

# Das Scheitern der Reform des mehrjährigen Haushalts der EU oder warum sich die Ströme nicht verkoppeln lassen

von Peter Becker

Seit vielen Jahren wird eine umfassende Reform des europäischen Haushalts und insbesondere des mehrjährigen Finanzrahmens der EU (MFR) gefordert. Obwohl viele Optionen diskutiert werden, war bisher eine Reform nicht möglich. Der Multiple Streams-Ansatz (MSA) von John W. Kingdon ist einer der bekanntesten Ansätze zur Analyse von Veränderungen in einzelnen Politikfeldern. Die Veränderung des Politikfeldes ist möglich, wenn sich ein Politikfenster öffnet und es einem politischen Unternehmer gelingt, die drei unverbunden durch das politische System fließenden Ströme von Problemen, Lösungsoptionen und politischer Aufmerksamkeit miteinander zu verkoppeln. Dieser Aufsatz geht der Frage nach, warum eine Kopplung der drei Ströme bislang nicht möglich war, obgleich sich mit jedem Verhandlungsprozess im politischen System der EU ein window of opportunity öffnet.

*For many years and in regular cycles, the European Union discusses demands and options for a comprehensive reform of the European budget and in particular the EU's multiannual financial framework (MFF). Although a variety of reform options were on the table, a reform had not been possible. The Multiple Streams Approach (MSA) by John W. Kingdon is one of the best-known approaches for the analysis of policy changes. Accordingly, a change or reform in a policy takes place whenever an issue is put on the political agenda, there perceived by policy makers as a problem and then associated with a specific solution. Changes in the policy are possible only when a policy window opens and a political entrepreneur is able to couple the three unconnected streams flowing through the political system (problems, solutions, political attention). Using the MSA categories, the puzzle remains why a coupling of these three streams proved not yet possible, although a window of opportunity opens in the course of each MFF negotiating process within the political system of the European Union.*

## I. Einleitung

Seit vielen Jahren wird eine umfassende Reform des europäischen Haushalts und insbesondere des mehrjährigen Finanzrahmens der EU (MFR) gefordert. Aber obwohl sich die politischen Entscheidungsträger und die externen Beobachter einig sind, dass das bestehende System reformiert werden muss, und eine Vielzahl von

Reformoptionen für die Einnahme- wie für die Ausgabenseite des EU-Budgets seit vielen Jahren auf dem Tisch liegt, war eine Reform bisher nicht möglich. Deshalb stellt sich die Frage, warum alle Anstrengungen – trotz der Einsicht und des guten Willens der Beteiligten – bislang erfolglos geblieben sind.

Der *Multiple Streams*-Ansatz (MSA) ist einer der bekanntesten Ansätze zur Analyse von Veränderungen in einzelnen Politikfeldern. Seit der Vorstellung des Ansatzes 1984 durch seinen Begründer *John W. Kingdon*<sup>1</sup> hat er sich zu einem etablierten Theorieansatz in der *policy*-Forschung entwickelt.<sup>2</sup> Demnach erfolgt ein Wandel bzw. eine Reform in einem Politikbereich immer dann, wenn ein Thema auf die politische Tagesordnung gesetzt wird, dort von den politischen Entscheidungsträgern als Problem wahrgenommen und mit einer spezifischen Lösung verbunden wird. Eine Veränderung ist möglich, wenn sich ein Politikfenster öffnet und es einem politischen Entrepreneur gelingt, die drei unverbunden durch das politische System fließenden Ströme von Problemen, Lösungsoptionen und politischer Aufmerksamkeit miteinander zu verkoppeln. Der MSA verbindet den politischen Prozess mit den Strukturen eines Politikfeldes in einer konkreten Entscheidungssituation und liefert das Gerüst für ein vornehmlich deskriptives Vorgehen des *process tracing*.<sup>3</sup> Er liefert so das analytisch-heuristische Gerüst, um das Zusammenwirken von Akteuren und Prozessen nachzeichnen zu können.

An dem Ansatz wird häufig kritisiert, er sei selbstreferentiell und erlaube keine Verifizierung oder Falsifizierung seiner Erkenntnisse; er werde stets bei erfolgreichen Reformprozessen eingesetzt, um dann im Nachhinein zu begründen, warum sich in diesem Fall die drei Ströme verkoppeln ließen und der Reformprozess erfolgreich gewesen sei. So bringe er die theoriegeleitete *policy*-Forschung jedoch nicht weiter.<sup>4</sup>

- 1 Kingdon, J. W.: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston/Toronto, 1984. Im Jahr 1995 legte Kingdon eine zweite, überarbeitete Auflage vor, die sich gegenüber der ersten durch ein angehängtes Kapitel unterschied, in dem Kingdon auf seine Kritiker antwortete und zwei zusätzliche Fallstudien anfügte. Ansonsten blieb das Buch unverändert. Kingdon, J. W.: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2. Aufl., New York, 1995. Die Seitenangaben beziehen sich auf diese 2. Auflage.
- 2 Herweg, N.: Der Multiple-Streams-Ansatz – ein Ansatz, dessen Zeit gekommen ist?, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 7/4 (2013), 321–345; Rüth, F. W.: *Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik*, in: Schubert, K./Bandelow, N. C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München, 2009, 348–375; Cairney, P./Jones, M. D.: Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?, in: *Policy Studies Journal*, 44/1 (2016), 37–58.
- 3 Barzelay, M./Gallego, R.: From "New Institutionalism" to "Institutional Processualism": Advancing Knowledge about Public Management Policy Change, in: *Governance*, 19/4 (2006), 531–557, hier 539.
- 4 Sabatier, P. A.: Fostering the Development of Policy Theory, in: ders. (Hg.): *Theories of the Policy Process*, Boulder/Col., 2007, 321–336, hier 327.

Hier soll nun versucht werden, einen mehrfach erfolglos gebliebenen Prozess zur Reform eines begrenzten Politikbereichs mithilfe des MSA nachzuzeichnen und zu analysieren, um so die fehlenden oder nicht ausreichenden Elemente für eine erfolgreiche Kopplung der Ströme, d. h. für die Reform des Politikbereichs, lokalisieren zu können. In den Kategorien des MSA lautet die Frage, warum eine Kopplung der drei Ströme bislang (noch) nicht möglich war, obgleich sich mit jedem MFR-Verhandlungsprozess in der EU ein neues Reformfenster öffnet und obwohl sich starke politische und einflussreiche Akteure regelmäßig für eine Reform des MFR einsetzen und werben.

Zunächst soll der theoretische Rahmen des *Multiple Streams*-Ansatzes vorgestellt und für die Anwendung auf das Politikfeld der EU-Politik und insbesondere die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU adaptiert werden. Im Anschluss folgt die Vorstellung der besonderen *policy* der europäischen Haushaltspolitik und die Analyse des zum wiederholten Male erfolglosen Versuchs der Reform des Politikfeldes entlang der vom *Multiple Streams*-Ansatz vorgegebenen Strukturierung.

## **II. Der Multiple Streams-Ansatz (MSA) und seine Adaption an das europäische Mehrebenensystem**

Der MSA ist ein Ansatz „that explains how policies are made by national governments under conditions of ambiguity“<sup>5</sup>. Er geht nicht von rational geleiteten Entscheidungen aus, die mit der Hilfe von Kausalitäten nachvollzogen und analysiert werden können.<sup>6</sup> Im Gegenteil, häufig wird erst ein erklärendes und legitimierendes Problem für eine angestrebte Entscheidung gesucht: „solutions chase problems“<sup>7</sup>.

Hatte Kingdon seinen Ansatz jedoch auf den Beginn eines Politikzyklus, das *agenda setting*, begrenzt und sich in seinen erläuternden Fallstudien auf das US-amerikanische Präsidialsystem beschränkt, so erweiterte Zahariadis den Theorieansatz, um ihn auch auf parlamentarische Regierungssysteme sowie auf den gesamten Prozess des *policy-making* anwenden zu können.<sup>8</sup> Seither wurde der

5 Zahariadis, N.: The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects, in: Sabatier, P. A. (Hg.): a.a.O., 65–92, hier 65.

6 Krasner, S. D.: The Garbage Can Framework for Locating Policy Planning, in: Drezner, D. W. (Hg.): Avoiding Trivia: The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy, Washington D.C., 2009, 159–172, hier 161.

7 Zahariadis, N.: Ambiguity and choice in European public policy, in: Journal of European Public Policy, 15/4 (2008), 514–530, hier 519.

8 Zahariadis, N.: Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies, Washington D.C., 2003.

Ansatz in einer Reihe von Fallstudien angewandt und weiterentwickelt<sup>9</sup> – immer häufiger auch auf das besondere politische System der Europäischen Union. Geraade der MSA sei geeignet „in identifying and helping to resolve puzzles of EU policy processes and policy-making“<sup>10</sup>, weil die Fokussierung des MSA auf die Ambiguität politischer Prozesse der Komplexität des politischen Systems der EU entspreche. „Multiple streams drives home the point that ambiguity is an indispensable part of the EU policy process.“<sup>11</sup> Die Übertragung des MSA auf die Europäische Union muss jedoch den Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems<sup>12</sup> Rechnung tragen und bedarf deshalb der Adaption.

## 1. Drei Ströme im Mehrebenensystem

Im Mittelpunkt des MSA stehen drei Ströme, die unabhängig voneinander durch das jeweilige politische System fließen und sich separat entwickeln, sich aber durchaus gegenseitig beeinflussen können: der Problemstrom, der *policy*- und der *politics*-Strom.

