

Haushaltspolitik

Stefan Lehner

Bis Mitte 2007 hatte die Haushaltspolitik der Europäischen Union den Einstieg in das Finanzpaket für die Jahre 2007 bis 2013 erreicht: Der mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013 war vereinbart, die meisten der Rechtsgrundlagen für die Ausgabenprogramme waren beschlossen, eine geänderte Haushaltsordnung zum 1. Mai 2007 in Kraft getreten. Die Erweiterung um zwei neue Mitgliedstaaten zum 1. Januar 2007 wurde haushaltstechnisch ebenfalls bewältigt. Lediglich die Ratifizierung des neuen Eigenmittelbeschlusses ist noch im Gange. Seine Anwendung erfolgt nach ihrem Abschluss rückwirkend zum 1. Januar 2007.

Auf dieser Grundlage kehrte die Haushaltspolitik in ruhigeres Fahrwasser zurück und konzentrierte sich auf die Umsetzung des neuen Finanzrahmens. Im November 2007 musste allerdings bereits eine Änderung des Finanzrahmens verhandelt werden, um eine unerwartete Finanzierungslücke für das Programm „Galileo“ mit Spielräumen bei den Agrarausgaben zu decken. Die Kommission wurde für die Haushaltsführung des Jahres 2006 durch Rat und Parlament entlastet. Im Mittelpunkt der Diskussion standen die Kontrolle der Ausgaben der Strukturfonds und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

Haushaltsverfahren 2008

Der Gesamthaushaltsplan für die Europäische Union für 2008 (siehe Tabellen 1 und 2) ist der zweite Haushaltsplan auf der Grundlage der Inter-Institutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 und des darin enthaltenen Mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013¹ (siehe Tabelle 3). Er setzt die 2007 begonnene Akzentuierung der europäischen Ausgaben für Wachstum und Beschäftigung fort; besonders deutlich aufgestockt werden die Mittel für Forschung, Verkehrsnetze, Bildung und Ausbildung. Die Investitionen in den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Union der 27 nehmen ebenfalls zu. Die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik bleiben einer der größten Ausgabenblöcke, gehen aber – auch auf Grund einer guten Konjunktur für viele Agrarprodukte – stärker als erwartet zurück. Die Mittel der 2007 neu geschaffenen Unterrubrik „Freiheit, Sicherheit und Recht“ steigen ebenfalls kräftig, ebenso wie die externen Ausgaben der EU.

Insgesamt ermöglicht der Haushaltsplan für 2008 Verpflichtungsermächtigungen von 129,1 Mrd. Euro, was einem Anstieg von 2,2% gegenüber dem Haushalt 2007 entspricht. An Zahlungsermächtigungen stehen 120,3 Mrd. Euro zu Verfügung (+5,7%). Die Zahlungsermächtigungen machen 0,96% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der 27 Mitgliedstaaten aus (im Vergleich zu 0,95% für 2007).

Auch im zweiten Jahr wird dadurch der im Mai 2006 beschlossene Finanzrahmen 2007-2013 nicht ausgeschöpft: Bei den Verpflichtungen bleibt der Haushalt 2008 insgesamt um 3,7 Mrd. Euro unter der Obergrenze. Dies liegt ausschließlich am erheblichen Minderbedarf für marktbezogene Ausgaben im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik.

1 Für eine detaillierte Darstellung siehe Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Bonn 2006

Für die Rubriken 1a (Wettbewerbsfähigkeit) und 4 (EU als globaler Partner) wurden dagegen die Ausgabenpläne um 200 Mio. Euro bzw. 70 Mio. Euro über den Obergrenzen der Rubriken angesetzt, wozu erstmals das Flexibilitätsinstrument gemäß Punkt 27 der Inter-Institutionellen Vereinbarung (IIV) vom 17. Mai 2006 herangezogen wurde.

