

Haushaltspolitik

Stefan Lehner

Wesentliches Ereignis der europäischen Haushaltspolitik war am 17. Mai 2006 die Unterzeichnung einer neuen Inter-Institutionellen Vereinbarung, mit der ein Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 für eine Union mit 27 Mitgliedstaaten etabliert werden konnte. Eine Voraussetzung dafür war die Einigung des Europäischen Rates am 19. Dezember 2005. Der Haushalt des Jahres 2006 schließt die Agenda 2000 ab: er setzt insbesondere den Einstieg in die Förderung der neuen Mitgliedstaaten fort, aber erhöht auch die Mittel für die Wettbewerbsfähigkeit und für die externen Aktivitäten der Union. Ein aktives Management ermöglichte beim Haushalt 2005 trotz knapp bemessener Zahlungsermächtigungen die Abdeckung aller Finanzierungserfordernisse.

Haushaltsverfahren 2006

Der Gesamthaushaltsplan für die Europäische Union für 2006 (siehe Tabellen 1 und 2) veranschlagt wie 2005 die Gesamtausgaben für 25 Mitgliedstaaten für ein volles Jahr. Er ist der letzte Haushaltsplan im Rahmen der als „Agenda 2000“ im Jahre 1999 vereinbarten Finanzvorausschau, in ihrer durch die Ergebnisse der Beitrittsverträge für zehn neue Mitgliedstaaten abgeänderten Form.

In Verpflichtungsermächtigungen umfasst er 121,190 Mrd. Euro, was einem Anstieg von 4,5% gegenüber dem Haushalt 2005 entspricht. An Zahlungsermächtigungen stehen 111,9 Mrd. Euro zu Verfügung (+5,9%). Die Zahlungsermächtigungen machen 1,01% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der 25 Mitgliedstaaten aus. Der bis zu den jeweiligen Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau verbleibende Spielraum beziffert sich auf 2,5 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen und auf 7,322 Mrd. Euro bei den Zahlungen.

Die Mittel für den Ausgabenbereich Landwirtschaft wurden 2006 auf 51,05 Mrd. Euro (+4,1% gegenüber 2005) in Verpflichtungsermächtigungen und 50,991 Mrd. Euro (+5,2%) in Zahlungsermächtigungen angehoben. Bei den Verpflichtungsermächtigungen verbleibt dabei ein Spielraum zur Obergrenze der Finanziellen Vorausschau von 1,567 Mrd. Euro. In Haushaltsplan 2006 schlagen zum zweiten Mal die Auswirkungen der 2003 und 2004 beschlossenen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) finanziell zu Buche. Erstmals kommt dabei die Modulation zur Anwendung, d.h. die Verlagerung eines Teils der Direktbeihilfen (zunächst unter Anwendung eines Satzes von 3%) von der Teilrubrik 1a zur Teilrubrik 1b „Entwicklung des ländlichen Raums“; dadurch stehen der „Ländlichen Entwicklung“ 655 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung, bei Haushaltsneutralität für die Rubrik insgesamt. Die Zuwachsrate der „Ländlichen Entwicklung“ erreicht dadurch 13,6% gegenüber 2005. Im Bereich der Marktbezogenen Maßnahmen und Direktbeihilfen, der „ersten Säule“ der GAP, schlagen reformbedingte Bedarfssteigerungen mit netto etwa 800 Mio. Euro zu Buche, die sich aus einem Mehrbedarf bei den Direktbeihilfen und Einsparungen bei den Marktbezogenen Maßnahmen (vor allem im Milchsektor) ergeben. Zum Mehrbedarf bei den Direktbeihilfen trägt auch der zweite Schritt ihrer Einführung in den neuen Mitgliedstaaten bei, die im Jahre 2006 30% (nach erstmals 25% in 2005) der Förde-

rung der alten Mitgliedstaaten erhalten. Schließlich beginnen 2006 die budgetären Auswirkungen der neuen Regelung der einheitlichen Betriebsprämie, zu der verschiedene an die landwirtschaftliche Produktion „gekoppelte“ Beihilferegelungen „entkoppelt“ und zusammengelegt werden. Die Struktur des Gesamthaushaltsplans in der Rubrik „Landwirtschaft“ ist aus diesem Anlass zur Verbesserung der Transparenz neu konzipiert worden. In Verpflichtungsermächtigungen erfordert die Rubrik „Landwirtschaft“ 42,1% des Gesamthaushaltsplans (nach 42,6% in 2005).

