

Haushaltspolitik

Stefan Lehner

Die europäische Haushaltspolitik des Zeitraums 2004/2005 ermöglichte den reibungslosen Einstieg in die Förderung der neuen Mitgliedstaaten und die Fortsetzung der Gemeinschaftspolitiken im Rahmen der „Agenda 2000“. Sie leistete damit einen konkreten Beitrag zur Integration der erweiterten Union. Allerdings hinterließen die wachsenden fiskalpolitischen Schwierigkeiten wichtiger Mitgliedstaaten auch ihre Spuren in der europäischen Haushaltspolitik. So bestätigte das Haushaltsverfahren für das Jahr 2005 eine sich schon 2004 abzeichnende Tendenz beim Rat, bei den Zahlungsmitteln Pauschalkürzungen vorzunehmen, auch unter Inkaufnahme eines Nachtragshaushaltes. Die Verhandlungen über eine neue Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 wurden von einer „1,0 %“ Globalvorgabe durch sechs Mitgliedstaaten dominiert. Obwohl der Kompromissvorschlag der luxemburgischen Präsidentschaft im Juni 2006 dieser Vorgabe weitgehend entgegen kam, scheiterte eine Einigung vor allem an der Frage des Britischen Beitragsrabattes.

Haushaltsverfahren 2005

Der Gesamthaushaltsplan für die Europäische Union für 2005 veranschlagt zum ersten Mal die Gesamtausgaben für 25 Mitgliedstaaten für ein volles Jahr. In Verpflichtungsermächtigungen umfasst er 116,554 Mrd. Euro, was einem Anstieg von 6,2 % gegenüber dem Haushalt 2004 entspricht. An Zahlungsermächtigungen stehen 106,3 Mrd. Euro zu Verfügung (+4,4 %). Die Zahlungsermächtigungen machen 1,004 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der 25 Mitgliedstaaten aus. Der bis zu den jeweiligen Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau verbleibende Spielraum beziffert sich auf 3,04 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen und auf 7,935 Mrd. Euro bei den Zahlungen.

Auffällig ist der Anstieg der Mittel für den Ausgabenbereich Landwirtschaft auf 49,676 Mrd. Euro (+ 10,2 % gegenüber 2004) in Verpflichtungsermächtigungen und 49,115 Mrd. Euro (+ 11,6 %) in Zahlungsermächtigungen. Dieser Anstieg wurde erforderlich zur Finanzierung der ersten Stufe beim Aufbau der Direktzahlungen für die neuen Mitgliedstaaten, der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (vor allem im Milchsektor, aber auch beim Ackerbau und Reis) und dem erwarteten Kostenanstieg bei den Marktstützungsmaßnahmen auf Grund der überdurchschnittlich guten Ernteergebnisse des Jahres 2004. In Verpflichtungsermächtigungen erfordert diese größte Ausgabenkategorie 42,6 % der Haushaltsmittel für 2005.

Im Bereich der Strukturpolitischen Maßnahmen wurden 2005 Verpflichtungsermächtigungen von 42,423 Mrd. Euro bereitgestellt (+ 3,4 %), exakt im Umfang der „Agenda 2000“ und der Erweiterungsverträge. Zusätzlich wurde durch die Anspruchsnahme der Flexibilitätsreserve in Höhe von 45 Mio. Euro, ergänzt durch Umschichtungen von 5 Mio. Euro, das PEACE II Programm zu Gunsten Nordirlands und der angrenzenden Regionen verlängert. Die Strukturmaßnahmen erfordern 36,4 % des EU Haushaltes für 2005. Die Zahlungsermächtigungen von 32,396 Mrd. Euro liegen dagegen um 6,2 % unter dem Ansatz des Vorjahres.

Dies ist das Ergebnis von Pauschalkürzungen des Rates sowohl am Budgetansatz für die Landwirtschaft (-775 Mio. Euro im Vergleich zum Haushaltsvorentwurf der Kommission) als auch bei den Zahlungsermächtigungen für die Strukturfonds (- 3 Mrd. Euro). Im Bereich der obligatorischen Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik folgte der Rat dabei erstmals nicht den detaillierten Bedarfsschätzungen im Berichtungsschreiben der Kommission. Für die Strukturfonds wurde eine zügige Genehmigung eines Nachtrags Haushaltes zugesagt, sollten die Mittelansätze nicht ausreichen. Dies muss vor dem Hintergrund der Bemühungen einiger Mitgliedstaaten gesehen werden, den europäischen Haushalt im Vorfeld der Entscheidung über die nächste Finanzielle Vorausschau auf 1,0 % des BNE der Union zu begrenzen.

