Anforderungen und Wünschen an die EU genügt. Der erfolgreiche Abschluss des Verfahrens hat sich zum eigentlichen Ziel des Verhandlungsprozesses und zum gemeinsamen Minimalinteresse entwickelt. Zu kurz kommen Reformfragen und die Inhalte der Einigung.

Trotz dieser erkennbaren Reformzurückhaltung und der Konzentration auf einen pragmatischen Verhandlungsabschluss richten nicht nur die Kritiker aus der Wissenschaft, sondern auch die politischen Akteure hohe Erwartungen an das EU-Budget – erst recht angesichts der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise.<sup>37</sup> In ihrem Vorschlag proklamiert die Kommission eine stärker ergebnisorientierte Ausgabenpolitik und versucht, den europäischen Mehrwert der EU-Förderpolitiken zu erhöhen und den EU-Haushalt auf mehr Effizienz zu orientieren. Jenseits des Minimalziels eines einvernehmlichen Abschlusses der Verhandlungen wird also zumindest eine Richtungsentscheidung angestrebt: Der MFR soll helfen, Wirtschaftswachstum zu erzeugen, Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und Arbeitsplätze zu schaffen.

Grundsätzlich sind sich alle Akteure einig, dass der Finanzrahmen die EU insgesamt krisen- und zukunfts-fester machen soll. Gewiss wird sich das EU-Budget bis auf Weiteres nicht zu einem Krisenreaktionsinstrument fortentwickeln lassen, mit dem die Union und ihre Mitgliedstaaten die Konjunktur spürbar beleben könnten. Doch immerhin könnte der MFR als ergänzendes und unterstützendes Instrument dienen, das Anreize und Hilfen für die mittel- bis langfristigen Strukturreformen in den Mitgliedstaaten anbietet. Europäische Anreize für nachhaltiges und intelligentes Wirtschaftswachstum könnten die nationalen Haushaltskonsolidierungen flankieren. Zumindest ist dies das Ziel, das die Europäische Kommission mit

<sup>34</sup> Vgl. Peter Becker, »The European Budget and the Principles of Solidarity and Added Value«, in: *The International Spectator*, 47 (September 2012) 3 (im Erscheinen).

<sup>35</sup> Commission of the European Communities, *A Reform Agenda for a Global Europe [Reforming the Budget, Changing Europe]. The 2008/2009 EU Budget Review*, Entwurf, 6.10.2009, <<http://www.people.ie/eu/eutax.pdf>>.

<sup>36</sup> Vgl. auch Ole Funke/Jan Seifert, »Haushaltspolitik«, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*, Baden-Baden 2011, S. 157–166.

<sup>37</sup> Rat der Europäischen Union, *Mehrjähriger Finanzrahmen (2014–2020)* [wie Fn. 4].

ihrem Vorschlag für einen »Haushalt für Europa 2020« verfolgt und das Europäische Parlament anstrebt, indem es fordert, die europäischen Ressourcen eindeutig auf die europäische Wachstums- und Beschäftigungsstrategie auszurichten. Der EU-Haushalt soll eine »starke Katalysatorwirkung«<sup>38</sup> für mehr Wachstum und Beschäftigung in der EU auslösen. Falsch wäre es in jedem Fall, auf solche Möglichkeiten zu verzichten, die (wenn auch begrenzten) Ressourcen des MFR für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen der EU zu nutzen. Ein Scheitern der Verhandlungen in Kauf zu nehmen kommt ebenso wenig in Frage, denn gerade in Zeiten schwindenden Vertrauens in die Handlungs- und Reformfähigkeit der EU wäre dies ein fatales Signal zum denkbar ungünstigsten Zeitpunkt.

Langfristig sollte der MFR die Europäische Union auf ihrem Weg zu einer »immer engeren Union der Völker Europas« unterstützen. Diese setzt aber voraus, dass die Mitgliedstaaten den Finanzrahmen nicht länger egoistisch aus dem Blickwinkel des jeweiligen nationalen Nettosaldo betrachten. Um dem Fernziel einer Politischen Union näherzukommen, reicht es nicht aus, die Fiskalunion auszubauen und institutionelle Reformen für mehr Legitimation der EU-Organe einzuleiten. Auch der mehrjährige Finanzrahmen muss zu einem konstitutiven Baustein und einem Instrument für autonomes politisches Handeln der EU entwickelt werden.

<sup>38</sup> Europäische Kommission, *Ein Haushalt für »Europe 2020«* [wie Fn. 1].

## Ansatzpunkte zur Reform des EU-Haushalts

Obwohl die Beharrungskräfte nach wie vor dominieren und weiterhin Skepsis gegenüber Veränderungen des Status quo herrscht, bleibt die auch von den politischen Entscheidungsträgern geteilte Erkenntnis, dass das europäische Haushalts- und Finanzsystem struktureller Veränderungen bedarf. Dennoch scheinen die Hürden für ein Umsteuern im politischen Alltag zu hoch.

Trotz aller beschriebenen Hindernisse gibt es gewisse Chancen für eine Modifikation des Systems. Jenseits der kontinuierlichen Verbesserung auf dem eingeschlagenen Entwicklungspfad können grundsätzlich zwei Formen von Wandel<sup>39</sup> unterschieden werden:

- ▶ Der evolutionäre Wandel, das heißt die partielle Erneuerung der bestehenden Institutionen und Strukturen und gegebenenfalls die Neuausrichtung des Politikpfades beziehungsweise die Neudefinition des Politikziels.
- ▶ Der drastische, zumeist durch exogene Schocks ausgelöste Wandel, bei dem die bestehenden Institutionen und Strukturen durch neue ersetzt werden – also ein fundamentaler Pfadwechsel.

### Evolutionäre Anpassung und gradueller Wandel

Regelfall möglicher Veränderungsprozesse ist der evolutionäre Wandel durch kleine, schrittweise Modifikationen, also die durch institutionelle Lernprozesse ausgelöste oder verstärkte graduelle Adaption bestehender Institutionen, Verfahren und Strukturen.<sup>40</sup> Zusätzliche Quellen des Wandels sind

<sup>39</sup> Siehe grundlegend zu Formen institutionellen Wandels Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen, »Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies«, in: dies. (Hg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford 2005, S. 1–39, und James Mahoney/Kathleen Thelen, »A Theory of Gradual Institutional Change«, in: dies. (Hg.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Mass., 2010, S. 1–37.

<sup>40</sup> Vgl. Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton 2004, S. 137ff. Siehe auch Richard Deeg, *Change from within: German and Italian Finance in the 1990s*, in: Streeck/Thelen (Hg.), *Beyond Continuity* [wie Fn. 39],

gewiss auch Veränderungen der Verhandlungssituation und des Verhandlungsumfeldes sowie deren Wahrnehmung durch die Akteure. Dies kann wiederum Folgen für die Definition der mitgliedstaatlichen Präferenzen und Interessen haben.<sup>41</sup>

Ein gradueller Wandel des europäischen Haushalts- und Finanzsystems sollte demnach möglich sein, wenn

- ▶ eine angemessene finanzielle und/oder politische Kompensation in einer anderen Haushaltsrubrik oder einem parallelen europäischen Verhandlungsprozess ausgehandelt werden kann,
- ▶ das europäische oder internationale Umfeld sich so deutlich verändert hat, dass alle Akteure aus eigenem Interesse einer Anpassung zustimmen können,
- ▶ die Modifikationen nicht zu übermäßigen politischen Folgekosten führen, also der Symbolwert der Reform für die innenpolitische Debatte nicht zu hoch ist.

