

Der nächste mehrjährige Finanzrahmen der EU – die schwierige Balance von Einheitlichkeit und Flexibilität

Peter Becker*

With the proposal for the next multiannual financial framework (MFF) 2021-2027 of 2 May 2018, the European Commission opened a difficult negotiation process that is crucial for the future of the European Union. In addition to the controversy over the volume and allocation of funds, another issue of the MFF negotiations will be important for the further development of the EU. A reliable balance needs to be found between budgetary predictability on the one hand and political adaptability on the other. The objective of improving the EU's capacity for response through flexibility instruments inside and outside the MFF will have to be brought into line with the budgetary principles of budget unity and completeness. The European Parliament's budgetary participation and scrutiny rights and thus the democratic legitimacy of the EU budget as a whole must be taken into account properly.

Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) verfügt die Europäische Union (EU) über ein ungewöhnliches Instrument in ihrer Budgetpolitik, mit dem ein verlässliches Gleichgewicht zwischen haushaltspolitischer Vorhersehbarkeit und Planbarkeit einerseits und der Notwendigkeit politischer Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit andererseits hergestellt werden soll. Die in langwierigen, schwierigen und konfliktreichen Verhandlungen erzielte Balance garantiert siebenjährige Haushaltsstabilität mit begrenzter Flexibilität. Die Kehrseite dieses Systems sind allerdings die ausgeprägten Beharrungskräfte des bestehenden Systems, eine Tendenz, den Status quo der bestehenden Strukturen zu verlängern, und eine nur geringe Reformbereitschaft.¹ Die bequeme, aber gleichzeitig unbefriedigende Stabilität und Vorhersehbarkeit des MFR-Kompromisses wiegen schwerer, als die Unsicherheit potenzieller Veränderungen einer umfassenden Reform. Haushaltsstabilität bedeutet daher auch Haushaltsrigidität, Status quo-Orientierung und Inflexibilität. Derzeit sind bereits zu Beginn der MFR-Laufzeit rund 80 Prozent der zur Verfügung stehenden Gelder für sieben Jahre festgelegt, auf einzelne Förderprogramme aufgeteilt und größtenteils den Mitgliedstaaten verbindlich zugesagt. Das jüngste Beispiel fehlender haushaltspolitischer Flexibilität war die unzureichende finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt für die am stärksten von der sogenannten Flüchtlingskrise betroffenen Mitgliedstaaten. Die EU war nicht in der Lage, schnell und umfassend auf diese unerwartete Herausforderung zu reagieren. Daher wurden erneut Forderungen laut, den EU-Haushalt flexibler zu gestalten.

Die Möglichkeit, diese Strukturen und die Dominanz des Status quo zu durchbrechen, den mehrjährigen Haushalt flexibler zu machen und damit die politische Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Union insgesamt zu verbessern, eröffnet sich mit jedem Prozess zur Aushandlung eines neuen MFR. Im Zuge der Verhandlungen ist es möglich, die Ausgabenprioritäten in Europa neu auszurichten, die Verteilung knapper Ressourcen zu korrigieren und zugleich Strukturen und Instrumente der Flexibilität in die bestehende Systematik ein-

* Dr. Peter Becker, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Giacomo Benedetto: The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?, in: Journal of Public Policy 3/2013, S. 345 ff.

zufügen. Diese Möglichkeit eröffnet sich erneut mit den Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen für die Jahre 2021-2027, die mit der Vorlage der Vorschläge der Kommission² am 2. Mai 2018 begonnen haben. Grundsätzlich unterstützen alle an der europäischen Haushaltspolitik beteiligten Akteure diese Forderung nach mehr Flexibilität im Rahmen der MFR-Strukturen, damit die EU auch während der Laufzeit des MFR bei veränderten Rahmenbedingungen handlungsfähig bleibt. Aber auch die Einführung von begrenzten Flexibilitätsinstrumenten im Rahmen des MFR setzt eine politische Verständigung aller Beteiligten voraus.

Insofern ist größere Budgetflexibilität stets eng mit den Grundprinzipien der Legitimität, Transparenz und Kontrolle der europäischen Haushaltspolitik verbunden und damit zugleich mit den institutionellen Befugnissen und dem Zusammenspiel der Organe in der Haushaltspolitik. Während in der Regel die Exekutive ein größeres Interesse an Haushaltsflexibilität hat, um so ihren Spielraum für politische Entscheidungen ausweiten zu können, ist die Legislative üblicherweise an einer frühzeitigen und verbindlichen Fixierung des Haushalts und an einer weitgehenden Einbindung in die Entscheidung über die Prioritätensetzung auf der Ausgabenseite interessiert, auch mithilfe ihrer Mitwirkungs- und Haushaltskontrollrechte. Die Möglichkeit politischer Einflussnahme der Legislative manifestiert sich also in der haushaltspolitischen Rechenschaftspflicht der Exekutive.

Bislang haben die beiden Arme der europäischen Legislative, das Europäische Parlament und der Rat, stets ihre Zustimmung zur Ausweitung der budgetären Flexibilität der Kommission mit einer Festigung ihrer haushaltspolitischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte verbunden. Es ist absehbar, dass auch bei den aktuellen Verhandlungen über den nächsten MFR 2021-2027 diese Verbindung von budgetärer Flexibilität und politischer Kontrolle ein Gegenstand sein wird.

Der Beitrag diskutiert dieses Spannungsverhältnis zwischen der politischen Notwendigkeit einer verbesserten Haushaltsflexibilität und der Einhaltung grundlegender Prinzipien der haushaltspolitischen Rechenschaftspflicht sowie Finanzkontrolle und diskutiert verschiedene Optionen.

Flexibilität im Haushalt der Europäischen Union – Erfordernis und Umsetzung

Versuche, die Flexibilität des EU-Haushalts zu erhöhen, sind so alt wie der MFR selbst. Während die Erforderlichkeit der Haushaltsflexibilität unbestritten ist und alle Akteure der europäischen Haushaltsverhandlungen grundsätzlich der Notwendigkeit zustimmen, die haushaltspolitische Flexibilität zu erhöhen, sind der Weg zur Erreichung dieses Ziels und die zu verwendenden Instrumente umstritten. Seit dem ersten Delors-Finanzpaket, der Finanziellen Vorausschau für die Jahre 1988-1992, wurden sukzessive verschiedene Flexibilitätselemente in den Finanzrahmen eingefügt, wie ein gesondertes Flexibilitätsinstrument seit 1999 und seit 2002 ein Solidaritätsfonds sowie Revisionsklauseln. Auch in ihrem Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 fordert die Europäische Kommission einen flexibleren und agileren Haushalt, in dem „mehr Flexibilität in und zwischen den Programmen, eine Stärkung der Krisenmanagementinstrumente und die