Weniger umstritten waren die Haushaltsansätze für die übrigen Ausgabenbereiche. Die zentralen Prioritäten für die Internen Politikbereiche sind die Umsetzung der Strategie von Lissabon (Forschung, Transeuropäische Netze, Bildung) und die Verwirklichung eines Europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes. Die Budgetansätze im Einzelnen entsprechen den Vorgaben der im Rahmen der „Agenda 2000“ beschlossenen Mehrjahresprogramme. Insgesamt enthält der Haushalt 2005 in dieser Rubrik Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 9,052 Mrd. Euro (+4 % gegenüber 2004) und Zahlungsermächtigungen von 7,923 Mrd. Euro (+5,5 %). Für die Finanzierung der wachsenden Zahl von dezentralen Einrichtungen werden 40 Mio. Euro durch das Flexibilitätsinstrument aufgebracht. Der Anteil am Gesamthaushalt ist 7,8 %.

Interne Ausgaben sind auch die Ausgleichszahlungen, d.h. temporäre Budgetzuschüsse an die neuen Mitgliedstaaten, in Höhe von 1,305 Mrd. Euro (1,1 % des Haushaltes).

Für die Externen Politikbereiche wurden Verpflichtungsermächtigungen im Umfang von 5,219 Mrd. Euro (+0,8 %) und Zahlungen von 5,476 Mrd. Euro (+11 %) angesetzt. Prioritär ist die Finanzhilfe für den Irak von 200 Mio. Euro, wofür das Flexibilitätsinstrument in Höhe von 100 Mio. Euro in Anspruch genommen wird. Die Mittelansätze für die Bekämpfung von armutsbedingten Krankheiten und Drogensucht, sowie für regionale Programme, insbesondere zugunsten Lateinamerikas und Asiens, wurden mit +2 % überdurchschnittlich aufgestockt. Die Finanzierungsmittel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik GASP beziffern sich auf 62,2 Mio. Euro. Diese Rubrik macht 4,5 % des Haushaltes aus.

In der Rubrik Heranführungsstrategie unterstützen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 2,081 Mrd. Euro (+20,1 % gegenüber 2004) Rumänien und Bulgarien (1,552 Mrd. Euro), die Türkei (286 Mio. Euro), sowie Kroatien (105 Mio. Euro). Außerdem stehen in dieser Rubrik 150 Mio. Euro für die wirtschaftliche Entwicklung Nordzyperns zur Verfügung, wofür die entsprechende Rechtsgrundlage aber noch zu beschließen ist. Diese Rubrik erfordert weitere 1,8 % des Haushaltes. Der Betrag für die Zahlungsermächtigungen ist erheblich größer (3,287 Mrd. Euro), da die neuen Mitgliedstaaten noch über einige Jahre ihre ehemaligen Heranführungsprogramme abwickeln werden.

Schließlich die Verwaltungsausgaben, die konstant 5,4 % des Gesamthaushaltes erfordern: 2005 stehen dafür 6,351 Mrd. Euro zur Verfügung. Dies entspricht einer Aufstockung um 3,7 %, die einerseits die steigenden Versorgungsbezüge, andererseits die Kosten für etwa 1250 neu bewilligte Planstellen abdeckt, davon 700 für die Kommission. Damit hat die Kommission seit 2003 Mittel für 1980 zusätzliche Mitarbeiter erhalten, d.h. sie hat etwa die Hälfte der bis 2008 angelegten Mehrjahresstrategie verwirklichen können, der

europäischen Verwaltung eine Personalausstattung zu geben, die den Anforderungen der erweiterten Union entspricht.

Finanziert wird der Haushalt 2005 nur noch zu 11,6 % durch die traditionellen Eigenmittel (Zölle, Agrarzölle und Zuckerabgaben), zu 14,4 % aus MwSt.-Eigenmitteln, aber zu 73 % aus Eigenmitteln auf der Basis der Bruttonationaleinkommen (BNE). Sonstige Einnahmen, einschließlich des Vorjahresüberschusses, erbringen 1,0 % der erforderlichen Mittel.