Auch nach dem reformierten Verfahren laut Maßgabe des Vertrags von Lissabon muss eine solche Übereinkunft im Konsens aller Mitgliedstaaten und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments getroffen werden. Angesichts der politischen, ökonomischen und finanziellen Bedeutung des MFR verständigen sich die Mitgliedstaaten untereinander auf höchster politischer Ebene im Europäischen Rat. 27 Staats- und Regierungschefs bedeuten allerdings auch 27 potentielle Vetospieler. Je größer deren Zahl, desto geringer ist die Aussicht auf eine umfassende Reform, gerade auch bei haushaltspolitischen Entscheidungen.<sup>42</sup> Je weiter zudem die Verhandlungspositionen auseinanderliegen, desto mehr wächst die Neigung, am Status quo festzuhalten. Die an

S. 169–202 (170ff). Deeg führt als selbstverstärkende Mechanismen »learning effects«, »coordination effects« und »adaptive expectations« an.

<sup>41</sup> Vgl. Schild, »How to Shift the EU's Spending Priorities?« [wie Fn. 10], S. 546.

<sup>42</sup> George Tsebelis, »Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism«, in: *British Journal of Political Science*, 24 (1995) 3, S. 289–325; ders./Eric C. C. Chang, »Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries«, in: *European Journal of Political Research*, 43 (2004) 3, S. 449–476.

Nettosalden ablesbare große Diskrepanz der Verhandlungspositionen zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern schmälert die Bereitschaft zu Veränderungen. Beide Seiten legten sich frühzeitig auf Grundsatzzpositionen fest, was vermuten lässt, dass sich die Abneigung gegen Reformen verstärkt. Auf diese Weise wird der Status quo zum kleinsten gemeinsamen Nenner.

Die Erkenntnis aus dem Vetospieler-Theorem lässt sich aber auch konstruktiv wenden: Nähern sich die gegensätzlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten einander an, werden also deren Verhandlungspositionen inhaltlich kohärenter, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass die Beteiligten sich auf Veränderungen einigen.<sup>43</sup> Derzeit bestimmt die Höhe der jeweiligen Nettosalden, welche Positionen die Mitgliedstaaten in den Finanzverhandlungen vertreten. Demzufolge bestünde der erste Schritt darin, das Umverteilungsvolumen des EU-Haushalts und die Unterschiede zwischen den Nettosalden zu minimieren. Hierfür fordern die Unionsorgane Kommission und Europäisches Parlament eine autonome, von den Beiträgen der Mitgliedstaaten unabhängige Eigenmittelquelle, die einen Teil des EU-Budgets von den Zahlungen aus den nationalen Haushalten unabhängig macht und ihn damit aus den Berechnungen der Nettopositionen ausklammert.<sup>44</sup>

Eine weitere Möglichkeit wäre die Deckelung der Nettozahlungen durch eine Obergrenze, wie dies ein Allgemeiner Korrekturmechanismus (AKM) ermöglichen würde. Einen solchen AKM hatte die Europäische Kommission bei der letzten Verhandlungsrunde 2004 vorgeschlagen.<sup>45</sup> Er sollte die Beiträge aller Nettozah-

ler bei einem bestimmten Schwellenwert (gemessen in Prozent des nationalen BNE) kappen. Die Nettopositionen, die diesen Schwellenwert überschreiten, würden danach zum Teil dem Mitgliedstaat zurückerstattet; das Umverteilungsvolumen von Geldern aus dem EU-Budget würde also vorab limitiert.<sup>46</sup>

Für die laufenden Verhandlungen hat die Kommission allerdings auf ihren früheren AKM-Vorschlag verzichtet und stattdessen angeregt, pauschale, für die Laufzeit des Finanzrahmens befristete Rabatte zugunsten Großbritanniens, Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens einzuführen.<sup>47</sup> Eine solche Regelung würde die bestehenden, bis Ende 2013 befristeten Pauschalrabatte<sup>48</sup> in Höhe von jährlich 605 Millionen Euro zugunsten der Niederlande und 150 Millionen Euro zugunsten Schwedens auf andere Mitgliedstaaten ausweiten und dabei zugleich den britischen Sonderrabatt in einen befristeten Pauschalrabatt umwandeln. Unterstützung findet diese Idee aber derzeit weder bei den vorgesehenen Begünstigten der pauschalen Rabatte noch den übrigen Nettozahlern, noch den Nettoempfängern. Die potentiellen Nutznießer sind dagegen, weil die Entlastungen lediglich befristet wären und damit bei jeder nachfolgenden Verhandlungsrunde erneut gegen die Mehrheit der Nettoempfänger im Kreis der Mitgliedstaaten erstritten werden müssten. Hinzu käme, dass für die Bezifferung der Pauschalrabatte keine mathematisch-objektive Berechnungsmethode in den Legislativvorschlägen der Kommission vorgesehen ist, was neben der Fortschreibung der Rabatte auch deren Höhe zum Verhandlungsgegenstand machen würde. Das Problem des Umfangs der Rabatte

**43** Höchst unrealistisch erscheint dagegen die Schlussfolgerung, dass zunächst die Anzahl der Vetospieler verringert werden muss, um die Einfluss- und Blockademöglichkeiten der einzelnen Akteure in den Verhandlungen zu reduzieren. Dies würde für die Finanzverhandlungen implizit die Einführung von Mehrheitsabstimmungen bedeuten. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass ein Mitgliedstaat sich auf eine derartige Verringerung seiner Mitwirkungsmöglichkeiten einlassen würde, zumal Abstimmungsmodalitäten nach Artikel 312 Absatz 2 AEUV nur einstimmig verändert werden können.

**44** Nach Berechnungen der Europäischen Kommission würden die BNE-Beiträge der Mitgliedstaaten allein durch die Einführung der von ihr vorgeschlagenen europäischen Finanztransaktionssteuer bis zum Jahr 2020 um schätzungsweise 54 Milliarden Euro reduziert.

**45** Vgl. Europäische Kommission, *Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems*, KOM(2004) 505 endg., Brüssel, 14.7.2004. Zur konkreten Ausgestaltung des Vorschlags im Einzelnen

siehe Becker, *Der EU-Finanzrahmen 2007–2013* [wie Fn. 25], S. 16–18.

**46** Mit der Einführung eines AKM sollten schließlich alle übrigen noch bestehenden Rabatte und Sonderregelungen zum Ausgleich überbordender Nettopositionen abgelöst werden.

**47** Vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union*, KOM(2011) 510 endg., Brüssel, 29.6.2011. In ihrem Begleitdokument begründet die Kommission diesen Vorschlag damit, dass die befristeten pauschalen Rabatte zugunsten einiger Mitgliedstaaten verständlicher, transparenter und leichter zu handhaben seien als ein Allgemeiner Korrekturmechanismus. Vgl. Europäische Kommission, *Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Finanzierung des EU-Haushalts: Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems*, SEK(2011) 876 endg., Brüssel, 29.6.2011, S. 53ff.

