

Prof. Dr. Michael W. Bauer  
Jean Monnet Professor  
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis  
michael.bauer@uni-speyer.de

March 2018

**STEFAN BECKER**

**MICHAEL W. BAUER**

## **Horizontale Gewaltenteilung in der EU- Haushaltspolitik – Determinanten des Einflusses des Europäischen Parlaments**

### **Publication Details:**

Stefan Becker and Michael W. Bauer, 2016: Horizontale Gewaltenteilung in der EU-Haushaltspolitik – Determinanten des Einflusses des Europäischen Parlaments, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 26, No. 1, Sonderheft "Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU", 99-114

## 1. Einleitung

Die jüngere Geschichte der europäischen Integration ist geprägt vom Aufstieg des Europäischen Parlaments (EP). War es zunächst eine rein beratende Versammlung nationaler Parlamentarier, sind die direkt gewählten europäischen Abgeordneten mittlerweile zentrale Akteure der Politikgestaltung in der Europäischen Union (EU). Zuletzt hat der Vertrag von Lissabon das legislative Mitentscheidungsverfahren ausgedehnt und die Rolle des EPs bei der Ausgestaltung internationaler Abkommen sowie bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten gestärkt. Das Parlament hat seinen formalen Bedeutungszuwachs auch stets in faktisch größeren Einfluss umgemünzt.<sup>2</sup> Die fortschreitende Parlamentarisierung darf somit als ein bedeutender Bestandteil des sich stetig entwickelnden Systems der Gewaltenteilung auf EU-Ebene angesehen werden (siehe dazu auch Abels in diesem Band).

Eine Ausnahme dieser Entwicklung scheint jedoch der EU-Haushalt zu sein. Hier ist in der horizontalen Gewaltenteilung mit den mitgliedstaatlichen Regierungen im Rat sogar eine formale und faktische Schwächung des EPs zu beobachten. So argumentieren etwa Giurato (2009) und Benedetto (2012, 2013), dass die Lissaboner Reformen der Haushaltspolitik zu Ungunsten des Parlaments ausgefallen sind.<sup>3</sup> Gleichzeitig erwecken die Ergebnisse jüngerer Haushaltsverhandlungen den Eindruck eines zunehmend durchsetzungsschwachen EPs. Dies ist insofern bedeutend, als die Haushaltspolitik unmittelbare Antworten auf die zentrale Frage der Policy-Forschung „who gets what, when and how“ (Lasswell 1936) gibt. Nicht ohne Grund gilt die Budgethoheit von Volksvertretungen, über Jahrhunderte erkämpft, denn auch als bedeutende Errungenschaft demokratischer Systeme und als „Königsrecht“ der Parlamente. Ein im Budgetbereich geschwächtes EP ist somit auch in normativer Hinsicht bemerkenswert.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit der Frage, welche Faktoren den faktischen Einfluss des EPs in der Haushaltspolitik bestimmen. Die Analyse konzentriert sich dabei auf die Ausgabenseite. Ausgehend von den Haushaltsverhandlungen der letzten Jahre wird nach den Ursachen geringen Parlamentseinflusses gefragt. Die grundlegende Annahme ist, dass die formale Stellung zwar eine wichtige Rolle spielt, aber keineswegs allein ausschlaggebend ist. Die Analyse bezieht daher fünf weitere Aspekte mit ein: interne Präferenzhomogenität, organisatorische Kapazitäten und situative Faktoren sowie die Strategien der Koalitionsbildung und Problemverknüpfung (*issue linkage*). Diese Aspekte entstammen der Literatur zur Politikgestaltung in der EU im Allgemeinen und dem Einfluss des Parlaments im Besonderen.<sup>4</sup> Ihre Relevanz für die Haushaltspolitik

---

<sup>2</sup> Dinan 2014; Kohler 2014; Hix/Hoyland 2013; Hobolt 2014.

<sup>3</sup> Diese Einschätzung ist durchaus umstritten. So betonen Hix und Høyland (2011: 243) die verstärkten Möglichkeiten der parlamentarischen Haushaltsgestaltung nach dem Vertrag von Lissabon. Ebenso sieht Waldhoff (2010) darin eine Fortentwicklung der „Aufwertung des Parlaments“ im Haushaltsbereich. Becker (2014, 25) spricht ebenfalls davon, dass das EP gegenüber dem Rat gestärkt wurde. Im weiteren Verlauf des Beitrags wird auf die These der formalen Schwächung weiter eingegangen.

<sup>4</sup> Stellvertretend Farrell/Héritier 2003; Hix/Hoyland 2013; Corbett/Jacobs/Shackleton 2011; Thomson/Hosli 2006.

wird in einer prozessanalytischen Fallstudie der parallelen Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014-2020 und dem Jahreshaushalt 2014 plausibilisiert. Die empirische Grundlage bilden die einschlägige Literatur, offizielle Dokumente sowie Interviews mit Haushaltsexperten aus den EU-Institutionen.<sup>5</sup>

Die Analyse zeigt, dass die faktische Gewaltenteilung in der Haushaltspolitik zwar wesentlich von formalen Bestimmungen abhängt, die Ergebnisse jüngerer Haushaltsverhandlungen sich jedoch nur unter Einbeziehung weiterer Aspekte verstehen lassen. Die abnehmende interne Geschlossenheit, schwache organisatorische Kapazitäten, das krisengeprägte politische Umfeld sowie fehlende Koalitionsmöglichkeiten ließen dem Parlament eine schlechte Verhandlungsposition. Gewisse Erfolge konnte es hingegen durch die Strategie der Problemverknüpfung erzielen. Weil alle diese Determinanten variabel sind, könnte das EP im Sinne einer dynamischen Gewaltenteilung allerdings zukünftig durchaus wieder mehr faktischen Einfluss auf den EU-Haushalt ausüben. Unsere Schlussfolgerung lautet also, dass das EP im Haushaltsbereich zwar formal in seinem Aufstieg gebremst worden ist, es aber Möglichkeiten hat, diese Schwächung künftig womöglich wieder zu kompensieren. Auch in der Haushaltspolitik gilt damit, dass sich die faktische Praxis der Gewaltenteilung von der formalen Ausformung unterscheidet (vgl. die Einleitung zu diesem Band).