2 Europäische Kommission: Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, COM(2018)321.

Einrichtung einer neuen ‚Unionsreserve‘ für unvorhergesehene Ereignisse und Notsituationen in Bereichen wie Sicherheit und Migration³ eingeführt werden sollen. Bereits in ihrem Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen⁴ vom 28. Juni 2017 hatte sie diese Elemente zur Steigerung der haushaltspolitischen Flexibilität angesprochen und in ihrem Beitrag zum informellen Treffen des Europäischen Rates am 23. Februar 2018 auf die Bedeutung und Dringlichkeit größerer Haushaltsflexibilität hingewiesen. „Sie wird ein entscheidender Faktor für die Anpassung an neue Erfordernisse und instabile geopolitische und inhereuropäische Gegebenheiten sein.“⁵ Auch das Europäische Parlament hat bereits in seiner Entschließung vom 4. März 2018 die besondere Wichtigkeit haushaltspolitischer Flexibilität betont und die Stärkung der Flexibilitätsinstrumente gefordert.⁶

Die Flexibilität des europäischen Haushalts ist nach einem weit verbreiteten Verständnis „the ability of the budget to adjust to changing circumstances, which are defined here as political priorities.“⁷ Mit den Flexibilitätsinstrumenten des Haushalts sollen also europäische Gelder bereitgestellt werden, um auf unerwartete politische Ereignisse oder Krisen- und Notfallsituationen reagieren zu können. Flexibilität ist jedoch mehr als nur die Bereitstellung europäischer Gelder bei Bedarf. Jedes Budget ist der Ausdruck politischer Prioritäten, „the life-blood of the government, the financial reflection of what the government does or intends to do“.⁸ Insofern legt der MFR nicht nur den Umfang des Haushalts und der einzelnen Ausgabenbereiche fest, sondern definiert auch die politischen Prioritäten der Union für sieben Jahre. Flexibilität in der Haushaltspolitik beinhaltet stets auch die Möglichkeit, politische Prioritäten im Falle veränderter Umstände und Herausforderungen neu zu definieren und anschließend die Ausgabenprioritäten zu ändern. Eine flexiblere Nutzung des MFR würde demzufolge das Zugeständnis größerer politischer Autonomie der EU und der Europäischen Kommission bei der Interpretation von Handlungsbedarf und Finanzierungsumfang erfordern. Denn es wäre insbesondere die Kommission, die eine Veränderung der politischen Rahmenbedingungen, eine europäische Betroffenheit und daraus abgeleitet die Notwendigkeit zur Umschichtung von Haushaltsmitteln als Erste erkennen, begründen und durchführen würde. Dies bedeutet, dass haushaltspolitische Flexibilität auch institutionelle Auswirkungen hat und den Prozess der Entscheidungsfindung europäischer Haushaltspolitik beeinflusst. Die Kommission selbst definiert haushaltspolitische Flexibilität „as the margin for manoeuvre at the disposal of the Commission and the budgetary authority (BA) to meet unforeseen needs or new priorities in one or more expenditure headings, and/or the possibility to modify the financial framework profile across different budgetary years.“⁹

3 Ebenda, S. 4.

4 Europäische Kommission: Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, COM(2017)358.

5 Europäische Kommission: Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt, COM(2018)98, S. 19.

6 Europäisches Parlament: Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zu dem nächsten MFR, 2017/2052(INI), Straßburg, 4.3.2018, Ziffer 26 ff.

7 Arnout Mijs/Adriaan Schout: Flexibility in the EU Budget. Are There Limits?, Clingendael: Report, Dezember 2015, S. 2 f.

8 Aaron Wildavsky: Political Implications of Budgetary Reform, in: Public Administration Review 4/1961, S. 183 ff., hier S. 184.

9 Europäische Kommission: Working Document of the Commission Services, Subject: Flexibility within the multiannual financial framework, Multiannual Financial Framework 2007-2013, Fiche Nr. 3, Brüssel 2004, S. 1.

Die Mitgliedstaaten achten bei den MFR-Verhandlungen nur wenig auf mehr Transparenz, demokratische Rechenschaftspflicht und die parlamentarische Kontrolle des Haushalts. Für die Mitgliedstaaten stehen zum einen das Gesamtvolumen des MFR und damit verbunden der jeweilige nationale Nettosaldo sowie zum anderen die Vorhersehbarkeit und Verbindlichkeit des Budgets im Vordergrund. Ihr Interesse ist zunächst, die Anwendung der Obergrenzen des MFR auch für zusätzliche Flexibilitätsinstrumente außerhalb des Haushalts sicherzustellen. Die Einführung neuer Elemente der Haushaltsflexibilität könnte bedeuten, dass das Budget ausgeweitet wird, ohne zu wissen, ob und wann diese zusätzlichen Mittel für welchen Zweck ausgegeben werden. Wenn bislang außerhalb des MFR geführte Fonds in diesen überführt werden sollen, dann versuchen insbesondere die Nettozahler, eine damit verbundene Anhebung der MFR-Obergrenzen zu vermeiden. Aus diesem Grund fordert das Europäische Parlament umgekehrt nicht nur die Einhaltung des Grundsatzes der Einheitlichkeit des EU-Haushalts, sondern auch, dass mit der Aufnahme von Flexibilitätsinstrumenten in den EU-Haushalt eine Erhöhung der MFR-Obergrenzen einhergeht. Die Finanzierung anderer EU-Politiken und Programme sollte nicht gekürzt werden. Mijs und Schout argumentieren, dass das Europäische Parlament in der Praxis das Ziel der haushaltspolitischen Flexibilität nutzt, um das zur Verfügung stehende Ausgaben-volumen zu maximieren.¹⁰ Darüber hinaus achtet das Europäische Parlament stets darauf, dass seine haushaltspolitischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass das Volumen des Unionshaushalts und somit die politischen Handlungsmöglichkeiten der EU übermäßig zurückgefahren werden. Folglich verknüpft es seine Forderung nach einer Einbeziehung von Flexibilitätsinstrumenten in den EU-Haushalt stets mit der Anwendung der Gemeinschaftsmethode bei der Verabschiedung der Rechtsgrundlagen und somit mit den eigenen Mitentscheidungsrechten. Für den Rat stellt sich dann die Forderung des Europäischen Parlaments, die Einheit des EU-Haushalts zu respektieren, als Versuch dar, seine Gesetzgebungsbefugnisse zu erweitern. Die Mitgliedstaaten verstehen also das Beharren des Parlaments auf der Einheitlichkeit und Vollständigkeit des Budgets als ein Machtspiel um zusätzliche Legislativrechte. Selbst wenn dieser Vorwurf überzogen ist, zeigt sich doch, dass das Argument, den Haushalt der Union flexibler zu gestalten, immer auch ein Grund für institutionelle Konflikte der beiden Teile der europäischen Haushaltsbehörde ist.

