
Haushaltspolitik

WALTER DEFFAA

Das herausragende haushaltsspolitische Ereignis des Jahres 1999 war der Abschluss der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung (IVV) mit der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 (FV) im Anschluss an die Sondertagung des Europäischen Rats in Berlin im März. Das Haushaltsverfahren 2000 stellte eine erste Bewährungsprobe der neuen Vereinbarungen dar.

Die Finanzielle Vorausschau für 2000-2006

Mit der Agenda 2000 wurde aus haushaltspolitischer Sicht ein Paradigmenwechsel erreicht. Während sowohl im Delors-I-Paket wie auch im Delors-II-Paket die EU-Ausgaben in absoluten Beträgen sowie als Anteil des Bruttosozialprodukts (BSP) erheblich zunahmen, wurde zum ersten Mal eine Stabilisierung der Ausgaben für die derzeitigen EU-Mitglieder (EU-15) vereinbart. In den Verhandlungen nach dem Berliner Gipfel gelang es zwar dem Parlament bei den Ausgaben für die Internen Politikbereiche und für die Verwaltung Erhöhungen von 1,5 Mrd. Euro bzw. 1,1 Mrd. Euro durchzusetzen, die ausgabenpolitische Trendwende wurde jedoch bestätigt (vgl. Tabelle der folgenden Seiten): Die neue FV sieht eine Obergrenze (EU-15) für die Verpflichtungsermächtigungen vor, die für 2000 um rund 1,4 Mrd. Euro unter dem Haushalt 1999 liegt.¹ Sie steigt in den Folgejahren zwar noch leicht an, liegt in 2006 jedoch um mehr als 1 Mrd. Euro unter dem Wert von 2000. Im Verhältnis zum BSP sinkt der Anteil der Zahlungsermächtigungen von 1,13% in 2000 auf 0,97% in 2006 und liegt damit erheblich unter der unverändert gebliebenen Eigenmittelobergrenze von 1,27%. Damit wurde ein wichtiges Ziel der Agenda 2000 erreicht: Der für die Erweiterung notwendige finanzielle Spielraum wurde geschaffen, ohne eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenze vornehmen zu müssen.

Die Ausgaben für die EU-15 sehen in der Rubrik 7 (Vorbeitrittshilfen) der FV ab 2000 3,1 Mrd. Euro (zu Preisen des Jahres 1999) jährlich vor für die Vorbeitrittstrategie mit den Instrumenten PHARE (Vorbeitrittshilfen zur Stärkung der Verwaltungskapazität und für Investitionen), SAPARD (Vorbeitrittshilfen in der Landwirtschaft für die Modernisierung der Vermarktungswege und die ländliche Entwicklung) und ISPA (Vorbeitrittshilfen zur Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturprojekten). Ab 2002 stehen darüber hinaus „virtuell“ erhebliche Beträge für eine mögliche Erweiterung um Polen, Tschechien, Estland, Ungarn, Slowenien und Zypern bereit, die nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfen; deren Mobilisierung bedarf einer neuen Entscheidung, wenn über Zeitpunkt

Finanzielle Vorausschau 2000-2006 für EU-15 (Mio. Euro, Preise 1999)

Mittel für Verpflichtungen	1999 (FV)	1999 (Haushalt)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Landwirtschaft	45 188	40 060	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
- GAP-Ausgaben (außer ländliche Entwicklung)		37 441	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
- Ländliche Entwicklung und flankierende Maßnahmen		2 619	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. Strukturpolitische Maßnahmen	39 025	39 001	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
- Strukturfonds	32 731	32 731	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
- Kohäsionsfonds	3 000	3 000	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
- Rebudgetisierte Mittel	3 294	3 270							
3. Interne Politikbereiche	6 386	5 864	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
4. Externe Politikbereiche	5 460	4 672	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	4 723	4 504	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. Reserven	1 192	1 192	900	900	650	400	400	400	400
- Währungsreserve	500	500	500	500	250	0	0	0	0
- Soforthilfereserve	346	346	200	200	200	200	200	200	200
- Reserve für Darlehensgarantien	346	346	200	200	200	200	200	200	200

