

Haushaltspolitik

WALTER DEFFAA/PETER ZANGL

Das Haushaltsverfahren 1994 war stark durch die gleichzeitigen Verhandlungen über die neue Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament (EP), Rat der Europäischen Union und Europäischer Kommission geprägt¹. Das Haushaltsverfahren 1995 stellt den ersten Fall der vollständigen Anwendung dieser am 23. Oktober 1993 abgeschlossenen neuen Vereinbarung dar. Ganz ungestört von exogenen Einflüssen verlief das Verfahren jedoch nicht, galt es doch bis zuletzt, die Unsicherheiten, die mit der anstehenden Erweiterung der Union zusammenhängen, haushaltspolitisch abzusichern. Außerdem sollte für das Jahr 1995 erstmalig ein Eigenmittelpfand von 1,21% des BSP gelten. Dazu mußte aber zunächst noch der neue Eigenmittelbeschluß vom Rat verabschiedet werden, was erst am 31. Oktober 1994 erfolgte².

Das Haushaltsverfahren im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung

Seit 1988 verlief das Haushaltsverfahren nach folgendem Muster:

- a) In der zweiten Hälfte des Monats Februar beschließt die Kommission die technische Anpassung der Finanziellen Vorausschau. Dabei werden unter Heranziehung der letzten verfügbaren gesamtwirtschaftlichen Daten:
 - die Agrarleitlinie, die dem Ausgabenplafonds für die Rubrik I der Finanziellen Vorausschau entspricht, neu berechnet;
 - die Ausgabenplafonds der anderen Rubriken in laufenden Preisen des betreffenden Jahres ausgedrückt, in diesem Fall in Preisen von 1995;
 - der Eigenmittelpfand errechnet und die Marge zwischen diesem und der Gesamtsumme der zulässigen Zahlungsermächtigungen per Differenz ermittelt.
- b) Gleichzeitig mit der technischen Anpassung schlägt die Kommission der Haushaltsbehörde die Anpassung der Finanziellen Vorausschau an die Durchführungsbedingungen des Vorjahres vor. Dies ist notwendig, um sicherzustellen, daß Kohäsionsausgaben, die im Vorjahr nicht benutzt wurden, zu einem späteren Zeitpunkt veranschlagt werden können.

Daraus ergibt sich, nach Rubriken aufgeteilt, der Finanzrahmen für das Haushaltsverfahren 1995 – für die Union der 12 Mitgliedstaaten (vgl. Tabelle 1). Die sich ergebenden Zahlen zeigen folgende Spielräume und Zwänge auf, wobei die nominellen Zuwachsraten vor dem Hintergrund einer seinerzeit erwarteten Preissteigerungsrate von 3,1% zu sehen sind. Insgesamt besteht für die Verpflich-

tungsermächtigungen ein Spielraum von 4,1%, dem ein Spielraum für Zahlungsermächtigungen von um die 3,7% gegenübersteht. Den geringsten Zuwachs zeigten mit 1,5% die Agrarleitlinie. Für diesen Prozeß ist die Entwicklung des nominalen BSP maßgebend, welches von 1994 auf 1995 um 5,2% zunimmt. Dieser Zuwachs kommt jedoch dem Ausgabenplafonds nur sehr begrenzt zugute, da der geschätzte BSP-Wert, der für den Finanzrahmen 1994 Anwendung fand, sich als deutlich überhöht herausgestellt hat. Der nur geringe Zuwachs der Agrarleitlinie spiegelt demnach die Korrektur dieser Überschätzung wider.

Tabelle 1: Der finanzielle Rahmen für den Haushalt 1995 (EUR 12)

– in lfd. Preisen –

Rubrik	Jeweilige Preise		
	1994	1995	% Zuwachs
1. Gemeinsame Agrarpolitik	36.465	36.994	1,45%
2. Strukturpolitische Maßnahmen	23.176	25.264	9,01%
<i>Strukturfonds</i>	21.323	23.112	8,39%
<i>Kohäsionsfonds</i>	1.853	2.152	16,14%
3. Interne Politikbereiche	4.370	4.652	6,45%
4. Externe Politikbereiche	4.311	4.605	6,82%
5. Verwaltungsausgaben	3.634	3.852	6,00%
6. Reserven	1.530	1.146	-25,10%
<i>Währungsreserve</i>	1.000	500	-50,00%
<i>Maßnahmen im Außenbereich</i>			
<i>Garantien</i>	318	323	1,57%
<i>Soforthilfen</i>	212	323	52,36%
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	73.486	76.513	4,12%
Mittel für Zahlungen insgesamt	70.352	72.924	3,66%

