

Haushaltspolitik

Ole Funke / Jan Seifert

Krisen wirken wie ein Brennglas, indem sie Licht auf ungelöste Probleme und offene Fragen werfen. Die EU-Haushaltspolitik hat sich im Jahr 2008/2009 der Bekämpfung von drei großen Krisen zugewandt: Der Nahrungsmittel-, der Klima- und der Wirtschafts- und Finanzkrise. Wer sich ein Bild machen möchte von ungeklärten Grundsatzfragen zur Rolle des EU-Haushalts als Instrument gemeinschaftlicher Politik, für den bietet das vergangene Jahr umfangreiches Anschauungsmaterial.

Die EU-Haushaltspolitik bewegt sich im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 und damit in einem engen Finanzkorsett, dem eine fast zweijährige konfliktreiche Kompromissfindung auf höchster politischer Ebene vorausging. Gleichzeitig ist dieser Finanzrahmen mit der nun dritten Revision im dritten Jahr seines Bestehens so häufig wie nie zuvor in Zweifel gezogen worden. Dies kann mit der Notwendigkeit begründet werden, auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu müssen. Es kann aber auch Ausdruck einer grundsätzlichen Unzufriedenheit bestimmter Akteure mit dem Finanzrahmen und seinen Möglichkeiten sein. In jedem Fall sind die Revisionen des Finanzrahmens Ergebnis des Einsatzes politischen Kapitals maßgeblicher Akteure.

Nahrungsmittel- und Klimakrise – Die Rolle der EU als Global Player

Die Nahrungsmittelfazilität: Im Juni 2008 billigte der Europäische Rat das Vorhaben der Kommission, einen neuen Fonds zugunsten der Entwicklungsländer in Reaktion auf die rapide gestiegenen Nahrungsmittelpreise aufzulegen.¹ Ohne einen Umfang festzulegen, machte der Rat die Vorgabe, diesen Fonds im Rahmen des geltenden Finanztableaus zu finanzieren. Auf dem G8-Gipfel am 7. Juli 2008 sagte Kommissionspräsident Barroso einen Gemeinschaftsbeitrag von 1 Mrd. Euro zu.² Erst gegen Ende des Jahres gelang Rat und Parlament eine Einigung auf die Finanzierung des Betrags. Ursprünglich hatte die Kommission vorgeschlagen, die Fazilität aus Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) zu finanzieren. Während gestiegene Weltmarktpreise Entwicklungsländer vor große Probleme stellten, führten sie in Europa automatisch dazu, dass weniger Stützungskäufe auf den Agrarmärkten erforderlich wurden. Die in der Folge automatisch freiwerdenden Mittel sollten daher für die Entwicklungsländer verwandt werden. Parlament und Rat lehnten diesen Vorschlag ab. Hintergrund war zum einen die grundsätzliche Ablehnung der Umwidmung nicht-verwendeter Mittel durch die Nettozahler des EU-Haushalts und zum anderen die Befürchtung, nicht verwendete Gelder des Agrarhaushalts

Der Artikel gibt die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

1 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 19./20. Juni 2008, Ziffer 32, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf.

2 José Manuel Barroso: Opening remarks of President Barroso at the G8 Summit Press Conference, Hokkaido, 7.7.2008.

würden zukünftig zur allgemeinen Verfügungsmasse für andere Finanzierungsaufgaben. Zudem handelt es sich bei der Nahrungsmittelfazilität um ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Die Verortung in Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau hätte zwar eine Revision des Finanzrahmens unnötig gemacht, gleichzeitig aber einen Präzedenzfall für die sachfremde Zuweisung von Instrumenten innerhalb des Finanzrahmens darstellen können. Die Zuweisung des Instruments in die Rubrik 4 („Die EU als globaler Akteur“) bedeutete gleichzeitig, die Mittel aus einer Rubrik mit sehr begrenzten Spielräumen finanzieren zu müssen, da der Rat zuvor eine generelle Anhebung der Obergrenze dieser Rubrik abgelehnt hatte. Das am 24. November 2008 zwischen Parlament und Rat gefundene Finanzierungsmodell stellt einen Kompromiss dar zwischen der Mobilisierung bisher nicht zugewiesener Mittel und einer Änderung der Finanziellen Vorausschau in geringem Umfang (Aufstockung der Soforthilfereserve).

Finanzierung der Nahrungsmittelfazilität in Mio. Euro				
	2008	2009	2010	Summe
Stabilitätsinstrument		70	170	240
Flexibilitätsinstrument		420		420
Soforthilfereserve	260	80		340

Hierdurch wurde der Spielraum in Rubrik 4 zusätzlich stark beschränkt, was die Finanzierung weiterer unvorhergesehener Herausforderungen (beispielsweise zugesagte Mittel für den Wiederaufbau in Georgien) deutlich erschwerte und den Handlungsspielraum weiter einschränkte.

