

Caesar, Rolf

Article — Published Version

Der 'Budget review' 2008/2009: Durchgreifende Reformen im EU-Haushalt?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Caesar, Rolf (2008) : Der 'Budget review' 2008/2009: Durchgreifende Reformen im EU-Haushalt?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 5, pp. 317-321,
<https://doi.org/10.1007/s10273-008-0798-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43014>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Rolf Caesar

Der „Budget Review“ 2008/2009: Durchgreifende Reformen im EU-Haushalt?

Die Kommission hat 2007 ein Konsultationspapier vorgelegt, in dem sie Fragen an interessierte Kreise zu den EU-Finzen formuliert. Werden dabei die relevanten Fragen gestellt? Gibt es neue Perspektiven für die EU-Finanzierung? Welche Interessen verfolgen die Initiatoren des Papiers aus Sicht der Bürokratietheorie? Hat der Budget Review Aussicht auf Erfolg?

Bei der – nach langem Ringen erfolgten – Verabschiedung der Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 im Mai 2006 vereinbarten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission, dass die Kommission den EU-Haushalt einer gründlichen Überprüfung unterziehen sollte. In dieser vor allem auf Drängen Großbritanniens getroffenen Vereinbarung wurde die Kommission aufgefordert, „... eine vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich, vorzunehmen und darüber 2008/2009 Bericht zu erstatten.“

Die Kommission hat dazu im September 2007 ein sogenanntes „Konsultationspapier“ verfasst, in dem es heißt: „Zwanzig Jahre nach dem ersten Finanzrahmen ist es an der Zeit, in Europa über die Richtung nachzudenken, welche die Ausgabenpolitik der EU einschlagen soll, um den Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts und darüber hinaus gerecht zu werden. Die Überprüfung der EU-Finzen ist eine einmalige Gelegenheit für eine gründliche Überprüfung des EU-Haushalts und seiner Finanzierung unabhängig von den Zwängen, denen die Aushandlung eines neuen Finanzrahmens unterliegt.“¹ Hierbei betont die Kommission ausdrücklich, dass sie selbst keinen neuen mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum ab 2014 vorschlagen werde, da dies eine Aufgabe der nächsten Kommission sein werde. Sie werde auch keine Vorschläge zum Gesamtumfang des Haushalts oder zu einer detaillierten Aufschlüsselung der Haushaltlinien unterbreiten. Vielmehr wolle sie „Struktur und Richtung der künftigen Ausgabenprioritäten der EU im Hinblick auf optimalen Mehrwert und Effizienz

darlegen.“² Nicht zuletzt solle „unvoreingenommen geprüft (werden), wie die EU-Politiken am besten finanziert werden können.“³

Im Einzelnen hat die Kommission die folgenden zwölf Fragen formuliert, zu denen sie von allen interessierten Personen, Gruppen oder Organisationen Antworten erbittet:⁴

1. „Hat sich der EU-Haushalt als ausreichend flexibel erwiesen, um den sich verändernden Herausforderungen gerecht zu werden?“
2. „Ist ein auf sieben Jahre angelegter Finanzrahmen das geeignete Instrument, um Veränderungen herbeizuführen?“
3. „Entsprechen die hier dargestellten neuen politischen Herausforderungen den Schlüsselbereichen, mit denen sich Europa in den kommenden Jahrzehnten auseinandersetzen muss?“
4. „Welche Kriterien sollten herangezogen werden um sicherzustellen, dass effektiv nach dem Grundsatz europäischen Mehrwerts verfahren wird?“
5. „Wie sollten politische Ziele bei den Ausgabenprioritäten angemessen zum Ausdruck kommen? Welche Änderungen sind erforderlich?“
6. „Über welchen zeitlichen Horizont sollte sich eine Neuausrichtung erstrecken?“
7. „Wie lassen sich Effektivität und Effizienz der Haushaltspolitik verbessern?“
8. „Ist es möglich, die Transparenz und Verantwortlichkeit in diesem Bereich noch weiter zu erhöhen?“

¹ Europäische Kommission: Den Haushalt reformieren, Europa verändern. Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts (2008/2009), SEK(2007) 1188 endgültig, Brüssel, 12.9.2007, S. 2.

