

Haushaltspolitik

ECKART GUTH

Politische Rahmenbedingungen

Der Haushalt der Europäischen Union für das Jahr 1999 ist der erste in Euro erstellte Haushalt. Neben der historischen Bedeutung, hat diese Umstellung jedoch auf die Erstellung des Haushaltes keine weiteren Auswirkungen. Allerdings haben sich, wie in den beiden vorangegangenen Jahren, alle beteiligten Institutionen bemüht, mit dem Haushalt der Union wiederum ein Zeichen für die Einhaltung der Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion zu setzen. Rat, Parlament und Kommission kamen aus diesem Grunde bereits in einem relativ frühen Stadium der Haushaltskoordinierungsgespräche überein, die durchschnittlichen Ausgabensteigerungen der nationalen Haushalte als Richtschnur für die Steigerung des EU-Haushaltes zugrunde zu legen.

Ein weiteres Merkmal des Haushaltsverfahrens 1999 resultiert daraus, daß das Jahr 1999 das letzte Jahr der gegenwärtigen Finanzperspektiven (Delors II) ist und somit dem Haushalt 1999 eine wichtige Brückenfunktion für den Übergang zur neuen Finanzperspektive 2000-2006 zufällt. Da die Verhandlungen über die Agenda 2000 erst im Frühjahr 1999 in die entscheidende Phase eintraten, der Haushalt 1999 aber im Dezember 1998 abgeschlossen werden mußte, war das Parlament darum bemüht, in einem für es wichtigen Aspekt der Agenda 2000 im Rahmen des Haushaltsverfahrens 1999 eine Vorabvereinbarung mit dem Rat zu erreichen. Es ging dabei um die Frage der „Flexibilität“ d.h. die Möglichkeit im Rahmen der neuen „Finanziellen Vorausschau“, in einem noch näher festzulegenden Umfang, im Bedarfsfall die Ausgabenobergrenzen der einzelnen Ausgabenkategorien überschreiten zu können, ohne dafür auf das Verfahren der Revision der „Finanziellen Vorausschau“ zurückgreifen zu müssen. Das Parlament forderte die „Flexibilität“ als Voraussetzung für seine Bereitschaft einer Agenda 2000 zuzustimmen, die nicht nur deutlich unterhalb der Eigenmittelobergrenze von 1,27% des Bruttosozialprodukts (BSP) liegen würde, sondern auch seinen in Artikel 271 EG-Vertrag (EGV) vorgesehenen Spielraum zur Steigerung der nichtobligatorischen Ausgaben einschränken würde.

Das Haushaltsverfahren 1999 stand ferner im Zeichen der Zuspitzung des langjährigen Streits über die Frage der Rechtsgrundlagen. So hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Mai 1998 in der Sache C 106/96 entschieden, daß die von der Kommission im Bereich der Sozialpolitik finanzierten Projekte einer Rechtsgrundlage bedürfen und nicht wie von der Kommission vorgesehen, als

Vorbereitungsmaßnahmen für spätere Programme vorerst ohne Rechtsgrundlagen durchgeführt werden könnten. Vor dem Hintergrund dieser EuGH-Entscheidung sah sich die Kommission gezwungen, alle Ausgaben auf ihre Vereinbarkeit mit dem Urteil zu überprüfen. Zu diesem Zweck blockierte die Kommission im Juni 1998 Ausgaben mit einem Gesamtvolumen von 911 Mio. Euro. Da sich darunter auch eine Reihe politisch sehr sensibler Programme, wie z.B. die Hilfen für Nichtregierungsorganisationen im der Behindertenpolitik oder Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt gegen Kinder und Frauen befanden, erhöhte sich der Druck auf alle Institutionen in dieser seit mehr als 20 Jahren ungeklärten Frage eine Regelung zu finden. In der Tat konnte dann auch am 13. Oktober 1998 eine „Interinstitutionelle Vereinbarung zu den Rechtsgrundlagen und der Ausführung des Haushaltsplans“ unterzeichnet werden. Diese Vereinbarung fand dann auch in den Haushaltsberatungen für den Haushalt 1999 volle Anwendung.

