

Haushaltspolitik

WALTER DEFFAA / PETER ZANGL

Im Jahr 1995 keimte der alte Konflikt um den obligatorischen oder nicht-obligatorischen Charakter von bestimmten Haushaltsausgaben und damit die Haushaltskompetenzen zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde, Parlament und Rat, wieder auf. Dennoch gelang es, das Haushaltsverfahren 1996 erfolgreich abzuschließen, nicht zuletzt weil die interinstitutionellen Konzertierungsverfahren, welche in der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1993 (IIV) neu eingeführt worden waren¹, voll ausgenutzt wurden.

Verbesserte interinstitutionelle Zusammenarbeit im Haushaltsverfahren 1996

Im Trilog am 4.4.1995, der gemäß der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung schon vor Verabschiedung des Haushaltsvorentwurfs durch die Kommission stattfand, gelang es Europäischem Parlament, Rat und Kommission, weitgehendes Einvernehmen über die „Eckwerte“ für das anstehende Haushaltsverfahren zu erzielen.

Die entscheidende Frage beim Trilog war, ob die Finanzielle Vorausschau für 1996 revidiert werden sollte, um beispielsweise die Finanzierung der transeuropäischen Netze stärker unterstützen zu können. Der Europäische Rat im Dezember 1994 in Essen forderte in seinen Schlußfolgerungen den ECOFIN-Rat auf, „die erforderlichen Beschlüsse zu fassen, um die derzeit verfügbaren Finanzmittel für die transeuropäischen Netze zu ergänzen“; diese Aussage hätte man durchaus als Ankündigung einer Revision der Finanziellen Vorausschau interpretieren können. Dennoch einigte man sich im Trilog darauf, für 1996 den in Edinburgh 1992 festgelegten und im Zuge der Erweiterung angepaßten Finanzrahmen nicht grundlegend zu verändern. Es wurden lediglich die in Art. 10 IIV vorgesehene „Anpassung in Verbindung mit den Durchführungsbedingungen“ vorgenommen, um die Wiederveranschlagung der 1994 nicht ausgenutzten Strukturfondsmittel zu ermöglichen. Mit diesen Entscheidungen wurde vor allem auf die schwierige Lage der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten der EU Rücksicht genommen. Der finanzielle Rahmen (Tabelle) für das Haushaltsverfahren 1996 stand damit von Anfang des Haushaltsverfahrens an fest; zum ersten Mal seit vielen Jahren wurde damit – ganz im Sinne der Interinstitutionellen Vereinbarung – vermieden, parallel zum Haushaltsverfahren auch über den finanziellen Rahmen zu verhandeln. Die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellenden Eigenmittel zur Finanzierung des Haushalts 1996 liegen unter 1,20% des Bruttosozialprodukts (BSP). Damit war es möglich, den Haushalt 1996 zu beschließen, obwohl der neue Eigenmittelbeschluß noch immer nicht von den Niederlanden ratifiziert worden war. Der neue

Eigenmittelbeschluß sieht für 1996 eine Eigenmittelobergrenze von 1,22% des BSP vor und ändert die Finanzierungsstruktur, indem die Bedeutung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage gegenüber dem BSP als Finanzierungsschlüssel verringert wird.

Finanzielle Vorausschau 1995 / 1996 und Haushalt 1996

Verpflichtungsermächtigungen:	Vorausschau			Haushalt
	1995	1996	Veränderung	1996
	in Mio ECU		in %	in Mio ECU
1. Gemeinsame Agrarpolitik	37.944	40.828	7,6	40.828
2. Strukturpolitische Maßnahmen	26.329	29.131	10,6	29.131
– Strukturfonds	24.069	26.579	10,4	26.579
– Kohäsionsfonds	2.152	2.444	13,6	2.444
– EWR-Finanzierungsmechanismus	108	108	0,0	108
3. Interne Politikbereiche	5.060	5.337	5,5	5.324
4. Externe Politikbereiche	4.895	5.264	7,5	5.261
5. Verwaltungsausgaben	4.022	4.191	4,2	4.129
6. Reserven	1.146	1.152	0,5	1.152
– Währungsreserven	500	500	0,0	500
– Reserve für Garantien	323	326	0,9	326
– Reserve für Soforthilfen	323	326	0,9	326
7. Ausgleichszahlungen	1.547	701	-54,7	701
Mittel für Verpflichtungen insg.	80.943	86.604	7,0	86.525
Mittel für Zahlungen insg.	77.229	82.223	6,5	81.888
Gesamtbetrag der Zahlungsermächtigungen (in % des BSP)	1,20	1,20		1,196
Spielraum (in % des BSP)	0,01	0,02		
Eigenmittelobergrenze (in % des BSP)	1,21	1,22		

Auf Initiative des Europäischen Parlaments wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um Möglichkeiten aufzuzeigen, wie durch verstärkte interinstitutionelle Zusammenarbeit (etwa bei der Fortbildung, den Auswahlverfahren etc.) Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben zu erzielen sind.