Im Bereich der Strukturpolitischen Maßnahmen wurden für 2006 Verpflichtungsermächtigungen von 44,555 Mrd. Euro bereitgestellt (+5,0%), exakt im Umfang der „Agenda 2000“ und der Erweiterungsverträge. Durch interne Umschichtungen konnten für das PEACE-Programm weitere 28 Mio. Euro mobilisiert werden. Es verbleibt ein Spielraum unter der Obergrenze der Finanziellen Vorausschau von 61 Mio. Euro, da die Förderfähigkeit Irlands im Rahmen des Kohäsionsfonds 2004 endete. Der Anteil der Strukturmaßnahmen insgesamt steigt auf 36,8% des EU Haushaltes für 2005 (36,4% in 2004).

Die Zahlungsermächtigungen für die Strukturpolitischen Maßnahmen steigen nach den Kürzungen des Vorjahres wieder kräftig um 10% auf 35,639 Mrd. Euro an. Sie tragen der Tatsache Rechnung, dass die EU15 mit ihren Zahlungen fast eine jährliche Tranche der Mittelbindungen erreicht haben. Für die neuen Mitgliedstaaten wurden erneut die Beträge aus den Erweiterungsverträgen unverändert budgetiert. Dem Drängen des Europäischen Parlamentes, den noch höheren Zahlungsplanungen der Mitgliedstaaten durch eine weitere Mittelaufstockung Rechnung zu tragen, wurde nicht entsprochen; wie in den Vorjahren wurde allerdings eine zügige Genehmigung eines Nachtragshaushaltes vereinbart, sollte dies der tatsächliche Mittelabfluss erforderlich machen.

Bei den internen Politikbereichen stehen seit einigen Jahren die Umsetzung der Strategie von Lissabon (Forschung, Transeuropäische Netze, Bildung) und die Verwirklichung eines Europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Mittelpunkt. Die Budgetansätze für 2006 ergeben sich dabei zunächst aus der letzten Jahresrate für die im Rahmen der „Agenda 2000“ beschlossenen Mehrjahresprogramme. Darüber hinaus hat sich allerdings die Haushaltsbehörde erstmals auf eine Aufstockung von im Mitentscheidungsverfahren beschlossenen Beträgen geeinigt, wovon insbesondere die Programme Sokrates, LIFE III und Jugend profitiert haben. Insgesamt enthält der Haushalt 2006 in dieser Rubrik Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 9,372 Mrd. Euro (+2,4% gegenüber 2005) und Zahlungsermächtigungen von 8,889 Mrd. Euro (+10,9%). Der Anteil am Gesamthaushalt ist 7,7% (7,8% in 2005).

Interne Ausgaben sind auch die Ausgleichszahlungen, d.h. temporäre Budgetzuschüsse an die neuen Mitgliedstaaten, in Höhe von 1,073 Mrd. Euro (0,9% des Haushaltes). Diese Zahlungen werden im Jahr 2006 für die Mitgliedstaaten, die am 1. Mai 2004 der Union beigetreten sind, letztmals geleistet.

Für die externen Politikbereiche wurden Verpflichtungsermächtigungen im Umfang von 5,544 Mrd. Euro (+5,9%) und Zahlungen von 5,369 Mrd. Euro (-2,0%) angesetzt. Die Obergrenze der Finanziellen Vorausschau wird dazu um 275 Mio. Euro überschritten; dies wird durch den Einsatz des Flexibilitätsinstrumentes ermöglicht. Die Haushaltsbehörde hat sich dabei der Auffassung des Europäischen Parlamentes angeschlossen, wonach das Flexibilitätsinstrument jährlich nicht auf 200 Mio. Euro begrenzt ist, sondern im Vorjahr nicht genutzte Spielräume zusätzlich herangezogen werden können. Damit kann die EU zusätzliche Mittel für Hilfs- und Wiederaufbaumaßnahmen für die Opfer der Tsunami-Katastro-

phe, für den Wiederaufbau im Irak und für Ausgleichszahlungen für die von der Reform des EU-Zuckersektors beeinträchtigten AKP-Staaten bereitstellen. Die Finanzierungsmittel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik GASP steigen auf 102,4 Mio. Euro (+64,6%). Diese Rubrik macht 4,6% (2005: 4,5%) des Haushaltes aus.

In der Rubrik Heranführungshilfe unterstützen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 2,480 Mrd. Euro (+19,2% gegenüber 2005) Rumänien und Bulgarien (1700 Mio. Euro), die Türkei (500 Mio. Euro) sowie Kroatien (140 Mio. Euro). Außerdem stehen in dieser Rubrik 139 Mio. Euro für die wirtschaftliche Entwicklung Nord-Zyperns zur Verfügung, wofür die entsprechende Rechtsgrundlage aber noch zu beschließen ist. Diese Rubrik erfordert weitere 2,0% des Haushaltes. Der Betrag für die Zahlungsermächtigungen ist größer (2,892 Mrd. Euro), da die 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten aus dieser Rubrik noch ihre ehemaligen Heranführungsprogramme abwickeln.