² Ebenda, S. 2 f.

³ Ebenda, S. 3.

⁴ Ebenda, S. 7 ff.

Prof. Dr. Rolf Caesar, 64, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Leiter der Forschungsstelle Europäische Integration an der Universität Hohenheim.

9. „Könnte mehr Flexibilität dazu beitragen, den Vorteil einer Finanzierung aus dem EU-Haushalt zu maximieren und seine politische Reaktionsfähigkeit zu erhöhen?“
10. „Welche Grundsätze sollten der Einnahmenseite des Haushalts zugrunde liegen und wie sollten sich diese im System der Eigenmittel niederschlagen?“
11. „Was spricht noch für die Aufrechterhaltung der Korrektur- bzw. Ausgleichsmechanismen?“
12. „Welcher Zusammenhang sollte zwischen EU-Bürgern und der Finanzierung des EU-Haushalts bestehen?“

Nach der expliziten Absichtserklärung der Kommission soll durch das „Konsultationspapier ... eine breit angelegte Konsultation aller interessierten Kreise auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene eingeleitet werden, um eine offene Diskussion über die EU-Finzen anzuregen“.⁵ Die abgegebenen Stellungnahmen und Vorschläge sollen dann auf einer speziellen Webseite⁶ veröffentlicht werden.

Werden die relevanten Fragen gestellt?

Die Absicht der Kommission, die europäische Öffentlichkeit an der Diskussion über den künftigen EU-Haushalt zu beteiligen, erscheint aus einer wohlfahrts-ökonomischen Perspektive sicherlich lobenswert und nützlich. Durch die Einbeziehung der Meinungen von Parteien, Bürgern, Wissenschaftlern und Interessenverbänden sollte es in der Tat möglich sein, dass alle denkbaren Meinungen konstruktiv in die Diskussion über den „Budget Review 2008/2009“ einfließen können. Voraussetzung dafür ist allerdings zum einen, dass die von der Kommission formulierten Fragen den Kern der Haushaltsprobleme der EU erfassen und vorurteilsfrei formuliert sind; zum anderen sollten wirklich alle Meinungsäußerungen – d.h. auch solche, die sich eher kritisch zu den bislang von der Kommission vertretenen Auffassungen äußern – auch in den nachfolgenden Diskussionsprozess einbezogen werden.

⁵ Europäische Kommission, a.a.O., S. 3. Die Kommission scheint hierbei implizit dem Konzept der deliberativen Demokratie zu folgen, in dessen Zentrum die „Deliberation“, d.h. die gleichberechtigte Diskussion aller Gesellschaftsmitglieder, als Mittel zur Konsensfindung steht. Dagegen lässt sich aus politökonomischer Perspektive einwenden, ein solches Konzept sei naiv und verkenne die Gebundenheit menschlichen Handelns an das Eigeninteresse und damit die zentrale Bedeutung einer Anreizanalyse für die Erklärung politökonomischer Prozesse; zur Debatte zwischen Vertretern der Deliberativen Demokratietheorie und der Politischen Ökonomik vgl. als Überblick etwa A. van Aaken, C. List, C. Luetge (Hrsg.): *Deliberation and Decision. Economics, Constitutional Theory and Deliberative Democracy*, Aldershot et al., 2004. Fraglich bleibt allerdings, ob die Kommission selbst an die Methode der Deliberation glaubt – oder ob sie diese nicht eher als Ablenkungsinstrument einsetzt, wie es aus politökonomischer Perspektive plausibel scheint.

⁶ http://ec.europa.eu/budget/reform/index_de.htm.