7. Vorbeitrithilfen			3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
- Landwirtschaft			520	520	520	520	520	520	520
- Strukturpolitische Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt			1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
- PHARE (Bewerberländer)	1 410	1 372	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	103 384	96 665	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660
Mittel für Zahlungen insgesamt	96 663	85 584	89 600	91 110	94 220	94 880	91 910	90 160	89 620
Mittel für Zahlungen (in % des BSP)	1,24%	1,06%	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
Verfügbar für Erweiterung (Mittel für Zahlungen)					4,140	6 710	8 890	11 440	14 220
- Landwirtschaft					1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
- Sonstige Ausgaben					2 540	4 680	6 440	8 510	10 820
Obergrenze der Mittel für Zahlungen	96 663	85 558	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
Obergrenze der Mittel für Zahlungen (in % des BSP)	1,24%	1,10%	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben (in % des BSP)	0,03%	0,17%	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
Eigenmittelobergrenze (in % des BSP)	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

(i) Ausgaben für Ruhegehälter. Die innerhalb der Obergrenze dieser Rubrik berücksichtigten Beträge sind Nettobeträge, d.h. sie enthalten nicht die Beiträge des Personals zur entsprechenden Versorgungsordnung in Höhe des in der FV 2000/2006 geschätzten Beitrags von 1,100 Mio Euro.

und Umfang der Erweiterung Klarheit besteht. Die für die Erweiterung zurückgestellten Mittel (Verpflichtungsermächtigungen) belaufen sich insgesamt auf 58 Mrd. Euro für die Periode 2002-2006; bei der Festsetzung dieser Beträge wurde angenommen, dass die Landwirte der Beitrittsländer keine direkten Einkommensbeihilfen erhalten, die Agrarstrukturmittel jedoch im Gegenzug verstärkt würden; bei den Strukturmitteln wurde die Obergrenze von 4% des Bruttoinlandsprodukts berücksichtigt, welche die Summe der Strukturbeihilfen der EU nach der neuen Strukturfondsverordnung in keinem Mitgliedstaat überschreiten darf. Selbst nach Berücksichtigung der „virtuellen“ Ausgaben für die Erweiterung ab 2002 bleiben die jährlichen Margen für unvorhergesehene Ausgaben (d.h. die Differenz zwischen der Eigenmittelobergrenze und der Summe der in der FV vorgesehenen Obergrenzen) weiterhin beachtlich: 2002 beträgt sie 0,09% des BSP und steigt auf 0,14% in 2005 und 2006 an.

Die gebremste Ausgabendynamik geht mit substanziellen Politikreformen einher:

In der Strukturpolitik werden die durchschnittlichen Förderintensitäten ungefähr auf dem Niveau von 1999 stabilisiert; jedoch laufen die Hilfen für die Regionen, welche die Förderkriterien nicht mehr erfüllen, bis 2005 degressiv aus. Die Förderkulisse wird somit von 50% der EU-Bevölkerung auf 41% verringert, gleichzeitig wird die Anzahl der Förderziele von sieben auf drei und die Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen von 14 auf vier verringert. Mit dieser Konzentration der Förderung, durch eine stärkere Dezentralisierung und verstärkte Effizienzreize, wurde eine grundlegende Reform realisiert. Die Haushaltsmittel für die Strukturpolitik werden 2006 um fast 3 Mrd. Euro unter dem Ansatz von 2000 liegen.