Instrumente für einen flexibleren Haushalt

Um die Haushaltsflexibilität der EU zu verbessern, stehen grundsätzlich verschiedene Optionen zur Verfügung:

- Eine Reform der Struktur des MFR und eine Verringerung der Anzahl der MFR-Rubriken, um so die Umschichtung europäischer Gelder von einer Ausgabenpriorität zu einer anderen zu erleichtern und gleichzeitig die Notwendigkeit einer Neuaushandlung des MFR zu vermeiden. Dies bedeutet in der Praxis, je weniger Rubriken im MFR vorhanden sind, desto leichter eröffnet sich die Möglichkeit, in besonderen Fällen Mittel für eine unvorhergesehene Aufgabe umzuwidmen und die Ausgabenprioritäten zu ändern.

¹⁰ Mijs/Schout: Flexibility in the EU Budget, 2015, S. 4.

- Die Schaffung einer formellen und regelmäßigen MFR-Halbzeitüberprüfung, welche die Möglichkeit bietet, den MFR in der Mitte der Laufzeit einvernehmlich an neue Herausforderungen anzupassen.
- Eine Verkürzung der Laufzeit, um die Häufigkeit der Aushandlung eines MFR zu erhöhen. Je kürzer die MFR-Dauer ist, desto häufiger können Ausgabenprioritäten im Zuge neuer Verhandlungen geändert werden.
- Eine Reform des MFR-Entscheidungsprozesses und die Einführung von Mehrheitsentscheidungen, also die Aufgabe der Einstimmigkeitsschwelle. Je einfacher und schneller die Entscheidungsfindung ist, desto leichter wird es sein, im Bedarfsfall den MFR zu ändern und anzupassen.
- Die Einführung von Haushaltsflexibilitätsinstrumenten im engeren Sinne durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für spezifische Situationen innerhalb oder außerhalb des MFR und durch zusätzliche Margen innerhalb der Ausgabenrubriken des MFR, also in den mehrjährigen Programmen.

Die Vorbehalte gegenüber diesen Optionen sowie die Umsetzbarkeit von Veränderungen und die Hemmnisse gegenüber weitreichenden Reformen variieren jedoch. Einige dieser potentiellen Instrumente erhöhen die Flexibilität, indem sie den Entscheidungsprozess zum europäischen Haushalt reformieren, während andere Elemente versuchen, die Flexibilität des EU-Haushalts selbst zu erhöhen. Vor allem die Flexibilitätsinstrumente im engeren Sinne waren stets Konfliktpunkte bei den MFR-Verhandlungen.

Auch der derzeitige MFR 2014-2020 enthält einige alte und neue Instrumente,¹¹ die im Rahmen der Obergrenzen des MFR genutzt werden können, aber auch außerhalb dieser Begrenzungen. Diese Flexibilitätsinstrumente sollen die Reaktionsfähigkeit der europäischen Politik auf externe Krisen und Herausforderungen verbessern und kurzfristig Finanzmittel für neue Aufgaben zur Verfügung stellen. Die Ausweitung der Flexibilitätsinstrumente und der Anstieg der Margen war eine zentrale Forderung des Europäischen Parlaments bei den Verhandlungen über die neue MFR-Verordnung und die dazugehörige interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) für den Finanzrahmen 2014-2020. Grundsätzlich befürworteten auch der Rat und die Mitgliedstaaten eine größere Haushaltsflexibilität, die ihren politischen Handlungsspielraum insbesondere in unerwarteten Situationen erweitern sollte. Allerdings waren die Mitgliedstaaten deutlich restriktiver bei der Frage, ob diese Margen unabhängig oder nur im Rahmen der vereinbarten MFR-Obergrenzen genutzt werden können. Je mehr das Europäische Parlament die Notwendigkeit neuer Flexibilitätsinstrumente und größerer Spielräume betonte, desto härter kämpften die Mitgliedstaaten für niedrige MFR-Obergrenzen, insbesondere für die Zahlungsermächtigungen und bei den mehrjährigen Ausgabenprogrammen.

Im Ergebnis dieses Konfliktes stimmte der Rat den neuen Flexibilitätsinstrumenten zwar zu, beschränkte jedoch die Margen. Rat und Parlament verständigten sich schließlich darauf, die neuen Flexibilitätsinstrumente außerhalb des MFR vorzusehen und so grundsätzlich die haushaltspolitische Flexibilität der EU zu verbessern. Der eigentliche MFR und dessen Stabilität und Vorhersehbarkeit blieben demnach weitgehend unberührt. Allerdings

11 Eulalia Rubio: The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Flexibility. In-Depth Analysis requested by the BUDG committee, European Parliament, November 2017; Jorge Núñez Ferrer u.a.: Study on the Potential and Limitations of Reforming the Financing of the EU Budget, Brüssel 2016.

sind diese Instrumente außerhalb des MFR und dessen Obergrenzen in ihrem Finanzvolumen eng begrenzt und lediglich für die zuvor bestimmten politischen Zwecke nutzbar. Die Instrumente erhöhten den politischen Handlungsspielraum der EU also nur begrenzt. Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des derzeitigen MFR im Jahr 2016 wurden diese Instrumente und ihre verfügbaren Beträge zum Teil reformiert.¹² Die Liste umfasst heute insgesamt acht Instrumente:¹³

1. Eine Soforthilfereserve zur Finanzierung spezifischer humanitärer Hilfe und ziviler Kriseneinsätze in Nicht-EU-Ländern. Das Finanzvolumen der Reserve wurde 2017 im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des aktuellen MFR von ursprünglich 280 Mio. Euro pro Jahr auf 300 Mio. Euro je Jahr angehoben. Nicht verwendete Gelder können bis zu einem Jahr übertragen werden.
2. Der bestehende Solidaritätsfonds zur Bereitstellung von Finanzhilfen nach einer Katastrophe größeren Ausmaßes in einem Mitgliedstaat oder Beitrittsland wurde weitergeführt. Diese Nothilfe wird vom Empfängerland verwaltet und für den Wiederaufbau der Basisinfrastruktur, die Finanzierung von Notdiensten, vorübergehenden Unterkünften oder Aufräumarbeiten oder zur Bekämpfung unmittelbarer Gesundheitsrisiken verwendet. Der Fonds enthält 500 Mio. Euro pro Jahr und nicht verwendete Mittel können einmalig in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.
3. Auch der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung wurde erneuert, der spezifische Unterstützung zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in Beschäftigung nach dem Verlust ihrer Arbeitsplätze infolge größerer struktureller Veränderungen des Welthandels oder infolge der globalen Wirtschaftskrise finanziert. Das Volumen dieses Fonds beträgt 150 Mio. Euro pro Jahr.
4. Das Flexibilitätsinstrument, das Mittel für spezifische Ausgaben bereitstellt, die nicht von einer Rubrik des EU-Haushalts abgedeckt werden können, ohne die Ausgaben im MFR zu übersteigen. Als Folge der Halbzeitüberprüfung des MFR stehen für dieses Instrument 600 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung und nicht verwendete Gelder können bis zu drei Jahre übertragen werden.
5. Globalmargen für Zahlungen, um nicht verwendete Zahlungsermächtigungen von einem Haushaltsjahr zum nächsten zu übertragen. Diese Übertragung ist allerdings nur unter bestimmten Bedingungen und innerhalb der im MFR festgelegten Obergrenzen möglich. Die Nutzung der Marge wird von der Europäischen Kommission im Rahmen der jährlichen technischen Anpassung des MFR vorgeschlagen. Die Anpassung nach oben muss durch eine entsprechende Kürzung der Obergrenze für Zahlungen im nächsten Jahr ausgeglichen werden, damit die Obergrenzen des MFR insgesamt eingehalten werden. Darüber hinaus müssen Anpassungen die in der MFR-Verordnung festgelegten Maximalgrenzen für die Jahre 2018 bis 2020 einhalten (7 Mrd. Euro im Jahr 2018, 11 Mrd. Euro im Jahr 2019 und 13 Mrd. Euro im Jahr 2020).
6. Eine globale Marge für Verpflichtungsermächtigungen, welche die Möglichkeit eröffnet, in den Jahren 2014-2017 ungenutzte Mittel unterhalb der Obergrenzen des MFR

