

FORUM

Wie können Parlamente bei künftigen EU-Haushaltsverhandlungen gestärkt werden? Ein Diskussionsbeitrag

Linn Selle*

The article sheds light upon the position of the European Parliament and the German Bundestag during the negotiations on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 (MFF), as both parliamentary levels play a formal role in the budgetary process. While there have been strongly diverging views as to the institutional priorities of the MFF (such as the size of the budget and its revenue), similar party-political positions prevailed with regard to the overarching political priorities the MFF should be oriented towards. Against this empirical background, the contribution discusses ideas on how to strengthen parliamentary bodies on the national and European level in order to exert a full budget authority.

Mit der Vorlage eines ersten Entwurfs des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 durch die Europäische Kommission beginnt voraussichtlich im Mai 2018 turnusgemäß, wenn auch etwas verzögert durch die gleichzeitig stattfindenden Brexit-Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich, eine der konfliktreichsten Phasen der europäischen Politik: europäische Haushaltsverhandlungen. Sie enden nicht nur regelmäßig alle sieben Jahre in einer öffentlichkeitswirksamen „Nacht der langen Messer“, in der die Staats- und Regierungschefs um einen finalen Kompromiss ringen, sondern sind auch überaus komplexe Verhandlungen, die nahezu jedes europäische Politikfeld betreffen. Regelmäßig unterbelichtet bleiben hier jedoch Rolle und Einfluss parlamentarischer Akteure, die auf europäischer und nationaler Ebene dem mehrjährigen Finanzrahmen zustimmen müssen.

Aus der politikwissenschaftlichen Forschung und der parlamentarischen Praxis ist bekannt, dass die Verhandlung und der Beschluss staatlicher Haushalte sowohl materiell-rechtlich als auch symbolisch eine Kernfunktion von Parlamenten sind.¹ Allein ParlamentarierInnen, als direkte VertreterInnen der BürgerInnen, sind legitimiert, Entscheidungen über die Verwendung des staatlichen (Steuer-)Geldes zu treffen. Diese besondere Rolle parlamentarischer Akteure bei der Deliberation und dem Beschluss eines Haushalts gilt auch im europäischen Mehrebenensystem. Parlamente stehen hier vor besonderen Herausforderungen, ihre Funktionen als Institutionen der Kontrolle, Beeinflussung und öffentlichen Debatte wahrzunehmen. Dies liegt insbesondere an der speziellen Struktur des europäischen Haushalts, etwa an der siebenjährigen Laufzeit des MFR, der Vetoposition der Mitgliedstaaten sowie der Trennung des Haushalts in eine Eigenmittel- und eine Ausgabenseite.

* Dr. Linn Selle wurde 2017 an der Europa-Universität Viadrina promoviert.

1 Werner J. Patzelt: Konstruktion und Dekonstruktion von Parlamentsmacht, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.): Macht und Ohnmacht der Parlamente, Baden-Baden 2013, S. 33 ff.

Angesichts der nun beginnenden neuen Runde der MFR-Verhandlungen soll im Folgenden dargelegt werden, welchen Problemen sich Parlamente bei den vergangenen Verhandlungen zum MFR 2014-2020 gegenübersehen und wie Ansätze für ihre Stärkung aussehen könnten.²

Die parlamentarische Haushaltshoheit

Die Untersuchung von Haushaltsverhandlungen befasst sich nicht nur mit der Ausgestaltung finanzwirksamer Entscheidungen, sondern ist auch immer eine Studie der „politics“ eines politischen Systems und der Verteilung von politischer Macht.³ Die Freigabe der finanziellen Mittel einer Regierung ist die älteste parlamentarische Aufgabe. Aus ihr erwuchsen im Kontext der Weber'schen „Rationalisierung des Staates“ die weiteren Parlamentsfunktionen wie die allgemeine Kontrolle der Regierung, die Gesetzgebungs- und die Öffentlichkeitsfunktion.⁴ Dementsprechend kann die parlamentarische Haushaltshoheit als Dreh- und Angelpunkt von Parlamentsmacht verstanden werden.