Schließlich die Verwaltungsausgaben, die leicht auf 5,5% des Gesamthaushaltes ansteigen (5,4% in 2005). 2006 stehen dafür 6,656 Mrd. Euro zur Verfügung. Dies entspricht einer Aufstockung um 5,8%, die einerseits die steigenden Versorgungsbezüge, andererseits die Kosten für 1.169 neu bewilligte Planstellen abdeckt, davon wie im Vorjahr 700 für die Kommission. Damit hat die Kommission seit 2003 Mittel für 2.680 zusätzliche Mitarbeiter erhalten, d.h. sie hat etwa zwei Drittel 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 2006 nur noch zu 12,7% durch die traditionellen Eigenmittel (Zölle, Agrarzölle und Zuckerabgaben), zu 14,2% aus MwSt.-Eigenmitteln, aber zu 72% aus Eigenmitteln auf der Basis der Bruttonationaleinkommen (BNE). Sonstige Einnahmen, einschließlich des Vorjahresüberschusses, erbringen 1,2% der erforderlichen Mittel. Diese Zahlen sind Planzahlen; die tatsächliche Finanzierung wird im Jahresabschluss festgestellt.

Haushaltsausführung 2005

Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Jahr 2005 war der erste, der über ein volles Haushaltsjahr von 25 Mitgliedstaaten finanziert und ausgeführt wurde. Was die Haushaltsausführung 2005 insgesamt angeht, so wurden von den verfügbaren Mitteln in Höhe von 115,6 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen 113 Mrd. Euro gebunden, was einer Verwendungsrate von 99% entspricht (2004 98%). Für Zahlungen wurden 102,6 Mrd. Euro in Anspruch genommen, d.h. 96% der bereitgestellten 106,5 Mrd. Euro (2004: 95%).

In den Rubriken Landwirtschaft und Strukturpolitische Maßnahmen erreichte die Verwendung der Zahlungsermächtigungen fast 100%. Im Bereich der Strukturpolitischen Maßnahmen standen dabei hohen Mittelabflüssen in die EU15 niedriger als erwartete Zwischenzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten gegenüber; letztere waren 2005 mit deutlichen Anlaufschwierigkeiten konfrontiert, ähnlich wie die alten Mitgliedstaaten in den Jahren 2000/2001. In der Summe verblieb ein insgesamt geringer zusätzlicher Bedarf an Zahlungsermächtigungen von 390 Mio. Euro, der durch interne Mittelübertragung gedeckt werden konnte. Der Berichtigungshaushaltsplan 8/2005 von Oktober/November 2005 beschränkte sich daher auf erhebliche Umschichtungen und die Verringerung des Mittelansatzes für den Landwirtschaftlichen Garantiefonds um 650 Mio. Euro.

Insgesamt ergibt sich für die ersten sechs Jahren der Agenda 2000, die mit dem Haushaltsjahr 2006 endet, das Bild einer konstant hohen Verwendungsrate der Verpflichtungsermächtigungen (97% – 99% jährlich, mit Ausnahme des Startjahres 2000 mit 82%) und eines

stetigen Anstiegs bei den Zahlungsermächtigungen von 82% im Jahre 2001 auf zuletzt 96%. Was die Zahlungsermächtigungen angeht, ist dies, einerseits, das Ergebnis des Bestrebens der Mitgliedstaaten, die Abführungen an den EU Haushalt so eng wie möglich zu begrenzen und, andererseits, eines aktiven Budgetmanagements der Kommission und der Haushaltsbehörde, durch Mittelübertragungen und gegebenenfalls auch substantielle Korrekturen in einem Berichtigungshaushaltsplan noch Ende November des laufenden Haushaltsjahres.

Finanzrahmen 2007-2013

Wesentliches Ereignis der europäischen Haushaltspolitik 2005/2006 war die Festlegung eines Finanzrahmens für die Jahre 2007 bis 2013. Zunächst hatte der Europäische Rat unter britischer Ratspräsidentschaft am 19. Dezember 2005 eine Einigung erzielt. Auf dieser Grundlage erreichte die österreichische Ratspräsidentschaft eine neue Inter-Institutionelle Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament, die am 17. Mai 2006 unterzeichnet wurde.

Dabei war die Ausgangslage im Sommer 2005 besonders schwierig:¹ die luxemburgische Ratspräsidentschaft konnte auf dem Europäischen Gipfel am 17. Juni 2005 zwar eine weitgehende, aber nicht die einstimmige Zustimmung zu ihren Kompromissvorschlägen erreichen. Die offene Konfrontation zwischen einigen nationalen Delegationen, insbesondere über die finanziellen Aufwendungen für die Gemeinsame Agrarpolitik und über den britischen Beitragsrabatt, die „Periode des Nachdenkens“ nach den negativen Ergebnissen der Verfassungsreferenden in Frankreich und in den Niederlanden, sowie die vorgezogenen nationalen Neuwahlen in Deutschland führten zu einem de facto Verhandlungsstillstand.