Bei den Zahlungsmitteln beträgt der Spielraum unter der Obergrenze sogar 9,6 Mrd. Euro; zum Minderbedarf der Gemeinsamen Agrarpolitik kommt hier eine inzwischen vorsichtigere Einschätzung des Zahlungsmittelbedarfs der Strukturfondsprogramme.

Tabelle 1: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2008 nach Rubriken des Finanzrahmens

Rubrik	Haushaltsplan 2007 ¹	Finanzrahmen 2008	Haushaltsplan 2008	Veränderung 2008/2007	
	in Euro	in Euro	in Euro	%	in Euro
Mittel für Verpflichtungen					
1. Nachhaltiges Wachstum Spielraum	54 854 332 015	57 275 000 000 ²	57 963 941 445 -188 941 445*	5,7%	3 109 609 430
- Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung <i>Spielraum</i>	9 367 547 511	10 386 000 000	11 086 000 000 -200 000 000*	18,3%	1 718 452 489
- Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung <i>Spielraum</i>	45 486 784 504	46 889 000 000	46 877 941 445 11 058 555	3,1%	1 391 156 941
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	55 850 230 036	58 800 000 000	55 041 123 496	-1,4%	-809 106 540
Davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen <i>Spielraum</i> Davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	42 311 661 000	46 217 000 000	40 876 490 000 3 758 876 504 4 077 510 000	-3,4%	-1 435 171 000
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht Spielraum	1 443 632 099	1 362 000 000	1 342 877 000 19 123 000	-7,0%	-100 755 099
- Freiheit, Sicherheit und Recht <i>Spielraum</i>	623 833 000	747 000 000	728 034 000 18 966 000	16,7%	104 201 000
- Unionsbürgerschaft <i>Spielraum</i>	819 799 099	615 000 000	614 843 000 157 000	-25,0%	-204 956 099
4. Die EU als globaler Partner Spielraum	6 812 460 000	7 002 000 000	7 311 218 000 -70 000 000*	7,3%	498 758 000
5. Verwaltung Spielraum	6 977 864 032	7 380 000 000	7 283 860 235 173 139 765	4,4%	305 996 203
6. Ausgleichszahlungen Spielraum	444 646 152	207 000 000	206 636 292 363 708	-53,5%	-238 009 860
Mittel für Verpflichtungen insges. Spielraum	126 383 164 334	132 026 000 000	129 149 656 468 3 692 561 532	2,2%	2 766 492 134
Mittel für Zahlungen insges. Spielraum	113 845 815 415	129 681 000 000	120 346 758 612 9 650 459 388	5,7%	6 500 943 197
Zahlungen in % BNE	0,95%	1,04%	0,96%		

* Die Überschreitung der Obergrenze der Rubriken 1a und 4 wurde durch die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments (Punkt 27 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006) finanziert.

Tabelle 2: Gesamthaushaltsplan 2008 nach Politikbereichen (Mittel für Verpflichtungsermächtigungen in Mio. Euro)

Politikbereich	2006 EU 25	2007 EU 27	2008 EU 27	2008 EU 27 Human- ressourcen ^{1, 2}
Wirtschaft und Finanzen	455,41	494,94	396,37	582
Unternehmen	371,74	510,03	598,80	1083
Wettbewerb	68,37	71,73	78,47	806
Beschäftigung und Soziales	11910,77	11439,31	11485,50	840
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	54547,44	54509,71	53702,92	1122
Energie und Verkehr	1437,38	1808,90	2806,10	1150
Umwelt	326,31	353,46	403,97	698
Forschung	3497,05	3564,67	4044,80	2086
Informationsgesellschaft und Medien	1405,76	1434,65	1493,67	1181
Direkte Forschung	329,60	348,47	361,42	2691
Fischerei	1062,04	955,16	991,33	365
Binnenmarkt	56,54	56,36	61,40	564
Regionalpolitik	28720,61	34834,86	35987,40	725
Steuern und Zollunion	107,13	110,03	124,64	541
Bildung und Kultur	989,52	1222,66	1334,78	602
Presse und Kommunikation	179,88	201,02	206,76	1011
Gesundheit und Verbraucherschutz	529,55	544,69	552,55	868
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	591,98	671,49	783,72	572
Außenbeziehungen	3439,56	3574,75	3974,23	2632
Handel	64,80	71,52	78,33	601
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP Staaten	1081,86	1243,65	1317,28	2104
Erweiterung	2318,03	1064,56	1093,39	534
Humanitäre Hilfe	718,98	749,66	770,24	224
Betrugsbekämpfung	63,64	72,52	74,57	424
Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission	159,66	168,74	177,90	1509
Verwaltung	886,50	987,46	969,42	3463
Haushalt	1141,85	519,50	274,58	694
Audit	9,71	9,19	10,31	110
Statistik	117,19	121,37	126,72	812
Versorgungsbezüge (aller Organe)	945,24	997,49	1086,94	
Sprachendienste	346,60	358,93	368,09	3803
Reserven	229,00	734,53	739,22	Kommission
Übrige Organe (ohne Versorgungsbezüge)	2460,06	2577,19	2673,84	insgesamt
Gesamt	120569,77	126383,16	129149,66	34397