Die Finanzierung des internationalen Klimaschutzes: Am 10. September 2009 legte die Kommission ihren Vorschlag für ein europäisches Angebot für die Klimakonferenz in Kopenhagen vor: Die Gemeinschaft sollte 10-30% der klimabedingten öffentlichen Ausgaben in den Entwicklungsländern übernehmen. Diese wurden auf 22-50 Mrd. Euro jährlich ab 2013 geschätzt. Zudem sollte sich die Gemeinschaft an möglichen „Fast-Start-Finanzierungsmaßnahmen“ beteiligen, deren Umfang für die Jahre 2010 bis 2012 auf 5-7 Mrd. Euro geschätzt wurde. Sowohl für die Finanzierung dieser Maßnahmen, als auch für den EU-Beitrag ab 2013 schlug die Kommission die Verwendung des EU-Haushalts vor, der damit einen deutlichen Schwerpunkt im Bereich (internationaler) Klimaschutz erhalten sollte. Eine Einigung des Europäischen Rates zur Frage der Klimafinanzierung wird für Ende des Jahres 2009 erwartet.

In den Debatten um die Nahrungsmittelfazilität wie auch der Klimafinanzierung ist deutlich der Versuch von Europäischer Kommission und Parlament erkennbar, die Rolle der EU als globalem Akteur in Fragen der internationalen Politikkoordination und der Bewältigung globaler Probleme zu stärken. Insbesondere dann, wenn dies mit der Bereitstellung von Finanzmitteln einhergeht, ist die Haltung der Mitgliedstaaten hierzu nicht abschließend geklärt. Soll die Gemeinschaft künftig stärker als globaler Akteur in der Welt auftreten, wird dies mit einem stärkeren Einsatz an Finanzmitteln einhergehen müssen. Gleichzeitig müssten diese Mittel wesentlich schneller mobilisiert und flexibler eingesetzt werden können. Hinter der Debatte um Finanzierungsquellen und -instrumente steht daher vordringlich die Grundsatzfrage, wie weit die Mitgliedstaaten bei der Lösung globaler Fragen auf dem Weg der europäischen Integration zu gehen bereit sind.

Die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise – Auf der Suche nach einer Rolle für den Gemeinschaftshaushalt

Auf dem Höhepunkt der Finanzmarktkrise beauftragte der Europäische Rat im Oktober 2008 die Kommission, bis Ende des Jahres Vorschläge zur Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft vorzulegen.³ In großzügiger Interpretation dieses Auftrags legte die Kommission den Staats- und Regierungschefs zu ihrem Treffen im Dezember ein Europäisches Konjunkturprogramm vor.⁴ Kernbestandteil war die Verpflichtung auf einen gemeinsamen fiskalischen Impuls in Höhe von 1,5% des EU-BIP, von dem 0,3%-Punkte (ca. 30 Mrd. Euro) aus Gemeinschaftsmitteln stammen sollten.

Der Gemeinschaftsbeitrag sollte sich zusammensetzen aus

- einer Ausweitung des Kreditvolumens der Europäischen Investitionsbank (EIB) um jährlich 15 Mrd. Euro, insbesondere für die Bereiche KMU-Förderung sowie Investitionen in den Bereichen Klimaschutz, Energie und Automobilindustrie;
- Änderungen an der Strukturfondsverordnung, die einen zusätzlichen Mittelabfluss von über 6 Mrd. Euro im Jahr 2009 ermöglichen sollten;
- einem Beitrag in Höhe von 5 Mrd. Euro aus dem Gemeinschaftshaushalt, erwirtschaftet durch eine abermalige Revision der Finanziellen Vorausschau.

Der Beitrag aus dem Gemeinschaftshaushalt: Während das Konjunkturprogramm vom Europäischen Rat am 12./13. Dezember 2008 im Großen und Ganzen gebilligt wurde, überschattete die Auseinandersetzung um die zusätzlichen 5 Mrd. Euro aus dem Gemeinschaftshaushalt monatelang die Debatte um die gemeinsamen Anstrengungen gegen die Rezession. Die Kommission hatte abermals vorgeschlagen, nicht verwendete Gelder aus dem Agrarhaushalt, diesmal in die Rubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung), zu transferieren, um so die Gesamtobergrenze des Finanzrahmens nicht anheben zu müssen. Finanziert werden sollten Projekte im Bereich der Energieinfrastruktur und der Breitbandförderung.