Im Problemstrom finden sich alle Informationen über Probleme und Rahmenbedingungen, die ein Politikfeld definieren. Situationen werden dann zu Problemen und können die Aufmerksamkeit wecken, wenn „we come to believe that we should do something about them“<sup>13</sup>. Bezogen auf politische Entscheidungsträger sind Probleme demzufolge „concerns of individuals inside and outside the organisation.“<sup>14</sup> Die als Probleme wahrgenommenen Situationen können auf der politischen Agenda in den Vordergrund rücken oder an Aufmerksamkeit verlieren und wieder ganz verschwinden. Der Stellenwert eines Problems kann also variieren und ist insoweit abhängig von Indikatoren, Kategorien und Vergleichen. Dazu gehören regelmäßig erhobene Daten ebenso wie einmalige Ereignisse, „focusing events“, die einen Sachverhalt schlagartig ins Bewusstsein bringen.<sup>15</sup> Es sind demnach weniger die eigentlichen Probleme, sondern die Anzeichen von Veränderungen, die die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger wecken und ihre

9 Zohlnhöfer, R./Herweg, N./Rüb, F.: Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction, in: European Journal of Political Research, 54/3 (2015), 412–418.

10 Ackrill, R./Kay, A./Zahariadis, N.: Ambiguity, multiple streams and EU policy, in: Journal of European Public Policy, 20/6 (2013), 871–887, hier 883.

11 Zahariadis, N.: Ambiguity and choice in European public policy, a.a.O., 527.

12 Stephenson, P.: Twenty years of multi-level governance: Where Does it Come From? What Is It Going?, in: Journal of European Public Policy, 20/6 (2013), 817–837; Tömmel, I.: Governance und Policy-making im Mehrebenensystem der EU, in: dies. (Hg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Wiesbaden, 2008, 13–35.

13 Kingdon, J. W., a.a.O., 109.

14 Zahariadis, N., Ambiguity and Choice in Public Policy, a.a.O., 6.

15 Rüb, F. W., a.a.O., 354.

Reaktion erforderlich machen.<sup>16</sup> Die Problemlösungen ihrerseits sind bereits im politischen System vorhanden und im *policy*-Strom angelegt. Dort finden sich Ideen, Konzepte und Vorschläge für das jeweilige Politikfeld, die unablässig von einer *policy community* oder einem Netzwerk von Ministerialbeamten, Interessenvertretern und Spezialisten erarbeitet, diskutiert und weiterentwickelt werden. So entsteht „ein Überschuss an Ideen, die oft völlig unabhängig von konkreten Problemen entwickelt werden.“<sup>17</sup> Allerdings schaffen es nur einige wenige aus dieser „*policy primeval soup*“<sup>18</sup> auf die politische Tagesordnung. Drei Kriterien sind entscheidend für die Auswahl relevanter Ideen: (1) die technische Machbarkeit eines Vorschlags, (2) die Akzeptanz der Idee bzw. die Übereinstimmung mit den Werten der Mehrheit der Spezialisten in der *policy community* und (3) die Antizipation künftiger Widerstände, die mit dem Lösungsvorschlag verbunden sein könnten, insbesondere Budgetbeschränkungen.

In der Ursuppe des *policy*-Stroms fließt also eine unbegrenzte Anzahl sich ständig erneuernder politischer Konzepte und Ideen, die unablässig von den entsprechenden *policy communities* diskutiert werden und deren Übertragung auf die politische Tagesordnung davon abhängt, inwieweit sie den aufgeführten Kriterien entsprechen. Die Entscheidung, welches Thema schließlich auf die politische Agenda gesetzt wird, ist abhängig von der Dynamik des *politics*-Stroms. Drei Faktoren beeinflussen diesen Strom: (1) eine „*Art Zeitgeist*, der sich in Kommentaren, Stellungnahmen, Denk- und Wissensmustern niederschlägt und der von der Politik beobachtet und wahrgenommen wird“<sup>19</sup>, (2) die organisierten politischen Interessengruppen sowie deren Kampagnen und Versuche der Einflussnahme und häufig (3) personelle Wechsel zentraler Akteure in Regierung und Parlament, zu denen einflussreiche Abgeordnete, Regierungsmitglieder und höhere Beamte der Ministerialbürokratie zu zählen sind.

Die Übertragung dieses Models von drei Strömen muss zwei Besonderheiten des EU-Systems berücksichtigen:

- a) Die besondere institutionelle Struktur und das Zusammenspiel der EU-Organe sollen mit dem Konzept einer besonderen „*institutional ambiguity*“ erfasst werden. Demnach ist diese EU-spezifische Form der Ambiguität gekennzeichnet durch „*a policy-making environment of overlapping institutions*“

16 Kingdon, J. W., a.a.O., 90 f.

17 Rüb, F. W., a.a.O., 355.

18 Kingdon, J. W., a.a.O., 116–144.

19 Rüb, F. W., a.a.O., 356.

tions lacking a clear hierarchy“<sup>20</sup>.

- b) Das europäische Mehrebenensystem erfordert neben der Berücksichtigung dieser institutionellen bzw. horizontalen Ambiguität auch die besondere Beachtung einer vertikalen Ambiguität, die alle an einem *policy-making*-Prozess beteiligten und eingebundenen politischen Ebenen einbeziehen muss.<sup>21</sup>

Dabei können in den verschiedenen mitgliedstaatlichen und den europäischen *policy*- und Problemströmen durchaus die gleichen Themen, Fragestellungen und Lösungen vorhanden sein, die zusammen oder nebeneinander fließen können. Solange die Ströme, die durch das politische System der EU fließen, noch rückgebunden sind an die Ströme, die zeitgleich durch die nationalen Systeme fließen, und solange das *agenda setting* und die Entscheidungsfindung in der EU ebenso von europäischen wie auch von nationalen Präferenzen bestimmt werden, können die Ströme auf der EU-Ebene nicht losgelöst von den Strömen in den Mitgliedstaaten analysiert werden. Die Möglichkeit, die Ströme auf der europäischen Ebene zu koppeln, das Problem zunächst auf die politische Agenda zu setzen und anschließend nach dem zweiten Kopplungsprozess über eine Lösung bzw. Reaktion zu entscheiden, wird auch von den Strömen auf den anderen politischen Ebenen beeinflusst. Die Bedeutung und die Einflussmöglichkeiten der nationalen oder auch regionalen Ebenen auf das *agenda setting* und den Entscheidungsprozess in der EU sind allerdings abhängig von den betrachteten *policies*.<sup>22</sup>

Zweifellos bedingt der besondere Mehrebenencharakter der EU, dass die Indikatoren, die *Kingdon* als Einflussfaktoren auf die drei Ströme differenziert hatte, nur zum Teil anwendbar sind. Die Faktoren zur Beeinflussung des Politikstromes – Regierungswechsel, Zeitgeist oder der Druck von Lobbygruppen – sind in einer Union mit 28 Mitgliedstaaten und den zusätzlichen supranationalen Akteuren nur begrenzt wirksam. Nationale Wahlen und in der Folge Regierungswechsel und Veränderungen in der politischen Zusammensetzung des Ministerrates finden häufig statt, ohne dass dies in der Regel einen grundsätzlichen Wandel im Politikstrom der EU zur Folge hätte. Ein europäischer *national mood* bzw. ein europaweiter Zeitgeist ist ebenso selten zu finden und nur vereinzelt können europaweit organisierte Kampagnen die politische Meinungsbildung in der gesamten EU beeinflussen. Auch in den *policy*- und den Problemströmen zeigen sich ähnliche

20 Ackrill, R./Kay, A.: Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform, in: Journal of European Public Policy, 18/1 (2011), 72–89, hier 75.

21 Sarmiento-Mirwaldt, K.: Can multiple streams predict the territorial cohesion debate in the EU?, in: European Urban and Regional Studies, 22/4 (2015), 431–445.

22 Heinelt, H./Knott M. (Hg.): Policies within the EU Multi-Level System, Baden-Baden, 2011.

Schwachstellen für die Übertragung des MSA auf die EU. So werden die Kriterien der technischen Machbarkeit und der normativen Akzeptanz für die Auswahl politischer Lösungen im *policy*-Strom von den politischen Akteuren in den Mitgliedstaaten häufig unterschiedlich interpretiert. Die Möglichkeit, dass sich ein „emerging consensus“<sup>23</sup> im *policy*-Strom abzeichnet, ist im europäischen Mehrebenensystem kleiner. Ebenso unterschiedlich werden Ereignisse und Probleme bewertet, weil die Abweichungen von Indikatoren und die Bewertung von Erfahrungen und Ähnlichkeiten sehr unterschiedlich ausfallen können. Nicht zuletzt deshalb schlussfolgert *Ian Bache*, dass der MSA „does not acknowledge the complexity of multilevel governance in which processes (policy, politics and problem streams) and participants operate at different territorial levels simultaneously“. Deshalb sei seine Übertragung auf die EU nur beschränkt hilfreich.<sup>24</sup>

Die Anwendung des von *Kingdon* ursprünglich für das *agenda setting* im US-Regierungssystem entwickelten Ansatzes auf den gesamten Prozess des *policy-making* erfordert die Differenzierung in zwei unterschiedliche Koppelungsprozesse<sup>25</sup>: einen ersten Prozess des „agenda coupling“ und einen zweiten des „decision coupling“<sup>26</sup>. Demnach öffne sich ein erstes Koppelungsfenster, wie von *Kingdon* ausgeführt, durch Veränderungen entweder im Problem- oder im *politics*-Strom. Im weiteren Verlauf des *policy-making* öffne sich anschließend, nachdem ein Thema auf der politischen Agenda platziert sei, mit dem Beginn des formellen Entscheidungsprozesses das zweite Fenster. Am Ende des Prozesses steht die politische Entscheidung, zum Beispiel in Form eines Gesetzes. Dieses zweite Entscheidungsfenster wird allerdings aus dem *policy*-Strom heraus geöffnet: Insofern geht dieser zweite Koppelungsprozess einher mit einem Bedeutungsverlust des Problemstroms und umgekehrt einem Zugewinn des *politics*-Stroms.<sup>27</sup>

## 2. Das policy window

Diese Komplexität, Intransparenz und Mehrdeutigkeit des *policy-making* im Mehrebenensystem der EU erschwert die Analyse der entscheidenden Phase, nämlich die Phase der Kopplung der drei Ströme. „A problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change

23 *Kingdon, J. W.*, a.a.O., 139.