Schließlich bestand während des gesamten Haushaltsverfahrens die Gefahr, daß sich die politischen Turbulenzen, die sich zwischen Parlament und Kommission über die Frage der Entlastung der Kommission für den Haushalt 1996 entwickelt hatten, jederzeit auch im laufenden Haushaltsverfahren entladen könnten. So machte das Parlament der Kommission u.a. den Vorwurf, operative Mittel aus dem Teil B des Haushaltes für die Einstellung zusätzlichen Personals verwendet zu haben, ohne daß das Parlament darüber unterrichtet gewesen sei oder gar seine Zustimmung gegeben habe. Das Parlament sah darin eine Umgehung des Willens der Haushaltsbehörde, die die Mittel für Personal im Teil A des Haushaltsplans anhand eines Stellenplans festlegt. Trotz der Spannungen zwischen Kommission und Parlament war es jedoch möglich auch in dieser Frage eine Lösung zu finden. Dazu wurde im Haushalt 1999 eine neue Erläuterung eingeführt, anhand der es in bestimmten Fällen erlaubt ist, Mittel aus dem Teil B des Haushaltes für technische und administrative Zwecke zu verwenden.

Die Haushaltsberatungen

Angesichts der oben beschriebenen politischen Rahmenbedingungen kann es nicht überraschen, daß das Haushaltsverfahren nur Dank engster politischer Konsultationen zwischen den beteiligten Institutionen erfolgreich abgeschlossen werden konnte. So fanden wiederum deutlich mehr Trilogie statt, als in der „Interinstitutionellen Vereinbarung“ vorgesehen. Hinzu kommt, daß die Beratungen auf der politischen Ebene, von ähnlich zahlreichen Kontakten auf der technischen Ebene begleitet wurden.

Um seiner Forderung nach einer Flexibilitätsklausel Nachdruck zu verleihen, hatte das Parlament in seiner ersten Lesung am 22. Oktober 1998 in den Ausgabenkategorien 2-5 Ausgaben bis zur jeweiligen Obergrenze der „Finanziellen Vorausschau“ beschlossen. Dies wurde mittels der sogenannten „Bridging-Amendments“ erreicht, die in den vier betroffenen Ausgabenkategorien insgesamt Reserven in Höhe von 1,540 Mrd. Euro in Formen von Verpflichtungen und 3,750 Mrd. Euro in Form von Zahlungen vorsahen. Das Parlament hatte zwar dar-

auf hingewiesen, daß es nicht beabsichtigte diese Mittel tatsächlich auszugeben, sondern nur dazu benötigte, seine Startbasis für den Fall zu verbessern, daß keine neue „Interinstitutionelle Vereinbarung“ erzielt werden könnte und somit Art. 272 §9 EGV zur Anwendung kommen würde. Dank der schließlich erzielten Vereinbarung über die Flexibilitätsklausel konnten die „Bridging-Amendments“ in der letzten Lesung des Parlaments zurückgezogen und somit der Weg für eine Einigung über den Haushalt 1999 geebnet werden.

Der Haushaltsplan 1999

Nach der zweiten Lesung im Parlament hat der Präsident des Parlamentes am 17. Dezember 1998 den Haushaltsplan für 1999 endgültig festgestellt. Veranschlagt sind Gesamtmittel in Höhe von 96.929 Mio. Euro für Verpflichtungen und 85.558 Mio. Euro für Zahlungen. Diese Beträge liegen um 6,91% bzw. 2,43% über den Mittelansätzen des Haushaltsplans 1998. Damit verbleibt bis zu den Obergrenzen der „Finanziellen Vorausschau“ wie 1998 ein beträchtlicher Spielraum: 6.455 Mio. Euro bei den Verpflichtungsermächtigungen und 11.105 Mio. Euro bei den Zahlungsermächtigungen. Der Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen entspricht 1,10% des BSP (gegenüber 1,14% im Vorjahr); die Eigenmittel-Obergrenze liegt bei 1,27% des BSP (siehe Tabelle).