Erste Bewegung kam in die Verhandlungen durch fünf Vorschläge von Kommissionspräsident Barroso vom 20. Oktober 2005: eine messbare Ausrichtung eines großen Teils der Kohäsionspolitik auf die Lissabon-Ziele, die Schaffung eines Globalisierungsanpassungsfonds, eine stärkere Modulation der Agrarförderung von den Direktzahlungen zur ländlichen Entwicklung, eine wenigstens teilweise Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den Gesamthaushaltsplan der EU, so wie einen Zeitplan für eine umfassende Modernisierung des EU-Haushaltes, auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite, beginnend mit einem „Weißbuch“ der Kommission Anfang 2009.

Der erste detaillierte Verhandlungsvorschlag der britischen Präsidentschaft vom 5. Dezember 2005 sah quantitativ eine weitere Absenkung des Finanzrahmens gegenüber dem letzten Kompromissvorschlag der luxemburgischen Ratspräsidentschaft um 24,7 Mrd. Euro auf 846,7 Mrd. Euro (entsprechend 1,03% BNE) vor. Davon waren insbesondere die Strukturfondsausgaben für die neuen Mitgliedstaaten (-12,6 Mrd. Euro) und die Mittel für die Ländliche Entwicklung (-8,2 Mrd. Euro) betroffen. Den neuen Mitgliedstaaten wurden im Gegenzug Erleichterungen bei der Verwendung der reduzierten Mittel angeboten, insbesondere eine höhere Kofinanzierungsrate (bis 85%), die Verlängerung des Zeitraums für Zahlungen auf n+3 Jahre, die Anerkennung privater Kosten, nicht-rückzahlbarer Mehrwertsteueraufwendungen und von Kosten für Wohnungsbauprojekte. Der Vorschlag enthielt auch erstmalig eine Korrektur am britischen Beitragsrabatt durch Ausklammerung bestimmter Erweiterungskosten; die Korrektur sollte jedoch auf den Zeitraum 2007-2013 beschränkt sein. Ein weiterer Zwischenschritt erfolgte in Form eines revidierten Verhandlungsvorschlages vom 14. Dezember 2005, der eine leichte Wiederanhebung der Ausgabenobergrenze auf 849,4 Mrd. Euro anbot.

1 Für eine detaillierte Darstellung siehe Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration 2004/2005, Bonn 2005.

Tabelle 1: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2006 nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau

Rubrik	Haushaltsplan 2005*	Finanzielle Vorausschau 2006	Haushaltsplan 2006	Veränderung 2005/2006	
	in Euro	in Euro	in Euro	%	in Euro
Mittel für Verpflichtungen					
1. Landwirtschaft	49 026 450 000	52 618 000 000	51 050 720 000	4,1	2 024 270 000
- Ausgaben Gemeinsame Agrarpolitik (ausgenommen ländliche Entwicklung)	42 185 450 000	44 847 000 000	43 279 720 000	2,6	1 094 270 000
- Ländliche Entwicklung	6 841 000 000	7 771 000 000	7 771 000 000	13,6	930 000 000
<i>Spielraum</i>	<i>2 412 550 000</i>		<i>1 567 280 000</i>		
2. Strukturmaßnahmen	42 420 297 444	44 617 000 000	44 555 004 990	5,0	2 134 707 546
- Strukturfonds	37 288 364 455	38 523 000 000	38 522 922 880	3,3	1 234 558 425
- Kohäsionsfonds	5 131 932 989	6 094 000 000	6 032 082 110	17,5	900 149 121
<i>Spielraum</i>	<i>20 702 556</i>		<i>61 995 010</i>		
3. Interne Politikbereiche	9 150 548 408	9 385 000 000	9 372 714 185	2,4	222 165 777
<i>Spielraum</i>	<i>- 138 548 408</i>		<i>12 285 815</i>		
4. Externe Politikbereiche	5 234 000 000	5 269 000 000	5 544 000 000	5,9	310 000 000
<i>Spielraum</i>	<i>- 115 000 000</i>		<i>- 275 000 000</i>		
5. Verwaltungsausgaben	6 292 367 368	6 708 000 000	6 656 396 817	5,8	364 029 449
<i>Spielraum</i>	<i>67 632 632</i>		<i>51 630 183</i>		
6. Reserven	446 000 000	458 000 000	458 000 000	2,7	12 000 000
- Reserve für Darlehensgarantien	223 000 000		229 000 000	2,7	6 000 000
- Soforthilfereserve	223 000 000		229 000 000	2,7	6 000 000
7. Heranführungshilfe	2 081 000 000	3 566 000 000	2 480 600 000	19,2	399 600 000
- Landwirtschaft SAPARD	250 300 000		300 000 000	19,9	49 700 000
- Strukturpolitische Instrumente ISPA	525 700 000		585 000 000	11,3	59 300 000
- PHARE	898 800 000		977 300 000	8,7	78 500 000
- Türkei	286 200 000		479 500 000	67,5	193 300 000
- Türkische Gemeinschaft Zyperns	120 000 000		138 800 000	15,7	18 800 000
<i>Spielraum</i>	<i>1 391 000 000</i>		<i>1 085 400 000</i>		
8. Ausgleichszahlungen	1 304 988 996	1 074 000 000	1 073 500 332	-17,7	- 231 488 664
<i>Spielraum</i>	<i>11 004</i>		<i>499 668</i>		
Mittel für Verpflichtungen insges.	115 955 652 216	123 695 000 000	121 190 909 324	4,5	5 235 257 108
<i>Spielraum</i>	<i>3 638 347 784</i>		<i>2 504 090 676</i>		
Mittel für Zahlungen insges.	105 684 048 940	112 292 000 000	119 969 607 449	13,5	14 285 558 509
<i>Spielraum</i>	<i>8 550 951 060</i>		<i>7 322 392 551</i>		
Zahlungen in % BNE	1,00%	1,08 %	1,01%		