In einer ersten Aussprache im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) im Dezember 2008 traf das Projekt auf strikte Ablehnung durch eine Reihe von Mitgliedstaaten. Wie schon bei der Diskussion um die Nahrungsmittelfazilität wurde die Umwidmung nicht abgerufener Gelder und die Zweckentfremdung von Mitteln aus dem Agrarhaushalt kritisiert. Die konjunkturelle Wirkung des Umfangs von 5 Mrd. Euro wurde angezweifelt und zudem die Initiative als Präzedenzfall für die Finanzierung von Energieinfrastrukturprojekten aus dem EU-Haushalt gewertet, ein Vorhaben, welches von einigen Mitgliedstaaten aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt wurde. Auch im Europäischen Parlament wurde das Vorhaben wenig euphorisch aufgenommen. Gleichzeitig machte der Kommissionspräsident deutlich, dass er nicht bereit sei, auf den Gemeinschaftsanteil am Konjunkturprogramm zu verzichten. In der Folge gelang zunächst eine Verständigung darauf, die Investitionen in die Breitbandversorgung, die auch die auch von vielen Nettozahlern für sinnvoll erachtet wurden, aus Mitteln für den ländlichen Raum (ELER) zu finanzieren und somit den Umfang für eine etwaige Revision des Finanzrahmens auf 4 Mrd. Euro zu kürzen. Durch den Vorschlag, die zusätzlichen ELER-Mittel auch für die „neuen Herausforderungen“ im Rahmen des sog. „Health Checks“ der gemeinsamen Agrarpolitik zu verwenden, fand das europäi-

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Oktober 2008, Ziffer 10, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/103446.pdf.

4 Europäische Kommission: Europäisches Konjunkturprogramm, KOM(2008) 800 endgültig.

sche Konjunkturprogramm im Frühjahr 2009 die Zustimmung der Landwirtschaftsminister. Der Komplex der Energieinfrastrukturinvestitionen konnte erst auf höchster Ebene von den Staats- und Regierungschefs am 19./20. März geklärt werden, nachdem die Kommission eine alle Mitgliedstaaten zufriedenstellende Liste mit infrage kommenden Projekten und deren jeweiligen Standorten präsentiert hatte. Diese umfasste nun Projekte im Bereich der Gas- und Elektrizitätsinfrastruktur (2,3 Mrd.), der Off-Shore-Windenergie (0,5 Mrd.) und der CCS-Technologie (1,2 Mrd.). In der Folge einigten sich Parlament, Rat und Kommission am 2. April darauf, die Finanzierung des Gemeinschaftsbeitrags auf zwei Tranchen aufzuteilen und eine erste Tranche von 2 Mrd. Euro wie folgt zu finanzieren:

Finanzierung des Gemeinschaftsbeitrags zum EU-Konjunkturprogramm (I. Tranche) in Mio. Euro		
	2009	2010
Aufstockung Rubrik 1a Gas-, Elektrizitätsinfrastruktur, Off-Shore- Windenergie, CCS	2.000	
Aufstockung ELER Breitbandinvestitionen und Health Check „neue Herausforderungen“	600	420*
Absenkung Rubrik 2	- 2.000	

* Mittel reserviert für Beschluss über 2. Tranche.

Die ausstehende II. Tranche in Höhe von 1,9 Mrd. Euro wird im Laufe des Haushaltsverfahrens 2010 zu finanzieren sein. Ob die Marge der Rubrik 2 hierfür vollständig ausreichen wird, ist bis dato unklar. Eine Einigung ist für Ende November 2009 vorgesehen.

Der Beitrag der EU-Strukturfonds: Vergleichsweise schnell einig wurden sich Parlament und Rat hinsichtlich des vorgeschlagenen Beitrags der EU-Strukturfonds zum Konjunkturprogramm. Neben Detailänderungen zielten diese im Kern auf eine direkte Erhöhung des Cash-Flows aus den Fonds an die Mitgliedstaaten ohne dass diese Veränderungen an ihren nationalen Investitionsprojekten vornehmen müssten. Umgesetzt wurde dies, indem die Mitgliedstaaten im Jahr 2009 einen weiteren Anteil der für sie vorgesehenen Strukturmittelzuweisungen als Vorschüsse erhielten. Es handelte sich hierbei also nicht um zusätzliche Mittel, sondern um ein Vorziehen von ohnehin geplanten Auszahlungen. Zwangsläufig werden diese in den kommenden Jahren zu niedrigeren Zuweisungen aus den Strukturfonds an die Mitgliedstaaten führen. Eine weitere Herausforderung für die Kommission wird die nachträgliche Prüfung der korrekten Verwendung dieser Vorschüsse für die genehmigten Projekte sein.

Vorschusszahlungen durch das EU-Konjunkturprogramm 2009 EFRE und ESF in Mio. Euro	
EU-15	3.800
EU-12	2.290
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	160

In Folge des EU-Beschäftigungsgipfels vom 7. Mai 2009 schlug die Kommission zudem die vollständige Aussetzung der nationalen Kofinanzierung bei Fördermitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) vor.⁵ Nach Ablehnung der Nettozahler ist dieser Vorschlag derzeit in abgeschwächter Form weiter in der Diskussion.