Doch die Zeiten sind längst vorbei, in denen Parlamente jede Haushaltlinie der Regierung autark festlegen konnten. Die Größe und Komplexität heutiger Staatshaushalte ebenso wie die enge Verflechtung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung in parlamentarischen Regierungssystemen bringen es mit sich, dass Parlamenten heute in erster Linie die Festlegung der politischen Prioritäten des Haushalts obliegt, insbesondere durch Gesetzgebung. Ebenso wichtig wie diese Beeinflussung sind die öffentliche Debatte der politischen Prioritäten und die damit einhergehende formale Legitimierung des Haushaltsgesetzes. Auch wenn Parlamente heute also keine haushaltserarbeitenden Institutionen mehr sind, wie sie es etwa im 19. Jahrhundert waren, liegt ihr besonderer Wert im Rahmen des Haushaltsverfahrens in der öffentlichen Deliberation, politischen Prioritätensetzung und Legitimation öffentlicher Haushalte.

Die Verhandlungen zum MFR 2014-2020 aus parlamentarischer Perspektive

Der MFR 2014-2020 wurde von Juli 2011 bis Dezember 2013 verhandelt und war der MFR, der nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beschlossen wurde. Das seitdem geltende Primärrecht sieht vor, dass die parlamentarische Haushaltshoheit in den EU-Haushaltsverhandlungen⁵ formal zwischen der Einnahmen- und Ausgabenseite des Haushalts geteilt ist. Diese „geteilte Haushaltshoheit“ liegt darin begründet, dass das Europäi-

2 Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen der Dissertation der Autorin, in der die Rolle des Europäischen Parlaments und des Deutschen Bundestags in den Verhandlungen zum MFR 2014-2020 untersucht wurde. Linn Selle: What Parliamentary Budget Authority in the EU? The European Parliament and the German Bundestag in the Negotiations of the Multi-Annual Financial Framework 2014-2020, abrufbar unter: <https://opus4.kobv.de/opus4-euv/frontdoor/index/index/docId/273> (letzter Zugriff: 6.2.2018).

3 Siehe Aaron Wildavsky: Political Implications of Budgetary Reform, in: Public Administration Review 21/1961, S. 183 ff., hier S. 190.

4 Philip Norton: Parliaments: A Framework for Analysis, in: West European Politics 13/1990, S. 1 ff.; Klaus von Beyme: Parlamente, in: Hans-Joachim Lauth (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden 2010, S. 264 ff.; Ian Lienert: Role of the Legislature in Budget Processes, in: Richard Allen/Richard Hemming/Barry H. Potter (Hrsg.): The International Handbook of Public Financial Management, London 2013, S. 116 ff.

5 Der Terminus EU-Haushaltsverhandlungen meint im Folgenden die Verhandlungen zum MFR. Dieser umfasst eine Laufzeit von sieben Jahren und ist die rechtsverbindliche Grundlage der jährlichen Haushalte der Europäischen Union (EU), die aufgrund dessen nur über geringe Anpassungsmöglichkeiten verfügen.

sche Parlament die Ausgabenseite des EU-Haushalts verabschiedet und formal legitimiert, also die Verordnung über den MFR, während nationale Parlamente die Einnahmenseite des Haushalts verabschieden und ratifizieren, die sogenannte Eigenmittel-Entscheidung.⁶ Beide Bereiche hängen natürlich eng miteinander zusammen: Da die Europäische Union keine Schulden machen darf und kein Steuererhebungsrecht besitzt, bestimmt die Höhe der Eigenmittel den Spielraum für die Ausgaben einer Finanzierungsperiode.

Während die VertreterInnen der Mitgliedstaaten die Einnahmen- und Ausgabenseite des EU-Haushalts als zwei Seiten einer Medaille verhandeln können, war die parlamentarische Begleitung dieser Bereiche formal voneinander getrennt und fand auf unterschiedlichen Regierungsebenen statt – auch wenn sowohl auf der nationalen wie europäischen parlamentarischen Ebene dennoch über Einnahmen- und Ausgabenseite diskutiert wurde.