## **2. Wer bestimmt den EU-Haushalt? Evidenz aus jüngeren Verhandlungen**

Haushaltsverhandlungen drehen sich um die Frage, wie viele Mittel auf welche Weise ausgegeben werden sollen; sie beschäftigen sich also im Wesentlichen mit Zahlen und Prozeduren. Politisch bedeutender und in der öffentlichen Wahrnehmung präsenter sind dabei die Haushaltszahlen. Gleichwohl bergen Prozeduren ebenso politische Einflussphären, indem sie nachträgliche Änderungen am Haushalt, beispielsweise durch Flexibilitätsklauseln, ermöglichen (Wehner 2006). Innerhalb der „Haushaltsbehörde“ auf EU-Ebene lassen sich klare Präferenzen in diesen beiden Bereichen identifizieren: Während das Parlament traditionell höhere Zahlen und mehr Flexibilität fordert, bevorzugt der Rat mehrheitlich rigidere, am Status Quo orientierte Haushalte (Lindner 2006).

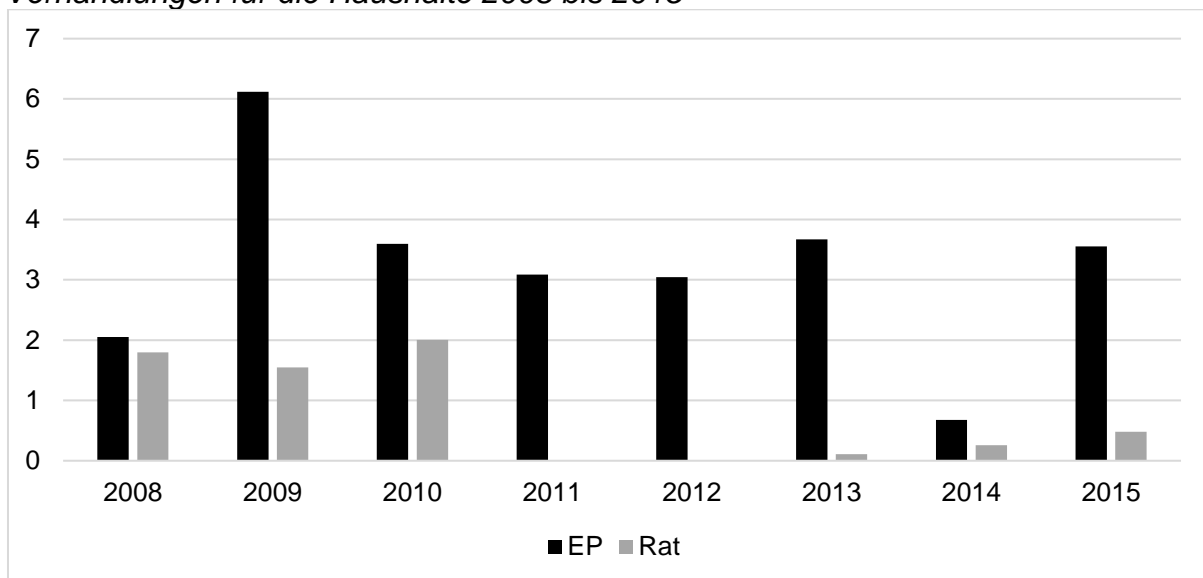
Im Bereich der Haushaltszahlen deuten die jüngsten Ergebnisse auf eine klare Vormachtstellung des Rates hin. In den Verhandlungen zum Finanzrahmen 2014-2020 konnten die Mitgliedstaaten ihre Position erfolgreich behaupten. Die Beharrlichkeit der Nettozahler – insbesondere Großbritannien, Deutschland, die Niederlande und Schweden – beließ die Verpflichtungsermächtigungen im MFR bei etwa 1,0% Prozent des EU-BNE. Das entspricht einer Kürzung von 3,5% gegenüber dem letzten Finanzrahmen und ist somit weit entfernt von der Forderung des EPs, die bei einer Erhöhung von etwa 5,0% lag (EP 2011). Zwar war das EP auch bei vorherigen MFR-Verhandlungen nur unwesentlich erfolgreicher, diese fanden jedoch unter anderen rechtlichen Voraussetzungen statt – als der MFR noch eine interinstitutionelle Vereinbarung war und dadurch stärkere Gestaltungsmöglichkeiten im Jahreshaushaltverfahren gegeben waren (siehe nächster Abschnitt zum formalen Haushaltssystem nach Lissabon). Eine Reduzierung der mehrjährigen Ausgaben ist in dieser Hinsicht als deutliche Niederlage des EPs zu werten. Dessen gegenwärtig

---

<sup>5</sup> Im Juli 2013 wurden leitfadengestützte Experteninterviews mit sieben Vertretern des Parlaments, drei Vertretern des Rates und zwei Vertretern der Kommission geführt. Alle Interviews wurden aufgenommen und transkribiert, den Beteiligten wurde absolute Anonymität garantiert.

schwache Durchsetzungsfähigkeit spiegelt sich auch in den letzten Haushalten wider (Abbildung 1). Hier zeigt sich, dass der Rat seit 2010 kaum noch von seiner ursprünglichen Position abgewichen ist, während das Parlament fortwährend von seinen Forderungen abrücken musste. Zwar mögen sich Verhandlungspositionen und tatsächliche Präferenzen unterscheiden, dennoch scheint ein schwindender Einfluss des Parlaments offenbar.

Abbildung 1: Konzessionen des Rats und des Parlaments in den Verhandlungen für die Haushalte 2008 bis 2015



Quelle: EP-Haushaltsausschuss 2014; EP 2014a; EP 2014b; Rat 2014.

Anmerkung: Die Balken zeigen die prozentualen Abweichungen in Zahlungsermächtigungen der verabschiedeten Haushalte von den in erster Lesung beschlossenen Positionen des Parlaments und des Rats. Die Zahlen für das Parlament sind negativ (d.h. es wurde ein größerer Haushalt gefordert); die Zahlen für den Rat sind positiv (d.h. es wurde ein kleinerer Haushalt gefordert).

Erfolgreicher war das Parlament hingegen bei prozeduralen Haushaltsforderungen. Auf diese legte es im Rahmen der MFR-Verhandlungen besonderen Wert. Durchsetzen konnte es erstens einige Flexibilitätsmechanismen, die den Transfer von Mitteln zwischen den Haushaltsjahren und Politikbereichen erlauben. Zweitens wurden außerhalb der MFR-Grenzen stehende Sonderfonds (z.B. der Globalisierungsfonds) beibehalten oder neu geschaffen. Schließlich wurde drittens eine Überprüfung des MFR im Jahr 2016 vereinbart, um eine nachträgliche „Feinsteuerung“ zu erlauben.

Aktuell übt das EP daher unterschiedlichen Einfluss auf die beiden Teilbereiche des Haushalts aus. Bei den politisch bedeutenderen Zahlen kann es sich kaum gegen den Rat behaupten, bei den Prozeduren hat es hingegen einige Erfolge aufzuweisen.