1 Statuspersonal und Hilfspersonal, in Planstellen bzw. Mannjahren.

2 Haushaltsvorentwurf 2008

Tabelle 3: Finanzrahmen 2007-2013¹, Ausgabenobergrenzen pro Rubrik (Mio. Euro, zu jeweiligen Preisen)²

(Mittel für Verpflichtungen)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
1. Nachhaltiges Wachstum	54 405	57 275	59 700	61 782	63 614	66 604	69 621	433 001
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	8 918	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	45 487	46 889	48 428	49 394	50 627	52 401	54 188	347 414
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	56 751	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	416 525
davon: Landwirtschaft – marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
3b. Unionsbürgerschaft	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. Die EU als globaler Partner	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Verwaltung	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. Ausgleichszahlungen für Bulgarien und Rumänien	445	207	210	--	--	--	--	862
Verpflichtungen INSGESAMT	126 491	132 026	135 824	139 102	142 458	147 039	151 829	974 769
Mittel für Verpflichtungen in % des BNE ³	1,06%	1,06%	1,05%	1,03%	1,01%	1,00%	1,00%	1,03%
Zahlungen INSGESAMT	122 190	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408	925 294
Mittel für Zahlungen in % des BNE	1,02%	1,04%	0,95%	0,99%	0,95%	0,96%	0,94%	0,98%

1 Stand unter Einbeziehung der Änderung des Finanzrahmens zu Gunsten von Galileo vom 18. Dezember 2007 (ABL C 29 vom 10.1.2008, umgerechnet in jeweilige Preise).

2 Zur Umrechnung der Obergrenzen des Finanzrahmens in jeweilige Preise wird auf die Obergrenzen des Finanzrahmens ausgedrückt in Preisen von 2004 ein fester Preisdeflator von jährlich 2% angewandt.

3 Schätzungen basierend auf den BNE(Bruttonationaleinkommens)-Prognosen vom Frühjahr 2008.

Die Änderung des Finanzrahmens 2007-2013 für Galileo und das ETI

Zwei Vorschläge der Europäischen Kommission bedurften bei der Erstellung des Haushaltsplans 2008 besonders intensiver Beratung, da sie im Finanzrahmen 2007-2013 nicht vorgesehen waren: Die Schaffung eines Europäischen Technologieinstituts (ETI), mit einem Finanzbedarf von 309 Mio. Euro für die Jahre 2008 – 2013, und die Aufstockung der Haushaltsmittel für das Satellitennavigationssystem „Galileo“ um 2.400 Mio. Euro für den gleichen Zeitraum.