Ausweitung der Intervention des EU-Globalisierungsfonds: Als Bestandteil des EU-Konjunkturprogramms legte die Kommission im Dezember 2008 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung für den Anpassungsfonds an die Globalisierung (EGF) vor.⁶ Neben einer Absenkung der Fördervoraussetzungen und einer Erhöhung der EU-Finanzierungsanteils, zielte diese darauf ab, den Anwendungsbereich des Fonds für zwei Jahre auf sämtliche Entlassungen im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise auszuweiten. Ursprünglich war der 2006 geschaffene Fonds zur Wiedereingliederung von Arbeitskräften aufgelegt worden, die aufgrund von Strukturwandelprozessen im Welthandel von Arbeitslosigkeit betroffen wurden. Am 18. Juni 2009 wurde die neue Verordnung in leicht geänderter Fassung angenommen. Ob mit der Änderung ein dauerhafter Bruch in der Systematik des EGF von einer begrenzten Kompensation von durch Handelsliberalisierungen Benachteiligten hin zu einem Interventionsmechanismus aktiver EU-Arbeitsmarktpolitik bewirkt wurde, ist eine offene Frage.

Zahlungsbilanz- und Makrofinanzhilfen und ihr Verhältnis zum EU-Haushalt: Wie sehr die Behauptung, die Gemeinschaft unterliege einem strikten Verschuldungsverbot ein Irrglaube ist, wurde deutlich, als der Rat am 4. November 2008 beschloss, Ungarn eine Zahlungsbilanzhilfe im Umfang von bis zu 6,5 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen.⁷ In der Folge wurden weitere Hilfen für Lettland und Rumänien beschlossen, sowie der Rahmen für dieses Instrument zweimal auf nun 50 Mrd. Euro ausgeweitet. Zudem traten diverse EU-Nachbarstaaten mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten an die Gemeinschaft heran. Bis dato hat die Kommission sog. Makrofinanzhilfen für vier Nachbarstaaten der Gemeinschaft (Bosnien und Herzegowina, Georgien, Serbien und Ukraine) vorgeschlagen. Bei all diesen Maßnahmen nimmt die Kommission über die Mitgliedstaaten besicherte Anleihen zu günstigen Konditionen am Kapitalmarkt auf und reicht diese an die betroffenen Staaten weiter, welche Zins und Tilgungsleistung übernehmen. Bei den Hilfen für EU-Mitgliedstaaten entsteht so im Normalfall keinerlei Belastung des Gemeinschaftshaushalts. Im Fall der Hilfen für Drittstaaten müssen 9% der Kreditsumme über den sog. Garantiefonds abgesichert werden, welcher nachträglich aus dem EU-Haushalt zu befüllen ist. Die Makrofinanzhilfe unterliegt damit den Beschränkungen der Finanziellen Vorausschau, in der ein Betrag von 200 Mio. Euro jährlich zur Einstellung in den Garantiefonds vorgesehen ist. Auch die Zahlungsbilanzhilfe wird zumindest mittelbar begrenzt: Sollte ein Mitgliedsstaat tatsächlich zahlungsunfähig werden, müsste die Gemeinschaft den Ausfallbetrag über Eigenmittel aufbringen. Hierfür gilt die Eigenmittelobergrenze von 1,24%, die kurzfristig auch nicht modifizierbar ist, da der Eigenmittelbeschluss einem Ratifizierungsvorbehalt durch alle Mitgliedstaaten unterliegt. Die Zahlungsfähigkeit der Gemeinschaft unterliegt somit einer strikten Begrenzung. Neben grundsätzlichen Fragen infolge von Zahlungsbilanz- und Makrofinanzhilfen, etwa zum Verhältnis von Gemeinschaft und IWF bei Durchsetzung und Bewertung der Konditionalitäten für gewährte Hilfen, stellt sich daher die Frage, ob die derzeitigen Finan-

5 Europäische Kommission: Ein gemeinsames Engagement für Beschäftigung, KOM(2009) 257 endgültig, Brüssel, 3.6.2009.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1927/2006 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, KOM(2008) 867 endgültig, Brüssel, 16.12.2008.

7 Rat der Europäischen Union: Entscheidung des Rates über einen mittelfristigen finanziellen Beistand der Gemeinschaft für Ungarn, Ratsdokument 2009/102/EG, Brüssel, 4.11.2009.

zierungsmodelle noch angemessen sind, sollten die Hilfen dauerhaft als wichtige Kriseninterventionsinstrumente der Gemeinschaft bewertet werden.

In der Gesamtwürdigung ergibt die Krisenbewältigung mithilfe des Gemeinschaftshaushalts allenfalls ein uneinheitliches Bild. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass der Versuch unternommen wurde, die Krise als Anlass zu nehmen, den EU-Ausgaben eine neue Richtung zu geben. Vielmehr erweckt das Ergebnis den Eindruck, als hätten diverse Interessengruppen die sich bietende Gelegenheit genutzt, ihre jeweiligen Haushaltsposten zu erweitern.