Hierzu ist es aufschlussreich, den Inhalt und genauen Wortlaut der zwölf oben genannten Fragen, welche die Kommission in ihrem Konsultationspapier formuliert hat, zu betrachten. Die Fragen 1 und 3 beziehen sich in recht allgemeiner Form auf „Veränderungen“ und „politische Herausforderungen“ für die Rolle der EU; um die möglichen ökonomischen Konsequenzen dieser „Veränderungen“ geht es dann konkreter in Frage 5. Frage 2 zielt offenbar auf den zuweilen geäußerten Vorschlag, den nächsten Finanzrahmen auf fünf Jahre zu verkürzen. Die Fragen 7 und 8 betreffen grundsätzliche Aspekte moderner Budgetgestaltung („Effektivität“ und „Effizienz“, „Transparenz“ und „Verantwortlichkeit“). Reformen in diesen Bereichen sind angesichts der vielfachen Missbräuche, die dem Ausgabengebären der Kommission seit Langem zum Vorwurf gemacht werden, zweifellos sinnvoll und notwendig. Allerdings sind die entsprechenden notwendigen Reformschritte hinlänglich bekannt und auch immer wieder von der Kommission angekündigt, jedoch nicht ernsthaft umgesetzt worden.

Den Kern der ökonomischen Probleme des EU-Budgets betreffen dann die Fragen 4 bis 6 und 9 bis 12, in denen es um die Ausgabenstruktur und die Finanzierung der EU geht. Die Fragen 4 bis 6 zielen auf mögliche Prioritätenänderungen auf der Ausgabenseite des EU-Budgets und den dabei ins Auge zu fassenden Zeithorizont. Dabei wird offenkundig eine „Neuausrichtung“ bei den „Ausgabeprioritäten“ bejaht.

Renationalisierung von EU-Aufgaben?

Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht wäre eine solche fundamentale Umstrukturierung der Ausgabenseite des EU-Budgets zweifellos sinnvoll. So gibt es sowohl für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) als auch für die europäische Strukturpolitik keine ökonomische Begründung, wenn die theoretischen Kriterien des Fiskalföderalismus zugrunde gelegt werden.⁷ Das gilt auch für eine Reihe von „neuen“ Politikbereichen, in denen die Union in den beiden letzten Jahrzehnten Kompetenzen erhalten hat, die sich mit fiskalföderalistischen Argumenten allenfalls rudimentär rechtfertigen lassen (Sozialpolitik, Beschäftigungspolitik, Umweltpolitik, Bildungspolitik, etc.). In diesen Politikbereichen wäre daher eine Rückübertragung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten, d.h. eine „Renationalisierung“, zu empfehlen. Umgekehrt gibt es sicher mittelfristig einen tendenziell zunehmenden Bedarf an EU-weiten öffentlichen Gütern, für welche die europäische Ebe-

⁷ Vgl. dazu im Einzelnen R. Caesar: Eine neue Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten, in: E. Theurl, E. Thöni (Hrsg.): *Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben*, Wien/Köln/Weimar 2002, S. 29-54.

ne als adäquate Bereitstellungsebene einzustufen ist (Außen- und Sicherheitspolitik, Innere Sicherheit, EU-weite Umweltprobleme).

Bemerkenswert ist allerdings, dass die aus ökonomischer Sicht regelmäßig vertretene Forderung nach einer (partiellen) Rückverlagerung von Politik- bzw. Ausgabenkompetenzen von der europäischen Ebene an die Mitgliedstaaten in dem Konsultationspapier der Kommission nicht angesprochen wird. Zwar ist die Rede von Änderungen bei den „Ausgabenprioritäten“ (Frage 5) und einer „Neuorientierung“ der Ausgaben (Frage 6). Die aus fiskalföderalistischer Sicht zentrale Vorfrage, ob die EU bei den von ihr wahrgenommenen Aufgaben überhaupt die adäquate Politikebene ist, wird demgegenüber überhaupt nicht gestellt; sie ist allerdings auch in der Vergangenheit von der Europäischen Kommission nie gestellt worden.