### 3. Determinanten des Einflusses des Europäischen Parlaments

Welche Faktoren können die skizzierten Ergebnisse – aus Parlamentssicht – erklären? Neben den veränderten formalen Rechten nach Lissabon wird im Folgenden auch die Relevanz interner Präferenzhomogenität, organisatorischer Kapazitäten und situativer Faktoren sowie der Strategien Koalitionsbildung und Problemverknüpfung (*issue linkage*) geprüft.

## a) Rechte

Das EU-Haushaltssystem ist in vier Bereiche gegliedert, die spezifische Modi der Entscheidungsfindung aufweisen. Das EP kommt dabei in den Genuss ganz unterschiedlicher Beteiligungsrechte: im Bereich der Einnahmen wird es konsultiert, der mehrjährigen Finanzplanung muss es zustimmen, die Jahreshaushalte darf es mitentscheiden und für die Entlastung der Kommission nach dem Haushaltsvollzug ist es alleinentscheidend (vgl. dazu auch Decker und Sonnicksen in diesem Band). Da sich die vorliegende Analyse auf die Ausgabenseite konzentriert, werden lediglich die Regeln für den MFR und die Jahreshaushalte beleuchtet.<sup>6</sup>

Bis zum Vertrag von Lissabon wurde die mehrjährige Finanzplanung im Rahmen interinstitutioneller Vereinbarungen geregelt; nun ist sie primärrechtlich kodifiziert. Nach Artikel 312 AEUV entscheidet der Rat den MFR einstimmig nach Zustimmung des Parlaments. Diese Verrechtlichung kann als Schwächung des EPs aufgefasst werden. Dies betrifft zum einen die etwaige Schlechterstellung durch das Zustimmungsverfahren, wohingegen zuvor „echte Verhandlungen zwischen Rat und EP notwendig“ waren (Bux 2010; ähnlich Waldhoff 2010). Zum anderen entfällt in den jährlichen Haushaltsverhandlungen die Möglichkeit, einseitig vom MFR zurückzutreten. In unseren Gesprächen mit Vertretern des Rats und des Parlaments wurde der erste Aspekt kaum erwähnt, die faktische Vetomacht im zweiten wurde dafür umso deutlicher angesprochen. Beide Seiten innerhalb der Haushaltsbehörde gaben an, dass die Rücktrittsmöglichkeit zumindest implizit die Verhandlungen zu den Jahreshaushalten in der Vergangenheit prägte. Somit ist dort die parlamentarische Verhandlungsmacht geschwächt, da es durch die fixierten Obergrenzen Gestaltungsmöglichkeiten verliert.

Hinzu kommen zwei weitere Reformen des Jahreshaushaltsverfahrens von zentraler Bedeutung für die Einflussmöglichkeiten des EPs. Einerseits ist durch den Vertrag von Lissabon die Unterscheidung von „obligatorischen“ und „nicht-obligatorischen“ Ausgaben entfallen. Hierdurch haben sich die Rollen innerhalb der Haushaltsbehörde stark verändert. Zuvor hatte der Rat das letzte Wort bei „obligatorischen“ Ausgaben, die vor allem den Agrar- und Fischereibereich betrafen. Das Parlament war letztentscheidend bei „nicht-obligatorischen“ Ausgaben, die zuvorderst die Struktur- und Sozialfonds sowie Forschung und Entwicklung beinhalteten. Jetzt sind beide Teile der Haushaltsbehörde in allen Titeln des Budgets gleichberechtigt. Was auf den ersten Blick als klare Stärkung des EPs erscheint – vor allem die Mitentscheidung im Agrarbereich –, ist durchaus ambivalent. Die Ausgaben in den vormals „nicht-obligatorischen“ Bereichen machen nämlich mittlerweile den größeren Anteil des EU-Haushalts aus (im aktuellen MFR sind es geschätzt etwa 55%, siehe Kommission 2014). Auch wenn das EP bereits zuvor – unter anderem durch die Höchstsätze für Mittelserhöhungen – in seiner Ausgabenpolitik beschränkt war, kann nun ganzheitlich betrachtet von einem formalen Machtverlust gesprochen werden (Giuriato 2009: 86). So sehen es auch unsere Gesprächspartner aus dem EP. Darstellungen, wonach sie durch die Reformen im Jahreshaushaltsverfahren gestärkt wurden, wollen sie sich nicht anschließen. Stattdessen verweisen sie auf die grundlegenden Präferenzen der beteiligten Institutionen: wenn Haushaltserhöhungen schwieriger durchzusetzen sind, verliert gegenwärtig das EP.

---

<sup>6</sup> Zum EU-Haushaltssystem im Allgemeinen siehe vor allem Lindner 2006, Giuriato 2009, Benedetto 2012, 2013, Benedetto/Milio 2012 und Becker 2014.

Diesen Eindruck bestätigt auch der Blick auf die jeweilige „Rückzugsoption“ für den Fall, dass kein neuer Haushalt vereinbart wird. In der EU greift in diesem Fall weiterhin der Mechanismus der „Zwölfthelhaushalte“. So können „für jedes Kapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kapitel des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden“ (Artikel 315 AEUV). Nach dem Vertrag von Lissabon ist das Parlament in der Lage, in allen Ausgabenbereichen mitzuentcheiden, jedoch nur eine Kürzung der Mittel betreffend. Zuvor konnte es Erhöhungen in den „nicht-obligatorischen“ Ausgabenbereichen mit einer Dreifünftelmehrheit durchsetzen. Diese Veränderungen sind eine weitere Schwächung der parlamentarischen Verhandlungsposition im jährlichen Haushaltsverfahren, da aus Ratssicht ein Scheitern der Verhandlungen zumindest keine ungewollten Erhöhungen nach sich ziehen wird (siehe auch Benedetto 2013: 360).

Formal sind die Einflussmöglichkeiten des EPs in der Haushaltspolitik damit geschwächt worden. Auf den ersten Blick hat dies unmittelbare Folgen: Seit der Implementation der Lissabonner Reformen sind die Haushaltsverhandlungen aus Sicht des Parlaments ernüchternd ausgefallen. Jedoch muss dies keine (alleinige) Kausalität bedeuten, denn jenseits der formalen Kompetenzen können auch andere Faktoren eine Rolle spielen.

## **b) Interne Präferenzhomogenität**

Die EU-Institutionen sind keine monolithischen Blöcke, sondern kollektive Akteure mit komplexen Präferenzbildungsprozessen.<sup>7</sup> Die Homogenität der internen Präferenzen ist bedeutend für die Verhandlungsmacht der Institutionen, da Spaltungen in der gemeinsamen Position durch den Verhandlungspartner ausgenutzt werden können (Scharpf 2000). Die Fähigkeit des Parlaments, eine „unified front against the Council and the Commission“ (Hix/Høyland 2011:60) zu präsentieren, ist dabei keineswegs garantiert. Traditionell ist keine Fraktion auch nur in der Nähe der absoluten Mehrheit. Zwar hat sich in der Gesetzgebungspraxis häufig eine „Große Koalition“ aus Europäischer Volkspartei und der Sozialistischen Partei Europas ergeben; doch sollten Transaktionskosten und Konflikte bei der Entscheidungsfindung innerhalb und zwischen diesen Gruppierungen nicht unterschätzt werden (ähnlich Tömmel in diesem Band).