Bewertet man die Maßnahmen anhand des analytischen Modells der Staatsaufgaben von Richard Musgrave könnte man festhalten: Es wurde sowohl die a) Investitionsfunktion des EU-Haushalts in (vermeintlich) europäische öffentliche Güter verstärkt, als auch seine b) Redistributionsfunktion. Zumindest für kleinere Mitgliedstaaten könnte im Hinblick auf die Vorschüsse aus den Strukturfonds sogar von der Erfüllung einer c) makroökonomischen Stabilisierungsfunktion gesprochen werden. Auch wenn dieses uneinheitliche Bild nicht per se kritisch gesehen werden muss, so ist doch bedauerlich, dass es auf diesem Weg zu einer weiteren Vermischung von Haushaltsfunktionen und -instrumenten gekommen ist, anstatt zu einer eindeutigeren Trennung von investiven und redistributiven Ausgaben zu gelangen. Insbesondere das geographische Earmarking von Ausgaben im Zuge des 5 Mrd. Euro-Pakets ist ein Sündenfall in Rubrik 1a, einer Haushaltsrubrik, die bisher vom Juste-Retour-Denken weitestgehend verschont worden war. Auch stellen Kofinanzierungssätze und die Begrenzung von Vorschusszahlungen Instrumente zur Wahrung von Haushaltsdisziplin und effektivem Mitteleinsatz dar, deren vorübergehende Flexibilisierung nicht zu einem Dauerzustand werden sollte.

Zudem hat die monatelange Auseinandersetzung um den Gemeinschaftsbeitrag, die bis zu den Staats- und Regierungschefs eskaliert wurde, das sonst erfolgreiche Krisenmanagement der Gemeinschaft völlig unnötigerweise in den Schatten gestellt und mitunter den Eindruck erweckt, die Gemeinschaft habe inmitten der Krise nichts Besseres zu tun, als sich um die Verteilung von 5 Mrd. Euro zu streiten.

Leadership als Voraussetzungen für Veränderungen im EU-Haushalt

Vor dem Hintergrund der dritten Revision im dritten Jahr des Bestehens des Finanzrahmens verdient die Frage nach den Ursachen und der tatsächlichen Funktion dieses Rahmens besondere Beachtung. Überraschend sind diese Revisionen aus zweierlei Gründen: Erstens gab es seit 1995 (und bis 2007) keine Revisionen der finanziellen Vorausschau. Zum zweiten waren alle Akteure nach den langen und hart umkämpften Verhandlungen zwischen 2004 und 2006 der Überzeugung, dass kein Mitgliedstaat bereit sein würde, diesen komplexen Rahmen für Einzelfragen zu öffnen, weil er dann einstimmig nicht wieder zu schließen gewesen wäre. Nun sind historische Rückblicke natürlich kein hinreichender Indikator für zukünftiges Handeln, es erstaunt aber, dass die Kommission, die in den Verhandlungen um die finanzielle Vorausschau noch so zurückhaltend agiert hatte, die Revisionen nun aktiv und in ihrem Sinne erfolgreich vorantrieb. Wie es dazu kommen konnte, wollen wir im Folgenden diskutieren.

Festzuhalten ist vorweg, dass die finanzielle Vorausschau als freiwillige Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission dem gemeinsamen Interesse entspringt, Verlässlichkeit und Planbarkeit über die zur Verfügung stehenden Mittel herzustellen. Schwere Konflikte zwischen den Institutionen, wie sie noch bis 1988 alljährlich stattfanden, wurden mit diesem Instrument erfolgreich vermieden. Um im Zweifelsfall aber doch

notwendige Korrekturen vornehmen zu können, sieht die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Finanzielle Vorausschau in Artikel 22 die Möglichkeit einer Revision vor. Solch eine Revision muss durch alle drei Institutionen getragen werden, wobei im Rat bei Beträgen bis 0,03% des EU BIP (ca. 6 Mrd. Euro) lediglich eine qualifizierte Mehrheit notwendig ist. Diese Regelung weicht somit von der Praxis der Einstimmigkeit bei der ursprünglichen Festlegung der Finanziellen Vorausschau ab.