**48** Vgl. »Beschluss des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 163, 23.6.2007, S. 17–21, Art. 2, Abs. 5.

wäre zu lösen, indem man sich auf einen AKM verständigte; viel heikler ist jedoch der Streitpunkt der Befristung. Die größten Schwierigkeiten hierbei bereitet die Sonderrolle, die das Vereinigte Königreich mit seinem 1984 in Fontainebleau gewährten unbefristeten Rabattmechanismus für sich beansprucht. Großbritannien<sup>49</sup> wäre nach den früheren Berechnungen der Europäischen Kommission der größte Verlierer bei der Einführung eines AKM, weil seine Sonderrolle zugunsten der übrigen Nettozahler relativiert würde.<sup>50</sup>

Damit Großbritannien einem Kompromiss über einen AKM zustimmt, müsste im Gegenzug die europäische Agrarpolitik grundlegend umgestaltet werden, was Großbritannien seit einigen Jahrzehnten fordert. Aus britischer Sicht wäre eine deutliche Reduktion der Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe ein angemessener Reformersfolg, der sich innenpolitisch gut verkaufen ließe. Der symbolisch wichtige Einstieg in die nationale Kofinanzierung der Agrardirektzahlungen scheint nicht mehr der entscheidende Punkt zu sein.<sup>51</sup>

Eine nationale Kofinanzierung in der GAP ließe jedoch die Wogen in der französischen Politik hochschlagen. Eine solche Form der »Renationalisierung« in der Agrarpolitik würde in Frankreich parteiüber-

49 Die britische Regierung könnte die Einführung eines unbefristeten AKM in der innenpolitischen Debatte als Fortschreibung ihres Beitragsrabatts darstellen, der lediglich auf einige andere Staaten erweitert worden sei – vorausgesetzt, sie wäre überhaupt zu Verhandlungen über die Rabattfrage bereit. Ein befristeter AKM wäre für Großbritannien hingegen überhaupt nicht verhandelbar.

50 Nach Berechnungen der Kommission aus dem Jahr 2004 hätte sich der britische Rabatt damals um rund die Hälfte verringert. Der neue Vorschlag der Europäischen Kommission für befristete Pauschalrabatte würde bedeuten, dass der britische Rabatt von dem gegenwärtig gedeckelten maximalen Rabattbetrag von 10,5 auf 3,6 Milliarden Euro reduziert werden würde. Diese drastische Verringerung wäre eine Folge des Kommissionsvorschlags, eine neue Eigenmittelquelle in Form einer EU-Steuer einzuführen. Diese würde bewirken, dass die zu rabattierenden nationalen BNE-Abführungen beträchtlich zurückgefahren würden.

51 So hat das House of Lords in seinem Bericht zu den EU-Finanzverhandlungen die Bedeutung der Kofinanzierung bei den Direktzahlungen relativiert – diese seien kein »Allheilmittel« – und der Reduktion der Direktzahlungen untergeordnet. Für den Fall einer solchen umfassenden Reform der ersten Säule der GAP hat das Oberhaus sogar seine Bereitschaft signalisiert, auf den britischen Sonderrabatt zu verzichten. Vgl. House of Lords, *European Union Committee, 13th Report of Session 2010–2011, EU Financial Framework from 2014*, London, 5.4.2011 (HL Paper; 125).

greifend heftige und überaus emotionale Abwehrreaktionen auslösen, die in einer grundsätzlichen Blockade jeglicher Reformbemühungen oder gar der MFR-Verhandlungen enden könnten.<sup>52</sup> Die GAP ist für *la France rurale* und damit die französische Innenpolitik noch immer außerordentlich symbolträchtig. Fundamentale Veränderungen der GAP wie die nationale Kofinanzierung werden sich deshalb gegen Frankreich nicht durchsetzen lassen. Realistischer wären aber kleinere, kaum spürbare Veränderungen ohne großen Symbolwert, die durch neue, zusätzliche Instrumente zur Umschichtung der GAP-Ressourcen ergänzt werden müssten. Ein Ausweg für die französische Regierung könnte darin bestehen, dass die Direktzahlungen der ersten GAP-Säule weiterhin langsam zurückgefahren werden, gleichzeitig und im selben Umfang aber die zweite, kofinanzierte Säule zur ländlichen Entwicklung aufgebaut würde. Paris könnte dann auf die unvermindert hohe Gesamtausstattung der GAP im EU-Budget hinweisen. Zugleich würde ein solches Vorgehen die Modernisierung des Politikfeldes und dessen Anpassung an die politischen Realitäten ermöglichen. Neue Instrumente wären die von Frankreich seit längerem geforderte gemeinschaftliche Absicherung der landwirtschaftlichen Betriebe gegen die Risiken und Volatilitäten der Weltagrarmärkte, und zwar in Form eines europäischen Risikofonds. Auch die von der Kommission vorgebrachte Idee eines *greening*-Faktors<sup>53</sup> in der ersten Säule könnte je nach Ausgestaltung zu einem flexiblen Instrument werden, um die britischen und schwedischen Modernisierungsforderungen mit den französisch-deutschen Stabilisierungsinteressen auszubalancieren.

Neben dem britisch-französischen Ausgleich müsste jedoch auch eine Kompensation für die übrigen Nettoempfänger im Süden und im Osten Europas vorgesehen werden. Diese wäre nur auf dem Feld der europäischen Strukturfonds möglich. Rückständige Regionen in diesen Mitgliedstaaten können auf zwei Wegen mit Mitteln aus dem EU-Budget gefördert werden: erstens

52 Zumindest wären umfangreiche Kompensationen zugunsten Frankreichs und der europäischen Landwirte notwendig, die die Reformgewinne konterkarieren würden.

53 In ihrem Vorschlagspaket plädiert die Europäische Kommission dafür, künftig 30 Prozent der Direktzahlungen als »Ökologisierungszuschlag« oder sogenannte *greening*-Komponente an eine ökologisch nachhaltige Landwirtschaft zu koppeln. Beispiele sind die Landschaftspflege durch ökologische Vorrangflächen, die Vermeidung von Monokulturen durch eine verbesserte Fruchtfolge mit unterschiedlichen Anbaukulturen oder die Erhaltung von Dauergrünland.

durch eine Reduktion der nationalen Kofinanzierungsätze von Fonds, das heißt durch eine Entlastung der nationalen Haushalte, und zweitens durch eine Umschichtung der Förderprioritäten, damit jedoch zu Lasten der Regionen in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten West- und Nordeuropas. Ein solcher Verzicht ist allerdings kaum vorstellbar, weil sich damit zugleich deren Netto-position verschlechtern würde. Mit der Deckelung durch einen AKM wäre diese Verschlechterung zwar begrenzt, doch die innenpolitisch wirksame sogenannte *common pool*-Problematik<sup>54</sup> würde dafür umso stärker aufbrechen. Denn der besondere Charakter der Europäischen Union als Mehrebenensystem mit einem komplexen und intransparenten Haushalt verstärkt den Anreiz, das EU-Budget aufzublähen oder zumindest nicht zu verändern. Danach wächst bei national oder regional verankerten Politikern und Administrationen unweigerlich das Interesse daran, die Mittel für die gemeinschaftlich finanzierten europäischen Ausgabenpolitiken zu erhöhen, wenn der eigene Wahlkreis, die eigene Region oder der eigene Staat absehbar in den Genuss der Transfers kommen wird. Diese Neigung entsteht aus der Asymmetrie zwischen der Finanzierung von und der Begünstigung durch Zahlungen aus diesen gemeinsamen Geldtöpfen.