Keine Fortschritte wurden dagegen bei der Problematik der Rechtsgrundlagen erreicht. Zwar besteht Einvernehmen darüber, daß das in Art. 22 der Haushaltsordnung festgelegte Prinzip besser angewandt werden sollte. Danach ist zur Verwendung von Haushaltsmitteln für signifikante Maßnahmen eine Rechtsgrundlage notwendig. Die Schwierigkeiten, sich über die Anwendung dieses Prinzips zu einigen, liegen vor allem darin begründet, daß in vielen Fällen die Kompetenz, Haushalts-

mittel zu genehmigen, beim EP, die Gesetzgebungskompetenz jedoch beim Rat liegt.

Neben dem Trilog zu Beginn des Haushaltsverfahrens wurde mit der IIV von 1993 ein Ad-hoc-Konzertierungsverfahren für die obligatorischen Ausgaben neu eingeführt. Dieses Verfahren erwies sich bei der Aufstellung des Haushalts 1996 als besonders hilfreich, da es mit ihm gelang, zumindest für das anstehende Haushaltsverfahren den wieder aufgekeimten Konflikt über die Klassifizierung der Ausgaben nicht virulent werden zu lassen. Der Rat hatte den Haushalt 1995 vor dem Gerichtshof angefochten, weil das Parlament in zweiter Lesung „Abänderungen“ an vom Rat als obligatorisch eingestuften Ausgabenansätzen vorgenommen hatte². Das Gerichtsurteil wurde für das Jahresende 1995 erwartet. Die Klassifizierungsproblematik hing damit im Jahr 1995 wie ein Damoklesschwert sowohl über der Durchführung des Haushalts 1995 als auch über dem Haushaltsverfahren 1996. Nach schwierigen Verhandlungen gelang es noch vor der ersten Ratslesung, zwischen Parlament und Rat Einvernehmen über die Ansätze im EAGFL-Garantie zu erzielen. Die Abweichungen vom Kommissionsvorentwurf waren eher marginal; entscheidend war, daß sich Rat und Parlament geeinigt hatten. Da der EAGFL-Garantie den Löwenanteil der obligatorischen Ausgaben ausmacht, deren obligatorischer Charakter jedoch vom Parlament nicht in allen Fällen akzeptiert wird, wurde der Klassifizierungsstreit praktisch entschärft; denn sobald Einvernehmen über die Ausgabenansätze besteht, wird die Frage, wer letztlich über den Ansatz entscheidet, zweitrangig. Auch über die Ansätze für die internationalen Fischereiabkommen, deren Klassifizierung ebenfalls strittig ist, konnte man sich – allerdings erst vor der zweiten Ratslesung – einigen.

Ablauf des Haushaltsverfahrens 1996

Der Haushaltsvorentwurf (HVE) der Kommission sah insgesamt Verpflichtungsermächtigungen von 86,3 Mrd. ECU und Zahlungsermächtigungen von 81,9 Mrd. ECU vor; dies entspricht Zuwachsraten von 8,1% bzw. 8,6% gegenüber dem Haushalt 1995.

Diese relativ hohen Zuwachsraten sind auf die über zehnzehnten Prozentigen Zuwächse bei den Agrarausgaben und den Strukturpolitikmitteln zurückzuführen. Die Strukturpolitikmittelansätze entsprechen genau dem Mittelvolumen, das vom Europäischen Rat 1992 in Edinburgh festgelegt worden war.

Die Zuwächse bei den Agrarausgaben lassen sich durch eine geringere US-Dollar/ECU-Parität (0,79 gegenüber 0,89 im Haushalt 1995), die Implementierungsphase der Agrarreform, und die Erweiterung der EU erklären³. In den übrigen Rubriken, insbesondere bei den Binnen- und Außenpolitiken fallen die Zuwächse mit 4,2% und 5,8% erheblich geringer aus.