Die drei bisherigen Revisionen der Finanziellen Vorausschau betrafen die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für das Galileo Satelliten System im Jahr 2007, die Finanzierung der oben diskutierten Nahrungsmittelfazilität im Jahr 2008 und zuletzt die Bereitstellung der EU-Mittel für das europäische Konjunkturprogramm (EERP). In allen Fällen blieb der Umfang der Revision unterhalb von 0,03% des BIP und ermöglichte damit eine Verabschiedung im Rat mit qualifizierter Mehrheit. Bei jedem Revisionsvorschlag musste die Kommission also darauf abzielen, eine neue Mehrheit für ihr Vorhaben im Rat zu mobilisieren. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments war anzunehmen, da es schon bei der Aufstellung des Finanzrahmens für zusätzliche Mittel im allgemeinen – und die Bereiche Innovation (Galileo), globale Verantwortung (Nahrungsmittelfazilität) und Infrastrukturnetze (siehe EU-Konjunkturpaket) im speziellen – gestritten hatte. Überraschend ist insofern vor allem, dass sich ausreichend Mitgliedstaaten fanden, die die drei Revisionen mittrugen. Aus der wissenschaftlichen Literatur lassen sich hierfür drei mögliche Erklärungsansätze ableiten: Die erste Erklärung macht externe Faktoren wie Vertragsänderungen, globale Ereignisse oder eine Interessensverschiebung innerhalb der EU-Staaten (z.B. durch Wahlen) geltend. Eine zweite Erklärung bezieht sich auf die für die Haushaltspolitik so wichtige Juste-Retour-Logik. Danach schauen die Mitgliedstaaten in erster Linie auf die direkten nationalen Rückflüsse von EU-Mitteln. Eine dritte Erklärung – und die in unsren Augen stärkste in den vorliegenden Fällen – unterstellt der Kommission eine Leadership-Rolle bei den Revisionen. Hiernach hat die Kommission es durch geschicktes Handeln ermöglicht, auch gegen Widerstände bei den Mitgliedstaaten, ihre eigenen Prioritäten in der Haushaltspolitik durchzusetzen und das Instrument der Finanziellen Vorausschau zu schwächen oder mindestens zu korrigieren. Überraschend ist eine solche Leadership Rolle auch deswegen, weil der Barroso Kommission vielfach ein Mangel an politischer Führungskraft unterstellt wird.

Endogene Faktoren: Es ist nicht erkennbar, dass institutionelle Veränderungen oder nationale Wahlen zu wesentlichen Änderungen der Präferenzen der Brüsseler Institutionen oder der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die EU-Haushaltspolitik geführt haben. Lediglich externe Ereignisse kommen hier als Erklärungsansatz in Frage. Immerhin berief sich die Kommission bei allen drei Revisionen auf eben solche externen und nicht absehbaren Ereignisse zur Rechtfertigung ihrer Revisionsvorschläge. Im Fall Galileo war dies die Finanzierungslücke, die nach dem Zusammenbruch der anvisierten Public-Private-Partnership entstand. 2008 waren es die stark angestiegenen Nahrungsmittelpreise auf den Weltmärkten und zum Ende 2008 war es die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise.

Juste-Retour: Die Nettosaldenlogik wird im Allgemeinen als treibende Kraft hinter den Haushaltsverhandlungen angesehen. Umso erstaunlicher ist, dass sie als Erklärungsmuster für die Revisionen ausfällt: Bei jeder Revision lässt sich nachweisen, dass eine Koalition von Mitgliedstaaten die jeweilige Revision hätte verhindern müssen, weil sie finanziell davon nicht profitierte. Im Fall von Galileo waren dies die neuen Mitgliedstaaten und der große Nettozahler Deutschland. Im Falle der Nahrungsmittelfazilität hat kein Mitgliedstaat finanziell profitiert, zudem gab es deutliche Unterschiede in der Präferenz der Entwick-

lungspolitik zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten. Letztlich wiederholt sich dieses Bild auch beim EERP. Hier lassen sich mit Hilfe der Earmarkings für die einzelnen Infrastrukturprojekte die Rückflüsse recht gut schätzen und auch hier gibt es gewichtige Mitgliedstaaten, deren Zustimmung aus rein monetären Erwägungen nicht erklärbar ist:

Mitgliedstaat	Rückflüsse EERP in Mio. Euro	in %	Finanzierungsanteil	Nettosaldo EERP
Deutschland	578	14,5%	19,7%	-5,2%
Vereinigtes Königreich	296	7,4%	12,0%	-4,8%
Frankreich	483	12,1%	15,0%	-3,3%
Italien	390	9,8%	13,0%	-2,9%
Griechenland	79	2,0%	3,0%	-0,8%
Niederlande	201	5,0%	5,7%	-0,7%
Spanien	337	8,5%	8,9%	-0,5%
Österreich	67	1,7%	2,0%	-0,3%
Finnland	50	1,3%	1,5%	-0,2%
Tschechien	42	1,1%	1,1%	0,0%
Portugal	57	1,4%	1,3%	0,1%
Zypern	10	0,3%	0,2%	0,1%
Belgien	166	4,2%	4,0%	0,2%
Luxemburg	21	0,5%	0,3%	0,3%
Slowakei	32	0,8%	0,5%	0,3%
Malta	15	0,4%	0,1%	0,3%
Irland	76	1,9%	1,4%	0,5%
Slowenien	40	1,0%	0,3%	0,7%
Rumänien	67	1,7%	1,0%	0,7%
Dänemark	108	2,7%	2,0%	0,7%
Schweden	146	3,7%	2,7%	1,0%
Estland	57	1,4%	0,2%	1,3%
Litauen	65	1,6%	0,3%	1,4%
Lettland	65	1,6%	0,2%	1,5%
Bulgarien	74	1,9%	0,3%	1,6%
Ungarn	97	2,4%	0,8%	1,6%
Polen	364	9,2%	2,6%	6,6%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EERP-Projektliste.