* Einschließlich der Berichtigungshaushaltspläne 1 bis 8.

Tabelle 2: Gesamthaushaltsplan 2006 nach Politikbereichen (Mittel für Verpflichtungsermächtigungen in Mio. Euro)

Politikbereich	2004 EU 25	2005 EU 25	2006 EU 25	2006 EU25 Humanressourcen*
Wirtschaft und Finanzen	476.37	453.34	468.48	572
Unternehmen	308.72	393.5	399.83	1052
Wettbewerb	84.69	89.01	98.66	900
Beschäftigung und Soziales	10847.09	11577.51	11934.36	926
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	48762.13	53107.83	55455.08	1320
Energie und Verkehr	1359.42	1415.08	1462.86	1165
Umwelt	338.57	324.85	346.2	701
Forschung	3217.14	3299.84	3525.52	1736
Informationsgesellschaft und Medien	1191.07	1373.22	1425.31	1189
Direkte Forschung	305.64	366.42	330.21	2356
Fischerei	986.57	1053.29	1073.92	386
Binnenmarkt	69.89	73.46	75.21	614
Regionalpolitik	26808.83	27202.39	28629.21	707
Steuern und Zollunion	108.07	119.89	130.4	607
Bildung und Kultur	998.46	943.38	1007.5	638
Presse und Kommunikation	173.07	194.15	205.33	1014
Gesundheit und Verbraucherschutz	472.81	479.2	558.93	967
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	535.04	596.08	604.69	505
Außenbeziehungen	3670.52	3196.91	3476.28	2705
Handel	75.38	76.34	82.8	634
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP Staaten	1203.07	1235.36	1300.61	2094
Erweiterung	1321.82	1976.27	2205.17	611
Humanitäre Hilfe	507.78	513.13	515.1	190
Betrugsbekämpfung	54.95	61.4	65.75	417
Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission	201.78	200.48	215	1722
Verwaltung	672.50	647.01	660.33	4105
Haushalt	1477.88	1385.73	1159.93	692
Audit	9.65	10.62	11.55	105
Statistik	128.74	131.44	132.99	811
Versorgungsbezüge (aller Organe)	836.68	899.77	945.25	
Reserven	221.0	223.0	229.0	Kommission
Übrige Organe (ohne Versorgungsbezüge)	2274.73	2335.74	2459.5	insgesamt
Gesamt	109700.06	115955.65	121190.91	31441

* Statutpersonal und Aushilfspersonal, in Planstellen bzw. Mannjahren.

Schließlich erreichte der Europäische Rat am 17. Dezember 2005 Einigung über eine Finanzielle Vorausschau 2007-2013. Das Gesamtvolumen der Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2007-2013 soll danach 862,4 Mrd. Euro (in Preisen von 2004) nicht über-

schreiten (siehe Tabelle 3), was 1,045% des geschätzten BNE der EU entspricht. In Zahlungsermächtigungen wurde das Volumen auf 819,4 Mrd. Euro festgelegt, entsprechend im Durchschnitt 0,99% des BNE der EU. Das zeitliche Profil ist dabei deutlich sinkend, sowohl für Verpflichtungen, die 2007 noch 1,10% BNE ausmachen können und 2013 nur noch 1,00%, als auch bei Zahlungen, die von 1,06% für 2007 auf 0,94% im Jahre 2013 zurückgehen. Die Anhebung des Gesamtvolumens im Vergleich zu den ersten Vorschlägen der Britischen Präsidentschaft kam dabei insbesondere den Strukturpolitischen Maßnahmen zu gute, überwiegend in Form von Sonderregelungen, die schließlich 14 Ausnahmetatbestände für 11 Mitgliedstaaten ausmachen.