Eine Lösung konnte schließlich auf der Konzertierungssitzung vom 23. November 2007 gefunden werden, gestützt auf die IIV vom 17. Mai 2006, insbesondere Punkt 21 (Änderung des Finanzrahmens), Punkt 22 (Entscheidung im Rat und im Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit) und Punkt 23 (Mittelumschichtung). Sie sieht im Wesentlichen eine Erhöhung der Obergrenze der Rubrik 1a um 1.600 Mio. Euro vor für die Jahre 2008-2010, kompensiert durch eine Absenkung der Obergrenze der Rubrik 2 für 2007 im gleichen Umfang. Das Flexibilitätsinstrument wird für 200 Mio. Euro herangezogen, 309 Mio. Euro kommen aus dem noch unverplanten Spielraum der Rubrik 1a bis 2013, 400 Mio. aus Umschichtungen innerhalb des 7. Forschungsrahmenprogramms und

200 Mio. aus Umschichtungen innerhalb der Rubrik 1a. Der entsprechend geänderte Finanzrahmen 2007-2013 wurde am 18. Dezember 2007 beschlossen (siehe Tabelle 3). Damit konnte der Haushaltsplan 2008 zusätzlich 739 Mio. Euro in der Rubrik 1a für Galileo und 2,9 Mio. Euro für die Vorbereitung des EIT vorsehen.

Diese letztlich mit großer Mehrheit im Rat und Europäischem Parlament beschlossene Änderung des Finanzrahmens ist ungewöhnlich für die europäische Haushaltspolitik: Die letzte derartige Änderung eines einmal beschlossenen Finanzrahmens – abgesehen von erweiterungsbedingten Anpassungen – erfolgte im Jahre 1994. Dass diesmal eine Einigung möglich war, lag wohl zum einem an der Attraktivität des Projekts „Galileo“, an dessen Erfolg in vielen Mitgliedstaaten Interesse besteht, und zum anderen daran, dass die Mitgliedstaaten erstmals Punkt 22 der IIV – Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit bei einer Änderung bis zu 0,03% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Europäischen Union – tatsächlich angewandt haben.

Der Haushaltsplan 2008 im Einzelnen

Im Einzelnen sieht der Haushaltsplan 2008 für die Rubrik 1, Nachhaltiges Wachstum, 57,96 Mrd. Euro vor (+ 5,7% gegenüber den vergleichbaren Ausgabenkategorien im Jahr 2007). Die Teilrubrik 1a, Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung, ist dabei mit 11,09 Mrd. Euro dotiert (+ 18,3%). Dieser Betrag enthält 500 Millionen Euro in Reserve für den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, die bei der Rubrikobergrenze nicht berücksichtigt sind. Die Obergrenze der Teilrubrik 1a wurde nicht nur voll ausgeschöpft, sondern durch den Einsatz des Flexibilitätsinstruments um 200 Mio. Euro überschritten. In der Teilrubrik 1a sind vor allem die Programme für Forschung und technologische Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Verkehrs- und Energienetze sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung enthalten, die die zentralen Instrumente des budgetären Beitrags der Union zur Lissabon-Strategie darstellen.

Für das Siebte Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (einschließlich des 7. Rahmenprogramms Euratom) stehen 2008 6,09 Mrd. Euro bereit (+11,0%). Der neugeschaffene Europäische Forschungsrat wird mit Unterstützung durch eine Exekutivagentur das Programm „Ideen“ an den Grenzen des Wissens verwirklichen. Für die anderen Teile des 7. Rahmenprogramms wird eine zweite Exekutivagentur die Umsetzung unterstützen. Das Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) verfügt über 404 Mio. Euro (+4,1%). Im gleichen Politikbereich wird nun das EIT aufgebaut werden. Für die Transeuropäischen Netze (TEN) stehen 993 Mio. Euro im Haushaltsplan 2008. Im neuen Programm für Verkehrsnetze wird die Förderung auf 30 prioritäre Projekte und dabei insbesondere auf die grenzüberschreitenden Streckenabschnitte konzentriert. Für die Verbände im Bereich der Energienetze (TEN-E) stehen davon etwa 22 Mio. Euro zur Verfügung. Zur Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung steht das Programm „Lebenslanges Lernen“ zur Verfügung, das sich aus fünf Teilprogrammen zusammensetzt: Comenius für die Sekundarstufe, Erasmus für die Studenten, Jean Monnet für die Hochschullehrer, Leonardo da Vinci für die Berufsbildung und Grundtvig für die Erwachsenenbildung. Der Haushaltsansatz für 2007 beträgt hier 899 Mio. Euro (+6,4%).