Diese formale Teilung in der parlamentarischen Zuständigkeit führte ebenfalls dazu, dass sich beide parlamentarischen Ebenen als genuine Haushaltsgäber verstanden und jeweils eine entsprechend selbstbewusste Rolle bei den Haushaltverhandlungen eingenommen haben. So sahen sich viele Abgeordnete des Deutschen Bundestags als Hüter des EU-Geldes, während im Europäischen Parlament die Überzeugung vorherrschte, dass das Europäische Parlament die einzige legitime Institution sei, um über den Haushalt zu entscheiden und über dessen Ausgaben inhaltlich zu bestimmen. Die vorherrschende Sichtweise der jeweils „eigenen“ Haushaltshoheit bedingte somit ebenfalls eine eingeschränkte Wahrnehmung der Position der jeweils anderen parlamentarischen Ebene in den Haushaltverhandlungen. Zwar gab es einige Versuche, durch interparlamentarische Konferenzen eine gesamtparlamentarische Debatte zum Haushalt zu führen. Diese führte aber nicht zu klaren Ergebnissen oder öffentlichen Stellungnahmen von parlamentarischen Akteuren auf EU- oder nationaler Ebene. Dies kann mit der geringen Institutionalisierung dieser zu meist Ad-hoc-Formate erklärt werden und dem geringen Bedürfnis parlamentarischer Akteure, in diesem Feld „an einem Strang“ zu ziehen. Eine strategische Koordination im Sinne von möglichen gemeinsamen Positionierungen oder Stellungnahmen innerhalb von Partefamilien im Rahmen der Haushaltverhandlungen wurde nicht als sinnvoll erachtet – sowohl aus Perspektive der Abgeordneten des Deutschen Bundestags wie auch aus Sicht der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Unterschiedliche Positionen – politische Gemeinsamkeiten

Aus der Parlamentarismusforschung ist bekannt, dass parlamentarische Akteure im EU-Mehrebenensystem mehr als nur einen „Hut“ tragen.⁷ Einerseits vertreten sie ihre jeweiligen territorialen (also nationalen oder europäischen) Interessen. Andererseits, und insbesondere bedingt durch die nationalen Wahlen zum Europäischen Parlament, sind EuropaparlamentarierInnen eng mit ihrer jeweiligen nationalen Partei verbunden, sodass durchaus elektorale Gemeinsamkeiten zwischen den parlamentarischen Ebenen bestehen können.

6 Art. 312 und Art. 311 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

7 Willy Beauvallet/Sébastien Michon: *Faire carrière au Parlement européen. Activation de dispositions et socialisation institutionnelle*, in: Didier Georgakakis (Hrsg.): *Le champ de l’Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l’UE*, Paris 2012, S. 13 ff.; Ian Cooper: *Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*, in: *Journal of European Integration* 35/2013, S. 531 ff.

Die Untersuchung parlamentarischer Koordination und öffentlicher Debatten bei den Verhandlungen zum MFR 2014-2020 zeigt, dass die jeweiligen territorialen Interessen der parlamentarischen Akteure auf beiden Regierungsebenen besonders wirksamäßig waren. So gab es insbesondere in Bezug auf die Frage nach der Größe des Haushalts oder bei der Diskussion der Struktur der Eigenmittel stark divergierende Positionen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene.⁸

Während sich das Europäische Parlament für einen größeren Haushalt und eine veränderte Eigenmittelstruktur einsetzte, sah der Bundestag eine Erhöhung der Mittel über parteipolitische Grenzen hinweg als nicht erstrebenswert an. Ebenso skeptisch waren die Bundestagsabgeordneten mit Blick auf die Veränderung der Eigenmittelstruktur, die derzeit zu knapp 75 Prozent aus Zahlungen der Mitgliedstaaten besteht.⁹ Diese Interessenlage in den Parlamenten (hier bezogen insbesondere auf den Deutschen Bundestag und das Europäische Parlament) kann vor allem auf eine sehr unterschiedliche Interessenstruktur zurückgeführt werden: So wurde mit dem Vertrag von Lissabon eine Vielzahl von Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert, deren Finanzierung die EU-Abgeordneten sichern wollten. Allerdings streitet das Europäische Parlament auch für einen größeren Haushalt, weil ihm als Ko-Gesetzgeber dann mehr Einfluss auf die Entscheidung über die Verwendung der Mittel zukommt. Aus demselben Grund sind viele Bundestagsabgeordnete skeptisch gegenüber einer starken Veränderung der Eigenmittelstruktur, etwa in Richtung genuiner Eigenmittel wie europäischen Steuern, weil dann ihre parlamentarische Einflussnahme entsprechend sinken würde.