Tabelle 3: Verhandlungspositionen und Ergebnis des Finanzrahmens 2007-2013²

Mittel für Verpflichtungen 2007-2013 insgesamt (in Mrd. Euro, zu 2004 Preisen)	Vorschlag der Kommission (Juni 2004)	Europäisches Parlament (Mai 2005)	Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (19. Dezember 2005)	Inter-Institutionelle Vereinbarung (17. Mai 2006)*
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	121,687	110,600	72,120	74,098
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	336,308	336,330	307,619	308,041
2. Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen	400,294	392,306	371,244	371,344
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	14,724	16,053	10,270	10,770
4. Die EU als globaler Partner	62,770	63,983	50,010	49,463
5. Verwaltungsausgaben	57,670	54,765	50,300	49,800
6. Ausgleichszahlungen BG/RO	0,800	0,800	0,800	0,800
Verpflichtungen gesamt	994,253	974,837	862,363	864,316
In % des BNE	1,21%	1,18%	1,045%	1,048%

* Über die Obergrenzen hinaus können unter bestimmten Bedingungen über die Periode 2007-2013 maximal fast 14 Mrd. Euro zusätzlich budgetiert werden, unter anderem als Flexibilitätsinstrument (jährlich 200 Mio. Euro), Soforthilfereserve (jährlich 221 Mio. Euro), für einen neuen Globalisierungsanpassungsfonds (jährlich 500 Mio. Euro), den Solidaritätsfonds (jährlich 1 Mrd. Euro), sowie als Ausgleich für die Versorgungsbeiträge des Europäischen Personals (500 Mio. Euro über die Periode 2007 -2013).

Das Gesamtvolumen bleibt erheblich hinter den Ausgangspositionen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlamentes zurück (-13% im Vergleich zum Kommissionsvorschlag vom Juni 2004). In der Struktur zeigt sich, dass die traditionellen Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturellen Maßnahmen von der Begrenzung des Gesamtvolumens weniger betroffen wurden als die von der Kommission vorgeschlagenen neuen Prioritäten: so liegt das Gesamtvolumen für die Kohäsionspolitik (Rubrik 1b) nur um 8,5% unter dem Kommissionsvorschlag, und die Rubrik 2, die im Wesentlichen die Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik umfasst, nur um 7,3%. Bei den „Lissabon“-Ausgaben (Rubrik 1a) wurde der Ansatz der Kommission um 41% Prozent gekürzt, bei der Rubrik 3 um 30% und den externen Politiken (Rubrik 4) um 20%.

2 Aus Gründen der Vergleichbarkeit enthalten diese Beträge weder den Europäischen Entwicklungsfonds noch den Europäischen Solidaritätsfonds, zudem sind die Verwaltungsausgaben aller Institutionen in einer Rubrik 5 zusammengefasst.

Ein anderes Bild ergibt sich im Vergleich der Finanziellen Vorausschau für das Jahr 2006 mit dem vom Europäischen Rat akzeptierten Finanzrahmen für das Jahr 2013: in dieser Betrachtungsweise, die die Dynamik der Ausgabenentwicklung berücksichtigt, steigen – gemessen an einem realen Gesamtanstieg von 10% der Verpflichtungsermächtigungen von 2006 auf 2013³ – die „Lissabon-Ausgaben“ um 71% weit überdurchschnittlich, ebenso die Ausgaben für die Unionsbürgerschaft (Rubrik 3: +78%) und die Mittel für die externen Politiken (+29%), während die Rubrik 2 um 8% sinkt. Das heißt, dass der neue Finanzrahmen sehr wohl einen erheblichen Strukturwandel hin zu den neuen Prioritäten herbeiführt, wenn auch auf Grund der harten Deckelung des Gesamtvolumens nicht mit der von der Kommission ursprünglich angestrebten Deutlichkeit.

Wesentliches Element der Einigung des Europäischen Rates waren auch Anpassungen in der Finanzierung. Dabei verweisen die Schlussfolgerungen explizit auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau von 1984, wonach kein Mitgliedsland gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast tragen sollte. Im Gegensatz zur Europäischen Kommission, die vor demselben Hintergrund die Umwandlung des Haushaltskorrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich („VK-Korrektur“) in einen „Allgemeinen Korrekturmechanismus“ vorgeschlagen hatte, hat sich der Europäische Rat auf länderspezifische ad hoc Anpassungen beschränkt.