Darüber hinaus bewirken diese Fehlanreize, dass die nationalen oder regionalen Eigeninteressen das Interesse an einer gemeinsamen Finanzierung europaweiter öffentlicher Güter zunehmend verdrängen.<sup>55</sup> Ein schlagendes Beispiel hierfür ist die Forderung der deutschen Länder, die europäische Kohäsionspolitik unverändert fortzusetzen. Während die deutschen Zahlungen an den EU-Haushalt komplett aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, fließen die Fördergelder aus den europäischen Strukturfonds überwiegend zurück in die Länderhaushalte.<sup>56</sup> Es ist

leicht nachzuvollziehen, dass begünstigte Landesregierungen bestrebt sind, Zuflüsse zu sichern, zu deren Finanzierung sie nicht beitragen müssen. Die Bundesregierung könnte mit Hilfe eines AKM zwar eine Obergrenze für die Verschlechterung der Netto-position ziehen, so dass der Bundeshaushalt weniger betroffen wäre. Dafür hätten aber die Länderbudgets umso mehr mit Einnahmeverlusten kämpfen – und dies vor dem Hintergrund des immensen Spardrucks aufgrund der deutschen und der europäischen Schuldenbremse.

Die Vorbehalte und rechtlichen Probleme erschweren es, die in den EU-Haushalt eingestellten Gelder umzuwidmen und für aktuelle Aufgaben der Krisenbewältigung zu nutzen. Daher rücken andere Ansatzpunkte der europäischen Haushaltspolitik ins Blickfeld. In den Verhandlungen geht es um mehr Effizienz und einen größeren Mehrwert der eingesetzten Fonds. Es gilt, ein Gesamtpaket zu schnüren, mit dem ein Ausgleich zwischen ärmeren und reicheren Mitgliedstaaten und Regionen ausgehandelt werden könnte. Dazu müssten einige Elemente sinnvoll miteinander verbunden werden: Nationale Budgets in den ärmeren Mitgliedstaaten müssten entlastet werden, und zwar in Form reduzierter Kofinanzierungsätze und erleichterter Abrechnungsregelungen. Zugleich müssten EU-Fördergelder zielgenauer und wirksamer eingesetzt werden. Außerdem müssten Wege gefunden werden, Förderprogramme und Ausgabeprioritäten flexibler und schneller zu modifizieren und neuen Gegebenheiten anzupassen.

Das Ziel, mit gleichem Finanzvolumen eine effizientere Förderpolitik zu betreiben, wird jedoch nur zu erreichen sein, wenn die Ergebnisse des Mitteleinsatzes genauer kontrolliert und mit Konditionalitäten versehen werden. Um die EU-Fördermaßnahmen wirkungsvoller zu machen, müssen die Mitgliedstaaten schärferes Monitoring ihrer Programme, peniblere Überwachung der nationalen Implementierung und strengere Evaluierungen und Erfolgskontrollen zulassen. Diese zum Teil stark administrativ-technischen Fragen werden nicht in den eigentlichen MFR-Verhandlungen, sondern den Unterredungen über die neuen Strukturfondsverordnungen diskutiert werden. In einer solchen Strategie müssen die beiden formal getrennten Verhandlungsprozesse noch enger untereinander abgestimmt werden. Fachfragen der Strukturfondsförderung sind dieser Strategie unterzuordnen. Die Bundesregierung sollte prüfen, wie die Kompensation der Bundesländer über den innerdeutschen Finanzausgleich und Förderpolitiken erfolgen könnte

<sup>54</sup> Vgl. Friedrich Heinemann, »Das *common pool*-Problem in der EU-Finanzverfassung«, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 4 (2006) 2, S. 188–213.

<sup>55</sup> Heinemann weist zudem nach, dass die Erweiterung der EU das *common pool*-Problem zusätzlich verschärft hat. Vgl. ebd., S. 197.

<sup>56</sup> Der Bund verfügt derzeit über zwei eigene Programme, die aus den EU-Strukturfonds gespeist werden: ein ESF-Programm mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro und ein EFRE-Programm zur Finanzierung des Bundesverkehrswegeplans mit einem Volumen von 1,5 Milliarden Euro. Von den rund 26,4 Milliarden Euro, die Deutschland aus den europäischen Strukturfonds in der Förderperiode 2007–2013 zustehen, fließen also nur 5 Milliarden oder 19% zurück in den Bundeshaushalt.

und wie sich diese Lösung im europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht absichern ließe.

Es liegt jedoch auch an einem doppelten Missverhältnis<sup>57</sup>, dass die Beteiligten an altbekannten und eingespielten Verfahrensschritten festhalten und es vermeiden, grundlegende Veränderungen und umfassende Reformen anzugehen:

Erstens scheinen sich die potentiellen Vorteile einer strukturellen Veränderung des europäischen Haushalts- und Finanzsystems allenfalls langfristig einzustellen. Die vorhersehbaren Nachteile, das heißt neue Verteilungskonflikte in der EU oder sogar eine verspätete Einigung auf einen neuen Haushaltskompromiss, werden sich allerdings unmittelbar in den Verhandlungen bemerkbar machen.

Zweitens sind das Interesse an einer umfassenden Reform und die Durchsetzungsmöglichkeiten ungleich verteilt. In erster Linie wären es die EU und ihre Organe (insbesondere die Europäische Kommission), die gestärkt würden, wenn die EU mehr haushaltspolitische Autonomie erhielte, das EU-Budget erhöht würde oder die Ausgabenpolitiken reformiert würden. Dagegen müssten die Mitgliedstaaten auf weitere nationalstaatliche Souveränitätsrechte und innerstaatliche haushaltspolitische Gestaltungsspielräume verzichten. Gerade die Mitgliedstaaten aber sind es, die über eine solche Stärkung der europäischen Institutionen und Einbußen an eigenen Zuständigkeiten entscheiden.

Im Kreis der Mitgliedstaaten (und vor allem bei den Staats- und Regierungschefs, die sich in oder kurz vor einer Wahlauseinandersetzung befinden) hält sich naturgemäß das Interesse in Grenzen, Kompetenzen und Spielräume zugunsten der Europäischen Union und ihrer Organe abzugeben. Erschwerend kommt hinzu, dass heftige Verteilungskonflikte während der Verhandlungen die Regel sind und sofort politische Reformkosten anfallen, während Integrationsgewinne bestenfalls in ferner Zukunft zu erhoffen sind und ihre Verteilung zudem nicht zu beziffern ist.

Deshalb ist es auch wenig wahrscheinlich, dass die Ausgabenprioritäten des EU-Budgets grundsätzlich neu definiert werden, wie es Kritiker immer wieder fordern, und sich fortan auf Ausgaben für Bildung, Innovation, Forschung, Außengrenzschutz oder Verteidigung richten, also solche, die einen europäischen Mehrwert versprechen. In der verfahrenen

<sup>57</sup> Vgl. auch Gerard Alexander, »Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation«, in: *Journal of Theoretical Politics*, 13 (2001) 3, S. 249–270 (254f).