Die Teilrubrik 1b, Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung, ist im Haushaltsplan 2008 mit 46,877 Mrd. Euro in Verpflichtungsermächtigungen dotiert (+3,1%). Im Einklang mit Nummer 37 der Inter-Institutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 stimmen in der Teilrubrik 1b die Finanzausstattung der Programme, der jährliche Haushaltsansatz und die Ober-

grenze des Finanzrahmens überein. Lediglich 11 Mio. Euro aus den nicht programmierten Mitteln für technische Unterstützung wurden nicht budgetiert und verbleiben als Spielraum.

Zur Teilrubrik 1b gehören die Politikbereiche Regionalpolitik (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Kohäsionsfonds) und Beschäftigung und Soziales (Europäischer Sozialfonds). Die Aktivitäten des früheren Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, und des Finanzinstruments Ausrichtung für die Fischerei sind nunmehr in neue Programme integriert und werden aus der Rubrik 2 finanziert.

Budgetär dominiert die Konvergenz, d.h. die Unterstützung der ärmsten Regionen und Mitgliedstaaten, für die aus den Strukturfonds 28,8 Mrd. Euro und aus dem Kohäsionsfonds 8,1 Mrd. Euro bereitgestellt werden, was zusammen 78,9% der Teilrubrik ausmacht. Die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit außerhalb der ärmsten Regionen erhält 8,6 Mrd. Euro (18,5%), die europäische territoriale Zusammenarbeit mit ihren grenzüberschreitenden Projekten 1,2 Mrd. Euro (2,3%); 0,3% verbleiben für technische Unterstützung und innovative Aktivitäten.

Für die Rubrik 2, die Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, sieht der Haushaltsplan 2008 55,0 Mrd. Euro vor, ein Rückgang von -1,4% im Vergleich zu den entsprechenden Ausgaben in 2007. Davon entfallen auf die Agrarausgaben 53,5 Mrd. Euro (darunter 40,6 Mrd. Euro für marktbezogene Ausgaben und Direktbeihilfen, und 12,9 Mrd. Euro für die Entwicklung des ländlichen Raums), auf die Fischerei 934 Mio. Euro und auf den Umweltschutz (insbesondere auf das LIFE+ Programm) 274 Mio. Euro. Der Spielraum unter der Obergrenze der Rubrik 2 steigt von 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2007² auf nunmehr 3,7 Mrd. Euro. Die Ursache dafür sind die unerwartet hohen Preise für viele Agrarprodukte, die den Bedarf für marktbezogene Ausgaben weiter verringern. Auch die Direktbeihilfen werden nur unvollständig ausgeschöpft.

Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik spiegelt der Haushalt 2008 den Reformprozess dieser Politik wider: die Mittel, die als Direktbeihilfen ausgezahlt werden, dominieren mit 36,6 Mrd. Euro – wovon etwa 83% von der Erzeugung abgekoppelt sind. Die marktbezogenen Ausgaben sinken weiter auf 4,0 Mrd. Euro. Bei den Direktbeihilfen ist berücksichtigt, dass die Modulation, d.h. die Umwandlung von Direktzahlungen in Mittel zur Ländlichen Entwicklung, von 4 auf 5% steigt; dies entspricht einem Betrag von 1263 Mio. Euro. Für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums stehen dem neu konzipierten Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums einschließlich der Modulation insgesamt 12,9 Mrd. Euro zur Verfügung.