Haushaltsausführung 2004

Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Jahr 2004 war von der Haushaltsbehörde zunächst für fünfzehn Mitgliedstaaten beschlossen worden, um dann mit Hilfe eines Nachtragshaushaltes die Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten ab 1. Mai 2004 budgetär zu vollziehen.¹ Mit diesem originären Verfahren wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Europäische Union erstmals während eines Haushaltsjahres erweitert wurde. Seit dem 1. Mai 2004 sind die neuen Mitgliedstaaten uneingeschränkt beitragspflichtig, während ihre Rückflüsse zu einem erheblichen Teil von der tatsächlichen Programmabwicklung abhängen. So leisteten die neuen Mitgliedstaaten nach vorläufigen Schätzungen im Jahr 2004 Beiträge an den EU Haushalt in Höhe von 3,158 Mrd. Euro und erhielten Zahlungen von 5,98 Mrd. Euro, woraus sich ein Nettosaldo von 2,882 Mrd. Euro ergab.²

Was die Haushaltsausführung 2004 insgesamt angeht, so wurden von den verfügbaren Mitteln in Höhe von 111 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen 109 Mrd. Euro gebunden, was einer Verwendungsrate von 98 % entspricht (2003 99 %). Für Zahlungen wurden 100 Mrd. Euro in Anspruch genommen, d.h. 95 % der bereitgestellten 105 Mrd. Euro (2003: 92 %).

Insbesondere im Bereich der Strukturfonds war die Ausführung der Zahlungsermächtigungen so hoch, dass erhebliche zusätzliche Mittel während des Haushaltsjahres bereitgestellt werden mussten. So wurden mit der Verabschiedung des Berichtigungshaushaltsplans 10/2004 die Zahlungsermächtigungen um 3,7 Mrd. Euro aufgestockt (+12,0 % gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan). Die Aufstockung konnte durch die Übertragung verfügbarer Mittel aus dem Landwirtschaftsbudget (1,7 Mrd. Euro) und die Budgetierung höherer Einnahmen von 1,5 Mrd. Euro weitgehend gedeckt werden, erforderte aber dennoch neue Ressourcen von den Mitgliedstaaten von 500 Mio. Euro.

Finanzielle Vorausschau 2007-2013: Europa auf Sparflamme

Im Mittelpunkt der europäischen Haushaltspolitik 2004/2005 standen die Verhandlungen um eine neue Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 – 2013.

Die Kommission hat dazu im Februar und im Juli 2004 Vorschläge für die Ausgabenseite wie für die Finanzierung gemacht,³ sowie den Entwurf einer neuen Inter-Institutionellen Vereinbarung vorgelegt. Parallel dazu unterbreitete sie im Juli und September 2004 sowie im April 2005 die Legislativvorschläge für die neuen Mehrjahresprogramme. Obwohl die Vorschläge der Kommission eine kräftige Umstrukturierung der

1 Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld / Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004.

2 Zu einer umfassenden Darstellung der EU Erweiterung und der Konsequenzen für den EU Haushalt siehe: Europäische Union: Finanzbericht 2004, Luxemburg 2005.

3 Für eine detaillierte Darstellung siehe Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld / Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Bonn 2004.

Ausgaben zu Gunsten der „Lissabon Initiativen“, des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes, sowie der externen Aufgaben der Union enthalten, konzentrierte sich die öffentliche Diskussion vor allem auf das Gesamtvolumen (1,24 % des BNE in Verpflichtungsermächtigungen, 1,14 % in Zahlungsermächtigungen unter Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und des Solidaritätsfonds (EUSF); 1,21 % bzw. 1,12 % ohne), sowie die vorgeschlagene Umwandlung des britischen Beitragsrabattes in einen Allgemeinen Korrekturmechanismus.