In der Vergangenheit war das Parlament jedoch zumeist geschlossen in Haushaltsfragen, sodass dem Rat stets mit einer starken gemeinsamen Position entgegengetreten werden konnte (Lindner 2006). In den letzten Jahren setzte sich jedoch eine Entwicklung fort, die Pollack schon 2008 (43) prognostizierte: „budgetary issues do not unite the EP against a common adversary but increasingly divide MEPs along party-group, committee, or national lines“. Tatsächlich sind die Abstimmungsergebnisse für die jährlichen Haushalte von schrumpfenden Mehrheiten geprägt (Tabelle 1). Diese ergeben sich vor allem, aber nicht nur, aus der sich ausdifferenzierenden Zusammensetzung des EPs. Das jüngste Ergebnis für den Jahreshaushalt 2015 mit einer Zustimmungsrate von 60% ist der bisherige Tiefpunkt dieser Entwicklung. Finale Abstimmungsergebnisse sind allerdings nur ein Indikator, mindestens ebenso wichtig sind die vorangehenden Präferenzbildungsprozesse. Hier spiegelt sich das Problem der Heterogenisierung der Haushaltspräferenzen wider. So sprechen unsere Interviewpartner von zunehmenden „parteilpolitischen“ oder „persönlichen“ Agenden im Haushaltsbereich. Auch der Einfluss der

---

<sup>7</sup> Hartlapp/Metz/Rauh 2015; Kaeding/Selck 2005; Shackleton/Corbett/Jacobs 2011.

mitgliedstaatlichen Regierungen – über nationale Parteikanäle – wird angemerkt. Eine „unified front“ in Haushaltsfragen wird somit immer schwieriger herzustellen.

*Tabelle 1: Finale Abstimmungen zum Haushalt im EP*

Wahlperiode	Haushaltsverfahren	Haushaltsjahr	Stimmen		
			Dafür	Dagegen	Enthaltung
8	Neu	2015	60%	34%	6%
7	Neu	2014	74%	24%	2%
7	Neu	2013	74%	24%	2%
7	Neu	2012	75%	21%	4%
7	Neu	2011	76%	21%	3%
7	Alt	2010	84%	14%	2%
6	Alt	2009	90%	5,5%	4,5%

Quelle: VoteWatch Europe

Die Verhandlungen zum MFR 2014-2020 bestätigen diese Eindrücke. Die haushaltspolitische Ausdifferenzierung im EP lässt sich an drei Beispielen festmachen. So wurde die Position des Parlaments zunächst dadurch geschwächt, dass die Vertreter der Liberalen die allgemeinen Zahlen des ersten konkreten Entwurfs des Rates akzeptierten und von weiteren Verhandlungen in dieser Frage absehen wollten. Dies hatte laut den anderen Beteiligten einen „großen Effekt“ auf die weitere Verhandlungsführung. In deren Verlauf gab es dennoch Bestrebungen innerhalb des Parlaments, die Gespräche aufgrund der Unbeweglichkeit der nationalen Regierung scheitern zu lassen. Hier zeigte sich dann ein gewisses Auseinanderdriften von „Haushaltspolitikern“ und „Fachpolitikern“. Erstere waren durchaus gewillt, die eigene Vetoposition im Zustimmungsverfahren auszureizen; letztere befürchteten allerdings, dass die Finanzierung und damit das Fortlaufen der Programme in ihrem Fachbereich hierunter leiden würden – ob zu Recht oder zu Unrecht sei hier dahingestellt. Sie ermahnten die direkt verhandelnden Abgeordneten, unbedingt einen Kompromiss zu finden, auch wenn dieser weit unter den eigentlichen Gesamtforderungen zurückbliebe. Schließlich gab es auch während der MFR-Verhandlungen zunehmenden Druck aus den Mitgliedstaaten. Insbesondere die bevorstehende EP-Wahl mitsamt der erforderlichen Listenbesetzung wurde dabei als Druckmittel genutzt. Parlamentspräsident Schulz erwog aus diesem Grund sogar, eine geheime Abstimmung abzuhalten (Euractiv 2013). Intern weniger umstritten waren hingegen die Fragen der Haushaltsprozeduren. Hier konnten die Verhandlungsführer des EP eine starke Forderung nach mehr Flexibilität gegenüber dem Rat geltend machen.

Diese Beispiele aus den MFR- und Jahreshaushaltsverhandlungen zeigen, dass die interne Präferenzhomogenität ein wichtiger Einflussfaktor auf horizontale Gewaltenteilung und -kontrolle ist, der für das EP im Haushaltsbereich, zumindest die Zahlen betreffend, nicht mehr zwangsläufig gegeben ist. Es ergibt sich eine schwächere Verhandlungsposition, die ebenfalls zu den jüngsten Haushaltsergebnissen beigetragen hat.

### c) Organisatorische Kapazitäten

Informationen sind Machtressourcen. Sie befähigen Akteure, eigenständig fundierte Positionen zu formulieren, und wirken sich auf deren Autorität gegenüber anderen aus (French/Raven 1959). Erfahrungen im Bereich der normalen EU-Gesetzgebung zeigen, dass sich Informationsasymmetrien zu Lasten des EPs durchaus auf dessen Verhandlungsstärke auswirken können (Thomson/Hosli 2006; Farrell/Héritier 2003). Im Haushaltsbereich existieren besonders vielfältige Informationsbedürfnisse, von der bisherigen Mittelverteilung über Prognosen zur zukünftigen wirtschaftlichen Situation und möglichen Einnahmen bis hin zu den geschätzten Kosten von neuen Ausgabeprogrammen. Viele haushaltspolitische Konflikte rekurrieren auf Zahlen, die aus komplexen mathematischen Modellen generiert werden. Auf nationaler Ebene sind Informationsasymmetrien denn auch allgegenwärtig (Wehner 2006). Trotz der formalen Haushaltshoheit der Parlamente sind Exekutiven faktisch häufig im Vorteil.