Verhandlungssituation mit gegenseitigen Blockaden und Kompensationserwartungen ist eine substantielle Umschichtung der Ressourcen weg von den beiden größten Ausgabenblöcken GAP und Kohäsion kaum zu erreichen. Unrealistisch sind auch die Vorschläge<sup>58</sup>, das EU-Budget aufzuspalten oder durch einen parallelen Investitionshaushalt zu ergänzen. Die Absicht hinter diesen Ideen folgt der politikwissenschaftlichen Erkenntnis, dass im Zuge solcher sogenannter *layering*-Prozesse<sup>59</sup>, also der Etablierung neuer, paralleler Konstruktionen, die bestehenden und reformbedürftigen Strukturen langsam und langfristig überschrieben und abgelöst werden. Allerdings erscheint es kaum vorstellbar, dass im Verlauf der MFR-Verhandlungen eine Entscheidung über den Einstieg in eine parallele Ordnung möglich sein sollte, wenn dieser Reformpfad selbst in dem von Umverteilungsfragen unbelasteten Haushaltsreview-Prozess 2008–2010 versperrt blieb.<sup>60</sup>

Gangbarer erscheint derzeit der Weg unauffälliger, gradueller, langsamer und auf Dauer angelegter Reformen innerhalb der bestehenden europäischen Ausgabeprioritäten.<sup>61</sup> Schon 2005 hat die Europäische Kommission diesen Ausweg aus der Reformblockade gewählt. Der erste Schritt bestand darin, die Ressourcenausstattung der GAP und der Kohäsionspolitik behutsam zu verringern und damit sozusagen eine »Subventionsentwöhnung« einzuleiten. In einem zweiten, parallelen Schritt wurden die Politiken auf neue Förderziele ausgerichtet, die inhaltlichen Schwerpunkte der Agrar- und der Kohäsionspolitik also längerfristig verschoben.<sup>62</sup> Die Rubriken werden

<sup>58</sup> So Charles B. Blankart/Gerrit B. Koester, »Stillstand trotz Reform – die politische Ökonomie des EU-Haushalts von Rom bis Lissabon«, in: Kai A. Konrad/Tim Lohse (Hg.), *Einnahmen- und Steuerpolitik in Europa: Herausforderungen und Chancen*, Frankfurt/Main 2009, S. 13–46; Susanne Neheider/Indhira Santos, »Reframing the EU Budget. Decision-Making Process«, in: *Journal of Common Market Studies*, 49 (2011) 3, S. 631–651.

<sup>59</sup> Vgl. Streeck/Thelen, »Introduction« [wie Fn. 39], S. 22f.

<sup>60</sup> Neben den verteilungspolitischen Streitpunkten zwischen den Mitgliedstaaten wäre es ohnehin fraglich, ob die EU-Organe einen Neuaufbau von Strukturen und Institutionen unterstützen würden. Bei einem solchen Versuch der Etablierung reformierter Strukturen neben der bestehenden Ordnung liefe das EP Gefahr, seine mühevoll erstrittenen haushaltspolitischen Mitwirkungsrechte einzubüßen.

<sup>61</sup> Ebbinghaus bezeichnet einen solchen langfristigen Prozess als »development pathway«. Bernhard Ebbinghaus, *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*, München: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2005 (MPIfG Discussion Paper; 05/2).

<sup>62</sup> Nach Streeck und Thelen ließe sich ein solcher Prozess als »institutional conversion« klassifizieren, das heißt bestehen-

zwar unter derselben Überschrift fortgeführt, jedoch zur Finanzierung neuer Politiken genutzt. Die Haushaltsrubriken bleiben formell unangetastet und ihre Symbolik bleibt erhalten. Der Inhalt der Politiken aber verändert sich peu à peu und wird schrittweise umorientiert. Erst am Ende des Reformprozesses und der finanziellen »Entwöhnung« kann schließlich die Neudefinition der Politiken stehen. Diese wird dann aber kaum mehr als grundsätzliche Richtungsentscheidung verstanden werden. Das Risiko der Blockade wird also auf die Dauer immer weiter minimiert.

Ein solcher bedächtig gesteuerter Prozess entspricht auch der traditionellen Skepsis politischer Institutionen und Administrationen gegenüber grundlegenden und tiefgreifenden Reformen. Bereits Niklas Luhmann hat auf diese »konservative(n) Züge« von Verwaltungen als bedeutendes Hemmnis weitreichender Veränderungen hingewiesen.<sup>63</sup> Hinzu kommt das Interesse von Administrationen, die eigene Bedeutung durch üppige Ressourcenausstattung zu beweisen oder gar zu erhöhen. Verwaltungen kämpfen um »ihre« Budgets und versuchen Kürzungen zu verhindern. Dieses Verhaltensmuster ist nicht nur bei der Europäischen Kommission und ihren Dienststellen zu beobachten, sondern ebenso bei den mitgliedstaatlichen Verwaltungen. Auch innerhalb der nationalen Administrationen zeigen sich bei den europäischen Finanzverhandlungen regelmäßig die gleichen Verteilungskonflikte, die auch die Positionsbestimmung innerhalb der Europäischen Kommission beeinflussen. Bei der Abstimmung der eigenen mitgliedstaatlichen Verhandlungsposition bemühen sich alle nationalen Ressorts um eine möglichst hohe Finanzausstattung der europäischen Budgetrubrik für den eigenen Politikbereich, um in der Folge als potentiell Begünstigte europäische Fördergelder abrufen zu können.

de Institutionen »are redirected to new goals, functions or purposes«. Streeck/Thelen, »Introduction« [wie Fn. 39], S. 26.  
**63** »So kommt es leicht dazu, daß Systeme an inadäquat gewordenen Programmen kleben, überholte Zwecke verfolgen oder auf Zeichen reagieren, die in der Umwelt ihren alten Sinn längst verloren haben. Programme müßten im Grunde im Hinblick auf ihre Funktion laufend überwacht werden, um sicherzustellen, daß sie noch stimmen. Eine solche Programmüberwachung und Programmänderung stößt jedoch auf gewisse Schwierigkeiten, die sich aus der Eigenart des programmierten Entscheidungsganges ergeben und nicht leicht zu überwinden sind. Dadurch kommen konservative Züge in die Verwaltung.« Niklas Luhmann, *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, 3. Aufl., Opladen 1983, S. 133.

All dies spricht dafür, dass der Status quo weiterhin dominiert und dass die Akteure an den bestehenden Strukturen und Ausgabeprioritäten festhalten. Dennoch sind Kommission und Mitgliedstaaten in begrenztem Umfang zu schnellem und flexiblem Handeln in der Lage. Das haben sie schon einige Male bewiesen, zum Beispiel als sie rasch die Kofinanzierungssätze bei Strukturfonds in Griechenland reduzierten oder die kurzfristige Anpassung der rechtlichen Grundlagen für die Nutzung der EU-Strukturfonds in Regionen ermöglichten, die von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen sind. Sinnvoll wäre weiterhin, Umschichtungen und Übertragungen ungenutzter Gelder von einem Haushaltsjahr auf das nachfolgende zu erleichtern. Auch dadurch ließen sich die Handlungsoptionen der EU erweitern und die Reaktionsgeschwindigkeit der Mitgliedstaaten erhöhen.