Die Mittel für Agrarausgaben belaufen sich auf 40.440 Mio. Euro; dies entspricht dem von der Kommission in ihrem Haushaltsvorentwurf veranschlagten Betrag, allerdings unter Berücksichtigung einer Aktualisierung des Bedarfs mittels eines Berichtigungsschreibens. So wurde eine Mittelaufstockung um 513 Mio. Euro durch gezielte Kürzungen in entsprechender Höhe (bei den landwirtschaftlichen Kulturpflanzen) ausgeglichen. Außerdem wurde beschlossen, eine Linie für die Gewährung von Nahrungsmittelhilfe an Rußland zu schaffen und sie durch Mittelübertragung aus dem Haushalt 1998 mit 400 Mio. Euro auszustatten. Gegenüber der Agrarleitlinie verbleibt ein Spielraum von 4.748 Mio. Euro.

Die für strukturpolitische Maßnahmen veranschlagten Ausgaben sind mit 39.025 Mio. Euro bei den Verpflichtungsermächtigungen und 30.450 Mio. Euro bei den Zahlungsermächtigungen gegenüber dem Haushaltsvorentwurf um 500 Mio. Euro gekürzt worden. Die für die Strukturfonds eingesetzten Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 35.902 Mio. Euro entsprechen den in Edinburgh beschlossenen und nach Maßgabe der Erweiterung angepaßten Mitteln. Für die Initiative PEACE zur Förderung des Friedensprozesses in Nordirland werden 100 Mio. Euro bereitgestellt.

Die für die internen Politikbereiche veranschlagten Gesamtmittel haben sich mit 5.861 Mio. Euro bei den Verpflichtungsermächtigungen und 5.021 Mio. Euro bei den Zahlungsermächtigungen gegenüber dem Haushaltsplan 1998 um 1,68% beziehungsweise 1,53% erhöht. Bis zur Obergrenze der Kategorie III verbleibt somit ein Spielraum von 524 Mio. Euro bei den Verpflichtungsermächtigungen.

Die für die Forschung bewilligten Mittel belaufen sich auf 3.450 Mio. Euro und spiegeln damit die bei dem Vermittlungsverfahren vom 17. November 1998

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Finanzielle Vorschau 1999 und Haushalt 1998/1999

Verpflichtungsermächtigungen:	1998 Haushalt in Mio. Euro	1999 Vorausschau in Mio. Euro	1999 Haushalt in Mio. Euro	Veränderung 1998/99 in %
1. Gemeinsame Agrarpolitik	39.937,0	45.188,0	40.440,0	1,26
<i>Spielraum</i>	<i>3.326,0</i>		<i>4.748,0</i>	
2. Strukturpolitische Maßnahmen davon:	33.461,0	39.025,0	39.025,0	16,63
<i>Strukturfonds</i>	<i>30.482,0</i>	<i>35.902,0</i>	<i>35.902,0</i>	<i>17,78</i>
<i>Kohäsionsfonds</i>	<i>2.871,0</i>	<i>3.118,0</i>	<i>3.118,0</i>	<i>8,60</i>
<i>EWR-Finanzierungsmechanismus</i>	<i>108,0</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>	<i>- 95,37</i>
<i>Spielraum</i>	<i>0,0</i>		<i>0,0</i>	
3. Interne Politikbereiche	5.764,5	6.386,0	5.861,6	1,68
<i>Spielraum</i>	<i>238,5</i>		<i>524,4</i>	
4. Externe Politikbereiche	5.720,8	6.870,0	5.907,8	3,27
<i>Spielraum</i>	<i>480,2</i>		<i>962,2</i>	
5. Verwaltungsausgaben der Organe	4.504,7	4.723,0	4.502,3	- 0,05
<i>Spielraum</i>	<i>36,3</i>		<i>220,7</i>	
6. Reserven	1.176,0	1.192,0	1.192,0	1,36
<i>Währungsreserven</i>	<i>500,0</i>	<i>500,0</i>	<i>500,0</i>	<i>0,00</i>
<i>Reserve für Garantien</i>	<i>338,0</i>	<i>346,0</i>	<i>346,0</i>	<i>2,37</i>
<i>Reserve für humanitäre Hilfe</i>	<i>338,0</i>	<i>346,0</i>	<i>346,0</i>	<i>2,37</i>
7. Ausgleichszahlungen	99,0	0,0		-100,00
Verpflichtungsermächtigungen	90.663,0	103.384,0	96.928,7	6,91
<i>Spielraum</i>	<i>4.081,0</i>		<i>6.455,3</i>	
Zahlungsermächtigungen	83.529,2	96.663,0	85.557,7	2,43
<i>Spielraum</i>	<i>7.051,8</i>		<i>11.105,3</i>	
Gesamtbetrag der Zahlungs- ermächtigungen (in % des BSP)	1,14		1,10	