12 Peter Becker: Die Halbzeitüberprüfung des EU-Budgets. Die Vorschläge der Kommission für eine erfolgversprechende Reform, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 2016/A 61.

13 Rubio: The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Flexibility, 2017.

für Ausgaben in den Jahren 2016-2020 im Bereich Wachstum und Beschäftigung (insbesondere für Jugendbeschäftigung) umzuschichten. Die Kommission berechnet auch diese Spielräume im Rahmen der jährlichen technischen Anpassung des MFR und schlägt vor, die Spielräume für den nächsten Jahreshaushaltsplan oder einen Berichtigungshaushaltsplan zu verwenden.

7. Der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben ist ein letztes Mittel, um die Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen um 0,03 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU zu erhöhen. Die Kommission berechnet jedes Jahr den für diese Marge verfügbaren Betrag und schlägt ggf. vor, diese Reserve für unvorhergesehene Ausgaben im jährlichen Haushaltsverfahren zu verwenden. Die Marge ist somit das wichtigste Instrument, um auf unvorhergesehene Umstände reagieren zu können.
8. Weitere gesonderte Flexibilitätsinstrumente wurden für die Jugendbeschäftigungsinitiative und die europäischen Programme für Bildung und Forschung (Erasmus+, Horizont 2020, COSME) eingeführt und umfassten bis zu 2,5 Mrd. Euro für die Jahre 2014-2017. Eine weitere Sonderregelung wurde bei den Strukturfonds eingeführt und sah im Jahr 2016 eine Neuberechnung der Verteilung der Fördermittel vor. Damit wurde die Übertragung ungenutzter Zuweisungen der Kohäsionspolitik von 2014 auf die Folgejahre (bis zu 21,1 Mrd. Euro) wegen der verspäteten Annahme von Programmen ermöglicht.

Diese Instrumente sind rechtlich in der MFR-Verordnung¹⁴ und der begleitenden interinstitutionellen Vereinbarung verankert.¹⁵ Einige dieser Flexibilitätsinstrumente, wie der Europäische Solidaritätsfonds oder die Soforthilfereserve, sind entsprechend ihrer Funktion Notfallinstrumente und werden von den beiden Teilen der EU-Haushaltsbehörde, dem Europäischen Parlament und dem Rat, im Falle unvorhergesehener Ereignisse wie Naturkatastrophen mobilisiert. Sie werden ebenso wie der Globalisierungsfonds oder das Flexibilitätsinstrument für Sonderausgaben genutzt, die nicht im Rahmen der festgelegten Obergrenzen finanziert werden können, und deshalb außerhalb der Beschränkungen des MFR geführt. Die Ereignisse, die die Mobilisierung dieser Flexibilitätsinstrumente auslösen, sind naturgemäß nicht vorhersehbar und somit ist ihre finanzielle Nutzung nicht planbar. Diese Aufgaben können insofern nur mit den flexiblen Instrumenten des Haushalts erfüllt werden. Um ihre Nutzung dennoch zu begrenzen, hat der Rat darauf gedrängt, den Anwendungsbereich der Instrumente (mit Ausnahme des Flexibilitätsinstruments) genau zu benennen. Für die Jahresbudgets der EU scheint sich in diesen Fällen nur dann ein Problem zu stellen, wenn die tatsächlich benötigten Beträge von den im MFR vorgesehenen Ansätzen abweichen und die Grenzen überschreiten sollten. Das eigentliche Problem stellt sich also nur mit Blick auf die mit dem MFR fixierten verbindlichen Obergrenzen.

Zu diesen sekundärrechtlich vereinbarten Flexibilitätsinstrumenten kam im Zuge der europäischen Polykrise seit 2011 eine Reihe zusätzlicher Instrumente hinzu. Dazu gehören die Kriseninstrumente zur Stabilisierung der Eurozone, wie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie eine

14 Verordnung des Rates Nr. 1311/2013 (EU, EURATOM) vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 884 ff.

15 Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 373 vom 20. Dezember 2013, S. 1 ff.

Reihe regionaler Treuhandfonds für besondere außenpolitische Aufgaben, wie die Nothilfefonds für Afrika, für den Friedensprozess in Kolumbien oder als europäische Antwort auf den syrischen Bürgerkrieg (Madad-Treuhandfonds). Zu ihnen zählen aber auch Treuhandfonds zur Finanzierung militärischer Operationen im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wie der Athena-Mechanismus, oder zur Finanzierung von Maßnahmen im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise, wie der Fonds für Flüchtlinge in der Türkei.¹⁶

Das Beharren des Rates, den Anwendungsbereich der Flexibilitätsinstrumente und deren finanziellen Umfang zu begrenzen, unterstreicht das dominierende Interesse der Mitgliedstaaten, die Stabilität und Verbindlichkeit des MFR nicht infrage zu stellen oder gar aufzuweichen. Das Interesse der Mitgliedstaaten an weitgehender Vorhersehbarkeit reduzierte also auf der anderen Seite die politische Flexibilität der EU, ihrer Exekutive und ihres Haushalts und somit deren Fähigkeit, auf ein sich rapide veränderndes politisches Umfeld reagieren zu können.