Die gleiche Grundhaltung spiegelt sich in Frage 5. Hier wird lediglich nach den „Kriterien“ gefragt, die herangezogen werden sollen, um „sicherzustellen, dass effektiv nach dem Grundsatz europäischen Mehrwerts verfahren wird“. Es geht also nach Ansicht der Kommission nur um Effizienzsteigerungen in der Durchführung ihrer Aufgaben. Ob bei den (derzeitigen und/oder künftigen) EU-Aufgaben ein solcher Mehrwert überhaupt entsteht, wird grundsätzlich nicht in Zweifel gezogen: Implizit wird damit unterstellt, dass alle von der EU in der Vergangenheit übernommenen Aufgaben (ebenso wie mögliche zukünftige EU-Aktivitäten) einen „europäischen Mehrwert“ schaffen; ökonomisch interpretiert, hieße dies, dass die EU alle ihre Aufgaben effizienter erfüllt, als es bei einer Durchführung auf der Ebene der Mitgliedstaaten möglich wäre. Hier hätte man zumindest einen expliziten Hinweis auf das in Artikel 5 EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip mit seinen möglichen Konsequenzen für eine veränderte Aufgabenteilung zwischen den Ebenen der EU und der Mitgliedstaaten erwarten können. Immerhin gesteht die Kommission zu, dass „es Politikbereiche geben (mag), in denen eine Finanzierung aus EU-Mitteln nicht mehr nötig oder nur von begrenztem Nutzen ist, während für neue und bereichsübergreifende politische Prioritäten unter Umständen neue Mittel bereitgestellt werden müssen.“⁸

Neue Perspektiven für die EU-Finanzierung?

Um die Einnahmenseite des EU-Budgets geht es in den Fragen 10 und 12 (sowie indirekt in Frage 11, mit der insbesondere der – finanzierungstechnisch über die Einnahmenseite abgewinkelte – „Britten-Rabatt“ angesprochen wird). Im Konsultationspapier erläutert

die Kommission, worauf diese Fragen abzielen: Als Grundsätze für eine „angemessene Mittelausstattung für die EU-Politiken“ führt sie namentlich an: Wirtschaftlichkeit, Gerechtigkeit, Stabilität, Sichtbarkeit und Einfachheit, Kosteneffizienz der Verwaltung, Finanzautonomie und Hinlänglichkeit.⁹ Die meisten dieser Grundsätze zählen zu den herkömmlichen Haushaltsgrundsätzen. Das gilt auch für die beiden zuletzt genannten Prinzipien (Finanzautonomie und Hinlänglichkeit), die in nationalen (und subnationalen) Haushalten aus wohlfahrtstheoretischer Sicht unumstritten sind.

Im Fall der EU allerdings zielt die Erwähnung der „Finanzautonomie“ unverkennbar auf einen Ersatz der gegenwärtigen Finanzierungsquellen durch eine „autonome“ Finanzierungsquelle in Form einer eigenen EU-Steuer. Die Kommission begründet dies wie folgt: „Obwohl es gelungen ist, mit dem derzeitigen System ausreichende Mittel zur Finanzierung des EU-Haushalts bereitzustellen, hält die Debatte, ob die Finanzierung auf eine Basis gestellt werden kann, die den einschlägigen Finanzierungsgrundsätzen besser entspricht, weiter an ... Bei der Überprüfung ... müssten auch die Möglichkeiten alternativer Eigenmittel sorgfältig ausgelotet werden.“¹⁰

Frage 12 ist dann freilich sehr neutral und offen formuliert und könnte durchaus verschieden ausgelegt werden; die Kommission gibt hierzu im Konsultationspapier keine klaren Hinweise, was sie mit dem Zusammenhang ... zwischen EU-Bürgern und der Finanzierung des EU-Haushalts“ konkret meint. So wäre – neben der Idee einer eigenen EU-Steuer – auch denkbar, dass mit Frage 12 eine Neuorientierung des Einnahmensystems nach den (allerdings unterschiedlich interpretierbaren) Kriterien des „Leistungsfähigkeitsprinzips“ ins Spiel gebracht werden könnte.

Interessant ist schließlich Frage 9, die implizit für mehr „Flexibilität“ in der Haushaltsführung plädiert. Begründet wird dies von der Kommission wie folgt: „Mit mehr Flexibilität ließe sich eine wirtschaftliche Haushaltsführung weiter optimieren: Ressourcen könnten innerhalb von Haushaltslinien oder zwischen Haushaltslinien neu zugewiesen werden. Auf diese Weise könnten Mittel zugunsten von Programmen verlagert werden, die unter dem Aspekt der Kosteneffizienz oder des beobachteten Absorptionsvermögens die größte Leistung aufweisen.“¹¹ Zu beachten ist allerdings, dass eine derart erhöhte „Flexibilität“ in der

⁸ Europäische Kommission, a.a.O., S. 8.