erzielte politische Einigung über die Beträge des Fünften Rahmenprogramms wider. Zweitgrößter Ausgabenposten der Rubrik sind die transeuropäischen Netze mit 585 Mio. Euro und einem Anstieg um 4,5% gegenüber 1998.

Bei den sonstigen Politikbereichen, insbesondere den großen Mehrjahresprogrammen, liegen die Mittel für SOKRATES, JUGEND FÜR EUROPA und RAPHAEL über den programmierten Beträgen. Im Bereich Kultur und Bildung steht die Schaffung einer neuen Initiative CONNECT im Vordergrund, die mit 15 Mio. Euro bei den Verpflichtungsermächtigungen und 8 Mio. Euro bei den Zahlungsermächtigungen ausgestattet ist. Ziel ist eine stärkere Integration der verschiedenen kulturellen Programme im Hinblick auf ein neues Konzept „Europa des

Wissens“ und die Finanzierung von Pilotprojekten, mit denen die Innovationen in diesem Bereich miteinander verknüpft werden sollen. Im Rahmen des Haushaltsplans 1999 kann auch die Laufzeit der Programme Ariane und Kaleidoskop verlängert werden.

Aufgrund der Anwendung der Vereinbarung über die Rechtsgrundlagen hat die Haushaltsbehörde bei zahlreichen Haushaltslinien ohne Rechtsgrundlage einen „p.m.“ Vermerk eingesetzt, wobei die Mittel allerdings in den Fällen, in denen in absehbarer Zeit mit der Annahme der Rechtsgrundlage zu rechnen ist, in die Reserve eingestellt wurden. Bei den externen Politikbereichen belaufen sich die Mittel auf insgesamt 5.907 Mio. Euro, was einer Erhöhung um 3,27% gegenüber dem Haushaltsplan 1998 entspricht. Unterhalb der Rubrikobergrenze verbleibt somit ein Spielraum von 962 Mio. Euro. An Zahlungsermächtigungen sind in der Rubrik insgesamt 3.952 Mio. Euro veranschlagt.

Wichtigste Priorität für das Haushaltsjahr 1999 ist die Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas im Rahmen der neuen Leitlinien für die Heranführungsstrategie. So werden die Mittel für das PHARE-Programm durch umfangreiche Umschichtungen innerhalb des Rahmenbetrags gegenüber dem Haushaltsplan 1998 um mehr als 28% bei den Verpflichtungsermächtigungen aufgestockt. Dagegen wurden die Vorschläge der Kommission für die Zusammenarbeit mit den Mittelmeerländern und den Neuen Unabhängigen Staaten und der Mongolei nicht befolgt. Auch wurden die in früheren Jahren in die Reserve eingestellten Mittel für die finanzielle Zusammenarbeit mit der Türkei in diesem Jahr gestrichen. Schließlich sollen die für Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Hilfe veranschlagten Mittel die Fortführung der Gemeinschaftsintervention auf dem Vorjahresniveau ermöglichen.

Der Haushaltsplan 1999 ist gegenüber 1998 auch durch drastische Kürzungen bei den Zahlungsermächtigungen gekennzeichnet: -12% für die Zusammenarbeit mit den Drittländern im Mittelmeerraum, -21% für die Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas, -19% für die Zusammenarbeit mit den Neuen Unabhängigen Staaten und der Mongolei, -12% für die Zusammenarbeit mit dem ehemaligen Jugoslawien, -21% für die externen Aspekte bestimmter Gemeinschaftspolitiken. Die für Verwaltungsausgaben bereitgestellten Mittel liegen mit 4.503 Mio. Euro um 0,04% unter dem entsprechenden Betrag des Haushaltsplans 1998. Davon entfallen 1.580 Mio. Euro auf die übrigen Organe (-4,9%) und 2.426 Mio. Euro auf die Kommission (ohne Ruhegehälter), was einen Anstieg um 2,04 % bedeutet, während sich für alle Institutionen der EU die Ausgaben für Ruhegehälter um 6,6% erhöhen.