Die Wachstumsraten der anderen Rubriken fallen – weil sie von der Entwicklung des realen BSP nicht abhängen – höher aus. So stehen für die Kohäsionspolitik 9% mehr Mittel zur Verfügung und für die Binnen- und Außenpolitik zwischen 6 und 7%. Stark rückläufig ist der Plafonds der Rubrik 6, aufgrund der für 1995 vorgesehenen Halbierung der Währungsreserve auf 500 Mio. ECU, während die Reserve für Katastrophenhilfe um mehr als 50% wachsen kann. Bedenklich ist

nur, daß zu diesem Zeitpunkt der zulässige Eigenmittelpfands um ± 300 Mio. ECU überschritten worden wäre. Die Bedeutung dieses „konzeptionellen“ Fehlbedarfs sollte jedoch nicht überbewertet werden, da er weniger als 0,5% der verfügbaren Mittel ausmacht.

Seit 1988 verlief im Anschluß an diese Bestimmung des Finanzrahmens das Haushaltsverfahren in voller Anwendung der Vertragsvorschriften. Entsprechend der Gemeinsamen Erklärung von 1982, fand jedes Jahr vor der ersten Lesung im Rat eine Konzertierung mit dem EP statt. Da diese unmittelbar vor dem Beschluß des Haushaltsentwurfs durch den Rat erfolgte, blieb sie in der Regel auf einen Austausch von Standpunkten beschränkt. Dieses weitgehend formale Verfahren ist nunmehr in der interinstitutionellen Vereinbarung von 1993 wie folgt ausgebaut worden:

- a) Nach dem Beschluß der Kommission über die technische Anpassung der finanziellen Vorausschau und bevor diese ihren Haushaltsvorentwurf beschließt, findet zwischen den drei Institutionen ein Austausch über die Prioritäten des anstehenden Haushaltsverfahrens statt.
- b) Im Vorfeld der ersten Lesung des Haushalts im Rat sieht die neue Interinstitutionelle Vereinbarung darüber hinaus ein besonderes Konzertierungsverfahren für obligatorische Ausgaben vor. Dabei wurden auf der Grundlage der von der Kommission vorgelegten Bedarfsschätzungen die Ansätze für obligatorische Ausgaben (im wesentlichen EAGFL-Garantie) beraten, wobei zwischen den Ausgaben aufgrund bestehender Rechtsgrundlagen und neuen bzw. noch zu beschließenden Rechtsgrundlagen unterschieden wird. Die Ergebnisse dieses Austauschs werden dann Gegenstand einer Konzertierung unmittelbar vor dem Ratsbeschluß über den Haushaltsentwurf.

Entsprechend den Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung standen im Konzertierungsverfahren die Bestimmung der Haushaltsansätze für den EAGFL-Garantie im Vordergrund. Das Parlament machte eine Reihe von Vorschlägen zur Änderung der Ansätze des Vorentwurfs der Kommission, die jedoch vom Rat im Stadium seiner ersten Lesung nicht übernommen wurden. Einige von ihnen fanden jedoch später im Rahmen des Berichtungsschreibens 1/95 Eingang in das Haushaltsverfahren.

Bei der ersten Anwendung des Ad-hoc-Konzertierungsverfahrens konnte also keine Einigung über die Ansätze des EAGFL-Garantie erzielt werden; das EP hatte darüber hinaus von Anfang an deutlich gemacht, daß es auf seiner Auffassung bestünde, wonach ein erheblicher Teil der Agrarausgaben nicht obligatorischer Natur sei. Es brachte diese Auffassung im Haushaltsverfahren dadurch zum Ausdruck, daß es in seiner zweiten Lesung Abänderungen (vor allem in den Haushaltsbemerkungen) im EAGFL-Garantie vornahm. Hierzu war das EP nach Auffassung des Rates – welcher, wie die Kommission, die Gesamtheit der EAGFL-Garantieausgaben als obligatorisch einstuft – nicht berechtigt. Der Rat hat deshalb im Februar 1995 den vom EP-Präsidenten am 15. Dezember 1994 festgestellten Haushalt vor dem Europäischen Gerichtshof angefochten. Wer ge-