⁹ Europäische Kommission, a.a.O., S. 13.

¹⁰ Europäische Kommission, a.a.O., S. 13 f.

¹¹ Europäische Kommission, a.a.O., S. 12.

Haushaltsführung mit dem zentralen Haushaltsgrundsatz der qualitativen Spezialisierung in offenkundigen Konflikten geraten würde.

Politökonomische Aspekte: Die Interessen der Initiatoren

Wird ergänzend die politökonomische Perspektive einbezogen, so ergeben sich durchaus einige interessante zusätzliche Aspekte. Es liegt nahe, zunächst von den Interessen der beteiligten Akteure auszugehen.

Wie erwähnt, ging die Initiative für den Budget Review ursprünglich auf eine Forderung des britischen Premierministers Blair zurück. Ihm war es bei der Verabschiedung der Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 zwar nicht gelungen, die bereits im Jahr 2002 bis 2013 vorfixierten Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik konkret in Frage zu stellen; immerhin aber erreichte er mit der Festlegung einer grundsätzlichen Überprüfung der EU-Finzen „einschließlich der GAP“ ein Zugeständnis, das als eine gewisse Konzession an die britische Position betrachtet werden konnte. Das Ziel der britischen Regierung, einen Abbau der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen, besteht nun auch im Rahmen des Budget Review unverändert weiter. Großbritannien befindet sich zwar insofern in einer ambivalenten Situation, als ausdrücklich auch der „Britten-Rabatt“ zur Diskussion gestellt werden soll. Da es aber zur Einschränkung oder gar Abschaffung des Briten-Rabatts wegen der notwendigen Einstimmigkeit entsprechender Beschlüsse auf jeden Fall einer Zustimmung der britischen Seite bedarf, besitzt Großbritannien in dieser Frage eine extrem starke Verhandlungsposition und wird sich eventuelle Zugeständnisse nur mit massiven Kompensationsleistungen abringen lassen. Entsprechendes gilt für diejenigen Mitgliedstaaten, die derzeit von der Gemeinsamen Agrarpolitik profitieren und die bei tiefgreifenden Änderungen in diesem Politikbereich tendenziell zu den Verlierern zählen würden. Von diesen Ländern sind daher massive Widerstände gegen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik in Richtung auf eine auch nur teilweise Kofinanzierung oder Renationalisierung zu erwarten. Ein eindeutiges Interesse an einer Reduzierung der Agrarausgaben haben schließlich einige große Nettozahlerländer in der EU – vor allem wegen ihrer unterproportionalen Beteiligung an den EU-Agrarausgaben.

Ähnliche Überlegungen lassen sich für die Ausgaben der EU im Bereich der Struktur- bzw. Kohäsionspolitik anstellen. Auch hier gibt es die Gruppe der Länder, die von einem Abbau dieser Ausgabenkategorien negativ betroffen wären, und andere Länder, deren Nettozahlerpositionen sich dadurch verbessern würden. Insgesamt

samt sind die Interessenlagen der einzelnen Mitgliedstaaten daher vergleichsweise klar bestimmt. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht gerade plausibel, anzunehmen, dass sich hier im Zuge des Budget Review entscheidende Reformen abzeichnen könnten.¹² Eher ist anzunehmen, dass die hier erkennbaren klaren Konflikte erst bei den Beratungen über den nachfolgenden Finanzrahmen 2014 ff. ausgetragen werden dürften, die im Jahr 2011 beginnen werden.¹³

Hypothesen der Bürokratietheorie

Politökonomisch besonders reizvoll erscheint der Versuch einer Einschätzung des Budget Review aus der Sicht der Europäischen Kommission. Die von ihr in dem Konsultationspapier formulierten Fragen könnten in dieser Hinsicht aufschlussreich sein. Geht man von den Überlegungen der ökonomischen Bürokratietheorie aus,¹⁴ so lassen sich folgende Hypothesen über die Interessen der Kommission formulieren:

- Grundsätzlich ist von der Kommission Widerstand gegen Kompetenzverluste bei bestehenden Ausgabenbereichen zu erwarten.
- Sie wird sich insbesondere gegen nennenswerte Ausgabenkürzungen in Bereichen zur Wehr setzen, in denen wichtige diskretionäre Entscheidungskompetenzen bei der Kommission angesiedelt sind (und nicht etwa beim Ministerrat).
- Dagegen wird sie sich für von Ausgabensteigerungen bei „neuen“ Politikbereichen einsetzen, in denen der Kommission wesentliche Mitspracherechte bereits gegeben sind oder hinzukommen könnten.
- Wünschenswert ist aus Sicht der Kommission eine allgemeine Erhöhung des finanziellen Spielraums für EU-Ausgaben. Diesem Interesse entspricht auf längere Sicht vor allem die Einführung einer eigenen

¹² Reformen wären allenfalls zu erwarten, wenn große Erwartungsunsicherheit in den einzelnen Mitgliedstaaten über die zukünftige Nettosition bestehen würde. Unter dieser Voraussetzung müssten die politischen Entscheidungsträger hinter einem „Schleier der Unsicherheit“ verhandeln, wodurch wohlfahrtssteigernde Reformvorhaben eine Realisierungschance bekommen. Vgl. grundlegend zum Schleier der Unsicherheit J. M. Buchanan, G. Tullock: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor 1962; und G. Brennan, J. M. Buchanan: *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge 1985. Angesichts des langsamen Strukturwandels sind allerdings die Verteilungswirkungen des EU-Budgets kurz- und mittelfristig verhältnismäßig klar kalkulierbar.

¹³ Vgl. P. Becker: *Der EU-Finanzrahmen 2007-2013, Auf dem Weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosaldenpolitik?*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 36, Berlin 2005, S. 119.

¹⁴ Vgl. grundlegend etwa W. A. Niskanen: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago/New York 1971; vgl. J. L. Migué, G. Béla nger: *Toward a General Theory of Managerial Discretion*, in: *Public Choice*, Vol. 17 (1974), S. 27 f.

EU-Steuer, welche die Kommission ja auch immer wieder befürwortet hat.

- Solange eine eigene EU-Steuer politisch nicht durchsetzbar ist, wird die Kommission nach einer stärkeren Ausschöpfung des Finanzierungsrahmens bis zur „Eigenmittel-Obergrenze“ von 1,24% des Bruttonationaleinkommens der EU streben.¹⁵
- Wünschenswert aus Sicht der Kommission sind schließlich Umstrukturierungen bei den Ausgaben von „alten“ (insbesondere den Agrarausgaben) zu „neuen“ Politikbereichen unter der Annahme, dass eine nennenswerte Erhöhung des finanziellen Spielraums kurz- und mittelfristig nicht durchsetzbar ist; dadurch könnte die Kommission sich – auch bei insgesamt begrenztem Finanzvolumen – zusätzliche diskretionäre Entscheidungsspielräume eröffnen.