Die budgetäre Unterstützung für die Gemeinsame Fischereipolitik ist erstmals vollständig in der Rubrik 2 zusammengefasst. Wichtig sind dabei zwei neu konzipierte Instrumente: der Europäische Fischereifonds (589 Mio. Euro), der als Strukturfonds die Fischereiregionen spezifisch unterstützt, und das so genannte „Zweite Instrument“ (317 Mio. Euro), das alle anderen Maßnahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, einschließlich der internationalen Fischereiabkommen und des Seerechts abdeckt.

Für den Bereich Umweltpolitik ist in der Rubrik 2 das zentrale Instrument des LIFE+ Programms mit 267 Mio. Euro dotiert.

Die neue Rubrik 3 ist in zwei Unterrubriken geteilt, die in budgetärer Hinsicht wie separate Rubriken behandelt werden. Die Unterrubrik 3a, Freiheit, Sicherheit und Recht,

2 Wovon 1,6 Mrd. Euro für die Änderung des Finanzrahmens zu Gunsten von Galileo und des ETI herangezogen wurden.

weist bei 728 Mio. Euro im Haushaltsplan 2008 eine überdurchschnittliche Zuwachsrate von 16,7% gegenüber 2006 aus. Als Spielraum unter der Obergrenze verbleiben noch 18,9 Mio. Euro. Wichtigster Ausgabenbereich ist die Solidarität und Steuerung der Migrationsströme (392 Mio. Euro), die sich auf den Außengrenzenfonds, den Europäischen Flüchtlingsfonds und den Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen stützt. Für Grundrechte und Justiz stehen 78 Mio. Euro zur Verfügung, für die Sicherheit und den Schutz der Freiheitsrechte 68 Mio. Euro.

Die Unterrubrik 3b, Unionsbürgerschaft, stellt 614,8 Mio. Euro (-1,3% gegenüber 2007) für Programme zur Verfügung, die dem Bürger direkt zu gute kommen sollen: Programme für Gesundheit und Verbraucherschutz, die Verbesserung des Katastrophenschutzes, Kultur- und Medienprogramme sowie die Information und Kommunikation über europäische Themen. Als Spielraum zur Obergrenze verbleiben 18,9 Mio. Euro. Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union von bis zu 1 Mrd. Euro jährlich ist ebenfalls dieser Unterrubrik zugeordnet; er wird aber nur ad hoc im Falle schwerwiegender Naturkatastrophen mobilisiert und ist in den Obergrenzen des Finanzrahmens nicht berücksichtigt. Im Jahre 2007 betrug die Inanspruchnahme des Solidaritätsfonds 196,5 Mio. Euro.

Die Ausgleichszahlungen der Rubrik 6 (206 Mio. Euro im Jahr 2008) kommen seit 2007 nur noch Rumänien und Bulgarien zu gute. Sie sind gegenüber 2007 um 53% zurückgegangen.

Die Mittel für die Rubrik 4, Die EU als Globaler Partner sind ebenfalls deutlich gestiegen, auf nunmehr 7,3 Mrd. Euro (+7,3%). Die Obergrenze wurde dabei durch den Einsatz des Flexibilitätsinstruments um 70 Mio. Euro überschritten.

Die geographisch ausgerichteten Programme wurden zum Teil kräftig angehoben: Das Instrument für Heranführungshilfe (IPA – 2008: 1,44 Mrd. Euro, +14%) unterstützt Beitrittskandidaten (Kroatien, Türkei, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien) und potentielle Beitrittskandidaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro, sowie einzelne Aufgaben im Kosovo – zusätzliche Maßnahmen auf Grund des veränderten Status des Kosovo sind darin noch nicht enthalten). Das europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI – 2008: 1,56 Mrd. Euro, +10,2%) deckt die Länder im südlichen und östlichen Mittelmeerraum einschließlich Palästina ab, die westlichen neuen unabhängigen Staaten und die Länder des südlichen Kaukasus und unterstützt auch die strategische Partnerschaft mit Russland. Die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern außerhalb dieser Regionen kann aus dem Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI – 2008: 2,3 Mrd. Euro, +3,3%) gefördert werden.