Erstmals kommt es dabei zu zeitlich begrenzten Beitragsermäßigungen für einzelne Mitgliedstaaten: so wird der einheitliche Mehrwertsteuersatz allgemein auf 0,30% festgelegt; für Österreich wird er aber für den Zeitraum 2007-2013 nur 0,225%, für Deutschland 0,15%, sowie für die Niederlande und Schweden 0,10% betragen. Außerdem werden die BNE-Eigenmittel der Niederlande für 2007-2013 um jährlich 605 Mio. Euro und für Schweden um 150 Mio. Euro (jeweils in 2004 Preisen) verringert, vor Anwendung der VK-Korrektur.

Bezüglich der VK-Korrektur selbst konnte das Vereinigte Königreich schließlich akzeptieren, dass alle Kosten der Erweiterungen nach 2004, mit Ausnahme der Gemeinsamen Agrarpolitik, nicht mehr der Korrektur unterliegen, wie dies bereits die luxemburgische Ratspräsidentschaft in ihrem letzten Kompromissvorschlag vom 17. Juni 2005 vorgeschlagen hatte. Diese Anpassung wird nun erst zwischen 2009 und 2011 stufenweise eingeführt, und die Mehrbelastung des Vereinigten Königreichs auf insgesamt 10,5 Mrd. Euro für die Periode begrenzt. Sie gilt dafür ohne zeitliche Begrenzung.

Eine wesentliche Voraussetzung für dieses Zugeständnis war die Vereinbarung einer Überprüfung der EU Ausgaben und der Eigenmittel. Die Europäische Kommission wurde beauftragt, eine vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der GAP, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlungen an das Vereinigte Königreich, vorzunehmen und darüber 2008/2009 Bericht zu erstatten. Es bleibt dann dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament vorbehalten, auf Grundlage dieses Berichtes Beschlüsse zu fassen, die noch Auswirkungen auf den Finanzrahmen 2007-2013 haben, und/oder den Bericht in die Vorbereitung des darauf folgenden Finanzrahmens einzubeziehen.

Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates hat die Europäische Kommission einen überarbeiteten Vorschlag für eine Inter-Institutionelle Vereinbarung vorgelegt. Das Europäische Parlament hat unter der Federführung des Berichterstatters Reimer Böge (D-EVP), gestützt auf seine umfassende Position vom Mai 2005, Verhand-

3 In Preisen von 2004; eine jährliche Indexierung um 2% ist zusätzlich vereinbart.

lungspositionen konkretisiert, die insbesondere zusätzliche Finanzmittel in den Prioritätsbereichen des Parlamentes (u.a. Lebenslanges Lernen und Unionsbürgerschaft), mehr Flexibilität und eine stärkere Rolle des Europäischen Parlamentes bei der Vorbereitung zukünftiger Finanzpakete forderten. Die österreichische Ratspräsidentschaft hat daraufhin am 4. April 2006 eine Einigung der Institutionen erreichen können, die eine Unterzeichnung einer neuen Inter-Institutionellen Vereinbarung „über die Haushaltsdisziplin und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“ am 17. Mai 2006 ermöglichte.

Im Vergleich zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates schafft die Vereinbarung zusätzliche Ausgabemöglichkeiten von 4 Mrd. Euro, wobei die Ausgabenobergrenzen in Verpflichtungsermächtigungen um 1,953 Mrd. Euro auf nunmehr 864,316 Mrd. Euro angehoben wurden (siehe Tabelle 3); außerdem wurden weitere Ausgabenspielräume durch die Ausklammerung der Soforthilfereserve (1,547 Mrd. Euro) und von Versorgungsbeiträgen des Europäischen Personals (500 Mio. Euro) geschaffen. Mit diesen 4 Mrd. Euro können die Mehrjahresprogramme vor allem in den Bereichen „Lissabon“ (u.a. für lebenslanges Lernen und die Trans-Europäischen Netze), Territoriale Kooperation, LIFE+(Natura 2000), Unionsbürgerschaft und Nachbarschaftspolitik entsprechend aufgestockt werden.

Dazu kommen 200 Mio. jährlich, die als „Flexibilitätsinstrument“ über die Obergrenzen hinaus budgetiert werden können. Ebenfalls außerhalb der Obergrenzen können jährlich bis zu 221 Mio. Euro aus der Soforthilfereserve, 500 Mio. Euro für einen neu zu schaffenden „Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung“ und 1 Mrd. Euro für den „Solidaritätsfonds der Europäischen Union“ budgetwirksam werden, sofern die jeweils in den Rechtsgrundlagen festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

Indirekt finanzwirksam ist auch die Aufforderung an die Europäische Investitionsbank (EIB), aus ihren eigenen Reserven insgesamt 2,5 Mrd. Euro zusätzlich für Darlehen und Garantien in Höhe von bis zu 60 Mrd. Euro in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Transeuropäische Netze und Kleine und Mittlere Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Eine solche direkt quantifizierte Inanspruchnahme der EIB, die nicht zu den Unterzeichnern der Vereinbarung gehört, ist in diesem Zusammenhang neu.