Das Europäische Parlament hat am 8. Juni 2005 in einer Resolution seine Position detailliert festgelegt. Das Parlament ist für eine Finanzielle Vorausschau ein unentbehrlicher Partner, da diese nicht im EU Vertrag verankert ist und nur über eine Inter-Institutionelle Vereinbarung Bindungswirkung für das jährliche Haushaltsverfahren entfalten kann. Die Parlamentsresolution unterstützt weitgehend die Vorschläge der Kommission. So hält das Parlament einen Finanzrahmen von 1,18 % BNE in Verpflichtungen und 1,07 % BNE in Zahlungen für angemessen (ohne EEF und EUSF, und ohne zusätzlich bereitzustellende Flexibilitätselemente). Inhaltlich setzt das Parlament Prioritäten bei der Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht und bei den externen Programmen, zu Lasten der „Lissabon“-Ausgaben und der Gemeinsamen Agrarpolitik. Das Parlament verweist für Erfordernisse über die Ausgabengrenze von 2002 hinaus auf die Möglichkeit einer obligatorischen nationalen Kofinanzierung von Agrarausgaben. Weitreichend ist schließlich ein Vorstoß zu einer „Interparlamentarischen Konferenz“ mit den Parlamenten der Mitgliedstaaten zur Revision des Eigenmittelsystems der Union einschließlich des Korrekturmechanismus, mit dem Ziel eines unabhängigen Finanzierungssystems vor dem Jahr 2013.

Beim Rat haben zunächst die irische und die niederländische Präsidentschaft eine intensive Prüfung der Kommissionsvorschläge organisiert; die Kommission hat dazu mehr als hundert zusätzliche Erläuterungen ihrer Vorschläge zur Verfügung gestellt. Während dieser Beratungen haben sechs Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, ihr Beharren auf einer Obergrenze von 1,0 % des BNE noch akzentuiert, indem sie dies als Maximalvolumen von 815 Mrd. Euro in Verpflichtungsermächtigungen konkretisierten. Andererseits formte sich eine Gruppe von 17 Mitgliedstaaten, die als „Freunde der Kohäsion“ die Vorschläge der Kommission vor allem im Bereich der Strukturpolitiken akzeptierten. Der Vorschlag eines Allgemeinen Korrekturmechanismus fand nur wenig Unterstützung; die meisten Mitgliedstaaten plädierten für die Abschaffung jeglicher Rabatte, allerdings ohne aufzuzeigen, wie die dazu erforderliche Einstimmigkeit erreicht werden könnte. Auch hinsichtlich eines eventuellen neuen Eigenmittels zeichnete sich schnell ab, dass allenfalls die Einsetzung einer hochrangigen Arbeitsgruppe beschlossen werden könnte. Auffällig an dem insgesamt vierzehnmonatigen Beratungsprozess im Rat war, dass sehr wenig an inhaltlicher Diskussion stattfand. Insbesondere haben sich die „1,0 %-Mitgliedstaaten“ außer ihrem Festhalten an der Agrarobergrenze von 2002 auf keinen Alternativvorschlag verständigen können.

Es fiel daher der luxemburgischen Ratspräsidentschaft zu, vor allem in bilateralen Konsultationen einen möglicherweise einigungsfähigen Vorschlag zu erarbeiten. Dieses Vorhaben wurde noch erschwert durch die negativen Ergebnisse der Verfassungsreferenden in Frankreich und in den Niederlanden, sowie durch die unerwartete Möglichkeit nationaler Neuwahlen in Deutschland im September.

Der Vorschlag der Präsidentschaft sah in seiner letzten Fassung vom 17. Juni 2005 schließlich ein Gesamtvolumen von 871,514 Mrd. Euro in Verpflichtungsermächtigungen

Tabelle 1: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2005 nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau

Rubrik	Haushaltsplan 2004	Finanzielle Vorausschau 2005	Haushaltsplan 2005	Veränderung 2004/2005	
	in Euro	in Euro	in Euro	%	in Euro
Mittel für Verpflichtungen					
1. Landwirtschaft	45 081 285 000	51 439 000 000	49 676 450 000	10,2	4 595 165 000
- Ausgaben GAP (ausgenommen ländliche Entwicklung)	38 545 285 000	44 598 000 000	42 835 450 000	11,1	4 290 165 000
- Ländliche Entwicklung	6 536 000 000	6 841 000 000	6 841 000 000	4,7	305 000 000
<i>Spielraum</i>	<i>4 223 715 000</i>		<i>1 762 550 000</i>		
2. Strukturpolitische Maßnahmen	41 030 673 000	42 441 000 000	42 423 497 444	3,4	1 392 824 444
- Strukturfonds	35 348 673 000	37 247 000 000	37 291 564 455	5,5	1 942 891 455
- Kohäsionsfonds	5 682 000 000	5 194 000 000	5 131 932 989	-9,7	- 550 067 011
<i>Spielraum</i>	<i>4 327 000</i>		<i>17 502 556</i>		
3. Interne Politikbereiche	8 704 761 754	9 012 000 000	9 052 000 000	4,0	347 238 246
<i>Spielraum</i>	<i>17 238 246</i>		<i>- 40 000 000</i>		
4. Externe Politikbereiche	5 176 551 000	5 119 000 000	5 219 000 000	0,8	42 449 000
<i>Spielraum</i>	<i>- 94 551 000</i>		<i>- 100 000 000</i>		
5. Verwaltungsausgaben	6 121 983 823	6 360 000 000	6 351 199 258	3,7	229 215 435
<i>Spielraum</i>	<i>35 016 177</i>		<i>8 800 742</i>		
6. Reserven	442 000 000	446 000 000	446 000 000	0,9	4 000 000
- Reserve für Darlehensgarantien	221 000 000	223 000 000	223 000 000	0,9	2 000 000
- Soforthilfereserve	221 000 000	223 000 000	223 000 000	0,9	2 000 000
7. Heranführungshilfe	1 733 261 220	3 472 000 000	2 081 000 000	20,1	347 738 780
- Landwirtschaft SAPARD	226 700 000		250 300 000	10,4	23 600 000
- Strukturpolitische Instrumente ISPA	453 300 000		525 700 000	16,0	72 400 000
- PHARE	809 700 000		898 800 000	11,0	89 100 000
- Türkei	242 600 000		286 200 000	18,0	43 600 000
- Türkische Gemeinschaft Zyperns			120 000 000		120 000 000
- Solidaritätsfonds	961 220		p.m.		
<i>Spielraum</i>	<i>1 721 738 780</i>		<i>1 391 000 000</i>		
8. Ausgleichszahlungen	1 409 545 056	1 305 000 000	1 304 988 996	-7,4	- 104 556 060
<i>Spielraum</i>	<i>454 944</i>		<i>11 004</i>		
Mittel für Verpflichtungen insges.	109 700 060 853	119 594 000 000	116 554 135 698	6,2	6 854 074 845
<i>Spielraum</i>	<i>5 907 939 147</i>		<i>3 039 864 302</i>		
Mittel für Zahlungen insges.	101 806 602 380	114 235 000 000	106 300 000 000	4,4	4 493 397 620
<i>Spielraum</i>	<i>9 747 397 620</i>		<i>7 935 000 000</i>		
Zahlungen in % BNE	1,01 %	1,08 %	1,00 %		

Tabelle 2: Gesamthaushaltsplan 2005 nach Politikbereichen (Mittel für Verpflichtungsermächtigungen in Mio. Euro)

Politikbereich	2003 EU-15	2004 EU-25	2005 EU-25	2005 EU-25 Human- ressourcen (1)
Wirtschaft und Finanzen	456.45	476.37	454.91	549
Unternehmen	294.65	308.72	339.98	1028
Wettbewerb	76.14	84.69	89.96	866
Beschäftigung und Soziales	9380.16	10847.09	11589.04	918
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	48408.06	48762.13	53725.73	1283
Energie und Verkehr	1030.49	1359.42	1416.77	1206
Umwelt	302.49	338.57	325.65	697
Forschung	2712.45	3217.14	3356.92	1798
Informationsgesellschaft	1004.03	1191.07	1274.34	1107
Direkte Forschung	269.18	305.64	366.43	2334
Fischerei	925.18	986.57	1053.18	348
Binnenmarkt	65.45	69.89	73.38	594
Regionalpolitik	21988.77	26808.83	27104.82	695
Steuern und Zollunion	94.68	108.07	120.53	581
Bildung und Kultur	834.36	998.46	1049.84	771
Presse und Kommunikation	147.21	173.07	185.21	896
Gesundheit und Verbraucherschutz	381.43	472.81	515.79	970
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	146.73	535.04	588.22	444
Außenbeziehungen	3317.43	3670.52	3682.15	2396
Handel	69.57	75.38	76.85	575
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP Staaten	1153.63	1203.07	1235.68	1434
Erweiterung	1972.27	1321.82	1473.96	280
Humanitäre Hilfe	458.28	507.78	513.41	175
Betrugsbekämpfung	45.47	54.95	61.90	415
Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission	183.68	201.78	207.32	1664
Verwaltung	615.88	672.50	650.51	3985
Haushalt	66.20	1477.88	1385.46	666
Audit	9.22	9.65	10.31	98
Statistik	118.66	128.74	132.39	786
Versorgungsbezüge (aller Organe)	741.12	836.68	914.97	Kommission insgesamt
Reserven	222.05	221.0	223.0	
Übrige Organe (ohne Versorgungsbezüge)	1870.60	2274.73	2355.54	
Gesamt	99812.38	109700.06	116554.14	29559