In der Agrarpolitik wurden die 1992 begonnenen Reformen fortgesetzt, jedoch ist der Europäische Rat in Berlin hinter den Ambitionen der Kommission – nicht zuletzt aus finanziellen Gründen – zurückgeblieben. Die Marktordnungsausgaben werden bis 2002 noch zunehmen, um dann langsam bis 2006 zurückzugehen und nur noch um rund 700 Mio. Euro über dem Ansatz für 2000 zu liegen. Da die direkten Einkommensbeihilfen im Rahmen der Reform ein immer größeres Gewicht erhalten und die vom Weltmarktpreis und Dollarkurs abhängigen Ausgaben immer stärker ersetzen, kann die Währungsreserve von derzeit 500 Mio. Euro auf 250 Mio. Euro in 2002 zurückgeführt werden und danach ganz wegfallen.

Auch die Schritte zu mehr Verteilungsgerechtigkeit waren eher zaghaft: Der „Brittenrabatt“ blieb erhalten, wenn auch sichergestellt wurde, dass das Vereinigte Königreich im Zuge der Erweiterung keine „windfall profits“ erzielen wird. Der Abrufsatz für die Mehrwertsteuer wurde gesenkt, die Verwaltungskostenpauschale für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel erhöht und vor allem der Beitrag von Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden an der Finanzierung des „Brittenrabatts“ wurde um drei Viertel verringert. Darüber hinausgehende substanziellere Reformvorschläge wie eine Kofinanzierung der Agrarausgaben konnten nicht durchgesetzt werden. Die Nettozahlersituation Deutschlands hat sich allerdings verbessert – sowohl durch die genannten Maßnahmen auf der Einnahmenseite als auch durch eine erhöhte Rückflussquote aus den Strukturfonds.

Die FV, die für die einzelnen Ausgabenbereiche verbindliche jährliche Ober-

grenzen für die Haushaltsjahre 2000-2006 vorsieht, ist integraler Bestandteil der neuen IIV. Die IIV war im Europäischen Parlament nicht unumstritten und wurde nur mit einfacher Mehrheit angenommen, vor allem weil die FV Ausgabenzuwächse bei den Verpflichtungsermächtigungen vorsieht, die geringer sind als die Zuwachsraten, die sich aus der vollen Anwendung des Art. 272 EGV ergeben. Allerdings hat das Parlament erhebliche Kompetenzzuwächse erreichen können: In Zukunft kann es zusammen mit dem Rat über die Höchstgrenze der Agrarausgaben entscheiden, die bisher mit der vom Rat festgelegten Agrarleitlinien identisch war. Darüber hinaus wurde die Klassifikation der so genannten nicht-obligatorischen Ausgaben, für die das Europäische Parlament in fine zuständig ist, ausgeweitet und die Konzertationsverfahren verstärkt.

Die Finanzierung des Kosovo-Aufbaus als erste große Herausforderung

Als die Agenda 2000 abschließend verhandelt wurde, war die Kosovo-Krise eskaliert und die NATO hatte gerade ihre Luftangriffe auf Serbien begonnen. Dementsprechend konnte die FV noch keine Ausgaben für den Wiederaufbau des Kosovos vorsehen. In einer Erklärung, die beim Abschluss der IIV abgegeben wurde, wurde die Kommission aufgefordert, Vorschläge für die Balkanhilfe, gegebenenfalls mit einem Revisionsvorschlag für die FV, vorzulegen.

Hilfe für den Kosovo war sofort nach dem Ende des Krieges notwendig. Im Rahmen des Haushalts 1999 gelang es, durch erhebliche Umschichtungen (vor allem von Agrar- und Forschungsmitteln), die Mobilisierung der Soforthilfe-Reserve und Nachtragshaushalte, Mittel von insgesamt 535 Mio. Euro für den Kosovo zu mobilisieren. Dies war im Rahmen der noch geltenden FV (Delors-II-Paket) möglich, da der Haushalt 1999 eine unausgenutzte Marge von über 900 Mio. Euro in der Rubrik 4 (Externe Politikbereiche) aufwies.¹ Der Bedarf für 2000 konnte nicht mit den gleichen Haushaltstechniken wie 1999 gedeckt werden. Denn mit der neuen FV waren die noch 1999 vorhandenen Margen verschwunden – sowohl in der Rubrik 1 (Landwirtschaft) als auch in der Rubrik 4 (Externe Politikbereiche), wo die FV 2000 um rund 4 Mrd. Euro in der Rubrik 1 und rund 900 Mio. Euro in der Rubrik 4 unter der Obergrenze von 1999 liegt.