Für die AKP-Staaten steht der nunmehr 10. Europäische Entwicklungsfonds (EEF – 2008: etwa 3,8 Mrd. Euro) zur Verfügung, der aber nicht Bestandteil des Mehrjährigen Finanzrahmens und des EU-Haushalts ist.

Neben den geographischen unterstützt der EU-Haushalt auch spezifische thematische Programme, insbesondere das Instrument für Demokratie und Menschenrechte (147 Mio. Euro, +4,7%), das Stabilitätsinstrument (251 Mio. Euro, +20%), das Instrument für Humanitäre Hilfe (751 Mio. Euro, +2,6%) und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP – 285 Mio. Euro, +79%). Die Soforthilfereserve von 239 Mio. Euro ist Teil der Rubrik 4, wird aber nur nach Bedarf mobilisiert und nicht auf die Obergrenze der Rubrik angerechnet.

Schließlich enthält der Haushaltsplan 2008 in der Rubrik 5 Verwaltungsausgaben von 7,3 Mrd. Euro (+ 4,4%). Auf die Kommission entfallen dabei 3,4 Mrd. Euro (+2,9%), auf

die Übrigen Organe 2,7 Mrd. Euro (+3,8%). Der Anstieg der Versorgungsbezüge (1,1 Mrd. Euro, +10,2%) fällt erneut überdurchschnittlich aus. Es verbleiben 173 Mio. Euro als Spielraum unter der Obergrenze. Die Kommission erhält für 2008 854 neue Planstellen, davon letztmals 610 für die Erweiterung von 2004 (EU-10) und 244 für die Erweiterung zum 1. Januar 2007 (EU-2).

Finanziert wird der Haushaltsplan 2008 zu 15,5% durch die traditionellen Eigenmittel (Zölle, Agrarzölle und Zuckerabgaben), zu 15,9% aus MwSt.-Eigenmitteln, und zu 67,4% 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.

Die Finanzierung des Haushaltsplans 2008 erfolgt zunächst weiterhin auf der Grundlage des Eigenmittelbeschlusses aus dem Jahre 2000.³ Der zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Dezember 2005 eingebrachte Vorschlag der Europäischen Kommission vom 8. März 2006 für einen neuen Eigenmittelbeschluss erreichte erst am 7. Juni 2007 die erforderliche Einstimmigkeit im Rat.⁴ Zum Inkrafttreten des neuen Eigenmittelbeschlusses ist nun noch die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten erforderlich, die bis Ende 2008 angestrebt wird. Das Inkrafttreten wird dann rückwirkend zum 1. Januar 2007 erfolgen, d.h. die Finanzierung der Haushaltspläne ab 2007 wird dann rückwirkend anzupassen sein.

Haushaltsausführung 2007

Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Jahr 2007 war der erste, der durch eine Union aus 27 Mitgliedstaaten finanziert und ausgeführt wurde. Die größte Umstellung ergab sich dabei für die Neumitglieder Bulgarien und Rumänien, deren Vorbereitungsprogramme durch die Ausgabenprogramme innerhalb der Union ersetzt wurden. Da neue Mitgliedstaaten vom ersten Tag an uneingeschränkt zur Finanzierung des EU-Haushalts herangezogen werden, die Mittelzuflüsse aus den Ausgabenprogrammen aber von deren tatsächlicher Verwirklichung abhängen, haben Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 zusätzlich Ausgleichszahlungen von 129 Mio. Euro bzw. 315 Mio. Euro erhalten. Diese Ausgleichszahlungen sind degressiv und enden im Jahre 2009. Für die im Jahre 2004 beigetretenen zehn neuen Mitgliedstaaten endeten die Ausgleichszahlungen im Jahre 2006.

Das Jahr 2007 war zudem das erste Jahr der Umsetzung des neuen Finanzrahmens 2007-2013. Der Start einer neuen Generation von Ausgabenprogrammen und die veränderten Regeln der neuen Haushaltsordnung stellten die Ausführung des Haushalts vor ähnliche Herausforderungen wie im Jahr 2000, dem Beginn der „Agenda 2000“.