Bei den Binnenpolitiken liegt der Akzent auf der Forschungspolitik (+ 7,9%) und – ganz im Sinne der Beschlüsse des Europäischen Rates – vor allem auf den transeuropäischen Netzwerken (+ 16,8%); um diese Bereiche prioritär auszustat-

ten, mußten bei den übrigen Binnenpolitiken global Kürzungen vorgenommen werden.

Der Mittelzuwachs für die Außenpolitiken kommt fast ausschließlich der Mittelmeerpolitik (vor allem dem MEDA-Programm) und den mittel- und osteuropäischen Staaten zugute.

Im Haushaltsverfahren 1995 wurden von der Haushaltsbehörde am Gesamtvolumen und in den Rubriken Agrar- und Strukturpolitik relativ geringfügige Änderungen am Haushaltsvorentwurf der Kommission vorgenommen.

In den Rubriken Binnen- und Außenpolitiken wurden jedoch von Parlament und Rat teilweise andere Akzente gesetzt, die sich im endgültig verabschiedeten Haushalt niederschlagen. In der Rubrik Binnenpolitik setzte das Parlament vor allem drei wichtige neue Prioritäten. So wurden zusätzliche Mittel eingesetzt für

- die Informationskampagne PRINCE (50 Mio. ECU),
- den europäischen Zivildienst (15 Mio. ECU) und
- eine Wachstums- und Beschäftigungsinitiative (50 Mio. ECU).

Diese zusätzlichen Mittelansätze wurden teilweise durch Kürzungen an den Kommissionsansätzen finanziert, beispielsweise bei den Veterinärmaßnahmen, bei der Förderung des hochauflösenden Fernsehens sowie bei den transeuropäischen Netzwerken, obwohl der Rat seinerseits für die Netzwerke sogar noch einen höheren Ansatz als die Kommission vorgesehen hatte.

In der Rubrik Außenpolitik war das Parlament allerdings bereit, bei der Mittelmeerpolitik den Vorstellungen des Rates weitgehend zu folgen. Der Europäische Rat hatte sich in Cannes auf einen Ansatz von 900 Mio. ECU verständigt, während der Haushaltsvorentwurf nur 700 Mio. ECU vorsah. Die zusätzlichen 200 Mio. ECU wurden vom Parlament in den Haushalt 1996 eingestellt; zu ihrer „Finanzierung“ wird eine „negative Reserve“ in gleicher Höhe eingesetzt, d.h. der Haushalt 1996 ist mit einer entsprechend hohen globalen Minderausgabe belastet. Diese Reserve muß von der Kommission im Haushaltsvollzug erwirtschaftet werden.

Neben dem Zusatzbetrag für das MEDA-Programm ist in der Rubrik Außenpolitik noch die Initiative des Parlaments für den Wiederaufbau des ehemaligen Jugoslawiens erwähnenswert, wofür ein Betrag von 100 Mio. ECU angesetzt wird.

Die abschließenden zweiten Lesungen des Haushalts im Rat und im Parlament verliefen - verglichen mit dem Vorjahr - weitgehend konfliktfrei. Allerdings sah sich der Parlamentspräsident nicht in der Lage, den Haushalt unmittelbar nach der Parlamentsabstimmung zu unterzeichnen. Er hatte sich vorbehalten, die möglichen Schlußfolgerungen aus dem EuGH-Urteil zu überprüfen, das unmittelbar vor der Abstimmung im Parlament zum Haushalt 1995 ergangen war.

Der Haushalt 1996 wurde noch in Anwendung des „alten“ Eigenmittelbeschlusses verabschiedet; d.h. die Korrekturen, die vom Europäischen Rat 1992 in Edinburgh verabschiedet wurden, konnten noch nicht greifen. Dennoch kann man feststellen, daß die Finanzierungsstruktur des Haushalts jetzt ausgewogener ist: 18% der Finanzierungsmittel kommen von den traditionellen Eigenmitteln (Zölle), weni-

ger als 50% werden über die Mehrwertsteuer finanziert und die vierte Quelle, deren Bemessungsgrundlage das Bruttosozialprodukt ist, macht fast ein Drittel aus. Diese Umstrukturierung wird noch deutlicher ausfallen, sobald die Finanzierungsstruktur an den zwischenzeitlich ratifizierten Eigenmittelbeschluß angepaßt wird.