(1) Statuspersonal und Aushilfspersonal, in Planstellen und Mannjahren.

(1,055 % des BNE der EU27) und 827,515 Mrd. Euro in Zahlungsermächtigungen (1,0 % des BNE) vor. Der Vorschlag kam damit den Vorstellungen der „1,0 %-Mitgliedstaaten“ weit entgegen. So würde die europäische „Staatsquote“, d.h. die Beanspruchung von Ressourcen durch den europäischen Haushalt, von maximal 1,09 % des BNE für die EU-25 im Jahre 2006 auf maximal 0,96 % BNE für die EU27 im Jahr 2013 absinken. Zum Vergleich: Noch 1993 hatte sie 1,2 % BSP betragen.

Die von der Kommission vorgeschlagene neue Struktur der Finanzvorausschau wurde weitgehend akzeptiert, mit Ausnahme der Verwaltungsausgaben, die erneut unter einer Gesamobergrenze zusammengefasst wurden. Im Einzelnen wurden in allen Kategorien die Ansätze der Kommission gekürzt, am wenigsten im Bereich der Agrarausgaben (-5,3 %), moderat bei der Kohäsionsförderung (-8,0 %), am stärksten bei den „Lissabon“-Ausgaben der Rubrik 1a (-40,5 %).

Auf der Finanzierungsseite konzentrierte sich die Diskussion auf mögliche Korrekturen am Haushaltskorrekturmechanismus zu Gunsten des Vereinigten Königreiches. Der Versuch eines Einfrierens auf einem Durchschnittsniveaus der letzten Jahre wurde dabei in der letzten Fassung aufgegeben zu Gunsten einer Korrektur um einen Teil der Erweiterungsausgaben, um wenigstens sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten ihren fairen Anteil daran übernehmen. Außerdem wurden Ad-hoc-Entlastungen für Deutschland, die Niederlande und Schweden eingebaut. Schließlich wurde die Kommission aufgefordert, bis zum Jahr 2010 einen Bericht über eine generelle Überarbeitung des Eigenmittelsystems vorzulegen, einschließlich der Möglichkeit der Schaffung neuer, autonomer Eigenmittel. Dieser Bericht hätte auch der Umsetzung der Agrarreform von 2003 Rechnung tragen sollen.

Trotz intensiver Bemühungen war auf dieser Grundlage die erforderliche Einstimmigkeit des Europäischen Rates vom 16./17. Juni 2005 nicht herstellbar. Insbesondere die in letzter Minute formulierte Vorbedingung einer umfassenden Absenkung der Agrarausgaben als Voraussetzung für jegliche Einschränkung bei der britischen Haushaltskorrektur konnte unmittelbar keine Lösung finden.

Mit dem Scheitern des ersten Anlaufs zu einer neuen Finanziellen Vorausschau tritt die Haushaltspolitik der Union in eine Phase wachsender Unsicherheit ein. Anfang Juli hat die britische Ratspräsidentschaft noch nicht zu erkennen gegeben, mit welchen inhaltlichen Initiativen sie die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Neuanlauf schaffen möchte. Die Beratung der Rechtsgrundlagen durch Rat und Parlament geht weiter – unter Ausklammerung der finanziellen Aspekte, um den Zeitverlust beim Start der neuen Programme noch in Grenzen zu halten.