Bei den nun aufgenommenen Verhandlungen für den nächsten MFR 2021-2027 der EU-27 versucht die Europäische Kommission offenkundig erneut, die budgetäre Flexibilität und ihre politischen Handlungsspielräume auszuweiten. Sie plädiert für einen deutlich flexibleren und agileren Haushalt und schlägt vor, die vielen kleinen Förderprogramme zu großen Instrumenten zusammenzufassen, um sich so die Möglichkeit zu eröffnen, in und zwischen den neuen mehrjährigen Programmen die EU-Fördergelder leichter und schneller umzuschichten und neu verteilen zu können. Zusätzlich sollen Reserven innerhalb der Programme geschaffen werden. Die Kommission schlägt auch vor, die bislang in der Höhe begrenzte Möglichkeit der Umschichtung von EU-Geldern zwischen den Ausgabebürokraten und zwischen den Haushaltsjahren zu reformieren und auf eine Obergrenze zu verzichten. Sie will die Krisenmanagementinstrumente stärken und eine neue, sogenannte Unionsreserve für unvorhergesehene Krisenfälle einführen. Die Verringerung der Anzahl der Verordnungen verbunden mit der gleichzeitigen Erleichterung der Möglichkeit, innerhalb der Programme die vorhandenen Haushaltsmittel leichter und schneller für neue Schwerpunkte umzuschichten, kann zu einer effizienteren Nutzung der EU-Gelder führen und die politische Flexibilität sowie die Reaktionsfähigkeit der EU auf neue Herausforderungen erhöhen. Alle zugesagten Gelder könnten leichter für aktuelle Aufgaben auf der politischen Tagesordnung genutzt werden. Diese auf den ersten Blick eher technisch wirkenden Veränderungen können allerdings zu deutlichen institutionellen und politischen Verschiebungen führen. Die Kommission kann so ihren budgetären Spielraum und ihre politische Autonomie ausweiten. Die Mitgliedstaaten könnten umgekehrt an Einfluss auf die Definition gemeinsamer politischer Prioritäten verlieren und ebenso auf die Entscheidung, in welcher Situation die EU mit Geldern reagieren sollte.

Die Einheit des Haushalts als Grundlage haushaltspolitischer Legitimität

Die beiden Teile der europäischen Legislative und zugleich der Haushaltsbehörde, das Europäische Parlament und der Rat, wenden unterschiedliche Instrumente an, um die Ausweitung der haushaltspolitischen Freiräume der Kommission mit den verschiedenen

16 Sergio Carrera u.a.: Oversight and Management of the EU Trust Funds. Democratic Accountability Challenges and Promising Practices. Study requested by the CONT committee, European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs, Mai 2018.

Flexibilitätsinstrumenten auszubalancieren. Der Rat begrenzt in der Regel die Finanzausstattung der Flexibilitätsinstrumente und versucht darüber hinaus, die Nutzung der Instrumente mit detaillierten inhaltlichen Festlegungen der potenziellen Anwendungsbereiche einzuschränken. Das Europäische Parlament hingegen setzt sich stets für eine großzügige Finanzausstattung der Flexibilitätsinstrumente ein, für weite Anwendungsbereiche sowie für leichte und zügige Nutzungsmöglichkeiten. Im Gegenzug fordert das Parlament allerdings eine weitreichende Beteiligung an den Entscheidungsverfahren bei diesen neuen Instrumenten und eine angemessene Einbindung in die Kontrolle und das Monitoring im Anwendungsfall. Es verweist dabei stets auf seine haushaltspolitischen Rechte sowie die politische Rechenschaftspflicht der Kommission.

Die parlamentarischen Haushaltsbefugnisse umfassen die Beteiligung und Überwachung aller Verfahrensschritte der Haushaltspolitik, beginnend mit der Aufstellung des Haushaltsplans bis zur Entlastung der Exekutive. Die Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments unterscheiden sich dabei allerdings von klassischen Haushaltsrechten nationaler Parlamente. Dies zeigt sich an den abgestuften Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments in den vier Hauptbereichen des europäischen Haushaltssystems: dem Eigenmittelsystem der Einnahmen, dem mehrjährigen Finanzrahmen, den jährlichen Haushaltsplänen sowie bei der Durchführung und Entlastung. Bei der Finanzierung des EU-Budgets, also der Entscheidung über den Eigenmittelbeschluss, wird das Europäische Parlament lediglich konsultiert, bei der Beschlussfassung über den MFR muss es seine Zustimmung erteilen, stimmt abschließend über die jährlichen Haushaltspläne ab und entlastet die Europäische Kommission nach Durchführung der jährlichen Haushaltspläne.

Diese abgestuften Beteiligungs- und Kontrollrechte beziehen sich jedoch nur auf den Haushalt der Union. Dies bedeutet, dass Einnahmen oder Ausgaben der EU, die nicht im Haushaltsplan enthalten sind, nicht den haushaltspolitischen Mitwirkungs- und Kontrollrechten des Europäischen Parlaments unterliegen. Die Bestandteile des EU-Haushalts bestimmen somit den Umfang und die Intensität der Beteiligung und der Kontrolle durch das Parlament. Dessen Haushaltsrechte und -befugnisse sind also unmittelbar und unauflösbar mit der Einheit und Vollständigkeit des Budgets verbunden.

Die Verankerung und Festigung dieses Prinzips in der europäischen Haushaltspolitik ist das Ergebnis einer langen Entwicklung zu einem einheitlichen europäischen Haushalt.¹⁷ Zu Beginn der europäischen Integration war der Grundsatz der Einheitlichkeit des Haushalts in Art. 199 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) verankert; heute wird in Art. 310 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dieses Haushaltsprinzip kodifiziert. Darüber hinaus sieht Art. 7 der Haushaltsordnung vor, dass der EU-Haushaltsplan „die Einnahmen und Ausgaben der Union, einschließlich der Verwaltungsausgaben, die den Organen aus den Bestimmungen des EUV im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entstehen, sowie der operativen Ausgaben, die aus der Anwendung der genannten Bestimmungen entstehen [...]“ umfasst. Darüber hinaus muss der Haushaltsplan „die Garantien für die Anleihe- und Darlehensoperationen der Union, einschließlich der Operationen im Rahmen des

17 Hierzu ausführlich Richard Crowe: The European Budgetary Galaxy, in: *European Constitutional Law Review* 3/2017, S. 428 ff.

Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und der Zahlungsbilanzfazilität [...]“¹⁸ enthalten. Dies bedeutet, dass Sonderhaushalte, Schattenhaushalte oder gar „schwarze Kassen“ verboten sind. Der Grundsatz, dass alle Einnahmen und Ausgaben der Union vollständig und einheitlich im EU-Haushalt veranschlagt sein müssen, ist zugleich eine Voraussetzung für die Vorhersehbarkeit, Planbarkeit und Stabilität des MFR und der mehrjährigen Ausgabenprogramme. Die Einheitlichkeit des Haushalts definiert somit die Reichweite des Haushaltsverfahrens und ist eine Vorbedingung für die parlamentarische Kontrolle und die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der europäischen Haushaltspolitik. Daher ist es in seinem Interesse, die Grundsätze der Einheitlichkeit und Vollständigkeit des EU-Haushalts zu stärken und die Ausnahmen zu reduzieren.¹⁹