24 *Bache, I.*: Measuring Quality of Life for Public Policy: An Idea whose Time has Come? Agenda-setting Dynamics in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, 20/1 (2013), 21–38, hier 34.

25 *Herweg, N.*: Multiple Streams Ansatz, in: *Wenzelburger, G./Zohlnhöfer, R. (Hg.): Handbuch Policy-Forschung*, Wiesbaden, 2011, 325–353.

26 *Herweg, N./Hub, C./Zohlnhöfer, R.*: Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework, in: *European Journal of Political Research*, 54/3 (2015), 435–449, hier 445.

27 *Herweg, N.*: Der Multiple-Streams-Ansatz – ein Ansatz, dessen Zeit gekommen ist?, a.a.O., 336.

makes it the right time for policy change, and potential constraints are not severe“<sup>28</sup>. *Kingdon* prägte für diese besondere Phase der Kopplung den Begriff des „policy window“. Öffnet sich ein solches Fenster, besteht die Möglichkeit zur Kopplung der Ströme und damit für einen politischen Wandel. Ein solches Politikfester öffnet sich allerdings überaus selten für „advocats of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems“<sup>29</sup>.

Warum und wann sich ein Fenster öffnet (oder auch wieder schließt), wird durch zwei Kriterien bestimmt:

- a) ob sich ein Fenster durch Ereignisse im *politics*- oder im Problemstrom öffnet oder
- b) ob sich ein Fenster planbar oder unvorhersehbar öffnet.

Demzufolge identifizierte *Kingdon* zwei Kriterien zur Klassifizierung der Gelegenheitsfenster: den Ursprung des Anstoßes zur Öffnung eines Fensters, weshalb er auch zwischen Problem- und *politics*-Fenstern unterschied<sup>30</sup>, und die Planbarkeit der Öffnung. Wenn das Fenster sich öffnet, weil ein Problem eine politische Reaktion erfordert, wird die ausgewählte Lösung aus dem *policy*-Strom von der Definition des Problems bestimmt. Wenn als Ergebnis einer Wahl die Regierung wechselt, kann sich die Dynamik des *politics*-Stroms verändern und damit zugleich die Auswahl einer Lösung aus dem *policy*-Strom. „If windows open in the politics stream, however, attention is focused on solution first before problems can be clearly defined“<sup>31</sup>.

Neben dieser Unterscheidung nach Vorhersehbarkeit und Ursprung des *policy window* liegen unterschiedliche Typisierungen von sich öffnenden Fenstern vor. *Howlett* setzte die beiden Kategorien in Beziehung zueinander und unterschied so vier Typen, die sich in der Reichweite möglicher Veränderungen, also der Öffnungsduer und -weite des Politikfensters, und in der Häufigkeit ihres Auftretens unterschieden.<sup>32</sup> Auch *Keeler* stellte eine Typologie von Politikfenstern auf, bei der sich die Fenster nach den möglichen Veränderungen unterscheiden – angefangen bei Makrofenstern über große, mittelgroße bis hin zu kleinen *policy*-Fenstern.<sup>33</sup> Je nach Fenstertypus eröffnen sich für die politischen Akteure unter-

28 *Kingdon, J. W.*, a.a.O., 165.

29 *Ibid.*, a.a.O., 165.

30 *Ibid.*, a.a.O., 173 ff.

31 *Zahariadis, N.*: Ambiguity and Choice in Public Policy, a.a.O., 13.

32 *Howlett, M.*: Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda Setting, in: Canadian Journal of Political Science, 31/3 (1998), 495–524.

33 *Keeler, J. T. S.*: Opening the Window for Reform Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making,

schiedlich weite Handlungsspielräume und -optionen. Es bedarf eines geeigneten *policy window*, das es dem Entrepreneur erlaubt, seine bevorzugte Lösung auf der politischen Agenda zu verorten und dafür zu werben. Die Spezifizierung des Konzepts des *policy-Fensters* ist insofern eine Voraussetzung, um das Ergebnis des *policy-making* einordnen zu können. „Policy windows pose limitations to rational policy-making by framing the context within which choice is made, while the notion of coupling stresses the impact of entrepreneurial politics and strategies in the EU policy-making.“<sup>34</sup> Nur wenn sich ein Makrofenster öffnet, ist eine umfassende *policy-Reform* möglich. Mit Blick auf das *policy-making* in der EU wird ähnlich zwischen *non-change windows* und *change windows* differenziert.<sup>35</sup>

*Princen* und *Rinhardt* verbinden diesen Aspekt der Öffnungsweite eines Fensters und damit der Reichweite eines *policy-Wandels* mit der Entscheidungsebene, von der aus ein Anstoß ausgehe, um ein Fenster zu öffnen. Sie unterscheiden zwischen *agenda setting* „from above“ und „from below“, wobei „von oben“ die politische Entscheidungsebene, wie den Europäischen Rat, meint und „von unten“ die Experten in den Arbeitsgruppen des Rates oder der Europäischen Kommission.<sup>36</sup> Problemfenster werden demnach zumeist „von unten“ geöffnet und folgen damit zunächst den technisch-administrativen Verfahren des europäischen Politikprozesses. Sie ermöglichen in der Regel nur eine inkrementelle Weiterentwicklung des Politikfeldes und sind deshalb als *non-change windows* einzuordnen. Öffnet sich hingegen ein Fenster „von oben“, spielen politisch-ideologische Aspekte eine größere Rolle und damit auch die Möglichkeit für grundlegende Veränderungen im jeweiligen Politikfeld. Mit der Verortung des Ursprungs eines Anstoßes für einen politischen Entscheidungsprozess wird damit auch das Ausmaß der möglichen Veränderungen vorbestimmt.

### 3. Policy-entrepreneurship im europäischen Mehrebenensystem

Damit die drei Ströme zu dem Zeitpunkt, zu dem sich ein Fenster öffnet, miteinander verkoppelt werden können, bedarf es eines *policy entrepreneurs*. Diese politischen Unternehmer sind nach *Kingdons* Definition „advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipates future gain in the form of material, purposive, or

in: Comparative Political Studies, 25/4 (1993), 433–486.

34 Zahariadis, N.: Ambiguity and choice in European public policy, a.a.O., 515.

35 Ackrill, R./Kay, A./Zahariadis, N., a.a.O., 880.

36 Princen, S./Rinhard, M.: Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union, in: Journal of European Public Policy, 13/7 (2006), 1119–1132.

solidary benefits”<sup>37</sup>. Ihre Rolle ist es, ein Problem auf der politischen Agenda in den Vordergrund zu rücken, das politische Feld vorzubereiten und dann das Problem mit der bevorzugten Lösung zu verkoppeln. Denn: „Windows provide the stimulus for choice and structure the search for problems and solutions, but they do not determine the outcome“<sup>38</sup>. Vier Charakteristika sind zentral, um diese Rolle als Anstoßgeber für „significant policy change“<sup>39</sup> ausüben zu können: (1) eine besondere Sozialkompetenz, die die Rolle als Entrepreneur für andere Akteure akzeptabel macht, (2) die Möglichkeit und Fähigkeit, Probleme für einen Entscheidungsprozess vor- und aufbereiten zu können, (3) die Fähigkeit, Koalitionen zu bilden und (4) durch das eigene beispielhafte Handeln für das politische Anliegen werben zu können.

Entrepreneure bieten den politischen Entscheidungsträgern eine stimmige Analyse und Interpretation der politischen Lage an, d.h. sie framen die Situation. Dabei verdichten sie die Diskussion und reduzieren die Entscheidungsoptionen. Der Entrepreneur kann allerdings nicht selbst ein *policy*-Fenster öffnen; die besondere Fähigkeit eines Entrepreneurs liegt vielmehr darin, ein sich öffnendes Zeitfenster zu erkennen. Sie sind deshalb „well-informed and well-connected insiders who provide the knowledge and the tenacity to help to couple the ‘streams’ (...)“<sup>40</sup>. Entrepreneure in der EU können Personen oder auch Institutionen sein, die ein *policy window* wahrnehmen und in der Lage sind, eine Idee auf der politischen Agenda zu platzieren. „Entrepreneurs may be Commission officials by virtue of privileged position in EU information networks, prominent national Policy-makers, high-level members of other EU institutions, or well-connected non-governmental organization (NGO) actors with a stake in EU policy.“<sup>41</sup>

Die Rolle und die Funktion des Entrepreneurs bei der Verkoppelung der Ströme unterscheiden sich im Mehrebenensystem der EU allerdings deutlich von dem Präsidialsystem in den USA, das *Kingdon* untersucht hatte. Die Vielzahl der an einem politischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure, die relativ flache Hierarchie und die prinzipielle Offenheit der Entscheidungsebene für *policy*-Entrepreneure sind Charakteristika des europäischen Mehrebenensystems. „To put in terms

<sup>37</sup> Kingdon, J. W., a.a.O., 179.

<sup>38</sup> Zahariadis, N.: Ambiguity and choice in European public policy, a.a.O., 519.

<sup>39</sup> Mintrom, M./Norman, P.: Policy Entrepreneurship and Policy Change, in: The Policy Studies Journal, 37/4 (2009), 649–667, hier 651; ähnlich auch Crespy, A./Menz, G.: Commission Entrepreneurship and the Debasing of Social Europe Before and After the Eurocrisis, in: Journal of Common Market Studies, 53/4 (2015), 753–768, hier 757 ff.