Doch war diese Divergenz in den Positionen nur eine Seite der Medaille der parlamentarischen Haushaltsdebatte. Der genauere Blick auf die politischen Prioritäten, die in Plenardebatten gesetzt wurden und die mit einem europäischen Haushalt umgesetzt werden sollen, zeigt ebenfalls deutliche Unterschiede – allerdings nicht zwischen den Regierungsebenen, sondern zwischen den Parteien, die sowohl im Deutschen Bundestag wie im Europäischen Parlament vertreten sind (siehe Tabelle 1).

So setzten die Sozialdemokraten auf deutscher wie europäischer Ebene einen starken Fokus auf den Mehrwert des EU-Haushalts bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, während die Abgeordneten der Grünen Fragen der Nachhaltigkeit und Liberale eine stärkere Förderung von Forschung und Entwicklung in den Mittelpunkt der parlamentarischen Debatte stellten. Dieser parteipolitische Gleichklang in den konkreten Vorstellungen, wie die Haushaltssmittel eingesetzt werden sollen, ging jedoch durch die Dominanz der institutionell-strukturellen Themen unter, die – wie oben beschrieben – stark von Konflikten zwischen nationalen und supranationalen ParlamentarierInnen geprägt waren. Diese institutionell-strukturellen Konflikte umfassten insbesondere die Größe des Haushalts oder die Reform der Eigenmittel. Dies führte ebenfalls dazu, dass eine parlamentarische Kooperation und Koordination im Hinblick auf diese inhaltlichen Fragestellungen nicht stattfanden und parlamentarische Akteure vor allem auf ihrer jeweiligen Regierungsebene aktiv waren.

Die Verhandlungen zum MFR 2014-2020 haben insgesamt gezeigt, dass sich parlamentarische Akteure auf beiden Ebenen aktiv in die Haushaltsverhandlungen eingebracht ha-

8 Selle: What Parliamentary Budget-Authority in the EU?, 2017, S. 194 ff.

9 Europäische Kommission: Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014. The figures, Brüssel 2014, S. 14.

Tabelle 1: Politische Prioritäten zum MFR im Europäischen Parlament und im Deutschen Bundestag

Partei	Wichtigste politische Prioritäten
CDU	Infrastruktur, Forschung und Entwicklung, Landwirtschaft
EVP	Wachstum
SPD	Arbeitsplätze
S&D	Arbeitsplätze, Forschung und Entwicklung, Wachstum
Grüne	Infrastruktur, nachhaltige Entwicklung
Greens	Arbeitsplätze, nachhaltige Entwicklung, Kohäsion
FDP	Infrastruktur, Bildung, Forschung und Entwicklung
ALDE	Forschung und Entwicklung
Die Linke	Kohäsion
GUE/NGL	Kohäsion

Es wurden insgesamt 24 Parlamentsdebatten zum MFR im Deutschen Bundestag und im Europäischen Parlament untersucht. Hier werden die drei am häufigsten genannten Prioritäten dargestellt.

Quelle: Selle: *What Parliamentary Budget-Authority in the EU?*, 2017, S. 201.

ben, auch wenn eine Befassung entsprechend den jeweiligen Politikzyklen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Haushaltsverhandlungen stattgefunden hat. Eine systematische Kooperation oder gar Koordination von Positionen innerhalb der Parteifamilien auf nationaler und europäischer Ebene hat jedoch nicht oder nur eingeschränkt stattgefunden.

Wie können Parlamente bei EU-Haushaltsverhandlungen gestärkt werden?

Die einfachste Auflösung dieser Kompetenz- und Richtungsstreitigkeiten in der parlamentarischen Haushaltsdebatte könnte sein, eine großangelegte Vertragsänderung zu fordern. Hierdurch können eine stärkere Bündelung und eine klarere Definition parlamentarischer Kompetenzen erreicht werden. Eine solche weitreichende Veränderung des Haushaltsprozesses würde wahrscheinlich mit einer stärkeren Rolle des Europäischen Parlaments als Haushaltsgesgeber und einem Kompetenzverlust der nationalen Parlamente bei der Ratifizierung der Eigenmittelseite des Haushalts einhergehen. Nicht nur scheint eine solche Vertragsrevision derzeit in weiter Ferne, sondern auch der politische Wille hierzu scheint beschränkt. Auch ist es zurzeit zumindest fraglich, ob die EU-Ebene über ausreichend Legitimation verfügt, um stärker zentralisierte Haushaltsrechte auszuüben.¹⁰ Solange ein solcher Konsens zur Vertiefung der europäischen Integration nicht in Sichtweite ist, sollte die parlamentarische Legitimation des EU-Haushalts auf der nationalen wie der europäischen Ebene belassen bleiben. Insofern muss überlegt werden, wie der unmittelbare Prozess und die Einbindung parlamentarischer Akteure ohne Vertragsänderungen (und die damit verbundenen Ratifizierungshürden) verbessert werden könnten.