Sollte auch bis März 2006 keine politische Einigung im Rat erreicht sein, müsste die Kommission spätestens dann einen Haushaltsvorentwurf für das Jahr 2007 vorlegen. Dieser Vorentwurf wäre eng begrenzt, sofern die Obergrenzen der „Agenda 2000“ auf der Grundlage von Art. 26 der Inter-Institutionellen Vereinbarung vom Mai 1999 fortzuschreiben wären. Mehr Budgetspielraum ergäbe sich, wenn in dieser Situation ein Teil der Haushaltsbehörde, wohl das Europäische Parlament, die Inter-Institutionelle Vereinbarung aufkündigen würde. Der Haushalt 2007 könnte dann erstmals seit 1988 ohne den Rahmen einer Finanziellen Vorausschau beschlossen werden. Zur Anwendung kämen die Regeln des Art. 272 EGV, die eine Anhebung der nicht-obligatorischen Ausgaben um den so genannten „Höchstsatz“ erlauben.

Die genaue Anwendung der Regeln des Vertrages war in der Vergangenheit häufig Gegenstand von Konflikten zwischen beiden Teilen der Haushaltsbehörde. Sollte bis zum

1. Januar 2007 kein Haushalt beschlossen sein, könnte die Kommission lediglich monatliche Ausgaben in Höhe eines Zwölftels des Haushaltes von 2006 tätigen (Art. 273 EGV und Art. 13 der Haushaltsordnung der Europäischen Gemeinschaften).

Neben der Schwierigkeit der Haushaltsaufstellung ist zu beachten, dass gemäß Art. 49 der Haushaltsordnung Haushaltsmittel mit wenigen Ausnahmen nur verwendet werden können, wenn zuvor ein Basisrechtsakt erlassen worden ist. Für 40 % des EU-Haushaltes (z.B. für die Strukturpolitiken, Forschung, Transeuropäische Netze, die Programme der internationalen Zusammenarbeit) enden die Rechtsgrundlagen im Jahr 2006. Eine Verabschiedung neuer Rechtsgrundlagen ohne vorherige Einigung über die Finanzielle Vorausschau scheint aber ebenso problematisch wie eine „Ad-hoc“-Verlängerung der bestehenden Programme, zumal diese den Erwartungen der neuen Mitgliedstaaten auf eine spürbare Ausweitung ihrer Strukturförderung nicht Rechnung tragen würde.

Aus der Analyse der möglichen Verfahrensalternativen ergibt sich daher, dass eine anhaltende Nichteinigung über die neue Finanzielle Vorausschau die Haushaltspolitik der Union und viele von Haushaltsmitteln abhängige EU-Politiken in erhebliche Schwierigkeiten bringen würde.

Finanzmanagement und Rechnungsführung

Die von der Santer-Kommission Mitte der neunziger Jahre initiierte, umfassende Modernisierung des Finanzmanagements der Europäischen Union erreichte 2004/2005 einen gewissen Abschluss. Die am 1. Januar 2003 in Kraft getretene neue Haushaltsordnung und ihre Durchführungsbestimmungen sind vollständig umgesetzt.

Als letzter Baustein wurde am 1. Januar 2005 ein neues Rechnungsführungssystem der Kommission eingeführt, womit die Europäische Union als einer der ersten öffentlichen Haushalte Europas den Übergang von der Jährlichkeitsrechnung zur Periodenrechnung vollzog. Im Laufe des Jahres 2005 wird auch der Europäische Entwicklungsfonds integriert werden. Für die Zeit ab 2007 ist eine begrenzte Überarbeitung der Haushaltsordnung im Gange, um bei Beibehaltung des erreichten Schutzes der finanziellen Interessen der Union wo immer möglich die bürokratischen Anforderungen zu verringern.

Weiterführende Literatur

Iain Begg: Funding the European Union. Making sense of the EU budget, The Federal Trust, London 2005.

Friedrich Heinemann: EU-Finanzplanung 2007-2013, Reihe „Europa Vordenken“, Bertelsmann Stiftung, Juni 2005.

House of Lords Select Committee on the European Union: The Future Financing of the European Union, London 2005.

Marc Laffineur / Serge Vinçon: Rapport au Premier Ministre sur les futures perspectives financiers 2007 – 2013, La Documentation française, 2004.

Jacques Le Cacheux: European Budget – The poisonous budget rebate debate, Notre Europe, Studies and Research Nr. 41, 2005.

Maxime Lefebvre, u.a.: Quel budget européen à l'horizon 2013 ?, Ifri, Paris 2004.

André Sapir, u.a.: An Agenda for a Growing Europe, Oxford University Press, 2004.