Bei allen Revisionen gab es also eine Reihe von Mitgliedstaaten, die kein finanzielles Interesse an den Änderungen hatten und zusammen über ausreichend Stimmen für die Bildung einer Sperrminorität verfügten.

Leadership: Die beste Erklärung für die Durchsetzung der Haushaltsrevisionen sehen wir darin, dem Kommissionspräsidenten eine punktuelle Leadership-Rolle zuzusprechen. Die endogenen Faktoren bieten keine hinreichende Erklärung, da keines der drei Projekte eine absolute Notwendigkeit darstellte: Der direkte Anteil der EU am Konjunkturpaket betrug rund 2% des Gesamtmaßnahmen und war damit vernachlässigbar. Die Nahrungsmittelfazilität wurde letztlich im Dezember 2008 beschlossen, als sich die Preise schon

wieder Richtung Normalmaß bewegten und beim Galileo Projekt könnte man diskutieren, ob es alternative Finanzierungsmethoden zur Rettung des Projekts gegeben hätte. So argumentierten einige Mitgliedstaaten schon damals, dass die Mittel ebenso über andere Mechanismen, wie beispielsweise die ESA hätten bereitgestellt werden können. Interessant ist allerdings, dass sich die Kommission externe Ereignisse zu Eigen gemacht hat, um ihr Argument für ein pro-aktives Auftreten aufzubauen. Diesem konnten sich einzelne Mitgliedstaaten bei Galileo und der Nahrungsmittelfazität kaum widersetzen, wollte man doch nicht als derjenige dastehen, der das Scheitern des gemeinsamen Projektes verursacht hätte. Durch eine Anpassung der Projektlisten für die EERP-Infrastrukturprojekte gelang es der Kommission auch hier eine Mehrheit für ihre Vorstellungen zu gewinnen. In allen Fällen spielte der besondere Einsatz der Kommissionsspitze in Funktion von Kommissionspräsident Barroso eine entscheidende Rolle. Die drei Revisionen wurden vom Präsidenten selbst und seinem Kabinett federführend betrieben. Dazu war ein erheblicher Einsatz politischen Kapitals des Kommissionspräsidenten notwendig und alle Revisionen wurden am Ende nur durch Diskussion und Absegnung der Staats- und Regierungschefs möglich. Ob dies auf Grund der doch eher geringen Summen und möglicherweise nachrangigen politische Bedeutung auf lange Sicht sinnvoll ist, bleibt eine andere Frage.

Abschließend lässt sich festhalten, dass es der Kommission gelungen ist, entgegen der finanziellen Interessen großer Mitgliedstaaten, eigene Prioritäten durchzusetzen. Externe Ereignisse kamen ihr dabei zu Hilfe, aber ohne den Willen und Einsatz des Kommissionspräsidenten hätte keine Revision das Licht der Welt erblickt. Natürlich handelt es sich weiterhin um relativ geringe Summen. Dennoch ist es überraschend, dass sich interessierte Mitgliedstaaten dieser Strategie nicht erwehren konnten. Die politische Gestaltungsmacht der Kommission im Bereich der Haushaltspolitik ist daher nicht zu unterschätzen. Umso mehr stellt sich dann die Frage, ob sie diese für die richtigen Projekte eingesetzt hat.

Warten auf den „Review“ – Der Ausfall der Grundsatzdebatte

Bei ihrem Kompromiss zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013⁸ waren die Staats- und Regierungschefs übereingekommen, sämtliche Aspekte der EU-Ausgaben sowie der Eigenmittel einer Überprüfung zu unterziehen und beauftragten die Kommission, hierüber 2008/2009 Bericht zu erstatten. Im Herbst 2007 eröffnete die Kommission durch eine Mitteilung⁹ einen Konsultationsprozess, in der sie betonte, losgelöst von Überlegungen zu einem neuen Finanzrahmen eine Grundsatzdiskussion „ohne Tabus“ führen zu wollen. Infolge dieser Aufforderung gingen fast 300 Stellungnahmen von Mitgliedstaaten, NGOs, Verbänden, Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Gruppen ein. Dieser bislang umfangreichste öffentliche Konsultationsprozess zu einem Gemeinschaftsvorhaben wurde mit der Konferenz „Den Haushalt reformieren – Europa verändern“ am 12. November 2008 abgeschlossen. Als Leitlinien für die anstehende interne Debatte schlussfolgerte die Kommission¹⁰, der Haushalt müsse sich zukünftig stärker auf die sog. „neuen Herausforderungen“ ausrichten, darunter der Klimawandel, der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit sowie die

8 Rat der Europäischen Union: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, CADREFIN 268, Brüssel, 19.12.2005.

9 Europäische Kommission: Den Haushalt reformieren, Europa verändern. Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts (2008/2009), SEK(2007) 1188 endgültig, Brüssel, 12.09.2007.