¹⁰ Friedrich-Ebert-Stiftung: Was hält Europa zusammen? Die EU nach dem Brexit, August 2017, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/13505.pdf> (letzter Zugriff: 6.2.2018).

Im Rückblick auf die Stärken und Schwächen bei der Ausübung der parlamentarischen Haushaltshoheit in den Verhandlungen zum MFR 2014-2020 sollte ein übergreifendes Ziel darin liegen, die parlamentarische und parteipolitische Dimension der Verhandlungen zu stärken. Eine Stärkung beider parlamentarischer Ebenen müsste mit sich bringen, dass in den Parlamenten eine politische Richtungsentscheidung über die Ausgabenprioritäten des EU-Haushalts getroffen wird. Daran müssten sich in der Folge die Mitgliedstaaten in den intergouvernementalen Verhandlungen orientieren. Vor diesem Hintergrund können insbesondere zwei „Baustellen“ genannt werden, die im Sinne einer Stärkung parlamentarischer Akteure in den Blick genommen werden sollten: einerseits die parlamentarische Koordinierung während der Haushaltsverhandlungen und andererseits ihr zeitlicher Ablauf.

Die parlamentarische Koordinierung

Zunächst sollte die parlamentarische Koordination der EU-Haushaltsverhandlungen stärker institutionalisiert werden. Bei den Verhandlungen über den MFR 2014-2020 gab es keine dauerhafte Koordination, weder zwischen parlamentarischen Ebenen noch zwischen den parteipolitischen Gremien, abgesehen von individuellen Kontakten zwischen Abgeordnetenbüros, obwohl beide Ebenen integrale Bestandteile der Haushaltsverhandlungen waren. Eine solche politische Institutionalisierung könnte beispielsweise durch eine „Standing Working Group“ zum Haushalt unter Beteiligung nationaler und EU-ParlamentarierInnen erreicht werden. Die Artikel-13-Arbeitsgruppe zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) könnte hier ein Vorbild sein. Eine solche dauerhafte Arbeitsgruppe muss aber sicherlich auch stärker digitale Technologien nutzen, um eine breite Beteiligung von ParlamentarierInnen trotz vielfältiger Überschneidungen in den Sitzungswochen von Europäischem und nationalen Parlamenten zu erreichen.

Gleichermaßen müssen den Parlamenten noch stärker, als es derzeit der Fall ist, Möglichkeiten an die Hand gegeben werden, um mit der großen Komplexität von Haushaltsverhandlungen umzugehen. Dies betrifft insbesondere eine stärkere personelle Ausstattung, aber auch bessere Möglichkeiten zur parlamentarischen und parteipolitischen Vernetzung über Ländergrenzen hinweg. Während die EU-Mitgliedstaaten auf ihre Ministerialbürokratie zur Bewertung von Haushaltsvorschlägen und Finanzierungsberechnungen zurückgreifen können, haben Parlamente nur eingeschränkte Analyse- und Kontrollmöglichkeiten. Um eine sinnvolle Begleitung der Verhandlungen zu sichern, müssen Parlamente hier in ihren Ressourcen gestärkt werden.

Der zeitliche Ablauf der Verhandlungen

Die parlamentarische Befassung mit dem MFR fand zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Haushaltsverhandlungen statt. Während die nationalen Parlamente insbesondere die Ratsdiskussionen verfolgten, war das Europäische Parlament besonders in der letzten Phase der Haushaltsverhandlungen aktiv, wo es direkt am Trilog mit dem Rat beteiligt war. Beide parlamentarischen Ebenen waren jedoch schwach im Hinblick auf ein parlamentarisches Agenda-Setting: Vorschläge wurden entweder gar nicht (Bundestag) oder erst kurz vor dem Kommissionsvorschlag finalisiert (Europäisches Parlament). Um ein solches parlamentarisches Agenda-Setting zu ermöglichen, muss eine gemeinsame parlamentarische Debatte stattfinden, bevor die Europäische Kommission ihre Vorschläge zum MFR vorlegt.