Mit den von der Haushaltsbehörde vorgenommenen Kürzungen der Mittel für Zahlungen, setzt sich der Trend des Vorjahres fort, Einsparungen vor allem bei den Mitteln für Zahlungen vorzunehmen. Da diese Kürzungen nicht von entsprechenden Kürzungen bei den Mitteln für Verpflichtungen begleitet werden, schiebt die Haushaltsbehörde einen großen Teil des Problems vor sich her, weil diese Zahlungen früher oder später fällig werden. So zeichnet sich Anfang des Jahres 1999 bereits ab, daß in einigen Bereichen die Mittel für Zahlungen zu niedrig ver-

anschlagent sind, um allen Verpflichtungen nachkommen zu können. Es besteht dadurch die Gefahr, daß am Ende des Jahres einige Zahlungen nicht mehr im laufenden Haushaltsjahr abgewickelt werden können und in den Haushalt 2000 geschoben werden müssen.

Ausblick auf das Haushaltsverfahren 2000

Mit der Einigung der Staats- und Regierungschefs auf dem Berliner Gipfel über die Agenda 2000 sind seitens des Rates die haushaltspolitischen Rahmenbedingungen der Agenda 2000 beschlossen worden. Diese sind für die Parlamentarier jedoch nicht annehmbar.

Das EP hat unmittelbar nach dem Berliner Gipfel erklärt, daß es vorzieht, den Haushalt 2000 auf der Grundlage des Art. 272 EGV zu verabschieden, statt auf den es sehr viel stärker einengenden Beschlüssen von Berlin. Die Volksvertreter kritisierten vor allem den zu engen Rahmen der Kategorien III (Binnenmarkt) und V (Personal und Verwaltung) sowie den zu gering bemessenen Betrag für die „Flexibilität“, der vom Europäischen Rat auf 200 Mio. Euro veranschlagt wurde. Es ist daher nicht auszuschließen, daß die Haushaltsberatungen 2000 zunächst ohne eine neue interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens stattfinden müssen und im Extremfall keine neue „Finanzielle Vorausschau 2000-2006“ angenommen ist, wenn im Dezember 1999 der Haushalt 2000 zur Verabschiedung ansteht.

Diese ohnehin schwierige Situation wird durch den Tatbestand erschwert, daß die Kommission Santer zurückgetreten ist und die Einsetzung der neuen Kommission unter dem Präsidenten Romano Prodi voraussichtlich erst nach der Sommerpause erfolgen wird. Hinzu kommt, daß die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1999 einige wichtige personelle Veränderungen im neuen Haushaltsausschuß des Parlamentes mit sich bringen werden. Es wird sich zeigen müssen, ob die Erfahrung und die Autorität der neuen Mannschaften auf der Seite des Parlaments, der Kommission und des Rates, wo die deutsche Präsidentschaft durch die finnische zum 1. Juli 1999 abgelöst wird, ausreichen wird, unter diesen Umständen, den Haushalt 2000 zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Weiterführende Literatur

- Griese, Antonia: Die Finanzierung der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Ausblick, in: *Europarecht* 4 (1998), S. 462-477.
- Heinemann, Friedrich: EU-Finanzreform 1999: eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussionen und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh 1998.
- Matthes, Helmut: Zu den finanziellen Problemen der Entwicklung der Europäischen Union, in: *Berichte / Forschungsinstitut der Internationalen Wissenschaftlichen Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik* 82 (1999), S. 11-31.
- Wagner, Wolfgang: Die Finanzverfassung der Europäischen Union. Entwicklung, Prinzipien und Reformdiskussion, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B1-2 (1999), S. 32-38.