hofft hatte, mit dem neuen Ad-hoc-Verfahren könnte die Klassifizierungsproblematik, die eng mit der Frage der Haushaltskompetenzen von Rat und Parlament verbunden ist, zumindest bis zur Regierungskonferenz „auf Eis gelegt“ werden, wurde also enttäuscht.

Der Haushaltsvorentwurf der Kommission, der für 12 Mitgliedstaaten aufgestellt worden war, wurde vom Rat in seiner ersten Lesung in den Rubriken 1 und 2 übernommen; in den Rubriken 3, 4 und 5 wurden erhebliche Kürzungen vorgenommen.

Das EP integrierte in seiner ersten Lesung – sozusagen bedingt – die Auswirkungen der Erweiterung und sah die Sperrung von Zahlungsmitteln vor, so lange die neue Eigenmittelobergrenze noch nicht in Kraft getreten sei. Der Rat lehnte jedoch die Mehrzahl der vom EP vorgenommenen Abänderungen in seiner zweiten Lesung ab.

Die Erweiterung der Union

Nach dem negativen Ausgang des norwegischen Referendums stand fest, daß die Union am 1. Januar 1995 um die drei neuen Mitgliedstaaten Finnland, Österreich und Schweden erweitert werden würde. Damit war die Voraussetzung geschaffen, die Erweiterung im Haushaltsverfahren 1995 zu berücksichtigen. Zuvor mußte aber die Finanzielle Vorausschau angepaßt werden. Hierzu war eine Abstimmung der Positionen beider Arme der Haushaltsbehörde unter Berücksichtigung der Interessen der Beitrittskandidaten notwendig. Bei den Verhandlungen stand viel auf dem Spiel, denn im Falle eines Mißerfolgs stand dem EP gewissermaßen ein Ausstiegsrecht aus der Interinstitutionellen Vereinbarung zu, womit sämtliche Verhandlungsergebnisse des Delors-II-Pakets in Frage gestellt worden wären.

Vor diesem Hintergrund hatte die Kommission bereits am 4. Oktober 1994 einen Änderungsvorschlag für die Finanzielle Vorausschau für die vier Beitrittskandidaten vorgelegt. Die schwierigen Verhandlungen wurden am 29. November abgeschlossen und folgende Anpassung der Finanziellen Vorausschau beschlossen. In der Tabelle 2 ist das Ergebnis dieser Anpassungen dargestellt:

- In der Rubrik 1 wird die Agrarleitlinie in Höhe von 74% des BSP der Beitrittsländer angehoben.
- In der Rubrik 2 werden die in den Beitrittsverträgen vorgesehenen Kohäsionsausgaben für die neuen Mitgliedstaaten veranschlagt sowie deren Beitrag zum EUR-Finanzierungsmechanismus durch den EG-Haushalt übernommen. Weiterhin wurde ein zusätzlicher Betrag von 200 Mio. ECU vereinbart, der die Finanzierung der Gemeinschaftsinitiative zur Unterstützung des Friedensprozesses in Nordirland ermöglichen soll.
- Die Obergrenzen der Rubrik 3 werden entsprechend dem BSP-Anteil der neuen Mitgliedstaaten um 7% erhöht; zusätzlich werden 400 Mio. ECU zur Finanzierung eines Modernisierungsprogramms für die portugiesische Textil-

- industrie veranschlagt; diese Finanzierung war im Rahmen des Abschlusses der GATT-Verhandlungen von der EU beschlossen worden.
- Die Rubrik 4 (Externe Aktionen) erfährt eine Erhöhung ihrer Obergrenzen von 6,3%, während die Rubrik 5 (Verwaltungsausgaben) um nur 4,66% aufgestockt wird.
 - In einer neuen Rubrik 7 werden die in den Beitrittsverhandlungen vereinbarten Ausgleichszahlungen veranschlagt. Durch die Erweiterung und im Zuge der wirtschaftlichen Erhöhung hat die EU ihren finanziellen Handlungsspielraum wiedergefunden: Die Marge zwischen dem Eigenmittelpfand und dem Ausgabenpfand der Finanziellen Vorausschau ist wiederhergestellt; sie ist positiv in 1995 und steigt bis auf 0,03% des BSP in 1999 an.