Auf der Grundlage einer gemeinsamen Studie mit der Weltbank bezifferte die Kommission den Bedarf für die EU-finanzierte Wiederaufbauhilfe für den Kosovo für 2000 auf 500 Mio. Euro. Nach Auffassung der Kommission konnten 300 Mio. Euro innerhalb der Obergrenze der Rubrik 4 für 2000 mobilisiert werden (davon 180 Mio. Euro durch Umschichtungen), 30 Mio. Euro konnten aus 1999 übertragen werden, so dass eine Anhebung der Obergrenze um 170 Mio. Euro notwendig würde. Hierfür schlug die Kommission vor, den Plafonds der Rubrik 4 um 110 Mio. Euro zu erhöhen (Kompensation durch Verringerung der Rubrik 1b (Ländliche Entwicklung)) und das in der neuen IIV geschaffene „Flexibilitätsinstrument“ in Höhe von 60 Mio. Euro zu mobilisieren. Mit diesem Instrument können jährlich bis 200 Mio. Euro an Ausgaben finanziert werden, die innerhalb der Obergrenze einer oder mehrerer Rubriken nicht getätigt werden können.

Die Finanzierung der Kosovo-Wiederaufbauhilfe war zwischen den Institutionen stark umstritten. Der Rat lehnte eine Revision der gerade abgeschlossenen FV aus Prinzip ab und war der Auffassung, der zusätzliche Mittelbedarf für den Kosovo könnte vollständig durch Haushaltumschichtungen finanziert werden. Mit dem Europäischen Parlament war er sich darüber einig, dass die Mittelansätze der Kommission überhöht seien. Das Parlament vertrat dagegen eine diametral entgegengesetzte Haltung. Es war gegen die Umschichtungsvorschläge der Kommission und hielt deshalb deren Revisionsvorschlag für unterdimensioniert und zu kurzfristig angelegt. Im Parlament gab es sogar eine starke Strömung angesichts der strikten Weigerung des Rats, einer Revision zuzustimmen, die IVV aufzukündigen und den Haushalt nach den Regeln des Art. 272 EGV aufzustellen; dies hätte dem Parlament bei den Verpflichtungsermächtigungen erheblich mehr Spielraum gegeben und die Zustimmung des Rats zur Erhöhung der Kosovo-Mittel erübrigt.

Die Ergebnisse des Haushaltsverfahrens 2000

Die Auseinandersetzung über die Finanzierung der Kosovo-Hilfen, obwohl von begrenzter finanzieller Tragweite, stellte die übrigen Ansätze des EU-Haushalts etwas in den Schatten. Die Beratungen waren hierzu wenig konfliktbehaftet – sieht man von dem Gesamtvolumen für die Zahlungsermächtigungen ab, deren Bedeutung der Rat erst recht spät in den interinstitutionellen Beratungen hervorgehoben hatte.