<sup>40</sup> Cairney, P./Jones, M. D., a.a.O., 5.

<sup>41</sup> Ackrill, R./Kay, A./Zahariadis, N., a.a.O., 873.

of multiple streams, in the policy stream a variety of actors from different levels of governance find it easier to place their concerns on the agenda than in other polities.”<sup>42</sup> Die besondere Durchlässigkeit auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen erleichtert die Vorfeldarbeit der *policy-Entrepreneure*. Die Anforderungen und die notwendigen Eigenschaften eines erfolgreichen Entrepreneurs unterscheiden sich insofern angesichts des besonderen Systems der EU von anderen politischen Systemen. Häufig wird die Europäische Kommission als *policy-Entrepreneur* in der EU wahrgenommen,<sup>43</sup> die mit ihrem Initiativmonopol nicht nur die europäische Gesetzgebung, sondern auch politische Veränderungen anstoßen kann.<sup>44</sup> Ob die Kommission ihre Rolle als Entrepreneur über die erste Phase des *agenda setting* hinaus ausüben kann, ist abhängig vom jeweiligen Politikbereich und eng verknüpft mit ihrer Rolle als supranationaler Akteur, der mit seinem Politikvorschlag den erforderlichen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten herstellen kann.<sup>45</sup> Denn die Kommission ist nicht der einzige potentielle Entrepreneur im europäischen Mehrebenensystem. Sie ist zudem kein homogen auftretender Akteur und agiert nicht ohne Verbindungen zu anderen potentiellen Entrepreneuren, wie zu einzelnen Mitgliedstaaten oder Interessengruppen.<sup>46</sup> Der Entrepreneur muss bei den beiden Kopplungsprozessen jedoch nicht notwendigerweise der gleiche sein. Daneben kommt es bei der Bestimmung eines politischen Entrepreneurs im *policy-making* der EU auch auf die Zielsetzung des Akteurs – ob Person oder Institution – und auf den Zeitpunkt im Politikprozess an. Entrepreneure alleine sind keine *game changer*, sondern abhängig vom jeweiligen Umfeld und den situativen Bedingungen des Prozesses.<sup>47</sup>

*Ackrill* und *Kay* plädieren deshalb bei ihrer Adaption des MSA für eine Differenzierung zwischen *policy entrepreneurship* (PE), um die drei Ströme miteinander zu verkoppeln, und *policy commissioning*, um politische Entscheidungen im *policy*-Strom zu gewichten und eine Vorauswahl zu treffen.<sup>48</sup> Diese Differenzierung eröffnet die Möglichkeit, dass politische Unternehmer nicht nur die Entscheidungssituation vorbereiten und eine Idee an die Politik „verkaufen“, sondern zu

42 Sarmiento-Mirwaldt, K., a.a.O., 433.

43 Nowak, T.: Of Judicial Rulings and Garbage Cans: Judgments of the European Court of Justice in the EU Legislative Process, in: West European Politics, 33/4 (2010), 753–769; Copeland, P./James, S.: Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European’s economic reform agenda, in: Journal of European Public Policy, 21/1 (2014), 1–19.

44 Crespy, A./Menz, G., a.a.O.

45 Ackrill, R./Kay, A./Zahariadis, N., a.a.O., 875.

46 *Ibid.*, a.a.O., 873.

47 *Ibid.*, a.a.O., 879.

48 *Ibid.*, a.a.O., 75.

einem späteren Zeitpunkt selbst an dem Entscheidungsprozess teilnehmen und Ideen aus dem *policy*-Strom auswählen können. Verbunden mit dieser relativ breiten Definition des Entrepreneurs bzw. der *entrepreneurship* ist demzufolge eine grundsätzliche Modifikation des ursprünglichen Ansatzes. Nicht mehr der eindeutig zu benennende Akteur, der zu Beginn des *agenda setting* das sich abzeichnende *policy window* erkennt, wird untersucht, sondern die Funktion und die Wirkung des Handelns von Akteuren. Die Rolle eines Akteurs kann sich durchaus im weiteren Verlauf des *policy-making* ändern und aus einem Entrepreneur kann ein *policy-maker* werden.<sup>49</sup>

Zusammengefasst wird auch der modifizierte und an die Besonderheiten der EU adaptierte MSA die prägenden Komponenten bei der Analyse eines Kopplungsprozesses berücksichtigen müssen: (1) die drei Ströme, die zusammenkommen müssen, um einen Veränderungsprozess anzustoßen, (2) den politischen Entrepreneur, der die Kopplung in Gang setzt und (3) das entsprechende *policy window*, also den geeigneten Zeitpunkt, um diese Kopplung zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass bei dem auf die politische Entscheidung ausgeweiteten MSA zwischen den beiden Fenstern, dem Agenda- und dem Entscheidungsfenster, zu differenzieren ist. Die Unterscheidung zweier Fenster, die sich zu unterschiedlichen Zeitpunkten und Rahmenbedingungen öffnen, erfordert zwangsläufig die Analyse zweier Kopplungsprozesse.

### **III. Der europäische Haushalt in drei Strömen**

Das europäische Finanz- und Haushaltssystem ist in seiner heutigen Form in einem nunmehr 25 Jahre andauernden Prozess langsam gewachsen. Am Beginn stand die Entscheidung, mit dem ersten Finanzpaket, dem *Delors I*-Paket für die Jahre 1988 bis 1992, ein neues System mit neuen Strukturen und Verfahren zur Festlegung des EU-Budgets einzuführen. Mit der Bestätigung des neuen Verfahrens durch das *Delors II*-Paket für die Jahre 1993 bis 1999 wurde das neue Verfahren institutionalisiert. Die einmal etablierten Strukturen, Verfahren und Regeln wurden auch in den späteren Verhandlungsrunden zur Agenda 2000 für die Jahre 2000 bis 2006 und zu den beiden nachfolgenden Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 keineswegs statisch prolongiert, sondern auf der Grundlage positiver bzw. negativer Erfahrungen sowie institutioneller und

49 *Ibid.*, a.a.O., 78.

administrativer Lernprozesse kontinuierlich, wenn auch begrenzt modifiziert.<sup>50</sup>

In den bislang fünf Verhandlungsrunden zu den Finanzpaketen entwickelte sich so ein politischer Haushaltsacquis,<sup>51</sup> der sich sowohl in den Verhandlungsthemen, den besonderen Konfliktlinien zwischen den antagonistischen Interessen der beteiligten Akteure als auch in den einzelnen Verfahrensschritten sowie dem Verlauf und der Dramaturgie der Verhandlungen manifestiert. Die komplexe Verhandlungssituation löst schwierige Koordinierungsprozesse in den verschiedenen Verhandlungssarenen und -gruppen aus. Sie schafft damit nicht nur eine Vielzahl von Blockademöglichkeiten, sondern eröffnet auch die Gelegenheit zu Koppelgeschäften, *side payments* und Paketlösungen zwischen einzelnen Politiken und Verhandlungssarenen.<sup>52</sup>

Am Beginn des langen Verhandlungsprozesses steht stets der entsprechende Vorschlag der Kommission, in dem sie ihre strategischen und finanziellen Ziele sowie ihre politischen Schwerpunkte vorstellt. Damit steckt sie mit Hilfe ihres Initiativmonopols den Rahmen der Verhandlungen ab und versucht dabei, eigene Prämissen zu definieren. Diesem offiziellen Auftakt der Finanzverhandlungen geht ein intensives und häufig strittiges internes Abstimmungsverfahren innerhalb der Kommission voraus, in das alle Generaldirektionen eingebunden sind.<sup>53</sup> Nachdem die Kommission ihre Überlegungen vorgelegt hat, dominieren die Mitgliedstaaten den Verhandlungsprozess. Sie unterliegen dabei dem größten Konsensdruck, denn ein Ergebnis kommt nur nach einem einvernehmlichen Beschluss im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs zustande. Die antagonistischen Interessen der Mitgliedstaaten lassen sich entlang dreier Streitpunkte einordnen:

- (1) Die Auseinandersetzung über die Gesamtsumme des Finanzrahmens, die dominiert wird vom Streit über die nationalen Bilanzen von Einzahlungen in und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt, d. h. vom Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern. Gekennzeichnet wird die nationale Verhandlungsführung daher vom Zusammenspiel zwischen Bruttozahlungen an den EU-

50 Laffan, B.: The Finances of the European Union, London, 1997; Laffan, B./Lindner, J.: The Budget. Who gets what, when and how?, in: Wallace, H./Pollack, M. A./Young, A. R. (Hg.): Policy making in the European Union, 7. Aufl., Oxford, 2014, 220–242; Becker, P.: Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive, Wiesbaden, 2014.

51 Laffan, B.: The big budgetary bargains: from negotiation to authority, in: Journal of European Public Policy, 7/5 (2000), 725–743.

52 Lindner, J.: Conflict and Change in EU Budgetary Politics, Abingdon, 2006; Schild, J.: How to shift the EU's spending priorities? The multi-annual financial framework 2007–2013 in perspective, in: Journal of European Public Policy, 15/4 (2008), 531–549.

53 Steenblock, R./Hartwig, I.: Die Agenda 2007: Solidarität, Nachhaltigkeit und Innovation, in: Integration, 27/1–2 (2004), 85–94.

Haushalt über das Eigenmittelsystem der EU und den Rückflüssen über die EU-Förderprogramme, insbesondere in den beiden größten Ausgabeblocken des EU-Budgets, der Gemeinsamen Agrarpolitik und der europäischen Kohäsionspolitik. Aus Sicht der Mitgliedstaaten ist der jeweilige Nettosaldo maßgeblich für die Bewertung des Verhandlungsergebnisses.