Tabelle 2: Die Finanzielle Vorausschau 1992-1999

(in Preisen von 1992)

Rubrik	EUR 12				EUR 15			
	1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998	1999
1. Gemeinsame Agrarpolitik	35.230	35.095	35.722	35.354	37.245	37.922	38.616	39.327
2. Strukturpolitische Maßnahmen				24.477	26.026	27.588	29.268	30.945
<i>Strukturfonds</i>	21.277	21.885	23.480	22.369	23.668	24.980	26.610	28.345
<i>Kohäsionsfonds</i>	19.777	20.135	21.480	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
<i>EWK-Finanzmechanismus</i>	1.500	1.750	2.000	108	108	108	108	0
3. Interne Politikbereiche	3.940	4.084	4.323	4.702	4.914	5.117	5.331	5.534
4. Externe Politikbereiche	3.950	4.000	4.280	4.549	4.847	5.134	5.507	5.953
5. Verwaltungsausgaben	3.280	3.380	3.580	3.738	3.859	3.974	4.033	4.093
6. Reserven	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
<i>Währungsreserve</i>	1.000	1.000	500	500	500	500	500	500
<i>Maßnahmen im Außenbereich</i>								
<i>Garantien</i>	300	300	300	300	300	300	300	300
<i>Soforthilfen</i>	200	200	300	300	300	300	300	300
7. Ausgleichszahlungen				1.547	701	212	99	0
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	69.177	69.944	72.485	75.467	78.692	81.047	83.954	86.952
Mittel für Zahlungen insgesamt	65.908	67.036	69.150	72.020	74.605	77.372	80.037	82.778

EUR 12: Interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. Oktober 1993.

EUR 15: Anpassung der Finanziellen Vorausschau vom 13. Dezember 1994.

Mit der Einigung über die Anpassung der Finanziellen Vorausschau an die Erweiterung war der Weg zu einem erfolgreichen Abschluß des Haushaltsverfahrens 1995 frei. Der Haushalt, den das EP am 15. Dezember in zweiter Lesung abschließend beriet (Tabelle 3), berücksichtigt bereits die Erweiterung, die diesbezüglichen Beträge wurden jedoch nur global in Reserven eingesetzt, ihre Aufteilung erfolgte im ersten Nachtragshaushalt Anfang 1995. Durch die Erweiterung stellte sich auch das Problem der Überschreitung des Eigenmittelpfands nicht mehr, da es nun nicht mehr möglich ist, den Haushalt 1995 im Rahmen des derzeit gültigen (alten) Eigenmittelpfands zu finanzieren.

Tabelle 3: Zahlenangaben im Vergleich mit den Rubriken der Finanziellen Vorausschau

(in Millionen ECU)

Rubrik	Haus-	Finanzielle	Haus-	Veränderungen	
	haltsplan	Vorausschau	haltsplan	in %	Betrag
	1994	1995	1995		
Rubrik	1	2	3	3 : 1	3 - 1
1. Gemeinsame Agrarpolitik			37.925,000		
<i>Spielraum</i>	34.787,000	37.944	18,500	+ 9,02	+ 3.138,500
2. Strukturpolitische Maßnahmen					
– Strukturfonds	21.323,000	24.069	24.069,000		+ 2.746,000
– Kohäsionsfonds	1.853,000	2.152	2.152,000	+ 12,88	+ 299,000
– EWR-Finanzierungsmechanismus	–	108	108,000	+ 16,14	+ 108,000
2 insgesamt			26.329,000		
<i>Spielraum</i>	23.176,000	26.329	–	+ 13,60	+ 3.153,000
3. Interne Politikbereiche			5.055,671		
<i>Spielraum</i>	4.353,648	5.060	4,329	+ 16,12	+ 702,023
4. Externe Politikbereiche			4.881,383		
<i>Spielraum</i>	4.307,840	4.895	13,617	+ 13,31	+ 573,543
5. Verwaltungsausgaben			4.008,322		
<i>Spielraum</i>	3.634,600	4.022	13,678	+ 10,28	+ 373,722