Der langsame funktionale Wandel ließe sich zusätzlich absichern, indem die Förderpolitiken mit den europäischen klima- und energiepolitischen Zielen verknüpft werden, beispielsweise durch die Fixierung der *greening*-Komponente bei den Direktzahlungen in der GAP oder die verbindliche Vorgabe von Förderzielen bei den Strukturfonds.<sup>64</sup> Besonders wichtig wäre auch, die Förderprogramme der künftigen Kohäsions- und Agrarpolitik auf die Europa-2020-Strategie und die übergreifenden wirtschaftspolitischen Ziele zur Steigerung der gemeinschaftlichen und mitgliedstaatlichen Wettbewerbsfähigkeit zu konzentrieren.<sup>65</sup> Dazu gehört zweifellos die enge, institutionell in den neuen rechtlichen Verordnungsgrundlagen abgesicherte

**64** Der eigentliche politische Wert liegt darin, dass überhaupt ein Einstieg in die Neudefinition der Förderziele erfolgt. Die tatsächliche *greening*-Komponente in der ersten Säule der GAP dürfte aber begrenzt bleiben und bei der Umsetzung während der Förderperiode womöglich weiter aufgeweicht werden. Ähnliches ist auch in der EU-Strukturpolitik zu erwarten, wenn die Strukturfonds auf die Europa-2020-Strategie ausgerichtet werden. Auch hier werden die reformierten Förderprioritäten mehrdeutig formuliert.  
**65** Diesem Ziel dienen die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Zusammenfassung der Rechtsgrundlagen der mehrjährigen Förderprogramme in einem gemeinsamen europäischen Rechtsrahmen und die aufeinander abgestimmte strategische Ausrichtung aller Fonds. Siehe Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Wesentliche Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) 2014 bis 2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds*, SWD(2012) 61 endg., Teil I und II, Brüssel, 14.3.2012.



Verklammerung mit den bestehenden Förderpolitiken und den neuen, aus den Lehren der aktuellen Eurokrise abgeleiteten Reformzielen und -instrumenten.<sup>66</sup> Ein Leitmotiv könnte sein, den MFR zur wirtschaftspolitischen Reaktion und Steuerung zu nutzen. Darüber hinaus muss dieser langsame Reformprozess durch Anreize und Absicherungen in Form positiver, sich selbst verstärkenden Mechanismen gefestigt werden, damit er nicht abreißt, sondern im Gegenteil einen alternativen, irreversiblen Reformpfad eröffnet.<sup>67</sup>

## Die Wirtschaftskrise als Impuls zum Pfadwechsel

Weitaus seltener wird ein institutioneller Wandel durch einen kompletten Wechsel des eingeschlagenen Politikpfades herbeigeführt, das heißt eine Zäsur und die Revision der ursprünglichen Richtungsentscheidung.<sup>68</sup> Wegen der absehbar hohen Veränderungskosten wird ein solcher Pfadwechsel meist nur mit Hilfe eines exogenen Schocks ausgelöst werden können. Gerade bei komplexen Systemen gilt Niklas Luhmanns These, dass »Programme im allgemeinen nicht rechtzeitig geändert werden, sondern erst, wenn sich eine spürbare Krise abzeichnet«<sup>69</sup>: eine Krise oder ein einzelnes, exogenes Ereignis also, das die Grenzen des bestehenden Systems deutlich macht, die politischen Kosten für das Festhalten an bestehenden Strukturen in die Höhe schnellen lässt oder neue Anreize offenbart, die eine Veränderung dieser Strukturen gewinnbringender erscheinen lässt.

Die gegenwärtige Wirtschafts-, Verschuldungs- und Finanzkrise in der Europäischen Union, häufig als schwerste und weitreichendste ökonomische, institutionelle und politische Krise seit Beginn des Integrationsprozesses bezeichnet, könnte ein solcher exogener Schock oder Veränderungsimpuls sein – zumal die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU zeitgleich zu den Reaktionen

<sup>66</sup> Die Förderziele der europäischen Strukturpolitik wurden bereits mit dem letzten Finanzrahmen auf die Ziele der Lissabon-Strategie ausgerichtet. Vgl. Peter Becker, *Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2009 (SWP-Studie 5/2009).

<sup>67</sup> »In such a process, moves in a particular direction can be self-reinforcing, making it increasingly difficult over time to reverse course.« Pierson, *Politics in Time* [wie Fn. 40], S. 149.

<sup>68</sup> Siehe hierzu auch Michael Howlett, »Process Sequencing Policy Dynamics: beyond Homeostasis and Path Dependency«, in: *Journal of Public Policy*, 29 (2009) 3, S. 241–262.

<sup>69</sup> Luhmann, *Politische Planung* [wie Fn. 63], S. 133.

auf diese Krise in der Eurozone geführt werden. Allerdings verlaufen die Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse derzeit noch parallel und nahezu unverbunden. Allenfalls wird die Krise dazu benutzt, um traditionelle Forderungen nach erhöhten Zahlungen aus dem oder verringerten nationalen Zahlungen an das EU-Budget zu untermauern. Zwar proklamiert die letzte Verhandlungsbox der dänischen Präsidentschaft, der nächste mehrjährige Finanzrahmen müsse sicherstellen, »dass der Haushaltsplan der Europäischen Union daraufhin ausgerichtet wird, Europa aus der Krise zu führen«.<sup>70</sup> Dennoch dient die Krise während der Finanzverhandlungen in erster Linie als Legitimationskulisse und Bestandteil der bekannten Argumentationsmuster. Die Nettozahler behaupten, neben den nationalen Haushaltskonsolidierungen müssten wegen der Krise parallele europäische Sparbemühungen stattfinden. Die Nettoempfänger argumentieren, gerade die Krise erfordere eine erhöhte und deutlich sichtbare europäische Solidarität in Form von EU-Fördergeldern.

Allerdings muss festgehalten werden, dass das EU-Budget und die bestehenden europäischen Förderpolitiken es kaum erlauben, angemessen, zügig und problemorientiert auf die Krise in der Eurozone und in einzelnen Mitgliedstaaten zu reagieren. Das Volumen des EU-Haushalts ist offenkundig zu gering, um als konjunkturpolitisches Kriseninstrument zu taugen. Hinzu kommt, dass die Festlegung der Ausgabenprioritäten mit Hilfe des mehrjährigen Finanzrahmens ja gerade verhindern soll, dass Mittel schnell und flexibel umgeschichtet werden. In einer Krise wäre aber genau dies nötig.

Es besteht ein offensichtlicher Widerspruch zwischen den Herausforderungen der Wirtschafts- und Finanzkrise und der derzeitigen Funktion des Gemeinschaftshaushalts. Der Haushalt der EU verfolgt andere Aufgaben als nationale Budgets. Im Mittelpunkt steht die Finanzierung mehrjähriger Förder- und vorrangig langfristiger Entwicklungsprogramme. Rasche und flexible Reaktionen, wie vor allem in Krisenzeiten gefragt, sind nicht vorgesehen. Die komplexen und konfliktreichen Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU bedeuten für alle Akteure hohen administrativen Aufwand und häufig auch politische Kosten. Als besonderer Nutzen des Finanzrahmens im Vergleich mit den jährlichen EU-Haushalten dagegen sind finanzielle und mittelfristige

<sup>70</sup> Rat der Europäischen Union, *Mehrjähriger Finanzrahmen (2014–2020)* [wie Fn. 4].