- (2) Der Konflikt über die Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Haushaltsrubriken des MFR. 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 Gelder aus den europäischen Strukturfonds verteilt werden.
- (3) Die Kontroverse über eine gerechte und transparente Finanzierung der Union, bei der die Frage der Beitragsgerechtigkeit und die Vielzahl der Sonderregelungen (und zumindest bislang insbesondere die Fortführung des britischen Beitragsrabatts) im Mittelpunkt stehen. Hinzu kommt regelmäßig auch der Vorschlag zur Einführung einer autonomen Eigenmittelquelle der EU im Sinne einer EU-Steuer.

Die politikfeld- und themenbezogenen Verhandlungen der Mitgliedstaaten erhalten eine besondere politische Dynamik, wenn die einzelnen Dossiers auf der politischen Ebene des Rats zu einem Gesamtpaket zusammengeschnürt werden, das schließlich dem Europäischen Rat zur abschließenden Verhandlungs runde und Entscheidungsfindung präsentiert wird. Erst nach der politischen Einigung, die häufig erst in mehreren Anläufen und nach langen Verhandlungsnächten zustande kommt, wird das Europäische Parlament in die Verhandlungen über die rechtsverbindliche Fixierung des politischen Kompromisses eingebunden.

## 1. Der Problemstrom

Seit Jahrzehnten wird über die Unzulänglichkeiten und daraus abgeleitet über die Notwendigkeit zur Reform des EU-Haushalts diskutiert.<sup>54</sup> Die wohl bekannteste (und am häufigsten zitierte) Kritik an der Haushalts- und Finanzverfassung der EU ist die Bewertung einer Beratergruppe der EU-Kommission, die sich aus renommierten unabhängigen Wissenschaftlern um den belgischen Wirtschaftswissenschaftler André Sapir zusammensetzte: „Expenditures, revenues and procedures are all inconsistent with the present and future state of EU integration“<sup>55</sup>. Auch die

<sup>54</sup> Lindner, J., a.a.O.

<sup>55</sup> Sapir, A.: An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System deliver. Report of an

politischen Akteure selbst konstatieren die Reformbedürftigkeit des bestehenden Haushalts- und Finanzsystems der EU. Der Europäische Rat hatte bei der Verabschiedung des MFR 2007-2013 die Europäische Kommission ausdrücklich aufgefordert, „eine vollständige, weit reichende Überprüfung vorzunehmen, die sämtliche Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der GAP, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich, abdeckt“<sup>56</sup>. Der frühere österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel bemerkte im Rückblick auf die Verhandlungen zum Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013, dass das System ausgereizt sei. Eine grundlegende Reform sei unbedingt notwendig, ansonsten würden sich die Regierungen spätestens 2011 „an die Gur gel gehen“<sup>57</sup>.

Die Kritiker verwiesen dabei stets auf die strukturellen Defizite des bestehenden Finanz- und Haushaltssystems der EU, die nicht im Zuge punktueller Anpassungen zu beheben seien.<sup>58</sup> Notwendig seien vielmehr grundlegende Reformen und eine umfassende Neuausrichtung der Ausgabenschwerpunkte sowie ein gerechtes und zugleich transparenteres EU-Finanzierungssystem. Die breite Palette der Einzelkritiken kann zu mehreren Punkten zusammengefasst werden:

- (1) Das Volumen des Finanzrahmens von derzeit rund 1 % des EU-BNE sei zu gering, um eine Lenkungswirkung mit dem EU-Budget erzielen zu können. Hinzu komme, dass die Festschreibung auf 7 Jahre den Haushalt der EU unflexibel mache. Die EU könne aufgrund des begrenzten Gesamtvolumens des MFR und der Fixierung der Finanzausstattung einzelner Politikbereiche nicht schnell auf neue Herausforderungen reagieren.
- (2) 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 ausreichend Gelder für die Finanzierung gemeinschaftlicher öffentlicher Güter zur Verfügung. Die europäischen Fördergelder seien ohnehin ungerecht verteilt, denn auch relativ

independent high-level Study Group established on the Initiative of the President of the European Commission (Sapir-Report), Brüssel, 2003, 162.

56 *Europäischer Rat*: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Dok. 1591505, 19.12.2005, hier Ziffer 80.

57 Schüssel, W.: *Europas Finanzen – Das alte System ist ausgereizt*, in: spotlight europe, 8 (2007), hier 3.

58 Caesar, R.: Die Finanzwirtschaft der EU – „Historisches Relikt“ oder solide Zukunftsbasis?, in: Zeitschrift für Politik, 53/3 (2006), 333–352; Heinemann, F./Mohl, P./Osterloh, S.: Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints, in: Journal of European Integration, 32/1 (2010), 59–76; Tarschys, D. (Hg.): The EU Budget. What should go in? What should go out? SIEPS Report 3, Stockholm, 2011; Wilms, G.: Die Reform des EU-Haushalts im Lichte der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 und des Vertrags von Lissabon – neue Perspektiven für die Europäische Union?, in: Zeitschrift für Europarecht, 42/6 (2007), 707–743.

wohlhabende Mitgliedstaaten kämen in den Genuss von Fördermitteln und Subventionen. Die Verteilung der EU-Fördergelder erfolge nicht nach Wohlstands- bzw. Bedürftigkeitskriterien, sondern folge lediglich der Logik europäischer Paketverhandlungen.<sup>59</sup>

- (3) Die Finanzierung des EU-Budgets sei zu kompliziert und zu undurchsichtig. Die Einnahmeseite werde von zahlreichen Sonderregelungen und Rabatten bestimmt, die keiner Sachlogik folgten, sondern ebenfalls das Ergebnis der Paketverhandlungen seien. Das bekannteste Beispiel dafür sei der britische Beitragsrabatt, der aber nicht die einzige Sonderregelung ist.<sup>60</sup>
- (4) Das Eigenmittelsystem gewähre der EU nur eingeschränkte haushaltspolitische Autonomie, denn sie könne nicht selbst über Umfang und Quellen ihrer Einnahmen entscheiden. Die Mitgliedstaaten finanzieren den EU-Haushalt fast vollständig aus ihren nationalen Haushalten und behalten sich so das Letztentscheidungsrecht über Umfang und Modalitäten der Finanzierung vor. Der Budgetpolitik seien deshalb zu enge mitgliedstaatliche Grenzen gezogen.<sup>61</sup>

## 2. Der policy-Strom

Im *policy-Strom* besteht seit langem ein breiter Konsens über die grundsätzliche Erforderlichkeit einer Reform und einer Verbesserung der Funktionalität des bestehenden europäischen Haushalts- und Finanzsystems in der Europäischen Union.<sup>62</sup> Vorgeschlagen wurde, den Haushalt zweizuteilen in einen Haushalt für europäische öffentliche Güter und einen Haushalt für die derzeitigen Ausgabenprioritäten.<sup>63</sup> Die Ausgabenpolitik solle sich auf Maßnahmen fokussieren, die einen europäischen Mehrwert versprechen oder ein europäisches *public good*

59 Gros, D./Micossi, S.: A better budget for the European Union. More Value for money, more money for value, CEPS Policy Brief 66, Brüssel, 2005.

60 Le Cacheux, J.: European budget. The poisonous rebate debate, in: Studies & Research, 41 (2005); Heinemann, F./Mohl, P./Osterloh, S.: Reform Options for the EU Own Resources System, ZEW Economic Studies 40, Heidelberg, 2008.

61 Begg, I./Enderlein, H./Le Cacheux, J./Mrak, M.: Financing of the European Union Budget. Study for European Commission, Directorate General for Budget (final report), Brüssel, 2008; Le Cacheux, J.: Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for an European Tax, Notre Europe Studies 57, Paris/Berlin, 2007.

62 Benedetto, G./Milio, S. (Hg.): The European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis, Houndsmill, 2012.

63 Blankart, C. B./Koester, G. B.: Stillstand trotz Reform – die politische Ökonomie des EU-Haushalts von Rom bis Lissabon, in: Konrad, K. A./Lohse, T. (Hg.): Einnahmen- und Steuerpolitik in Europa: Herausforderungen und Chancen, Frankfurt a. M., 2009, 13–46; *dies.*: The Lisbon Treaty, the Financial Crisis and Exit from the Budget Gridlock, in: Benedetto, G./Milio, S. (Hg.), a.a.O., 79–99; Neheider, S./Santos, I.: Reframing the EU-Budget Decision-Making Process, in: Journal of Common Market Studies, 49/3 (2011), 631–651.

darstellen.<sup>64</sup> Die Einführung eines Kompensationsfonds wurde empfohlen, um den leidigen Konflikt zwischen Nettozähler und -empfängern einzuhegen.<sup>65</sup> Und um die als ungerecht empfundene Verteilung der Finanzierungslasten des EU-Budgets gerechter zu gestalten, wurden immer wieder Alternativen zur Begrenzung oder Reduktion der Nettosalden vorgeschlagen, wie die Einführung eines Korrekturmechanismus zur Begrenzung der mitgliedstaatlichen Nettobelastung oder die Streichung oder zumindest die Befristung aller Rabatte und Sonderregelungen. Auf der Einnahmeseite wurde zudem über die Einführung einer genuin europäischen Eigenmittelquelle, d.h. einer EU-Steuer, diskutiert, um die Autonomie des EU-Haushalts von den Zahlungen der Mitgliedstaaten zu stärken.<sup>66</sup>

### **3. Der Politik-Strom**

Für den Abschluss des Verhandlungsprozesses und dessen Ergebnis sind die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten von vorrangiger Bedeutung. Die Verständigung des Europäischen Rats bildet den Kulminationspunkt der Verhandlungen; das Ergebnis ist ein politischer Kompromiss, der prägend ist für die sich anschließende Rechtssetzung über den mehrjährigen Finanzrahmen. Diese Verhandlungen zur rechtlichen Umsetzung finden in sogenannten Trilogen zwischen der jeweiligen Präsidentschaft des Rates, die im Auftrag der Mitgliedstaaten verhandelt, den Vertretern des Europäischen Parlaments, zumeist die Haushaltspolitiker der jeweiligen Fraktionen, und dem Haushaltskommissar der Europäischen Kommission statt. Erst zu diesem Zeitpunkt übernimmt das Europäische Parlament in seiner Funktion als Mitgesetzgeber eine gewichtigere Rolle im Zuge des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens über die MFR-Verordnung und über die verschiedenen Verordnungen zu den Fachpolitiken, insbesondere in der Kohäsions- und der Agrarpolitik.