Auf EU-Ebene sind die Kapazitäten des Parlaments nicht nur in Relation zur Exekutive (Kommission), sondern auch zum zweiten Teil der Haushaltsbehörde (Rat) zu sehen. Hier zeigt sich eine klare Ungleichverteilung. Zwar beschäftigt die Parlamentsverwaltung (einschließlich der Fraktionen) mittlerweile mehr als 6.000 Personen (EP 2013a), in der eigentlichen Parlamentsverwaltung arbeiten gegenwärtig allerdings nur etwa 50 Beamte im Budgetbereich (inklusive des rein administrativen Personals). Hinzu kommen etwa 15 Haushaltsexperten im Fraktionsbereich und die Assistenten der einschlägigen Abgeordneten. Dem gegenüber stehen die nationalen Verwaltungen (koordiniert durch das Ratssekretariat) und die starke Kommissionsbürokratie mit einer ganzen Generaldirektion für Haushaltsfragen. Die Auswirkungen dieser Konstellation sind eindeutig. Da der Haushaltsbereich von strengen Zeitzwängen bestimmt wird, ist das EP-Haushaltssekretariat vornehmlich mit der fristgerechten Bearbeitung von Änderungsanträgen beschäftigt. Für die tiefergehende Beschäftigung mit den Grundlagen und der Berechnung der (Kommissions-)Zahlen bleibt kaum Gelegenheit. Somit ist die Formulierung von Positionen auf Grundlage eigenständiger Analyse quasi ausgeschlossen. Auch während der MFR-Verhandlungen, die aufgrund ihrer Länge eher geeignet sind für solche Vorhaben, waren die Parlamentarier und ihre Verwaltung nach eigenen Angaben schlicht überfordert und konnten sich nicht eingehender mit den Hintergründen der Zahlen auseinandersetzen.

Es ist fraglich, wie stark sich diese Asymmetrien auf die faktischen Einflussmöglichkeiten des EPs auswirken. Manch ein Vertreter des Rats und der Kommission zeigte sich in vergangenen Verhandlungen jedenfalls wenig überzeugt vom Informationsstand auf Seiten der Parlamentarier. Deren Autorität hat auch nach eigenen Angaben gelitten, sie sahen sich nicht auf Augenhöhe mit den anderen Institutionen. In den Haushaltsverhandlungen sind die Parlamentsvertreter daher weiterhin stark auf die Expertise der Kommission angewiesen. Aus diesen Gründen wünschen sich viele Parlamentarier bereits seit einiger Zeit eine Stärkung ihrer organisatorischen Kapazitäten. Erste Schritte in diese Richtung wurden mit der Einführung eines wissenschaftlichen Dienstes bereits unternommen, dieser ist jedoch noch von eher bescheidenem Ausmaß, gerade im Haushaltsbereich – ein drastischer Abbau der Informationsasymmetrie ist damit zunächst nicht zu erwarten.

Organisatorische Kapazitäten lösen keine politischen Fragen, können aber zu deren Beantwortung erheblich beitragen. So bleibt das EP im Haushaltsbereich gegenwärtig auch deshalb unter seinen Möglichkeiten, weil es an aufgearbeiteten



Informationen zu den Haushaltszahlen mangelt. Auf die Debatte um Haushaltsprozeduren wirkt sich diese Asymmetrie hingegen weniger aus. Zum einen sind diese Fragen weniger komplex, zum anderen kann gerade im Bereich der Flexibilität auf bereits bekannte institutionelle Lösungen zurückgegriffen werden.

#### **d) Situative Faktoren**

Im politischen Umfeld wirkende situative Faktoren können Einflussmöglichkeiten von Akteuren positiv oder negativ verändern. Krisen oder Stimmungswechsel können einschränkend sein oder aber strategisch genutzt werden. In der EU wird gemeinhin von einer unterschiedlichen Sensitivität der Institutionen gegenüber dem politischen Umfeld ausgegangen. Die Regierungen im Rat sind über Legitimationsketten ihrer nationalen repräsentativen Demokratien stärker der politischen Kontrolle ausgesetzt, während dem direkt gewählten Parlament aufgrund der Eigenheiten der EP-Wahlen paradoxerweise ein gewisser Abstand zugesagt wird (Farrell/Héritier 2003; Hix/Hoyland 2013). Dies wird aus einer funktionalen Perspektive häufig mit einer Stärkung der parlamentarischen Verhandlungsmacht gleichgesetzt.

Die jüngeren Haushaltsverhandlungen waren jedoch von zwei Dynamiken geprägt, denen sich auch das EP nicht vollends entziehen konnte. Einerseits hatten die meisten Mitgliedstaaten im Zuge der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise große Anstrengungen zur Konsolidierung ihrer Staatsfinanzen unternommen. In diesen Zeiten der Austerität rückte auch der EU-Haushalt unter größere Beobachtung und die Debatte wurde schnell von Kürzungsdiskussionen geprägt. Das Parlament sah sich vor der Herausforderung, höhere EU-Ausgaben zu fordern, während nationale Haushalte teils intensive Kürzungen zu verzeichnen hatten. Argumente zum Mehrwert des EU-Haushalts, die das EP auch institutionell durch die Etablierung der Direktion „Folgenabschätzungen und europäischer Mehrwert“ im Sekretariat beförderte, verfangen nicht. Andererseits wirkte sich auch die seit längerem fortentwickelnde Integrationskepsis der EU-Bevölkerung indirekt auf das EP aus. In Zeiten zunehmender Politisierung und des Vertrauensverlusts europäischer Institutionen war im Parlament die Sorge allgegenwärtig, dass ein Blockieren einer Einigung in den MFR-Verhandlungen als weiteres Beispiel für die „Dysfunktionalität“ der EU gedeutet werden würde. Das EP, dessen Aufstieg nicht zuletzt mit normativen Argumenten gestützt wurde (Rittberger 2003), wollte offenbar dieses Vertrauen nicht mit einer übermäßig konfrontativen Verhandlungsstrategie riskieren.

Argumentativ nutzen konnte das EP die Finanz- und Wirtschaftskrise hingegen in Fragen der Haushaltsprozeduren. Die entstehenden Unwägbarkeiten, wo EU-Mittel letztlich am dringlichsten gebraucht würden, stützten das Parlament in der Forderung nach mehr Flexibilität und faktisch weniger Machtteilung mit anderen Gewalten. Die Zahlen betreffend war das EP jedoch während der jüngsten Verhandlungen durch die situativen Faktoren der doppelten Krise enorm eingeschränkt.

#### **e) Koalitionsbildung**

Um den Einfluss in Verhandlungen zu erhöhen, kann das Parlament die Bildung von Koalitionen anstreben. In der Haushaltspolitik können sich dem EP zwei

Optionen eröffnen.<sup>8</sup> Naheliegender ist eine Koalition mit der Kommission; die historische Nähe beider Institutionen in der Befürwortung supranationaler Lösungen ist gut dokumentiert (Kaeding/Selck 2005; Thomson/Boerefijn/Stokman 2004), auch wenn diese Allianz in letzter Zeit etwas fragiler geworden ist (Kassim u.a. 2013). Das EP kann außerdem eine Koalition mit Teilen der mitgliedstaatlichen Regierungen anstreben, sofern der Rat keine einheitliche Position gefunden hat. Vor allem jene Mitgliedstaaten, die als Netto-Empfänger von einem größeren EU-Haushalt profitieren, sind aus Sicht des Parlaments relevante Koalitionspartner.