Eine solche Debatte von EuropaparlamentarierInnen und nationalen Abgeordneten aus allen EU-Staaten könnte gemeinsame politische Schwerpunkte der Haushaltsverhandlungen festlegen, die in der Folge Leitbild für die Vorschläge der Europäischen Kommission zum MFR sein müssten, wenn diese nicht gegen die Interessen von EU- und nationalen ParlamentarierInnen agieren möchte. Andernfalls würde sie sich auch gegen die Regierungen der Mitgliedstaaten stellen, die von den nationalen Parlamenten gestützt und kontrolliert werden. So könnten ParlamentarierInnen als direkte RepräsentantInnen der BürgerInnen Schwerpunktsetzungen vornehmen, die als Grundlage der folgenden Verhandlungen gelten würden. Vorbild einer solchen Debatte könnte der Haushaltsprozess im brasilianischen Kongress sein, der verbindliche Haushaltsleitlinien beschließt, bevor die Regierung ihren ersten Haushaltsentwurf vorlegt.¹¹

Aufgrund der parlamentarischen Divergenzen zwischen institutionellen Interessen und politischen Prioritäten beim EU-Haushalt könnte eine weitere Überlegung sein, einen zweistufigen Haushaltsprozess einzuführen, der zunächst die großen Einnahmenlinien (also die Eigenmittelstruktur) und in einem zweiten – davon unabhängigen – Schritt die Ausgabenprioritäten des Haushalts festlegt. Hierdurch könnte die parlamentarische Position im Haushaltsprozess gestärkt werden, um eine stärkere Fokussierung auf die Ausgabenprioritäten und eine gemeinsame, ebenenübergreifende Koordinierung zu erreichen. Einen solchen zweistufigen Haushaltsprozess gibt es bereits in Schweden und in der Tschechischen Republik.¹²

Die oben beschriebenen Änderungen des Haushaltsprozesses könnten voraussichtlich ohne Vertragsänderungen umgesetzt werden. Gleichwohl dürfte insbesondere ein Wandel im zeitlichen Ablauf der Haushaltsverhandlungen auf starken Widerstand der Regierungen der Mitgliedstaaten treffen, denn es ist gerade die Verquickung der Diskussion über die Einnahmen- und Ausgabenseite bei den Haushaltsverhandlungen, die die Package-Deal-Mentalität im (Europäischen) Rat stärkt und nährt.

Unabhängig von diesen Reformvorschlägen zur parlamentarischen Einbindung und zum zeitlichen Ablauf von Haushaltsverhandlungen sollte mit den kommenden MFR-Verhandlungen die in den EU-Verträgen verankerte Chance ergriffen werden, die Laufzeit des EU-Haushalts auf fünf Jahre zu begrenzen. Dies würde es ermöglichen, dessen Laufzeit an die Legislaturperioden des Europäischen Parlaments anzupassen. Dies ist beim kommenden Haushaltsrahmen ein wichtiges Zeitfenster, da das Europäische Parlament nach den Europawahlen im Frühsommer 2019 noch Einfluss auf den MFR nehmen könnte und eine Festlegung auf eine Fünf-Jahres-Periode sich an künftige Wahlperioden des Europäischen Parlaments anpassen würde.

Sichtbarkeit von Parlamenten im Haushaltsprozess stärkt seine Legitimität

Wie in nationalen Regierungssystemen üblich, müssen Parlamente auf nationaler wie europäischer Ebene noch deutlicher, als es derzeit der Fall ist, als Haushaltsgesetzgeber anerkannt und gestärkt werden. ParlamentarierInnen sind die MittlerInnen zwischen den BürgerInnen und der politischen Sphäre und sie wirken idealerweise tief in die Gesellschaft

11 Lienert: Role of the Legislature in Budget Processes, 2013.

12 Ebenda.

hinein. Eine Stärkung der parlamentarischen Debatte jenseits einer reinen territorial orientierten Nettozahler-Debatte kann verdeutlichen, warum wir ein EU-Budget brauchen und welche Prioritäten es haben sollte. Die vorgeschlagenen Elemente könnten für eine stärkere Sichtbarkeit, Koordinierung und Diskussion innerhalb von Parlamenten und gegenüber der Öffentlichkeit sorgen. Nur so kann sich ein europäischer Haushaltspakt finden, der von möglichst vielen Akteuren getragen wird.