### **4. Das Agenda-Fenster und die Kommission als policy-Entrepreneur**

Das Agenda-Fenster öffnete sich für alle Akteure vorhersehbar, denn durch die Befristung der MFR-Laufzeit werden zwangsläufig vor Ablauf des alten Finanzrahmens Verhandlungen über einen neuen Finanzrahmen notwendig. In der *Interinstitutionellen Vereinbarung* zur Festlegung des MFR für die Jahre 2007-

64 Gros, D./Micossi, S., a.a.O.; Tarschys, D.: The Enigma of European Added Value: Setting Priorities for the European Union, SIEPS Report 4, Stockholm, 2005.

65 Heinemann, F.: Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+, in: Wirtschaftsdienst, 79/5 (1999), 293–299.

66 Raddatz, G./Schick, G.: Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung, Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 77, Berlin, 2003.

2013 war bereits vereinbart worden, dass die Kommission vor dem 01. Juli 2011 ihre Vorschläge für einen Finanzrahmen vorlegen sollte.<sup>67</sup> Da der MFR am 31. Dezember 2013 auslaufen würde und mindestens ein Jahr benötigt wird, um die Umsetzung der Vorarbeiten für die lückenlose Fortsetzung der europäischen Förderprogramme ab dem 01. Januar 2014 abschließen zu können, war auch die Öffnungsdauer des Fensters planbar – von Mitte 2011 bis Ende 2012/Anfang 2013.

Damit waren der Zeitpunkt, wann sich das Fenster öffnen und wie lange es geöffnet bleiben würde, sowie die allgemeine Rollenverteilung vor Beginn der Verhandlungen relativ eindeutig festgelegt und der weitere Verlauf des Prozesses vorhersehbar. Auch die Rolle der EU-Kommission als Entrepreneur und als diejenige Institution, die den politischen Prozess formell anstoßen würde, war vorgegeben. Allerdings war die Aufgabe der Kommission bei ihrer Übernahme der *political entrepreneurship* nicht so sehr darauf fixiert, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger für ein Problem zu wecken und für ihre bevorzugte Lösung zu werben, wie es die *Kingdon'sche* Rollenbeschreibung des Entrepreneurs vorsieht. Vielmehr bestand die Aufgabe der Kommission darin, mit ihrem MFR-Verhandlungspaket eine Grundlage für den Verhandlungsaufakt vorzulegen, die von allen Akteuren als Ausgangspunkt des weiteren Prozesses akzeptiert werden würde. Im besten Fall sollte der zwischen den Mitgliedstaaten im Rat benötigte Konsens und schließlich die Einigung mit dem Europäischen Parlament auf dieser Basis gefunden werden. Das Interesse der Kommission war es also nicht, ihre *pet solutions* vorzulegen, sondern ein akzeptables Kompromisspaket zu schnüren.

Die Europäische Kommission erfüllte diese Vorgaben in ihrer Rolle als Entrepreneur durchaus. Sie versuchte den zur Halbzeit der Laufzeit des letzten Finanzrahmens vorgesehenen Revisions- und Konsultationsprozess 2008-2010 dazu zu nutzen, Lösungsalternativen, die seit vielen Jahren in der Ursuppe des *policy-Stroms* erörtert wurden, erneut und ohne Vorbehalte zu diskutieren, zu prüfen und so *policy*-Alternativen formulieren zu können.<sup>68</sup> Die für alle Akteure akzeptablen Lösungen und Kompromisslinien sollten zumindest in groben Zügen vor Beginn des eigentlichen MFR-Verhandlungsprozesses aufgezeigt werden. Damit bereitete die Kommission nicht nur sich selbst auf die bevorstehenden Verhandlungen vor, sondern aktivierte sowohl die *policy community* als auch die politischen Entschei-

67 *Interinstitutionelle Vereinbarung* zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, in: Amtsblatt der EU, C139 v. 14.06.2006, 1–17, hier Ziffer 30.

68 Caesar, R.: Der „Budget Review“ 2008/2009: Durchgreifende Reformen im EU-Haushalt?, in: Wirtschaftsdienst, 88/5 (2008), 317–321.

dungsträger im Politikstrom. Das *entrepreneurship* der Kommission wurde allerdings geschwächt, weil sie nicht geschlossen und kohärent auftrat. Ein im Vorfeld der Beschlussfassung des Kommissionskollegiums erstellter Entwurf für eine umfassende und weitreichende Reform des EU-Budgets war an die Fachöffentlichkeit „durchgestochen“ und dort überaus kritisch diskutiert worden. Die Kritik wurde so laut, dass sich schließlich Kommissionspräsident *José Manuel Barroso* von dem unabgestimmten Entwurf öffentlich distanzieren musste.<sup>69</sup> Damit war die Rolle der Kommission als Entrepreneur bei der Vorbereitung des Verhandlungsuumfeldes und der Fokussierung der drei Ströme auf eine umfassende Reform des EU-Haushalts deutlich geschwächt.

Angesichts der Vorhersehbarkeit des sich öffnenden Fensters versuchten alle Akteure, frühzeitig vor dem förmlichen Beginn des Prozesses ihre Positionen zu definieren und Einfluss auf den Prozess zu nehmen. Bereits lange bevor die Europäische Kommission ihre Vorschläge veröffentlichte, hatten die meisten Mitgliedstaaten ihre Positionen formuliert und erste rote Linien gezogen. Die Gruppe der Nettozahler formulierte ihre Vorstellungen in einem Brief vom 18. Dezember 2010 an den damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, *José Manuel Barroso*, bevor die Kommission überhaupt ihren formellen MFR-Vorschlag vorgelegt hatte. Die Regierungschefs aus Großbritannien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Finnland forderten das Einfrieren des EU-Budgets auf dem Stand des Jahres 2013, wobei die jährliche Steigerungsrate des nächsten Finanzrahmens unter der Inflationsrate liegen müsse: Der MFR sollte über die Zeitachse schrumpfen.<sup>70</sup>

Und auch einige neue Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa und alte Mitgliedstaaten aus Südeuropa hatten sich zu der Gruppe der sogenannten „Freunde der Kohäsion“ zusammengefunden, um auf die Notwendigkeit weiterer Unterstützungsleistungen aus dem EU-Budget hinzuweisen. Die europäischen Agrarausgaben und die Strukturfonds müssten zumindest auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2013 fortgeführt werden, insbesondere müsse der prozentuale Anteil der Strukturfonds am Gesamthaushalt gesichert werden. Daneben forderten sie zusätzliche Gelder für den Ausbau der Justiz- und Innenpolitik der EU und für weitere Politikbereiche, wie den Klimaschutz oder die Energiepolitik. Im Gesamtergebnis

69 Funke, O./Seifert, J.: Haushaltspolitik, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden, 2011, 157–166.

70 Letter to President of European Commission (Brief der Nettozahler), v. 18.12.2010, <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-president-of-european-commission>.

wären diese Forderungen nur mit einer Steigerung des Haushaltsvolumens umzusetzen.<sup>71</sup>

Auch das Europäische Parlament hatte schon frühzeitig am 16. Juni 2010 die Einsetzung eines „Sonerausschusses zu den politischen Herausforderungen und den Haushaltsmitteln der Union für die Zeit nach 2013“ (SURE)<sup>72</sup> beschlossen, um seine politischen Prioritäten und einen eigenen Vorschlag für die Struktur des künftigen MFR 2014-2020 auszuarbeiten. Das Parlament forderte in einer Entschließung vom 08. Juni 2011, unmittelbar bevor die Kommission ihren Vorschlag vorlegte, die Steigerung des Gesamtvolumens des MFR um mindestens 5% gegenüber den Haushaltsmitteln, die der EU 2013 zur Verfügung stehen würden.<sup>73</sup>

Die tiefgreifende und alle europäischen Entscheidungsebenen und Akteure erfassende Wirtschafts- und Finanzkrise veränderte spätestens seit 2009/10 die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen. Denn im Zuge der Krise reduzierten sich die fiskalischen Möglichkeiten in den Mitgliedstaaten deutlich und in der Folge auch die Bereitschaft, der EU größere haushaltspolitische Spielräume zu gewähren. Umgekehrt wuchsen in gleichem Maß die Erwartungen auf Hilfen und Unterstützung aus den europäischen Fördertöpfen. Im Problemstrom änderten sich also die Ausgangsbedingungen für das sich öffnende *policy window*. Die Kritik am bestehenden Haushaltssystem und die Überlegungen zur Reform blieben zwar ähnlich, aber deren Bewertung und deren Dringlichkeit hatten sich vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise verändert.

Die Finanzverhandlungen begannen offiziell mit der Vorlage des Vorschlags der Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 am 29. Juni 2011.<sup>74</sup> In dem Paket, das insgesamt mehr als 500 Seiten und 7 Mitteilungen, Legislativvorschläge und Arbeitspapiere umfasste, legte sie ihre grundsätzlichen Positionen dar. Im Oktober 2011 folgten die Legislativvorschläge für die Fachpolitiken und insbesondere für die beiden größten Ausgabenblöcke des EU-Budgets – die Kohäsionspolitik und die Gemeinsame Agrarpolitik. Bis Ende 2011 lagen fast 60

71 *Friends of Cohesion*: Joint declaration on the Multiannual Financial Framework 2014-2020, v. 05.10.2012, <http://www.vlada.gov.sk/friends-of-cohesion-joint-declaration-on-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/>.