Was die erste Koalitionsoption betrifft, war die Kommission Jahrzehnte lang auch in der Haushaltspolitik ein zuverlässiger Partner des Parlaments. Sie war in diesem Feld traditionell weniger vermittelnd tätig, sondern strebte Lösungen nahe der EP-Position an (Pollack 2008). Dies ist nicht mehr zwangsläufig der Fall. In den letzten zehn Jahren zeigten sich Schwankungen in den Haushaltsentwürfen der Kommission: erst waren die vorgeschlagenen Haushaltspläne nahe der Ratsposition (2006-2010), später neigten sie wieder stärker zur Parlamentsposition (2010-2015). Dies ist allerdings nicht zwangsläufig als Wiederannäherung zu deuten, denn in der folgenden Begleitung der Haushaltsverhandlungen zeigt sich, dass die Kommission mittlerweile tatsächlich stärker vermittelnd tätig ist. Sowohl die Kommissionsbediensteten als auch die Parlamentsvertreter unterstreichen diese Entwicklung, letztere mit einer deutlichen Unzufriedenheit. So wird der Kommission von Parlamentsseite eine Fixierung auf ein möglichst reibungsloses Verfahren mit einem gewissen Desinteresse für die eigentliche Substanz der Verhandlungsergebnisse nachgesagt. Dies betrifft allerdings nur die Zahlen, in Fragen der Flexibilität war die Kommission klar auf der Seite des Parlaments.

Bemerkenswert sind auch die Einschätzungen zur zweiten relevanten Rolle der Kommission in den Haushaltsverhandlungen: als Lieferantin von Informationen. Diese sind – nach Ermessen sowohl des Parlaments als auch des Rats – von abnehmender Qualität. Eingedenk der aufgezeigten Informationsasymmetrie trifft diese Entwicklung vornehmlich das Parlament. Daher sind insbesondere die EP-Vertreter enttäuscht von der Kommission. Auch das ist einer der Beweggründe, warum sich das EP künftig stärker auf eigene organisatorische Kapazitäten und Informationen im Haushaltsbereich stützen möchte.

Die zweite Koalitionsoption, eine stärkere Bindung zu ausgabefreudigeren Regierungen, ist derweil kaum gangbar. Zwar gab es während der Verhandlungen zum MFR eine Aufteilung der Mitgliedstaaten in „Friends of Better Spending“ (bedacht auf Einsparungen bzw. Halten des Status Quo) und „Friends of Cohesion Policy“ (bedacht auf Erhöhungen), jedoch war die zweite Gruppe keineswegs stark genug, um Einfluss auszuüben. Die erforderliche Einstimmigkeit für den MFR bevorteilt zudem Lösungen, die am Status quo orientiert sind. Diese Koalitionsoption wäre für das Parlament wohl erst dann relevant, würde mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt. Dies ist aber gegenwärtig nicht absehbar.

Somit sind die jüngsten Haushaltsergebnisse auch vor dem Hintergrund fehlender Koalitionsmöglichkeiten für das EP zu sehen. Im Gegensatz zu den Forderungen im Bereich der Haushaltsprozeduren ließen sich im Bereich der Haushaltszahlen weder die Kommission noch eine kritische Masse mitgliedstaatlicher Regierungen für die Ziele des EPs einspannen.

---

<sup>8</sup> Koalitionen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sind in der Haushaltspolitik kaum vorstellbar, da die Mittelzuweisungen selten direkt, sondern zumeist über nationale Kanäle erfolgen. Daher ist der EU-Haushalt kein attraktives Terrain für Interessengruppen.

## f) Problemverknüpfung

Eine weitere Strategie, den Einfluss in Verhandlungen zu erhöhen, ist die Problemverknüpfung (*issue linkage*). Durch die Einbindung weiterer Probleme und Entscheidungsebenen – insbesondere solche, in denen die eigene Position stärker ist – kann auch in weniger aussichtsreichen Konstellationen Einfluss ausgeübt werden. Das EP ist vertraut mit einem solchen Vorgehen, auch und gerade im Haushaltsbereich. So hat es beispielsweise die frühere Letztentscheidungskompetenz über „nicht-obligatorische“ Ausgaben genutzt, um Einfluss auf die „obligatorischen“ Ausgaben auszuüben (Enderlein u.a. 2005). Auch das gegenwärtige EU-Haushaltssystem bietet durch seine unterschiedlichen Rechte für das Parlament Möglichkeiten der Problemverknüpfung.

Tatsächlich war das EP auch während der Verhandlungen zum MFR 2014-2020 gewillt, diese Möglichkeiten auszunutzen. In zwei Problembereichen konnte es auf diese Weise seinen Einfluss erhöhen. Der erste war die Reform des EU-Eigenmittelsystems. Die Konsolidierung des Status Quo im Einnahmehereich durch den Vertrag von Lissabon war eine Enttäuschung für das Parlament. Es hatte sich wiederholt für eine Reform ausgesprochen (z.B. EP 2007), insbesondere für die Reduzierung des Anteils der nationalen Beiträge. Es war nicht bereit, die eigene Machtlosigkeit im Einnahmehereich zu akzeptieren, und versuchte, eine Reform auf anderen Wegen zu befördern. In eben diesem Lichte ist die anfängliche Ablehnung des Haushalts 2011 zu sehen. Die gleichzeitig verabschiedete Resolution (EP 2010) unterstrich die Notwendigkeit der Reform des Eigenmittelsystems aus Sicht des Parlaments (siehe auch Benedetto 2012). In der späteren Verhandlung über den mehrjährigen Finanzrahmen versuchte das EP dann erneut, Druck in dieser Frage aufzubauen. In der Tat eröffnete sich die Möglichkeit, eine Reform des Eigenmittelsystems auf die politische Agenda zu bringen (siehe auch die MFR-Resolution, EP 2013b). Das erste Resultat dieser Bemühungen war die Einrichtung einer hochrangigen Expertengruppe mit Vertretern aus Rat, Kommission und Parlament, die am Ende des Jahres 2014 ihren ersten Bericht ablieferte. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob tatsächliche Reformbemühungen aus der Arbeit dieser Gruppe entspringen.