Werden die im Konsultationspapier gestellten Fragen vor diesem Hintergrund betrachtet, so lassen sich die Ausrichtung der EU-Politiken auf „neue politische Herausforderungen“ (Frage 3) und ihre Umsetzung in „angemessenen Ausgabenprioritäten“ (Frage 5) mit den oben genannten Hypothesen durchaus in Übereinstimmung bringen. Die implizit als notwendig unterstellte Umstrukturierung der Ausgaben lässt sich unschwer als ein verstecktes Plädoyer für eine Reduzierung der Agrarausgaben (bei denen der Ministerrat entscheidet) und eine Umwidmung der dadurch freierwerdenden Mittel hin zu „neuen“ Aufgabenbereichen (die die Einflussmöglichkeiten der Kommission tendenziell stärken würden) interpretieren. Im Zusammenhang hiermit kann auch das Plädoyer für mehr „Flexibilität“ in Frage 9 gesehen werden, die offenkundig größere Entscheidungsspielräume der Kommission im Haushaltsvollzug als wünschenswert unterstellt. Dass schließlich Änderungen im Eigenmittelsystem in Richtung auf mehr „Finanzautonomie“ – mit der längerfristigen Perspektive einer eigenen Besteuerungskompetenz der EU – sich mit den Eigeninteressen der Kommission decken würden, liegt auf der Hand; nicht ohne Grund war die Kommission neben dem Europäischen Parlament stets der hauptsächliche Befürworter einer EU-Steuer. Zuzugeben ist allerdings, dass sich im Fragenkatalog des Konsultationspapiers (anders als in früheren Papieren der Kommission) weder ein expliziter Hinweis auf eine EU-Steuer noch auf eine

weitergehende Ausschöpfung des im Rahmen der Eigenmittel-Obergrenze bestehenden Spielraums findet. Die Kommission ist hier wohl durch die massiven Widerstände der Nettozahler-Staaten im Kontext der Auseinandersetzungen um die Finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013¹⁶ vorsichtiger geworden; möglicherweise hofft sie aber auf entsprechende Unterstützung von anderen Akteuren und Interessengruppen im Zuge des Konsultationsprozesses.

Erfolgsaussichten des Budget Review

Die Erfolgsaussichten des Budget Review werden wegen des Initiativrechts der Kommission entscheidend davon abhängen, welche der im Zuge des öffentlichen „Konsultationsprozesses“ vorgebrachten Meinungen die Kommission aufgreift und wie sie diese gewichtet. Insbesondere darf man gespannt sein, ob und inwieweit darin auch solche Stellungnahmen berücksichtigt werden, deren Umsetzung die Rolle der Kommission tendenziell schwächen würden (wie etwa eine teilweise Renationalisierung der Strukturpolitik) oder den „budget constraint“ verschärfen würden (wie z.B. die ausdrückliche Ablehnung einer EU-Steuer auch auf mittlere Sicht). Hierbei sind eine optimistische und eine pessimistische Sichtweise denkbar: Die optimistische These würde unterstellen, dass die Kommission in der Tat das „Gesamtinteresse“ der Gemeinschaft verfolgt und insofern eine ausgewogene Darstellung der alternativen Positionen liefert. Selbst bei Geltung der optimistischen These käme es freilich zunächst nur zu einer Darstellung der alternativen Positionen auf der Webseite, ohne dass eventuelle kritische Positionen zwingend auch in entsprechende spätere Rechtssetzungsakte bzw. Initiativen der Kommission Eingang finden müssten.

Die pessimistische Perspektive, die sich vor allem auf politökonomische Überlegungen stützt, würde die Konsultationsinitiative demgegenüber als einen – strategisch durchaus geschickt angelegten – Versuch der Kommission interpretieren, aus der öffentlichen Diskussion gezielt hilfreiche Argumente für die Legitimation zusätzlicher Kompetenzen der Kommission und für zusätzliche, insbesondere „autonomere“, Finanzierungsquellen zu gewinnen. Aus einer solchen skeptischen Perspektive betrachtet, erschiene der Fragenkatalog im Übrigen eher als Angebot einer – freundlich präsentierten – „Spielwiese“ für eventuelle Kritiker, aber ohne die Absicht wirklicher Konsequenzen für die späteren politischen Entscheidungen.

¹⁵ Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang z.B. auf die seinerzeitigen durchaus ehrgeizigen Vorschläge der Kommission aus dem Jahr 2004 im Vorfeld der Beratungen zur Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013; siehe Europäische Kommission: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union, 2007 bis 2013, in: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 10.2.2004, KOM (2004) 101 endg., S. 31 ff.

¹⁶ Vgl. dazu R. Caesar: Das Budget für eine erweiterte Union zwischen Solidarität und Effizienz, in: R. H. Hasse, C. Kunze (Hrsg.): Die erweiterte Europäische Union zwischen Konvergenz und Divergenz, Leipzig 2006, S. 47.