72 *Europäisches Parlament*: Beschluss zur Einsetzung eines Sonderausschusses zu den politischen Herausforderungen und den Haushaltsmitteln für eine nachhaltige Europäische Union nach 2013, seine Befugnisse, seine Zusammensetzung und seine Amtszeit, P7\_TA(2010)0225, v. 16.06.2010.

73 *Europäisches Parlament*: Ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und integratives Europa, P7\_TA-PROV(2011)0266, v. 08.06.2011.

74 *Europäische Kommission*: Ein Haushalt für „Europa 2020“, KOM(2011) 500 endg., v. 29.06.2011.

Vorschläge zu den rechtlichen Grundlagen der europäischen Ausgabenprogramme auf dem Verhandlungstisch.

Der Vorschlag für einen neuen Finanzrahmen der Europäischen Kommission vom Juni 2011 sah ein Volumen von rund einer Billion Euro (1025 Mrd. Euro in konstanten Preisen 2011) oder 1,05 % des BNE der EU-27 vor. Einige Fonds sollten zusätzlich außerhalb des Finanzrahmens eingerichtet bzw. weitergeführt werden, womit sich ein Gesamtvolumen von 1083 Mrd. Euro bzw. 1,11 % des EU-BNE ergab. Für das System der Eigenmittel schlug die Kommission zwei neue Finanzierungskategorien vor: eine europäische Finanztransaktionssteuer und eine neue Mehrwertsteuer-Einnahmequelle. Bis 2020 sollten diese beiden neuen Eigenmittel fast die Hälfte der Einnahmen des EU-Haushalts ausmachen, während der Anteil der nationalen Beiträge der Mitgliedstaaten von 75 % auf rund 40 % zurückgehen sollte. Um das System der Rabatte, wie den britischen Beitragsrabatt, aber auch die Sonderregelungen zu Gunsten Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens, abzulösen, warb die Kommission dafür, die bisherigen Korrekturmechanismen durch pauschale und befristete Rabatte zugunsten einzelner Mitgliedstaaten zu ersetzen. Die leichte Steigerung des MFR-Gesamtvolumens folgte eher den Wünschen der Nettoempfänger und der Europaparlamentarier, wenn auch in deutlich geringerem Umfang. Während die Nettozahler die Kommission kritisierten, weil der Entwurf mehr als 100 Mrd. Euro zu hoch ausgefallen sei, bemängelten die Nettoempfänger und das Europäische Parlament, dass sich die Kommission vorzeitig und zu eindeutig an den restriktiven Vorgaben der Nettozahler orientiert habe. Das Europäische Parlament begrüßte schließlich mit einer Entschließung vom 13. Juni 2012 mit breiter Mehrheit seine bereits im Jahr zuvor formulierte Verhandlungsposition und forderte vehement, seine Forderungen und damit eine deutliche Steigerung des Budgetvolumens angemessen zu berücksichtigen.<sup>75</sup>

## 5. Das Entscheidungsfenster mit einem neuen Entrepreneur

Bei den Verhandlungen im Kreis der Mitgliedstaaten standen sich die bekannten Gruppen gegenüber – auf der einen Seite die Nettozahler, auf der anderen die Nettoempfänger. Nach den langwierigen Verhandlungen in den Arbeitsgruppen des Rates versuchte der neue Präsident des Europäischen Rats *Herman Van Rompuy* dann am 22. und 23. November 2012 erstmals einen politischen Kompromiss zwischen den Staats- und Regierungschefs herzustellen. Wie bislang bei allen Haushaltsverhandlungen scheiterte dieser erste Einigungsversuch. Erst im zweiten

75 Europäisches Parlament: Mehrjähriger Finanzrahmen und Eigenmittel, P7\_TA(2012)0245, v. 13.06.2012.

Anlauf fand der Europäische Rat in der Nacht zum 08. Februar 2013 einen Kompromiss, der eine Ausgabenobergrenze für die EU-28 von 1 % des EU-BNE oder knapp 960 Mrd. Euro vorsah. Der EU-Haushalt wurde damit zum ersten Mal um etwa 3 % im Vergleich zum Finanzrahmen 2007-2013 gekürzt.

Mit der Verständigung der Staats- und Regierungschefs öffnete sich das Entscheidungsfenster, denn nach der politischen Einigung mussten nun die Rechtsgrundlagen des MFR und der Ausgabenpolitiken verhandelt werden. Die politische Verständigung im Europäischen Rat lieferte für diese Rechtssetzungsarbeiten die Ausgangsbasis. Der Europäische Rat hatte damit auch die *entrepreneurship* von der Kommission übernommen. Erst nach seiner Einigung vom 08. Februar 2013 nahmen die Mitgliedstaaten eine einheitliche Verhandlungsposition gegenüber dem Europäischen Parlament ein. Nun galt es, den einmal gefundenen und fein austarierten Kompromiss in den Verhandlungen mit den Parlamentariern nicht mehr in Frage stellen zu lassen. Mit der Eröffnung des Legislativverfahrens änderte sich auch die Rolle des Europäischen Parlaments vom erzwungenen Beobachter zum direkten Akteur und mitentscheidenden Gesetzgeber. Zur Mandatierung des Verhandlungsteams für die Trilog-Verhandlungen verabschiedete das Europäische Parlament am 13. März 2013 eine weitere Entschließung, in der auf die Kritik am reduzierten Gesamtvolume des Finanzrahmens verzichtet wurde. In einer gemeinsamen Erklärung einen Tag nach dem Gipfel des Europäischen Rats kritisierten die Vorsitzenden der großen Fraktionen den Kompromiss heftig. Das Parlament könne die Einigung in dieser Form nicht akzeptieren und besteh auf seinen Kernforderungen,<sup>76</sup> die bislang nicht hinreichend erfüllt seien: (1) eine größere Flexibilität innerhalb des MFR zwischen den Rubriken und Haushaltsjahren, (2) die Einführung einer Revisionsklausel, die nach etwa 3 Jahren eine Überprüfung und Anpassung des Finanzrahmens ermöglichen solle, (3) eine neue „echte“ Eigenmittelquelle, die das bestehende System der mitgliedstaatlichen Beitragsszahlungen ablösen sollte und (4) eine stärkere Priorisierung der Ausgaben auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und auf Forschung.

Das Ergebnis der Verständigung im Europäischen Rat auf das Gesamtvolume des MFR von rund 1 % des EU-BNE stellten die Fraktionsvorsitzenden allerdings nicht mehr in Frage – entgegen der ursprünglichen, massiven Forderungen des Parlaments nach einer deutlichen Aufstockung der Mittel. Dennoch gestalteten

<sup>76</sup> Gemeinsame Erklärung von *Rebecca Harms* und *Daniel Cohn-Bendit* (Fraktion der Grünen), *Joseph Daul* (EVP-Fraktion), *Hannes Swoboda* (S&D-Fraktion) sowie *Guy Verhofstadt* (ALDE-Fraktion): Die wahren Verhandlungen beginnen jetzt mit dem Europäischen Parlament, v. 08.02.2013, <http://www.gruene-europa.de/eu-gipfel-mehrjaehriger-finanzrahmen-gemeinsame-erklaerung-9202.html>.

sich die Verhandlungen sehr schwierig und standen mehrfach vor dem Abbruch.<sup>77</sup> Sie konnten erst auf höchster politischer Ebene von den Präsidenten der drei EU-Organe Rat, Parlament und Kommission am 28. Juni 2013 abgeschlossen werden. In diesen langen und konfliktreichen Verhandlungen mit mehr als zehn Trilog-Treffen zwischen Mai und Juni 2013 wurden die Gesamtsumme des Finanzrahmens und die Aufteilung der Gelder auf die Haushaltsrubriken, wie sie vom Europäischen Rat am 08. Februar 2013 vereinbart worden war, nicht mehr in Frage gestellt. Auch bei seinen Kernpunkten konnte sich das EP nur teilweise mit seinen Forderungen durchsetzen.

- (1) Der Europäische Rat hatte in seiner politischen Einigung vom 08. Februar 2013 bereits im Vorgriff auf die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament eine weitreichende Einigung auf „eine spezifische und größtmögliche Flexibilität“<sup>78</sup> des mehrjährigen Finanzrahmens verabschiedet. Der mit dem Europäischen Parlament abschließend vereinbarte Kompromiss konkretisierte diese allgemeine Formulierung lediglich.
- (2) Der Rat erklärte sich bereit, in der neuen MFR-Verordnung einen gesonderten Artikel aufzunehmen, mit dem die Kommission beauftragt wird, bis spätestens Ende 2016 eine Überprüfung der Funktionsweise des Finanzrahmens vorzunehmen und Vorschläge vorzulegen, um den Haushalt an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen.
- (3) Bei der Forderung des Europäischen Parlaments, die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle zu vereinbaren, zeigten sich die Mitgliedstaaten nicht bereit, den fein austarierten Verfahrenskompromiss des Europäischen Rats neu zu verhandeln. Der Rat war gegenüber den Forderungen der Europaparlamentarier lediglich dazu bereit, eine hochrangige Expertengruppe einzusetzen, die die Beratungen über eine neue Eigenmittelquelle und die Finanztransaktionssteuer fortführen soll.<sup>79</sup>
- (4) Um das von den Staats- und Regierungschefs vereinbarte Programm zur Bekämpfung der immens angestiegenen Jugendarbeitslosigkeit, das mit 6 Mrd. Euro ausgestattet werden sollte, finanzieren zu können, ohne die vereinbarte und symbolisch wichtige Obergrenze von 1 % des EU-BNE (ca.