Fortsetzung

Rubrik	Haus-	Finanzielle	Haus-	Veränderungen	
	haltsplan	Vorausschau	haltsplan	in %	Betrag
	1994	1995	1995	3 : 1	3 - 1
6. Reserven					
– Währungsreserve	1.000.000	500	500.000	– 50,00	– 500.000
– Garantien	318.000	323	323.000	+ 1,57	+ 5.000
– Reserve für Soforthilfe	212.000	323	323.000	+ 52,36	+ 111.000
6 insgesamt	1.530.000	1.146	1.146.000	– 25,10	– 384.000
<i>Spielraum</i>			–		
7. Ausgleichszahlungen		1.547	1.547.000		+ 1.547.000
7 insgesamt		1.547	1.547.000		+ 1.547.000
<i>Spielraum</i>			0,000		
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	71.789,088	80.943	80.892,876	+ 12,68	+ 9.103,788
<i>Spielraum</i>			50,125		
<i>Mittel für Zahlungen</i>					
Mittel für Zahlungen insgesamt	68.354,601	77.229	76.527,080	+ 11,96	+ 8.172,479
<i>Spielraum</i>			701,920		
Eigenmittel (in % BSP)	1,057		1,184		

Die Agrarausgaben sind in Höhe der Agrarleitlinie angesetzt, so daß in der Rubrik 1 wie auch bei den strukturpolitischen Maßnahmen in der Rubrik 2 die jeweiligen Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau voll ausgeschöpft werden. In der Rubrik 3 sind insbesondere die Mittelzuwächse für die Forschung von +13,2% sowie für die transeuropäischen Netze von 31% hervorzuheben. Ein Programm für die portugiesische Textilindustrie ist mit 80 Mio. ECU dotiert, auch die Mittel für die Programme SOKRATES und LEONARDO nehmen erheblich zu. Bei den externen Politikbereichen (Rubrik 4) liegen die Schwerpunkte bei den Zuwächsen der Maßnahmen zugunsten Mittel- und Osteuropas sowie der GUS-Staaten als auch zugunsten der Mittelmeeranrainerstaaten. Für die Maßnahmen der GASP sind 110 Mio. ECU veranschlagt, davon 60 Mio. ECU zur Unterstützung des Verwaltungsaufbaus in Mostar.

Mit der Unterschrift des Präsidenten des EP wurde ein schwieriges Haushaltsverfahren erfolgreich abgeschlossen; allein der wiederauflebende Konflikt über die Ausgabenklassifizierung trübt dieses weitgehend positive Bild.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Deffaa, Walter/Zangl, Peter: Haushaltspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, S. 145–152.
- 2 Seine Ratifikation durch die Parlamente der Mitgliedstaaten ist bei Redaktionsschluß dieses Artikels noch nicht abgeschlossen.

Weiterführende Literatur

- Caesar, Rolf: Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken in der Wirtschafts- und Währungsunion? Die handelspolitischen Regeln des Maastrichter Vertrages, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn 1994, S. 236–268.
- Carl, Dieter: Die Finanzquellen der Europäischen Gemeinschaften, in: Internationale Wirtschaftsbrieft 5 (1994), S. 241–248.
- Fabeck, Rudolf: Fiskalpolitische Koordination in der EG. Möglichkeiten und Grenzen der internationalen Koordination der Fiskalpolitik, Frankfurt a. M. 1995.
- Fernandez-Fabregas, F./Lentz, J.: Le budget 1994 – le déroulement de la procédure budgétaire: ses incidences et son aboutissement, in: Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne 381 (1994), S. 505–527.
- Franzmeyer, Fritz: Fonds und Faszilitäten. Zur Inflation des Finanzierungsinstrumentariums der EU, in: WSI-Mitteilungen 4 (1994), S. 222–229.
- Horstmann, Winfried: A European perspective on public dept, in: Intereconomics 2 (1994), S. 78–83.
- Peffekoven, Rolf: Die Finanzen der Europäischen Union, Mannheim 1994.