Ausnahmen vom Grundsatz der Einheitlichkeit

Es gibt dennoch Ausnahmen von den Grundsätzen der Vollständigkeit und der Einheitlichkeit, die sich im Verlauf der Integrationsgeschichte und aufgrund der besonderen Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in einigen Politikbereichen entwickelt haben. Bereits die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) kannte Ausnahmen und die Römischen Verträge führten neben den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft den Europäischen Sozialfonds gesondert auf. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde eine Differenzierung entsprechend der besonderen Säulenstruktur innerhalb des EU-Haushaltssystems eingeführt und in der Folge ausgeweitet. Bis heute sehen die Verträge vor, dass bestimmte Politikbereiche oder Formen der Zusammenarbeit direkt von den teilnehmenden Mitgliedstaaten finanziert werden müssen, wie bei Verteidigungsmaßnahmen und Initiativen zur Verstärkten Zusammenarbeit. Die Ausnahmen wurden entweder aus sachlichen und institutionell-rechtlichen Gründen oder aus pragmatischen Erwägungen der Praktikabilität beibehalten und eingeführt.²⁰ Zum Teil erforderten auch die besondere institutionelle Struktur und die Rechtspersönlichkeit europäischer Organe bzw. Institutionen, wie der Europäischen Zentralbank (EZB) oder der Europäischen Investitionsbank (EIB), Ausnahmen vom Haushaltsgrundsatz der Einheitlichkeit und Vollständigkeit.²¹ Diese haushaltspolitischen Ausnahmen haben ihre Wurzeln im europäischen Primärrecht. Aber auch im Sekundärrecht, wie der Haushaltsordnung, und durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU (EuGH) wird diese Differenzierung in der europäischen Budgetpolitik gefestigt.²² Heftig umstritten waren und sind bis heute zwei Ausnahmen – der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) und die Möglichkeit der Union zu Anleihe- und Darlehenstransaktionen. Die Sonderstellung des EEF außerhalb des MFR, der bereits 1958 eingerichtet wurde, wurde in den 1990er Jahren durch die Rechtsprechung des

18 Verordnung (EG/EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 298 vom 26. Oktober 2012, S. 1 ff.

19 Peter Becker: The next Multiannual Financial Framework (MFF) and the Unity of the EU budget. In-Depth Analysis requested by the BUDG committee, European Parliament, November 2017.

20 Siegfried Magiera: Die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments – Ansatz zur parlamentarischen Mitregierung auf Gemeinschaftsebene?, in: Ingo von Münch (Hrsg.): Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981, Berlin/New York 1981, S. 829 ff.

21 René Repasi: Legal options for an additional EMU fiscal capacity, European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs: Note, Brüssel 2013.

22 Crowe: The European Budgetary Galaxy, 2017, S. 448 ff.

EuGH bestätigt.²³ Dieser Fonds unterscheidet sich vom EU-Budget durch seine spezifische Form der Finanzierung nach einem gesonderten Beitragsschlüssel. Zusätzliche Ausnahmen und intergouvernementale Sonderregelungen wurden im Zuge der europäischen Krisenpolitik seit 2010 geschaffen, wie der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) oder auch der ESM, deren besondere Stellung inzwischen ebenfalls vom EuGH bestätigt wurde.²⁴ Das Sekundärrecht, insbesondere die Haushaltsordnung, erlaubt darüber hinaus weitere Ausnahmen vom Prinzip der Einheitlichkeit und liefert auch die Rechtsgrundlage für europäische Treuhandfonds, die als Haushaltsinstrumente für eine europäische Reaktion auf die Herausforderungen der sogenannten Migrations- und Flüchtlingskrise genutzt wurden.²⁵

Eine vollständige Aufnahme aller Einnahmen und Ausgaben sowie aller Finanzinstrumente in den Haushalt der EU ist also noch nicht erreicht. Im Gegenteil, im Widerspruch zur Vorgabe der Einheitlichkeit des Budgets hat die Fragmentierung und Differenzierung des Haushaltssystems der Union zugenommen und sich gar beschleunigt.²⁶ Die Kommission rechtfertigt diese vom Europäischen Parlament angeprangerte „Galaxie von Finanzinstrumenten“²⁷ in ihrem Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen: „Diese erweiterte Finanzarchitektur hat es der Union zwar ermöglicht, zusätzliche Mittel zu mobilisieren, hat aber zur Komplexität der EU-Finzen beigetragen.“²⁸ Auch die High Level Group on Own Resources unter Vorsitz von Mario Monti argumentierte sehr pragmatisch, Differenzierung sei „nonetheless a very useful tool when the needs and objectives of a group of Member States, or when the financing of a new initiative, cannot be assumed by the EU as a whole or financed via the EU budget.“²⁹

Trotz aller realpolitischer Vorteile und haushaltspolitischer Effizienzgewinne hat die zunehmende Differenzierung des Instrumentariums außerhalb des Finanzrahmens und auch außerhalb der Jahreshaushalte auch Nachteile. Die Komplexität des europäischen Budgets und der haushaltspolitischen Entscheidungsverfahren steigt. Mithin nimmt die Transparenz und Verständlichkeit des Systems ab. Dies steht allerdings in einem deutlichen Widerspruch zu traditionellen Haushaltsgrundsätzen, wie dem Grundsatz der Öffentlichkeit und Transparenz des Haushalts und dessen Verabschiedung sowie dem Prinzip der Einheitlichkeit und Vollständigkeit. Für die Legitimität des Haushalts insgesamt und ebenso dieser Instrumente außerhalb des Budgets ist die parlamentarische Mitwirkung von besonderer Bedeutung. Die demokratische Legitimität des Haushalts läuft Gefahr, beeinträchtigt zu werden. Auch deshalb bekräftigt das Parlament, dass der Haushaltsplan der EU alle Teilhaushalte umfassen und somit Gegenstand seiner Haushaltskontrollbefugnisse sein sollte.

23 Alessandro D'Alfonso: European Development Fund. Joint development cooperation and the EU budget: out or in?, European Parliamentary Research Service (EPRS): In-Depth Analysis, Brüssel 2014.

24 Europäischer Gerichtshof: Rs. C-370/12 (*Thomas Pringle/Government of Ireland*), ECLI:EU:C2012:756, Ziffer 158.

25 Alessandro D'Alfonso/Beatrix Immenkamp: EU Trust Funds for external action. First uses of a new tool, European Parliamentary Research Service (EPRS): Briefing, Brüssel 2015.

26 Crowe: The European Budgetary Galaxy, 2017.

27 Europäisches Parlament, Haushaltsausschuss: The Galaxy of Funds and Instruments around the EU Budget, Workshop 25 January 2017, Dokumentation abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/budg/events-workshops.html?id=20170118WKS00261> (letzter Zugriff: 30.7.2018).