Vorhersehbarkeit, politische und rechtliche Verbindlichkeit und die besondere Stabilität des einmal gefundenen Konsenses zu verbuchen. Diese Vorteile sind den Lehren zu verdanken, die die EU 1988 erstmals mit dem Delors-1-Finanzpaket aus den Haushaltskrisen der achtziger Jahre gezogen hatte. Seit damals wurde der Haushalt weitgehend von den politisch-institutionellen Konflikten zwischen den Unionsorganen abgekoppelt und damit geschützt. Auf diese Weise wurde gewährleistet, dass die Union grundsätzlich handlungsfähig blieb. Dieser besondere Mehrwert des derzeitigen Haushaltssystems wäre in Frage gestellt, wenn das EU-Budget künftig zur kurzfristigen und flexiblen Reaktion auf Krisen genutzt werden würde.

Auch wegen dieser prinzipiellen Erwägungen lassen sich die Mittelbindungen in den Ausgabenpolitiken keineswegs so problemlos anpassen wie gefordert. Seit Beginn des Jahres 2012 wird im Zuge der Diskussion über zusätzliche Wachstumsimpulse auch darüber gestritten, ob EU-Gelder aus den EU-Strukturfonds übertragen werden sollen. In einem gemeinsamen Brief an den Präsidenten des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, hatten die Bundeskanzlerin und der damalige französische Staatspräsident Sarkozy bereits im Sommer 2011 vorgeschlagen, nicht abgerufene Strukturfonds-Fördermittel zielgerichtet zu verwenden, um Wachstum zu fördern und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Die Bundesregierung hat wiederholt verlangt, ungenutzte Fördermittel aus den EU-Strukturfonds, die noch keinen konkreten Projekten zugeordnet seien, zugunsten der europäischen Krisenländer umzulenken. EU-Kommissar Johannes Hahn, zuständig für europäische Regionalpolitik und Strukturfonds, reagierte schließlich im Januar 2012 mit dem Hinweis, dass es kaum Strukturfondsgelder gebe, die noch nicht verplant seien oder deren Projektbindung zu verfallen drohe.<sup>71</sup> Auch die Aufnahme dieser Idee in den »Pakt für Wachstum und Beschäftigung«, der vom Europäischen Rat am 28./29. Juni 2012 verabschiedet wurde, hat vornehmlich symbolischen Wert.<sup>72</sup> Wirkliche Hilfe bestünde ohnehin

<sup>71</sup> Hahn nannte die Summe von 30 Millionen Euro nicht genutzter Mittel aus den Jahren 2010 und 2011. Siehe »Für Merks Pläne ist kein Geld da«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27.1.2012.

<sup>72</sup> Hahn bekräftigte seine Skepsis in einem Interview mit der Zeitung *Die Welt* am 21.6.2012: »Es gibt keine Gelder, die irgendwo herumliegen und einfach woanders eingesetzt werden könnten.« Die Formulierung des EU-Wachstumpaktes ist aus diesem Grund auch erkennbar vage: »Die Mitgliedstaaten haben auch die Möglichkeit, innerhalb ihres

nur darin, noch nicht verplante und zugeordnete europäische Fördergelder umzudirigieren. Dies hieße, dass zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssten, indem Gelder von reicheren Mitgliedstaaten auf Krisenländer umgeschichtet werden. Das könnte nur im Einverständnis und in Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den Regionen geschehen, denn die bislang begünstigten Regionen müssten freiwillig zugunsten anderer Regionen auf die ihnen bereits zugesagten Fördergelder verzichten. Festzuhalten bleibt, dass das EU-Budget derzeit kein wirksames Instrument zur europäischen Krisenreaktion ist.<sup>73</sup>

Dennoch wäre es hilfreich, die laufenden Haushaltsverhandlungen mit den neuen Instrumenten zur weiteren Stabilisierung der Eurozone zu verknüpfen. Das könnte neue Impulse für die Veränderung des europäischen Haushalts- und Finanzsystems setzen. Hier ginge es gewiss nicht um eine kurzfristige und unmittelbar wirksame Krisenreaktion, sondern vielmehr um einen Anstoß für einen grundlegenden Wandel und eine funktionale Neuausrichtung des EU-Haushalts.

Die europäischen Fördergelder sollten vor allem dazu genutzt werden, Wirtschaftswachstum zu erzeugen und die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, ohne die Flexibilität der nationalen und regionalen Förderschwerpunkte übermäßig einzuschränken. Daneben sollten konkrete Verbindungen mit den neuen Instrumenten wirtschaftspolitischer Steuerung im Rahmen des Europäischen Semesters zur engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU hergestellt werden.

Vieles spricht dafür, dass die Ursache der gegenwärtigen Schuldenkrise in der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit einiger Mitgliedstaaten der Eurozone liegt,

nationalen Haushaltsrahmens nach den geltenden Vorschriften und in Zusammenarbeit mit der Kommission Umschichtungen in Erwägung zu ziehen.«

<sup>73</sup> Es war der MacDougall-Bericht aus dem Jahr 1977, der einen ersten, sehr frühen Hinweis auf die Konsequenzen einer gemeinsamen Währung für die wirtschaftspolitischen Steuerungskapazitäten mit Hilfe des Gemeinschaftshaushalts geliefert hat. Die Experten schlugen damals vor, den gemeinschaftlichen Währungsraum mit einem deutlich erhöhten Gemeinschaftshaushalt zu ergänzen. Auch heute werden wieder vereinzelt Stimmen laut, die einen EU-Haushalt mit einem Volumen von bis zu 10% des EU-BNE verlangen, so etwa Othmar Karas MdEP (ÖVP), einer der Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments, vgl. Karas: *Die EU braucht Eigenmittel*, Pressemitteilung, 25.5.2011, <<http://www.othmar-karas.at/de/presseaussendungen.php?id=787&jahr=2011>>.

eine ungleichgewichtige Handelsbilanz die Folge war und diese wiederum die Verschuldung der öffentlichen Haushalte mitbewirkte. Wenn diese These richtig ist, könnte mit Hilfe des EU-Budgets ein Instrument etabliert werden, um diese Ungleichgewichte durch innergemeinschaftliche Transfers auszubalancieren. Es scheint sinnvoll, die Auszahlung von Geldern aus dem Europäischen Kohäsionsfonds nicht mehr an den nationalen Wohlstand zu binden, sondern an die Ergebnisse der Überprüfung makroökonomischer Ungleichgewichte.<sup>74</sup> Für Mitgliedstaaten, in denen diese zu beobachten sind, würde die Kommission daraufhin Empfehlungen formulieren, wie sich die Diskrepanzen beseitigen ließen und die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern wäre.<sup>75</sup> Nicht der Pro-Kopf-Wohlstand bliebe demzufolge Maßstab für Förderfähigkeit und Verteilung der Kohäsionsfondsgelder, sondern die Bedrohung durch makroökonomische Ungleichgewichte. Mit diesem veränderten Blick auf die Bezugsberechtigung würden Mitgliedstaaten und Kommission auch neue Rollen und Handlungsspielräume erhalten. Die Europäische Kommission würde maßgeblich auch über den Einsatz der europäischen Fördergelder aus dem EU-Haushalt in den betroffenen Mitgliedstaaten mitbestimmen, eben indem sie diese auf Ungleichgewichte überprüft, Vorschläge zu Korrektur- und Präventionsmaßnahmen unterbreitet und Berichte verfasst, in denen sie deren Erfolg taxiert. Eine solche Verknüpfung sollte allerdings weniger als Sanktionsmechanismus ausgestaltet werden, sondern vielmehr die Mitgliedstaaten dazu bewegen, die Defizitkriterien einzuhalten und sich den Wettbewerbsindikatoren des *scoreboard* anzunähern. Auch eine solche institutionelle Verbindung kohäsionspolitischer Konditionierungen einerseits mit der Anreizwirkung der EU-Fördergelder und der präventiven Wirkung der neuen *economic governance*-Strukturen andererseits lässt sich nur im Zuge der Verhandlungen

über die Verordnungstexte zu den europäischen Förderinstrumenten schaffen.