77 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: EU-Finanzrahmen droht zu scheitern, v. 13.06.2013, hier 11.

78 *Europäischer Rat*: Schlussfolgerungen der Tagung vom 07./08. Februar 2013 zum Punkt „Mehrjähriger Finanzrahmen“, EUCO 37/13, hier Ziffer 109.

79 Die hochrangige Gruppe wurde unter dem Vorsitz des ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten und EU-Kommissars *Mario Monti* am 25. Februar 2014 offiziell eingesetzt und hat ihre Arbeit aufgenommen.

960 Mrd. Euro) zu überschreiten, hatten sich die Mitgliedstaaten auf Kürzungen im Bereich der Forschungspolitik verständigt. Die Europaparlamentarier standen vor der Wahl zwischen ihrer ursprünglichen Forderung nach einer angemessenen Finanzierung der Forschungsförderung und der Finanzierung des Sonderprogramms gegen die Jugendarbeitslosigkeit. Sie entschieden sich schließlich für eine gesicherte Finanzierung des Programms.

Nachdem bis zum November 2013 auch die Verhandlungen über die Rechtsgrundlagen für die verschiedenen Ausgabenpolitiken der EU, wie insbesondere die Strukturfonds-Verordnungen oder die neuen Verordnungen in der Agrarpolitik, zwischen dem Ministerrat und dem EP abgeschlossen werden konnten, stimmte das Europäische Parlament am 19. November 2013 mit 537 Stimmen, bei 126 Gegenstimmen und 19 Enthaltungen, der MFR-Verordnung zu.<sup>80</sup> Der Rat verabschiedete seinerseits am 02. Dezember 2013 die Verordnung.<sup>81</sup> Damit schloss sich auch das Entscheidungsfenster.

Die EU hat zwar ihre Handlungs- und die Organe ihre Kompromissfähigkeit in Zeiten der Krise bewiesen. Allerdings war die EU nicht in der Lage, das bestehende und häufig kritisierte System zu reformieren. Nur minimal und in kleinen Schritten wurden die Prioritäten auf der Ausgabenseite verändert. Auf der Einnahmenseite wurde allenfalls der Einstieg in einen Reformprozess vereinbart. Der grundsätzliche, von allen Beobachtern kritisierte sowie den politischen Akteuren bemängelte Konflikt zwischen Nettozahlern und -empfängern blieb gänzlich unangetastet. Sowohl der Verhandlungsprozess als auch das Ergebnis der Verhandlungen waren von einer überdeutlichen Kontinuität gekennzeichnet. Selbst der Druck der ökonomischen und sozialen Krise in der EU konnte die Mitgliedstaaten nicht dazu bewegen, sich auf eine umfassende Revision des EU-Budgets zu verständern. Die Krise wurde nicht genutzt, um über veränderte budgetäre Herausforderungen, neue Formen eines europäischen fiskalischen Föderalismus oder über Sinnhaftigkeit und Angemessenheit europäischer Ausgaben zu diskutieren.

<sup>80</sup> *Europäisches Parlament*: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zum Entwurf einer Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, P7\_TA-PROV(2013)0455, v. 19.11.2013.

<sup>81</sup> *Rat der EU*: Verordnung Nr. 1311/2013 vom 02. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, in: Amtsblatt der EU, L 347 v. 20.12.2013, 884-891.

#### **IV. Fazit: Das europäische Mehrebenensystem und das erfolglose Öffnen eines Fensters**

Das besondere Mehrebenensystem und die Besonderheiten des politischen Systems der Europäischen Union machen Anpassungen des *Kingdon*'schen Ansatzes erforderlich. Das regelbasierte und eingespielte *policy-making* sowie die innere Verfasstheit der EU-Organe mit einer klaren Rollenverteilung erleichtert die Planung politischer Prozesse und damit die Vorhersehbarkeit sich öffnender Politikfenster. Zugleich stärkt dieser Druck zur Einhaltung von Verfahren auch die Dominanz von Institutionen über den Einfluss von politischen Persönlichkeiten. Die Komplexität europapolitischer Themen, die weiterhin bestehende Verschiedenartigkeit der politischen Kulturen innerhalb der EU sowie die anhaltende Dominanz nationaler Interessen und Politikziele bleiben wichtige Faktoren für das *policy-making*.

Die Rolle des *policy-Entrepreneurs* kann im EU-System nur begrenzt personalisiert werden. In der Regel wird sie von den Institutionen im EU-System ausgefüllt. Welche Institution diese Funktion übernimmt, beeinflusst den Typus des *policy window*, das sich öffnet. Wenn die Europäische Kommission als Entrepreneur aktiv wird, öffnet sich zumeist ein Reformfenster „von unten“, das vornehmlich inkrementelle Veränderungen möglich macht. Grundlegende Reformen hingegen werden möglich, wenn das Fenster „von oben“ aufgestoßen wird, wenn also der Europäische Rat oder eine starke Gruppe von Mitgliedstaaten die politische *entrepreneurship* übernehmen.

Das vorgestellte Beispiel der zum wiederholten Male nicht gelungenen umfassenden Reform des europäischen Haushaltssystems zeigt, dass in der EU neben den von *Kingdon* vorgestellten beiden Fenstertypen des *politics window* und des *problem window* ein dritter Typus möglich ist – ein Reformfenster, das sich vorhersehbar aus dem Politikfeld selbst öffnet. Das Fenster der MFR-Verhandlungen öffnete sich nicht durch neue politische Mandate nach Wahlen und den damit ausgelösten Veränderungen im Politikstrom; auch die Probleme in diesem Politikfeld waren nicht derart gravierend, dass sie zu einer grundlegenden Neuausrichtung der Politik führen mussten. Vielmehr öffnet sich das Fenster regelmäßig durch die Befristung der Laufzeit des Finanzrahmens und die Notwendigkeit, sich auf einen neuen Finanzrahmen zu verständigen. Die Vorhersehbarkeit und der Ursprung im *policy-Strom* verstärkten den bereits von *Kingdon* erkannten Druck zu nur inkrementellen Anpassungen.<sup>82</sup> Hinzu kommt, dass sich bei dem hier vorgestellten Fall das

82 *Kingdon, J. W.*, a.a.O., 82 f.

Agenda-Fenster „von unten“ und zu einem vorhersehbaren Termin, rund zwei Jahre vor dem Ablauf des MFR, öffnete. Die Kommission war gefordert, den Prozess mit neuen Vorschlägen und insbesondere mit Verordnungsentwürfen anzustoßen. So beschränkte der Fenstertypus zugleich die Öffnungsweite und damit den Reformspielraum auf lediglich inkrementelle Reformschritte.

Auch das Entscheidungsfenster öffnete sich vorhersehbar, wenn auch „von oben“ durch den Kompromiss des Europäischen Rats. Allerdings war der Reformspielraum bereits durch den Inkrementalismus des Agenda-Fensters vorbestimmt. Wenn eines der beiden Fenster ein *non-change window* ist, steigt offensichtlich die Wahrscheinlichkeit, dass im Ergebnis des gesamten *policy*-Prozesses nur begrenzter Wandel möglich ist. Da das besondere politische System der EU mit seinen Verhandlungs- und Konsensesentscheidungen ohnehin dazu neigt, zunächst den *policy*- und den *politics*-Strom zu verkoppeln und der Problemstrom erst am Ende des *policy-making* hinzukommt, „providing legitimacy for dealing with societal problems“<sup>83</sup>, wird der Inkrementalismus des europäischen *policy-making* weiter verstärkt. Im vorliegenden Fall war weder beim Agenda- noch beim Entscheidungsfenster, weder im *politics*- noch im *policy*-Strom eine einheitliche Problemdefinition festzustellen. Vielmehr hielten die beiden den Prozess dominierenden Gruppen der Nettozahler und -empfänger an ihren jeweiligen Interpretationen der Schwächen des EU-Budgets und den daraus abgeleiteten einseitigen Veränderungsnotwendigkeiten fest. Weil beide Gruppen jedoch einen Konsens finden müssen, liegt die Lösung in der Fortschreibung des Status quo mit allenfalls inkrementellen Anpassungen.

Die Anwendung des an das europäische Mehrebenensystem adaptierten MSA kann diesen inkrementellen Prozess durchaus vorhersagen und über die reine Deskription des Prozesses hinausgehen. Festgehalten werden kann:

- (1) Um einen grundlegenden Wandel des Politikbereichs zu ermöglichen, muss der Kopplungsprozess des Entscheidungsfensters „von oben“ und aus dem Politikstrom erfolgen. Ist das Fenster vorhersehbar, öffnet es sich in der Regel „von unten“, also von der Arbeitsebene. Dies hat zur Folge, dass lediglich inkrementelle Anpassungen angestrebt werden oder möglich sind.
- (2) Kennzeichen dieser *non-change windows* ist der fehlende Gleichklang der Ströme in EU und Mitgliedstaaten. Es fehlt an einer gemeinsamen Problemdefinition und somit werden die Handlungs- und Entscheidungsnotwendig-

83 Ackrill, R./Kay, A., a.a.O., 77.

keiten auf den beiden Ebenen unterschiedlich wahrgenommen. Fehlt der Problemkonsens und damit der Handlungsdruck, kann sich eine Lösungsalternative aus dem *policy-Strom* nur schwer durchsetzen.

- (3) Weil das politische System der EU stärker durch ein funktionales *entrepreneurship* geprägt wird als durch starke und durchsetzungsfähige Entrepreneure, bedarf es umso mehr eines dominierenden Meinungsbildes bzw. einer gemeinsamen Problemdefinition in der *policy community*, um Veränderungen zu ermöglichen.