Unmittelbarer war hingegen der Erfolg im zweiten Fall der Problemverknüpfung. Dieser betraf das Problem der unbezahlten Rechnungen, die sich aus einer zu großen Differenz zwischen Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen in den letzten Haushalten ergaben und deren Zahl in den letzten Jahren kontinuierlich anstieg (Ende 2013 belief sich deren Summe auf über 25 Milliarden Euro). Auch hier nutzte das Parlament die MFR-Verhandlungen, um weiteren Druck auf den bislang zögerlich agierenden Rat auszuüben. Parlamentspräsident Martin Schulz stellte öffentlich klar, dass eine MFR-Zustimmung auch von einer Einigung in der Frage unbezahlter Rechnungen abhinge (EP 2013c). Der Rat zeigte sich im Laufe der Verhandlungen denn auch konzilianter, als er es wohl ohne das Zustimmungserfordernis getan hätte. Letztlich wurde sich auf eine Erhöhung der Zahlungen um 11,8 Milliarden Euro geeinigt.

Beide Beispiele zeigen, dass das Parlament seinen faktischen Einfluss auf haushaltspolitische Fragen durch gezielte Problemverknüpfung erhöhen kann. Gleichwohl sind die Möglichkeiten begrenzt, denn Verknüpfungen mit stärkeren Vetopositionen sind nicht immer möglich. So finden MFR-Verhandlungen gegenwärtig nur alle sieben Jahre statt, vorstellbar ist aber auch eine Verknüpfung mit „normalen“ legislativen Prozessen.

## 4. Fazit

Interpretiert man die bisherige Rolle des EPs im Integrationsprozess als Erfolgsgeschichte, die geprägt ist von kontinuierlicher Kompetenzerweiterung und Einflusszunahme, stellt die EU-Haushaltspolitik eine auffallende Ausnahme dar. Formal hat der Vertrag von Lissabon die Stellung des Parlaments innerhalb der Haushaltsbehörde sogar geschwächt: es ist für das Parlament schwieriger geworden, Erhöhungen zu realisieren. Die Stärkung des am Status Quo orientierten Rats findet sich auch in den Ergebnissen der jüngeren Haushaltsverhandlungen wieder. Die Analyse konnte jedoch zeigen, dass der verminderte Einfluss des Parlaments nicht *allein* auf die formale Gewaltenteilung in der Haushaltspolitik zurückgeführt werden kann. Es ist vielmehr ein Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren, das die Durchsetzungsfähigkeit des EPs in Bereichen geteilter Herrschaftsmacht bestimmt. Die Fallstudie zu den Verhandlungen zum MFR 2014-2020 und Jahreshaushalt 2014 zeigt, dass das EP aktuell durch eine abnehmende interne Geschlossenheit, schwache organisatorischen Kapazitäten, das krisengeprägte politische Umfeld sowie fehlende Koalitionsmöglichkeiten zusätzlich eingeschränkt ist. Dafür konnte es jedoch gewisse Erfolge durch die Strategie der Problemverknüpfung erzielen. Es konnte überdies gezeigt werden, dass die vorgestellten Faktoren in unterschiedlicher Weise auf Verhandlungen über Zahlen und Prozeduren wirken. Im Hinblick auf die Etablierung prozeduraler Flexibilität war das Parlament letztlich durchsetzungstärker als im Ringen um konkrete Haushaltslinien.

Unsere Analyse kann als eine Plausibilisierung der Relevanz dieser Einflussdeterminanten verstanden werden. Auch wenn sich der genaue Anteil am faktischen Einfluss erst in entsprechend systematischen Vergleichsanalysen erweisen kann, ist eine gewisse Rangfolge bereits sichtbar. Zentral erscheint die interne Präferenzhomogenität. Ohne stärkere Geschlossenheit wird das Parlament auch zukünftig kaum Erfolge in Haushaltsverhandlungen erzielen. Die situativen Faktoren im politischen Umfeld sind an zweiter Stelle zu nennen. Es ist jedoch festzuhalten, dass die aktuelle Krise wohl ein Extrembeispiel darstellt und schon ein „neutrales“ Umfeld die Einflussmöglichkeiten des Parlaments wieder wesentlich erhöhen würde. Stärkere organisatorische Kapazitäten können hingegen nur unterstützend wirken. Sie ersetzen keine politischen Lösungen, können diese aber informieren. Ebenso sind die Möglichkeiten zur Koalitionsbildung und Problemverknüpfung wichtige Einflussdeterminanten. Weil sie aber auch abhängig sind von internen Voraussetzungen und externem Umfeld, können sie dortige Defizite nicht grundlegend kompensieren, sondern nur in ihrer Wirkung verstärken.

Durch die Berücksichtigung dieser potenziell variierenden Faktoren wird die Bedeutung der formalen Gewaltenteilung in der Haushaltspolitik keineswegs negiert. Wie gezeigt wurde, spielen Haushaltsregeln eine zentrale Rolle. Ihre Bedeutung wird aber qualifiziert. Die faktische Gewaltenteilung ist demnach auch in der Haushaltspolitik eine Funktion mit mehreren Variablen. Abhängig von der Entwicklung dieser Variablen besteht durchaus die Möglichkeit, dass das Parlament in Zukunft wieder haushaltspolitisch einflussreicher wird – und das ohne primärrechtliche Veränderungen, die derzeit ohnehin nicht absehbar sind. Die Checks und Balances zwischen Rat und Parlament bleiben somit unterhalb einer bestimmten formal kodierten Schwelle dynamisch.

Es ist eben diese besondere Konstellation, die den Haushalt für die politikwissenschaftliche Integrationsforschung besonders interessant macht. Allgemein erhält die EU-Haushaltspolitik vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit,

obwohl sich hier viele verteilungswirksame Entscheidungen europäischer Politiken manifestieren. Auch die kommenden Jahre bergen angesichts anhaltender Austeritätswänge auf nationaler Ebene ausreichend Konfliktpotential zwischen Rat und Parlament. Das betrifft nicht nur die Haushalte. So steht 2016 schon die Überprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens an – und somit eine Nagelprobe für die budgetäre Flexibilisierung, die das EP eingefordert hat. Mit Kommissionspräsident Junckers Plan für einen Investitionsfonds rücken gleichzeitig weitere „innovative“ – und auch erhebliches Flexibilisierungspotenzial beinhaltende - Finanzierungsinstrumente in den Blickpunkt. Die Regeldichte und das auf Stabilität ausgerichtete Korsett der Haushaltspolitik werden hier in gewisser Weise bereits durch neue haushaltspolitische Instrumente aufgeweicht. Daher werden die in unserer Analyse herausgearbeiteten Einflussgrößen, die jenseits formaler Regeln wirksam sind, in Zukunft wohl noch an Bedeutung gewinnen. Die EU-Haushaltspolitik verspricht also – gerade unter dem Gesichtspunkt „gelebter Gewaltenteilung“ – bis auf weiteres ein lohnenswertes Forschungsgebiet zu bleiben.