Die Vereinbarung bestätigt außerdem die etablierte Inter-Institutionelle Zusammenarbeit während des Haushaltsverfahrens, wobei die Konsultation des Parlamentes im Bereich der GASP gestärkt wird.

Schließlich fasst ein neuer dritter Teil Vereinbarungen zur wirtschaftlichen Haushaltsführung zusammen; insbesondere verpflichten sich die Mitgliedstaaten bzw. ihre jeweiligen Kontrollbehörden für die im Rahmen der geteilten Verwaltung bewirtschafteten Mittel zu einer verstärkten Berichterstattung über Management- und Kontrollsysteme und die von ihnen durchgeführten Kontrollen.

Vor dem Hintergrund der Einigung über den Finanzrahmen 2007-2013 hat die Kommission am 3. Mai 2006 bereits einen damit konformen Haushaltsvorentwurf für das Jahr 2007 vorgelegt. Am 23. Mai 2006 wurden die erforderlichen Änderungsvorschläge für die 39 Mehrjahresprogramme auf den Weg gebracht, deren Legislativverfahren damit zum Abschluss gebracht werden können. Damit haben sich die Aussichten wesentlich verbessert, im Laufe des Jahres 2007 mit der Umsetzung der neuen Programme tatsächlich beginnen zu können. Parallel findet das Legislativverfahren für die Anpassungen auf der Einnahmeseite statt, das die Kommission mit einem neuen Vorschlag zur Abänderung des Eigenmittelbeschlusses am 20. März 2006 auf den Weg gebracht hat.

Finanzmanagement und Rechnungsführung

Die Europäische Kommission hat in den letzten Jahren eine umfassende Modernisierung ihres Ressourcenmanagements durchgeführt. Wesentliche Eckpunkte waren die am 1. Januar 2003 in Kraft getretene neue Haushaltsordnung, das neue Beamtenstatut vom 1. Mai 2005 sowie das neue Rechnungsführungssystem ab 1. Januar 2005.

Seit 2005 ist eine Überarbeitung der neuen Haushaltsordnung im Gange. Ziel ist, unter Beibehaltung des erreichten Schutzes der finanziellen Interessen der Union, wo möglich die bürokratischen Anforderungen zu verringern, insbesondere für Kleine und Mittlere Unternehmen und Nicht-Regierungsorganisationen. Die Überarbeitung soll zum Beginn der neuen Mehrjahresprogramme Anfang 2007 abgeschlossen sein.

Das neue Rechnungsführungssystem der Kommission hat sein ehrgeiziges Ziel erreicht, die Jahresbilanz 2005 erstmals auf der Basis der Periodenrechnung vorzulegen. Im Jahre 2006 wird eine weitere Konsolidierung durch die Einbeziehung der Kassenhaltung der Kommissionsdelegationen und des Europäischen Entwicklungsfonds angestrebt.

Im Juni 2005 hat die Europäische Kommission einen „Fahrplan zur Schaffung eines integrierten internen Kontrollrahmens“⁴ dem Parlament, dem Rat und dem Europäischen Rechnungshof vorgeschlagen. Ziel ist, einen wirksamen und effizienten Kontrollrahmen zu schaffen, von der Kommission über die Mitgliedstaaten bis zu den Endempfängern, um mittelfristig dem Europäischen Rechnungshof zu ermöglichen, für alle Zahlungen aus dem EU Haushalt eine positive Zuverlässigkeitserklärung abzugeben. Die geeignete Einbeziehung der Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen nationalen und föderalen Verantwortungs- und Kontrollstrukturen, etwa in Form einer „Einzigigen Prüfung“ und von nationalen Zuverlässigkeitserklärungen wird zurzeit diskutiert. Erstmals sind in der Inter-Institutionellen Vereinbarung zum Finanzrahmen 2007-2013 zusätzliche Anstrengungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich vereinbart worden.

Weiterführende Literatur

Richard Baldwin: The real budget battle. Une crise peut en cacher une autre, Centre for European Policy Studies, Brussels 2005.

Iain Begg/Friedrich Heinemann: New Budget, Old Dilemmas, Centre for European Reform, London 2006.

Hendrik Enderlein/Johannes Lindner/Oscar Calvo-Gonzales/Raymond Ritter: The EU Budget. How much scope for institutional reform?, European Central Bank, Frankfurt 2005.

Phedon Nicolaides/Frank Talsma: Financing the EU: Options for reform, EIPA Maastricht, 2005.

Terry Wynn: The EU Budget – Public Perception & Fact, Brussels 2006.

4 KOM(2005)252 vom 15.06.2005.