Die haushaltspolitischen Auswirkungen des EuGH-Urteils zum Haushalt 1995

Der Rat hatte die Feststellung des Haushalts 1995 durch den Parlamentspräsidenten vor dem EuGH angefochten. Das Parlament hatte in zweiter Lesung über hundert „Abänderungsanträge“ aufrechterhalten, welche nach Auffassung des Rates obligatorische Ausgaben betrafen. Dementsprechend hätte das Parlament lediglich Änderungsvorschläge in seiner ersten Lesung unterbreiten dürfen und der Rat hätte in seiner zweiten Lesung endgültig beschlossen.

Der Gerichtshof entsprach dem Antrag des Rates und hob die Feststellung des Haushalts 1995 durch den Parlamentspräsidenten auf. Der EuGH folgte allerdings nicht der Begründung des Rates. Insbesondere äußerte er sich nicht dazu, ob die infragestehenden Haushaltslinien als obligatorisch oder nicht obligatorisch einzustufen sind. Der EuGH stellte lediglich fest, daß sich Rat und Parlament nicht über die Überschreitung des Höchstsatzes für die obligatorischen Ausgaben geeinigt haben (Art. 203 Abs. 9 EGV), da kein Einvernehmen über die Klassifizierung der Ausgaben bestand. Das Haushaltsverfahren 1995 konnte deshalb wegen dieses Dissenses nicht rechtskräftig abgeschlossen werden. Deshalb werde die Feststellung des Haushalts 1995 annulliert.

In der Praxis hatte das EuGH-Urteil für den Haushaltsvollzug 1995 jedoch keine Auswirkungen. Denn der EuGH hatte nicht nur den Haushaltsvollzug bis zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung bestätigt, sondern darüber hinaus festgestellt, daß der (annulierte) Haushalt solange wirksam sein könnte, bis ein neuer rechtskräftiger Haushalt beschlossen würde.

Noch im Dezember 1995 einigten sich die drei Institutionen über die Regularisierung des Haushalts 1995; dies wurde dadurch erleichtert, daß die Ist-Zahlen des Haushaltsvollzugs im strittigen Agrarbereich bereits Mitte Oktober (also vor Urteilsverkündung) festlagen. Mit dieser Einigung über den Haushalt 1995 wurde auch der Weg frei für den Haushalt 1996, der am 21. Dezember vom Parlamentspräsidenten ausgefertigt wurde⁴. Für das Haushaltsverfahren 1997 verpflichteten sich die drei Institutionen zu einer eingehenden Diskussion der Klassifizierung aller Haushaltsausgaben Anfang 1996.

Die Klippen des Klassifizierungsstreits wurden also noch einmal in letzter Minute erfolgreich umschifft. Neue Auseinandersetzungen sind jedoch nicht auszuschließen, insbesondere, da das EuGH-Urteil zum Haushalt 1995 in der Klassifizierungsproblematik an sich keinerlei Klärung brachte, sondern lediglich Rat und Parlament dazu „verdammte“, sich über die Klassifizierung der Haushaltslinien zu einigen. Es wäre zu begrüßen, wenn die laufende Regierungskonferenz sich auf

eine Vertragsänderung verständigen könnte, mit der dieser leidige Kompetenzkonflikt zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde überwunden werden könnte.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Deffaa, Walter, Peter Zangl: Haushaltspolitik, in: Jahrbuch der europäischen Integration 1994/95, S. 125.
- 2 Das EU-Haushaltsrecht sieht vor, daß der Rat in seiner zweiten Lesung endgültig über die obligatorischen Ausgaben beschließt. Das Parlament beschließt danach in seiner zweiten Lesung ausschließlich über die nicht obligatorischen Ausgaben.
- 3 1995 konnten die Zahlungen für direkte Hektarbeihilfen und die Prämien im Bereich der tierischen Erzeugnisse gemäß der geltenden Vorschriften nicht an die Zuwendungsempfänger in den neuen Mitgliedstaaten ausgezahlt werden. Der Ansatz für die Rubrik Gemeinsame Agrarpolitik war daher 1995 um rund 860 Mio. ECU geringer; den neuen Mitgliedstaaten wurde jedoch ein entsprechender Ausgleich innerhalb der Rubrik Ausgleichszahlungen gewährt.
- 4 ABI. der EG L. 22, v. 29.1.1996.