10 Europäische Kommission: Konsultationsbericht. Den Haushalt reformieren, Europa verändern. Kurze Zusammenfassung der Beiträge. Arbeitsdokument des Generalsekretariats und der GD Haushalt, SEK(2007) 1188 endgültig, Brüssel, 3.11.2009.

Energieversorgungssicherheit. Kritischer bewertet wurden die gemeinsame Agrarpolitik sowie die bisherige Ausrichtung der Kohäsionspolitik. Zudem unterstrich die Kommission die Erfordernis einer größeren Flexibilität des Budgets. Auf der Eigenmittelseite wurde die Einführung einer neuen „genuinen“ Eigenmittelquelle ebenso befürwortet, wie eine Abschaffung der MwSt.-Eigenmittel. Das Parlament positionierte sich zur Haushaltsreform mit der Annahme einer Entschließung am 25. März 2009.¹¹ Hierin schlug es unter anderem eine Angleichung von Legislaturperiode und Laufzeit des Finanzrahmens und damit dessen Kürzung auf 5 Jahre vor. Zu diesem Zweck sollte der bestehende Rahmen in die Jahre 2015/2016 verlängert werden. Zudem wurden die oben genannten neuen Herausforderungen bestätigt und eine Aufstockung der Mittel in den nach Ansicht des EP unterfinanzierten Haushaltsrubriken 1a, 3 (Freiheit, Sicherheit und Recht) sowie 4 gefordert. Zudem bekräftigte das Parlament seine Forderung nach Einführung eines neuen Finanzierungssystems und einer Erhöhung der Flexibilität des Finanzrahmens.

Wenn auch spät, war mit dem Abschluss der öffentlichen Konsultation und der Entschließung des Europäischen Parlaments der Boden bereitet für den Bericht der Kommission als Ausgangsbasis für abschließende Schlussfolgerungen von Parlament und Mitgliedstaaten. Offensichtlich sah die Kommission jedoch die für Juni anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament sowie das zweite Referendum über den Vertrag von Lissabon in Irland als Hindernis für eine Vorlage des Textes an. Derzeit erscheint offen, ob es im Jahr 2009 überhaupt noch zu einer Vorlage seitens der Kommission kommen und der Auftrag des Europäischen Rates und des Parlaments erfüllt werden wird. In seiner Bewerbungsrede vor dem Europäischen Parlament im September 2009 stellte Kommissionspräsident Barroso den Budget-Review schließlich in den Kontext der Vorbereitungen des nächsten Finanzrahmens und rückte damit implizit von der ursprünglichen Idee einer Debatte losgelöst Vorstellungen über die neue Finanzielle Vorausschau ab.¹² Schon allein aufgrund der zeitlichen Nähe zur Vorlage des nächsten Zahlentableaus durch die Kommission im Frühjahr 2011 ist die Zeit für eine Grundsatzdiskussion offensichtlich zu kurz geworden. Die Festlegung reformorientierter politischer Leitlinien entlang zukünftiger Herausforderungen ohne Ansehen von Zahlern und Profiteuren ist, wenn sie überhaupt je realistisch war, nun praktisch unmöglich geworden. Der Budget-Review fällt faktisch aus.

Fazit

Die Gemeinschaft hat im letzten Jahr auch mit dem Instrument des EU-Haushalts versucht, Antworten auf drei große Krisen zu finden. Zwei Schlussfolgerungen können aus den Debatten rund um diese Maßnahmen gezogen werden: (1) Wichtige Grundsatzfragen zu Verständnis, Rolle und Funktion des Gemeinschaftshaushaltes sind offen und bedürfen einer politischen Klärung jenseits von Debatten um Zahlentableaus. (2) Änderungen am EU-Haushalt sind auch gegen große Widerstände möglich, wenn sich diese von höchster politischer Ebene zu Eigen gemacht werden. Insbesondere die Kommission ist hier in einer Schlüsselposition.

Gerade deshalb bleibt nach diesem Jahr zu hinterfragen, warum so viel politisches Kapital bei der Durchsetzung von teils fraglichen und aktionistisch wirkenden Einzelprojekten geopfert wurde, anstatt dieses in die Grundsatzdebatte zu investieren und eine ambitionierte Reformagenda für den EU-Haushalt zu entwickeln und durchzusetzen.

11 Europäisches Parlament: Entschließung zur Halbzeitüberprüfung des Finanzrahmens 2007-2013, P6_TA(2009)0174, Straßburg, 25.3.2009.

12 José Manuel Barroso: Politische Leitlinien für die nächste Kommission, Brüssel, 3.9.2009.