Die Ergebnisse des Haushaltsverfahrens (vgl. die nebenstehende Tabelle) lassen sich wie folgt zusammenfassen: Bei weitem die größte Ausgabenrubrik bleibt weiterhin die Landwirtschaft (Rubrik 1). Die Marktordnungsausgaben gehen zwar – durch pauschale Kürzungen des Rats am Kommissionsvorentwurf – leicht zurück (-1,5%), dafür gewinnt aber die neue zweite Komponente der Agrarpolitik, die Ländliche Entwicklung, an Statur (+57%). Insgesamt liegt der Zuwachs des Agrarhaushalts (+2,3%) in den Zahlungsermächtigungen unter dem des Gesamthaushalts (+4,4%). Die Zahlungsermächtigungen steigen in den anderen Bereichen stärker an, da das starke Anwachsen der Verpflichtungsermächtigungen in der Vergangenheit trotz gebrochener Dynamik jetzt zu einer starken „Bugwelle“ an Zahlungen führt. Dies wird bei den Strukturpolitischen Maßnahmen in der Rubrik 2 besonders deutlich: Die Verpflichtungsermächtigungen gehen gegenüber 1999 – wie in Berlin vereinbart, allerdings mit einer vierten vom Europäischen Parlament geforderten Gemeinschaftsinitiative URBAN – um -16,2% zurück,² die Zahlungen wachsen jedoch an (+4,5%). Bei den Internen Politikbereichen (Rubrik 3) weisen die Forschungsförderung, der Ausbildungsbereich, die Austauschprogramme und die Transeuropäischen Netzwerke, wie in den jeweiligen Rechtsgrundlagen vorgesehen, erhebliche Zuwächse auf.

Bei den außenpolitischen Maßnahmen (Rubrik 4) sind die Ansätze für die Fischereiabkommen, davon 125 Mio. Euro für das in Aussicht genommene Abkommen mit Marokko, sowie die Ansätze für Ost-Timor und die Erdbebenopfer in der Türkei besonders erwähnenswert. Nach sehr langwierigen Verhandlungen gelang es, „in letzter Minute“ vor der entscheidenden Abstimmung im Parlament einen

**Haushalt 2000 und 1999
in Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE) in Euro**

RUBRIK	HAUSHALT 1999		HAUSHALT 2000		VERÄNDERUNGEN	
	VE	ZE	VE	ZE	VE in %	ZE in %
1. Landwirtschaft	40 060 050 000	40 060 050 000	40 993 900 000	40 993 900 000	2,3	2,3
- Ausgaben GAP	37 441 000 000	37 441 000 000	36 889 000 000	36 889 000 000	-1,5	-1,5
- Ländliche Entwicklung	2 619 050 000	2 619 050 000	4 104 900 000	4 104 900 000	56,7	56,7
Marge			744 100 000			
2. Strukturpolitische Maßnahmen	39 000 925 000	30 426 355 000	32 678 000 000	31 801 571 244	-16,2	4,5
- Strukturfonds	35 878 225 000	27 544 680 000	30 019 000 000	29 001 571 244	-16,3	5,3
- Kohäsionsfonds	3 117 700 000	2 876 675 000	2 659 000 000	2 800 000 000	-14,7	-2,7
- Finanzmechanismus EWR	5 000 000	5 000 000				-100,0
3. Interne Politikbereiche	5 863 586 000	5 022 756 000	6 027 051 000	5 674 234 000	2,8	13,0
Marge			3 949 000			
4. Externe Politikbereiche	4 672 490 000	3 325 690 000	4 805 070 000	3 611 572 279	2,9	8,6
Marge			21 930 000			
5. Verwaltungsausgaben	4 504 062 603	4 504 062 603	4 703 673 770	4 703 673 770	4,4	4,4
Marge ^{*)}			94 326 230			
6. Reserven	1 192 000 000	1 192 000 000	906 000 000	906 000 000	-24,0	-24,0
7. Vorbeitrithilfen	1 372 350 000	1 053 550 000	3 166 710 000	1 696 000 000	130,8	61,0
Marge			7 290 000			
Insgesamt	96 665 463 603	85 584 463 603	93 280 404 770	89 386 951 293	-3,5	4,4
Marge			871 595 230	2 095 048 707		
Zahlungen in % des BSP		1,06%		1,11%		

*) Differenz zwischen Obergrenze der Finanziellen Vorausschau 2000 und Haushalt 2000. Für Rubrik 4 einschließlich 200 Mio. Euro Flexibilitätsinstrument, für Rubrik 5 einschließlich 160 Mio. Euro für Beiträge an Pensionskasse.