## Literatur

- Becker, Peter*, 2014: Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive, Wiesbaden.
- Benedetto, Giacomo*, 2012: Budget Reform and the Lisbon Treaty, in: G. Benedetto./S.Milio, (Hrsg.), European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis, London, 40-58.
- Benedetto, Giacomo*, 2013: The EU Budget after Lisbon: Rigidity and Reduced Spending?, in: Journal of Public Policy 33 (3), 345-369.
- Benedetto, Giacomo/Milio, Simona* (Hrsg.), 2012: European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis, London.
- Bux, Udo*, 2010: Das Haushaltsverfahren nach Lissabon, in: Zeitschrift Europarecht 2010 (5), 711-718.
- Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael*, 2011: The European Parliament, 8, London.
- Dinan, Desmond*, 2014: Governance and Institutions: The Unrelenting Rise of the European Parliament, in: Journal of Common Market Studies 52 (S1), 109-124.
- Enderlein, Henrik/Lindner, Johannes/Calvo-Gonzalez, Oscar/Ritter, Raymond*, 2005: The EU Budget: How Much Scope for Institutional Reform?, in: European Central Bank Occasional Paper Series 27, April.
- Euractiv*, 2013: Parliament to use secret ballot in vote on EU budget, Euractiv.com, <http://www.euractiv.com/priorities/parliament-hold-secret-vote-eu-b-news-517661>, (Stand: 29.07.2015).
- Europäische Kommission*, 2014: Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014 – Übersicht in Zahlen, Luxemburg.
- Europäisches Parlament*, 2007: Resolution of 29 March 2007 on the Future of the European Union's Own Resources, P6\_TA(2007)0098.
- Europäisches Parlament*, 2010: Resolution of 25 November 2010 on the Ongoing Negotiations on the 2011 Budget, P7\_TA(2010)0433.
- Europäisches Parlament*, 2011: European Parliament resolution of 8 June 2011 on Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework (MFF) for a competitive, sustainable and inclusive Europe (2010/2211(INI)).
- Europäisches Parlament* 2013a: Social Report 2012, Brüssel.

- Europäisches Parlament*, 2013b: Resolution of 3 July 2013 on the Political Agreement on the Multiannual Financial Framework 2014–2020, P7\_TA(2013)0304.
- Europäisches Parlament*, 2013c: EP will not accept the EU long-term budget unless demands are met, 13.03.2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130313STO06477>, (Stand:01.08.2015).
- Europäisches Parlament*, 2014a: European Parliament resolution of 22 October 2014 on the Council position on the draft general budget of the European Union for the financial year 2015, P8\_TA(2014)0036.
- Europäisches Parlament*, 2014b: Resolution of 17 December 2014 on the Council position on the new draft general budget of the European Union for the financial year 2015, P8\_TA-PROV(2014)0100.
- EP-Haushaltsausschuss*, 2014: Balance of Activities 2009-2014, Report, 18.07.2014, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201407/20140718ATT87162/20140718ATT87162EN.pdf>, (Stand: 05.08.2015).
- Farrell, Henry/Héritier, Adrienne*, 2003: Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe, in: *Governance* 16 (4), 577-600.
- French, John/Raven, Bertram*, 1959: The Bases of Social Power, in: Dorwin Cartwright/Alvin F. Zander (Hrsg.), *Group Dynamics*, New York, 150-167.
- Giuriato, Luisa*, 2009: Reforming the EU Budgetary Procedure: Is Codecision a Step Forward?, in: *CESifo Economic Studies* 55 (1), 57-93.
- Hix, Simon/Høyland, Bjørn*, 2011: *The Political System of the European Union*, London.
- Hix, Simon/Høyland, Bjørn*, 2013: Empowerment of the European Parliament, in: *Annual Review of Political Science* 16, 171-189.
- Hobolt, Sara B.*, 2014: A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections, in: *Journal of European Public Policy* 21 (10), 1528-1540.
- Kassim, Hussein/Peterson, John/Bauer, Michael W./Connolly, Sara/Dehousse, Renaud/Hooghe, Liesbet/Thompson, Andrew*, 2013: *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford.
- Kaeding, Michael/Selck, Torsten J.*, 2005: Mapping out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making, in: *International Political Science Review* 26 (3), 271-290.
- Kohler, Manfred*, 2014: European Governance and the European Parliament: From Talking Shop to Legislative Powerhouse, in: *Journal of Common Market Studies* 52 (3), 600-615.
- Lasswell, Harold D.*, 1936: *Politics: Who Gets What, When, How*, New York.
- Lindner, Johannes*, 2006: *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, New York.
- Pollack, Mark A.*, 2008: Member-State Principals, Supranational Agents, and The EU Budgetary Process, 1970-2008, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1119108>, (Stand: 06.08.2015.)
- Rat der Europäischen Union*, 2014: Explanatory Memorandum, Draft budget of the European Union for the financial year 2014: Council position of 2 September 2014, 12608/14, Brüssel.
- Rittberger, Berthold*, 2003: The Creation and Empowerment of the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies* 41 (2), 203-225.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.

- Thomson, Robert/Boerefijn, Jovanka/Stokman, Frans*, 2004: Actor alignment in European Union decision making, in: *European Journal of Political Research* 43 (2), 237-261.
- Thomson, Robert/Hosli, Madeleine*, 2006: Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making, in: *Journal of Common Market Studies* 44 (2), 391-417.
- VoteWatch Europe*, 2008-2014: General budget of the European Union for the financial year, *Votewatch.eu* (Stand: 05.08.2015).
- Waldhoff, Christian*, 2010: Kommentierung der Art. 310-325 AEUV, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), *Kommentar zu EUV und AEUV*, 4, München.
- Wehner, Joachim*, 2006: Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions, in: *Political Studies* 54 (4), 767-785.

### **Experteninterviews**

1. Beamter des Europäischen Parlaments, 10.07.2013.
2. Mitglied des Europäischen Parlaments, 10.07.2013.
3. Mitglied des Europäischen Parlaments, 10.07.2013.
4. Beamter des Europäischen Parlaments, 10.07.2013.
5. Mitglied des Europäischen Parlaments, 10.07.2013.
6. Mitglied des Europäischen Parlaments, 11.07.2013.
7. Beamter des Europäischen Parlaments, 11.07.2013.
8. Beamter des Rats der Europäischen Union, 10.07.2013.
9. Beamter des Rats der Europäischen Union, 11.07.2013.
10. Beamter des Rats der Europäischen Union, 11.07.2013.
11. Beamter der Europäischen Kommission, 10.07.2013.
12. Beamter der Europäischen Kommission, 11.07.2013.