28 Europäische Kommission: Reflexionspapier EU-Finzen, 2017, S. 9.

29 High Level Group on Own Resources: Future Financing of the EU. Final report and recommendations, Brüssel 2016, S. 67.

Die Information, Anhörung und politische Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament sind Grundvoraussetzungen der parlamentarischen Mitwirkung. Ob alle Budgetinstrumente zwingend in einem Haushaltsplan zusammengefasst werden müssen, ist dabei weniger entscheidend. Entscheidend ist, dass auch alle Instrumente außerhalb des EU-Haushalts den Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments unterliegen. Das Parlament betrachtet diese „Schattenhaushalte“ als eine Herausforderung „für die Aufrechterhaltung des Unionshaushalts als glaubwürdiges Instrument“ und warnt die Kommission, „dass die Finanzinstrumente oder sonstige Finanzierungsregelungen nicht notwendigerweise an die politischen Zielvorgaben der Union gebunden sind“.³⁰ Das Parlament drängt die Kommission dazu, künftig ihre Haushaltspolitik „klarer, einfacher und einheitlicher zu gestalten und besser auszustatten, um für hinreichende Transparenz, Rechenschaftspflicht und Leistung sowie dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, wie die Politik der Union finanziert wird und welche Vorteile damit verbunden sind“.³¹

Als eine Art zweitbeste Lösung akzeptiert das Europäische Parlament, dass zumindest einige Instrumente außerhalb des EU-Haushalts weitergeführt werden. Allerdings will es regelmäßig über Umfang und Verwendung der Gelder dieser Instrumente informiert werden. Das Parlament hatte in den Verhandlungen über den derzeitigen MFR diese Informationspflicht der Kommission gefordert und in der IIV durchsetzen können. Die Europäische Kommission muss gemäß Ziffer 16 der IIV³² zum aktuellen MFR dem Rat und dem Parlament einen jährlichen Bericht über diese Sonderregelungen vorlegen.³³ Diese Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit in Haushaltsangelegenheiten besagt, dass die Darlehen, Einnahmen, Ausgaben, Aktiva und Passiva des EEF, der EFSF, des ESM und anderer möglicher künftiger Mechanismen, einschließlich Treuhandfonds, sowie die Ausgaben der Mitgliedstaaten im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit in dem Jahresbericht aufgeführt werden müssen. Somit haben die Ausnahmen vom Grundsatz der Einheitlichkeit des Haushalts weiterhin Bestand, aber die Folgen für die Intransparenz und die Kontrollrechte des Europäischen Parlaments konnten minimiert werden.

Darüber hinaus konnte das Parlament seine informellen Mitwirkungs- und Informationsrechte an den neuen Flexibilitätsinstrumenten weiter ausbauen. Es verfügt zwar über keine formelle Rolle im ESM-Vertrag oder einen Sitz im ESM-Board. Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments führt jedoch regelmäßig einen informellen Gedankenaustausch mit dem Vorsitzenden des Gouverneursrats der Eurogruppe und dem geschäftsführenden Direktor des ESM. Gleiches gilt für die Instrumente zur Finanzierung der EU-Außenpolitik wie die EU-Treuhandfonds oder die neue Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei.

30 Europäisches Parlament: Beschluss des Europäischen Parlaments vom 27. April 2017 über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2015, Einzelplan III, P8_TA(2017)0143, Brüssel, 27.4.2017, Ziffer 18 ff.

31 Ebenda, Ziffer 24.

32 Interinstitutionelle Vereinbarung, 2013.

33 Europäische Kommission: Annual report on the EU financial architecture (point 16 of the Inter-Institutional Agreement), Brüssel 2017.

Ein Budget für die Eurozone als Sonderfall eines einheitlichen EU-Budgets

Ein Sonderfall der sich beschleunigenden Differenzierung und Fragmentierung des EU-Haushalts könnte die Schaffung eines eigenen Haushalts für die Eurozone werden. Ein solches zusätzliches Instrument oder ein gesondertes Budget soll im Falle großer asymmetrischer Schocks sehr schnell finanzielle Mittel bereitstellen, um die Konjunktur in der Eurozone über nachfrageseitige Maßnahmen zu stabilisieren und negative Spillover-Effekte zu verhindern. Seit einigen Jahren wurde im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise eine Vielzahl verschiedener Modelle, Formen und Funktionen für ein solches zusätzliches automatisches Solidaritäts- und Stabilisierungsinstrument in der Eurozone diskutiert. Die Ideen und Modelle unterscheiden sich erheblich in ihrer Funktion, dem angestrebten Zweck und der Zielsetzung, dem anvisierten Finanzvolumen, den Einnahmen, den Ausgabenprioritäten und der Governance. Auch die Monti-Gruppe zur Reform des Eigenmittelsystems und das Reflexionspapier der Kommission über die Zukunft der EU-Finzen hatten bereits diesen Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron erörtert und unterstützt.

Mit diesem Vorschlag ist mit Blick auf den europäischen Haushalt die grundsätzliche Frage verbunden, ob ein Budget oder eine Fiskalkapazität für die Eurozone Teil des Haushalts der EU oder ein wirklich getrenntes, separates Budget außerhalb des EU-Haushalts sein sollte. Die Möglichkeit, einen Haushalt außerhalb oder neben dem Haushalt der EU-27 zu schaffen, würde die institutionelle Zersplitterung und budgetäre Differenzierung verstärken und somit dem Grundsatz der Einheitlichkeit widersprechen. Darüber hinaus könnte diese Option dazu führen, dass ein separates Budget der Eurozone deutlich größer wäre als das derzeitige Budget der EU-27 mit ähnlichen Ausgabenprioritäten, wie z.B. für Investitionen in Infrastruktur sowie für Forschung und Innovation, die allerdings nur den Mitgliedern der Eurozone vorbehalten wären. Auch die Schaffung einer Eurozonen-Fiskalkapazität innerhalb des EU-Haushalts würde das Problem der Differenzierung nicht vermeiden. Für eine solche Konzentration auf die Mitgliedstaaten des Euroraums müssten Sonderregelungen im Rahmen des EU-Budgets gefunden werden. Auf der Einnahmenseite des Haushalts könnte eine Option darin bestehen, Einnahmen einer bestimmten Haushaltlinie zuzuweisen und diese Einnahmen von einer bestimmten Gruppe von Mitgliedstaaten, d.h. nur den Mitgliedstaaten im Euroraum, zu erheben. Diese Form der zugewiesenen Einnahmen ist nach Art. 21 der Haushaltsordnung möglich. Die Möglichkeit, zweckgebundene Einnahmen zu erheben, wurde von der Kommission bereits 2013 in ihrem Vorschlag für ein Konvergenz- und Wettbewerbsinstrument in der Eurozone diskutiert.³⁴ Auf der Ausgabenseite müsste ein Basisrechtsakt diese Einnahmen zuvor bestimmten, nur der Eurozone vorbehaltenen Ausgabenposten zuordnen. Dies könnte bedeuten, dass eine neue MFR-Ausgabenrubrik zugunsten nur einer Gruppe von Mitgliedstaaten geschaffen würde.

Die Europäische Kommission hat bereits in ihrem sogenannten Nikolaus-Paket zur Reform der Wirtschaftsunion³⁵ vom 6. Dezember 2017 für eine neue Fiskalkapazität für die

34 Europäische Kommission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of the EU. Towards a Deep and genuine Economic and Monetary Union. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument, COM(2013)165.

35 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank. Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan, COM(2017)821.