Kompromiss zur Kosovo-Aufbauhilfe zwischen Rat und Parlament zu finden. Im Jahr 2000 sollen 360 Mio. Euro (die Kommission hatte 500 Mio. vorgeschlagen) zur Verfügung stehen: 240 Mio. sind im Haushalt eingestellt, 30 Mio. werden aus 1999 übertragen, 50 Mio. werden an Humanitärer Hilfe zur Verfügung gestellt und 40 Mio. Euro sollen durch Umschichtungen, d.h. Mittelübertragungen, aufgebracht werden. Zur Finanzierung wird das Flexibilitätsinstrument bis zum Höchstbetrag von 200 Mio. Euro mobilisiert, die FV wird nicht revidiert. Mit diesem Kompromiss wurde die Kosovo-Finanzierung zumindest vorübergehend gesichert, auch wenn die 2000 zur Verfügung stehenden Mittel geringer als von der Kommission vorgesehen sind. Eine mittelfristige Lösung, wie sie vor allem das Parlament gefordert hat, steht weiterhin aus. Am 3. Mai 2000 hat die Kommission einen Vorschlag für ein umfassendes mehrjähriges Balkan-Aufbau-Programm gemacht und für den Zeitraum 2000-2006 einen Mittelbedarf von maximal 5,5 Mrd. Euro ermittelt. Zur Finanzierung wird neben erheblichen Umschichtungen auch eine Revision der FV vorgeschlagen: Die Obergrenze der Rubrik 4 soll haushaltsneutral jährlich um 300 Mio. Euro angehoben werden, wobei für 2001 und 2002 bereits eine konkrete Gegenfinanzierung aus der Rubrik 1a (Landwirtschaft) vorgeschlagen wird. Die ersten sehr gegensätzlichen Reaktionen von Rat und Parlament machen deutlich, dass diese Problematik auch das Haushaltsverfahren 2001 prägen wird.

Eine weitere Neuerung im Haushalt 2000 wird auf das Haushaltsverfahren 2001 ausstrahlen: Zum ersten Mal hat die Haushaltsbehörde die Mittel für jedes Programm in jeweils eine operationelle und eine administrative Haushaltslinie aufgeteilt. Mit dieser Änderung der Haushaltssystematik wird ein Schritt zu einer neuen Systematik der Haushaltsaufstellung gemacht, die im Haushalt 2001 erstmals systematisch vorgestellt werden soll: Activity Based Budgeting (ABB), d.h. unter anderem auch die transparente Erfassung und Budgetierung der Gesamtkosten (administrativer und operationeller Natur) für jede Aktivität oder jeden Politikbereich, die von der Kommission wahrgenommen werden. ABB ist Teil eines umfassenden haushaltspolitischen Reformkonzepts der Kommission, das auch ein wichtiges Element in der haushaltspolitischen Diskussion im Jahr 2000 sein wird.

Anmerkungen

- 1 Guth, Eckart: Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, S. 173-178.
- 2 Hierbei ist bereits berücksichtigt, dass die Ansätze für die Strukturpolitik im Haushalt 1999 3,3 Mrd. Euro enthielten, die ursprüng-

lich nicht geplant waren, aber zusätzlich angesetzt wurden, um die in den Vorjahren nicht ausgenutzten Mittel auszugleichen. Ohne Berücksichtigung dieser Korrektur liegt die Obergrenze für 2000 um 4,6 Mrd. Euro unter dem Haushalt 1999.

Weiterführende Literatur

Bache, J.-P.: Agenda 2000: Les enjeux et les résultats de la négociation sur le cadre financier pour la période 2000-2006.

Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 429/1999 S. 372-379.