Dennoch wäre diese Neuausrichtung der erste Schritt und eine Abkehr von den eingeschliffenen informellen Gesetzmäßigkeiten der Verhandlungen über europäische MFR-Pakete. Die Kompensationsfunktion der Zahlungen aus dem EU-Budget würde an Bedeutung verlieren und auch die Orientierung auf den nationalen Nettosaldo würde relativiert. Die politische Rationalität des Haushalts und der Verhandlungen würde nicht mehr dadurch bestimmt, dass Staaten sich ihr Ja zu großen europäischen Integrationsprojekten mit Fördergeldern bezahlen lassen und Umverteilung einfordern. Leitlinie wäre nun stattdessen der gemeinschaftliche wirtschaftspolitische Steuerungs- und Anpassungsbedarf. Das Budget der Europäischen Union würde sich Stück für Stück zu einem kleinen, aber dennoch zweckmäßigen Instrument weiterentwickeln, mit dem sich wirtschaftspolitische Impulse setzen lassen.

74 »Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Nr. 1176/2011 vom 16. November 2011«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 306, 23.11.2011, S. 25–32.

75 Im Zuge des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte hat die Europäische Kommission ihren ersten Frühwarnbericht veröffentlicht. Darin analysiert und bewertet sie die innereuropäischen Leistungsbilanz-Ungleichgewichte mit Hilfe eines Satzes von Indikatoren (*scoreboard*). European Commission, *Alert Mechanism Report. Report Prepared in Accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the Prevention and Correction of Macro-economic Imbalances*, COM(2012) 68 fin., Brüssel, 14.2.2012.

## Ausblick

Der Impuls der schweren Krise in der Eurozone scheint inzwischen stark genug zu sein, dass vorbehaltlos über die Geburtsfehler der Gemeinschaftswährung gesprochen und dabei auch die Möglichkeit eines Finanzausgleichs in der Eurozone diskutiert werden kann.<sup>76</sup> Wenn die Option einer begrenzten europäischen Transferunion nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen, sondern mittel- bis langfristig denkbar wird, dann geht es heute darum, zu Beginn dieses neuen europäischen wirtschafts-, währungs- und haushaltspolitischen Entwicklungspfades frühzeitig die Weichen zu stellen. Im Zuge einer solchen Debatte werden folgende Fragen zu beantworten sein:

- ▶ Sollen innergemeinschaftliche Hilfen erst nach Eintritt einer schweren, integrationsgefährdenden Verschuldungs- und Wirtschaftskrise und in nahezu unbegrenztem Umfang (wie im Rahmen des ESM) zur Verfügung gestellt werden? Oder sollen Transfers präventiv und gekoppelt an Strukturreformen mit einer vorab vereinbarten Obergrenze des Umverteilungsvolumens im Rahmen eines europäischen Finanzausgleichssystems vorgesehen werden?
- ▶ Wer kann und soll in den Genuss eines Finanzausgleichs kommen; alle Mitglieder der EU oder nur Eurozonenstaaten?
- ▶ An welche Kriterien oder Bedingungen sollen die innereuropäischen Transfers geknüpft sein?

Während der Krise folgte die deutsche Europapolitik bislang dem Grundsatz der »konditionierten Hilfe zur Selbsthilfe«. Die Bundesregierung machte also ihre Zustimmung zu den Hilfspaketen und zum dauerhaften ESM davon abhängig, dass die Nehmerstaaten glaubwürdig gelobten, Strukturreformen in Gang zu setzen. Mit dem Fiskalpakt wurde diese Selbstver-

pflichtung der Krisenländer völkerrechtlich verbindlich und vor dem EuGH einklagbar abgesichert. Übertragen auf einen langfristigen Umbau der europäischen Finanz- und Haushaltsverfassung würde diese Strategie Folgendes bedeuten: Nur derjenige Mitgliedstaat wäre berechtigt, in den Genuss von Transfers innerhalb der EU (oder der Eurozone) zu kommen, der verbindlich erklärt, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen und Strukturreformen auszuführen, um seine Wachstumsschwäche zu bekämpfen und die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Mit einer solchen institutionellen Kopplung von Strukturreformen und Finanztransfers könnte das Gesamtvolumen von Transferleistungen vorab beschränkt und deren wirksame Verwendung gewährleistet werden. Dies wäre der Einstieg in einen innergemeinschaftlichen Finanzausgleichsmechanismus, dessen Volumen begrenzt bliebe und der sich durch die Verknüpfung mit den neuen wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrumenten der Union auszeichnete.

In jedem Fall muss vermieden werden, dass die Krise und die Finanzverhandlungen für desintegrative Impulse instrumentalisiert werden. Das Ziel des langsamen institutionellen Wandels kann nicht in der Rückverlagerung von Politiken durch langsames finanzielles Austrocknen liegen. Vielmehr sollte die aktuelle Krise dafür genutzt werden, um langfristig die gemeinschaftliche Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzpolitik zu integrieren. In ferner Zukunft abzeichnen könnte sich dann das Idealbild einer wirklichen föderalen Finanzverfassung einer politischen Union, wie sie der damalige europapolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Gero Pfennig, bereits 1986 gefordert hatte.<sup>77</sup> Sie besäße eigene Einnahmehoheit, könnte europäische Steuern erheben und verfügte über separate europäische und mitgliedstaatliche Haushalte sowie einen europäischen vertikalen Finanzausgleich.

<sup>76</sup> So berichtete Klaus-Dieter Frankenberger über eine Äußerung des Bundestagsabgeordneten Rainer Stinner, »dass es – trotz gegenteiliger Stimmung in der deutschen Bevölkerung und entgegen der offiziellen Haltung der Bundesregierung – in Zukunft eine Transferunion geben werde ...«. Siehe Klaus-Dieter Frankenberger, »Wessen Werte für Europa?«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.3.2012. Ähnlich auch Thieß Petersen, *Stabilität hat ihren Preis*, Gütersloh/München, März 2012 (spotlight europe; 2012/02), und Nicolaus Heinen, *Transferunion Europa. Wie groß, wie stark, wie teuer?*, Frankfurt/Main: Deutsche Bank Research, 28.6.2011 (Beiträge zur europäischen Integration, EU-Monitor 81).

<sup>77</sup> Pfennig, »Eine neue Finanzverfassung für die EG« [wie Fn. 19].

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKM	Allgemeiner Korrekturmechanismus
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GD	Generaldirektion
GSR	Gemeinsamer strategischer Rahmen
KF	Kohäsionsfonds
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
ÖVP	Österreichische Volkspartei