Eurozone innerhalb des europäischen Haushalts und des institutionellen Rahmens der Union geworben. Auch der Vorschlag der Kommission für den nächsten MFR greift auf dieses Format zurück. Zur Stabilisierung der Eurozone soll ein Reformhilfeprogramm als Haushaltslinie innerhalb des EU-Haushalts mit insgesamt 25 Mrd. Euro den Mitgliedstaaten helfen, Strukturreformen umzusetzen.³⁶ Daneben plant die Kommission eine Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion, um in Krisenzeiten oder bei starken Wachstums- einbrüchen das Investitionsvolumen mit europäischen Geldern zu stützen und damit den Konjunkturzyklus abzufedern.³⁷ Darlehen an die Mitgliedstaaten sollen mit insgesamt maximal 30 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt abgesichert werden. Zugleich sollen die von einem großen asymmetrischen Schock betroffenen Mitgliedstaaten über einen Fonds für die mit dem Darlehen entstehenden Kosten Zinszuschüsse erhalten. Der Fonds könnte später durch Mittel des ESM und Beitragszahlungen der potenziell Begünstigten erweitert werden.

Pragmatische Suche nach Flexibilität

Die Haushaltspolitik ist traditionell einer der ältesten und klassischen Bereiche parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle. Daher war die Haushaltspolitik in der EU immer auch ein Feld der Konfrontation und institutioneller Kämpfe zwischen Rat und Europäischem Parlament. Dies gilt auch für die Suche nach einer angemessenen Balance zwischen der Notwendigkeit vermehrter Haushaltsflexibilität und der Stabilität und Planbarkeit des EU-Budgets.

Wenn ein Haushalt als ein Vertrag³⁸ zwischen Legislative und Exekutive über die politischen Prioritäten in der Zukunft verstanden wird, dann sind parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle bei der Aufstellung und Durchführung des Haushalts in jedem parlamentarischen Regierungssystem ein zentrales Instrument der demokratischen Legitimation. Mit seiner Zustimmung zum MFR legitimiert das direkt gewählte Europäische Parlament die politische Prioritätensetzung auf der Ausgabenseite des europäischen Budgets. Wenn nun die Beteiligung des Parlaments durch die Zunahme von Sonderhaushalten und -fonds zunehmend eingeschränkt wird, dann kann dies nicht ohne Folgen für die Legitimität des europäischen Budgets bleiben. Obwohl die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und auch die Mitgliedstaaten im Rat der Notwendigkeit zustimmen, die Flexibilität des EU-Budgets zu verbessern, sind eine Reform des europäischen Haushalts in diesem Punkt und ein Kompromiss noch immer mühsam. In der gegenwärtigen europäischen Haushaltspolitik mit ihrer ohnehin starken Orientierung am Status quo ist es somit schwierig, den Trend der Fragmentierung und Differenzierung in der Haushaltspolitik der Union umzukehren. Seit fast fünf Jahrzehnten, beginnend mit der ersten grundlegenden Überarbeitung der europäischen Haushaltspolitik durch die Einführung des Eigenmittelsystems im Jahr 1970, sucht die EU nach dem richtigen Gleichgewicht zwischen der pragmatischen

36 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms, COM(2018)391.

37 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion, COM(2018)387.

38 Vgl. Aaron Wildavsky/Naomi Caiden: *The New Politics of the Budgetary Process*, 4. Auflage, New York u.a. 2001.

Notwendigkeit der Haushaltsflexibilität und der Schaffung eines einheitlichen europäischen Haushaltsplans, der transparent, stabil, vorhersehbar und damit legitim ist.

Die Erfahrung früherer Debatten zeigt, dass im Allgemeinen vier Optionen denkbar sind:

1. *Zwischenstaatlicher Ansatz*: Durch die Auslagerung von Aufgaben der EU und die Schaffung neuer Institutionen mit eigenen Haushalten außerhalb der europäischen Verträge versuchten die Mitgliedstaaten, spezifische politische Situationen und Herausforderungen schnell anzugehen und gleichzeitig bestehende Haushaltsbestimmungen und -verfahren zu umgehen.
2. *Ansatz der Nettozahler*: Durch die Einbeziehung spezieller Flexibilitätsinstrumente und -fonds in den EU-Haushalt und den MFR unter Beibehaltung des Gesamtumfangs des MFR und der Obergrenzen bleibt das Prinzip der Einheitlichkeit bei der Reform der bestehenden Ausgabenprioritäten auf Kosten anderer Rubriken bestehen. Am Ende würde dies zu einem kleineren Budget führen.
3. *Pragmatische Lösung*: Diese Option bedeutet, die derzeitige Haushaltsstruktur mit einer Reihe von Flexibilitätsinstrumenten und Nebenhaushalten unverändert zu lassen, jedoch zusätzliche Überwachungs- und Kontrollverfahren für diese Instrumente außerhalb des Jahreshaushalts und des MFR einzuführen. In der Praxis würde dieser Ansatz bedeuten, dass die Rolle und die Aufgaben des Europäischen Parlaments als Teil der EU-Haushaltsbehörde zwar teilweise gestärkt würden, dass aber gleichzeitig die Haushaltsfragmentierung und die Komplexität spürbar zunehmen würden.
4. *Substanzielle Haushaltsreform*: Bei dieser Option würden alle Finanzinstrumente und Mittel außerhalb des MFR in den EU-Haushalt einbezogen und dessen Gesamtvolumen entsprechend mit zusätzlichen Mitteln erhöht. Neue echte Eigenmittel, wie sie von der Hochrangigen Gruppe für Eigenmittel vorgeschlagen wurden, könnten eingeführt werden, um diese Lücke zu schließen und die finanzielle Autonomie der Union zu erhöhen.

Die Schaffung eines solchen föderalen Haushalts scheint derzeit nicht sehr realistisch zu sein und auch die Rückkehr zu einem reinen zwischenstaatlichen Ansatz wird nicht angestrebt. Insofern bleibt die Suche nach einer praktikablen Antwort. Sicherlich sollte die Fragmentierung des EU-Haushalts die Ausnahme sein und ein einheitlicher und universeller Haushalt die Norm der europäischen Haushaltspolitik bleiben. Gleichwohl bedeutet Einheitlichkeit des EU-Haushalts nicht, dass alle Satellitenhaushalte in den MFR einbezogen werden müssen. Diese Schlussfolgerung impliziert, dass Ausnahmen möglich und manchmal notwendig sind. Dies gilt zunächst und insbesondere für Notfallinstrumente und für Soforthilfemaßnahmen. Hier ist ein Kompromiss zwischen Haushaltsflexibilität und mehrjähriger Planung und Stabilität am ehesten möglich. Es scheint, dass das derzeitige System eines komplexen und fragmentierten europäischen Haushalts weiter Bestand haben wird. Langfristig sollte die EU aber über einen größeren haushaltspolitischen Entscheidungs- und Handlungsspielraum verfügen. Eine deutlich flexiblere Nutzung des MFR in einem sich rapide verändernden politischen Umfeld würde allerdings das Zugeständnis größerer politischer Autonomie der EU und der Europäischen Kommission bei der Interpretation von Handlungsbedarf und Finanzierungsumfang erfordern.