Dennoch war die Haushaltsausführung 2007 insgesamt zufriedenstellend: von den verfügbaren Mitteln von 126.4 Mrd. Euro⁵ Verpflichtungsermächtigungen wurden 121.3 Mrd. Euro ausgeführt, was einer Verwendungsrate von 96% entspricht. Dies liegt zwar unter den 99% im Jahre 2006, aber erheblich besser als das vergleichbare Jahr 2000 (84%). Zahlungen wurden in Höhe von 112.4 Mrd. Euro getätigt, d.h. 98% der bereitgestellten 115.0 Mrd. Euro. Die Ausführung der Zahlungen lag damit auf gleicher Höhe wie 2006 (98%),

3 Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft, 2000/597/EG, Euratom.

4 Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft, 2007/436/EG, Euratom.

5 Mit dem Beginn des neuen Finanzrahmens 2007-2013 wird die Haushaltsausführung ohne die zweckgebundenen Einnahmen i.S.v. Art. 18 der Haushaltsordnung ausgewiesen.

aber ebenfalls deutlich besser als im Jahre 2000 (89%). Die Probleme der Umstellung auf den neuen Finanzrahmen sind damit erheblich geringer ausgefallen als in der Vergangenheit, wenn auch Startschwierigkeiten insbesondere bei den Strukturfonds in den neuen Mitgliedstaaten nicht ganz vermieden werden konnten.

Der Jahresüberschuss ging auf einen erneuten historischen Tiefstand von 1,5 Mrd. Euro zurück (nach 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2006). Die erzielten Fortschritte im Budgetmanagement lassen sich im Vergleich mit dem Jahr 2000, als der Jahresüberschuss noch 11,6 Mrd. Euro betrug, noch deutlicher erkennen.

Auch für 2007 erforderte das sehr gute Haushaltsergebnis ein aktives Budgetmanagement während des ganzen Haushaltsjahres, durch regelmäßige Überprüfung des Ausführungsfortschrittes durch die Kommission und die Haushaltsbehörde, durch 67 Mittelübertragungen zwischen Haushaltszeilen und durch eine Verringerung der verfügbaren Zahlungsmittel um insgesamt 1,65 Mrd. Euro in einem Berichtigungshaushalt im November 2007.

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 2004 sowie das neue Rechnungsführungssystem ab 1. Januar 2005.

Die Haushaltsordnung wurde seitdem erneut überarbeitet mit dem Ziel, unter Beibehaltung des erreichten Schutzes der finanziellen Interessen der Union die bürokratischen Anforderungen zu verringern, insbesondere für Kleine und Mittlere Unternehmen und Nicht-Regierungsorganisationen. Diese Überarbeitung konnte zum 1. Mai 2007 abgeschlossen werden, womit die neuen Mehrjahresprogramme für die Jahre 2007-2013 auf der neuen Grundlage durchgeführt werden können.⁶

Wesentliche Erleichterungen ergeben sich dabei durch die Anhebung der Schwellenwerte für vereinfachte Verfahren zur Mittelvergabe, durch die risikoabhängige Erleichterung der Anforderungen an die Mittelempfänger, durch die vereinfachte Zusammenarbeit der Union mit den Mitgliedstaaten, mit der europäischen Investitionsbank und mit anerkannten nationalen Einrichtungen in Drittstaaten sowie aus der verstärkten Vergabe von Finanzhilfen in Form von Pauschalbeträgen oder anhand von Pauschalsätzen.

Eine ganz neue Dimension erhält die Transparenz der Verwendung des EU-Haushalts dadurch, dass die Namen der Empfänger von EU-Fördermitteln systematisch veröffentlicht werden müssen. Für die Agrar- und Strukturfondsmitteln, die von nationalen und regionalen Behörden im Auftrag der EU verwaltet werden, gilt dies ab dem Haushalt 2007 (Strukturfonds) bzw. 2008 (Agrarbeihilfen). Die Durchführungsmodalitäten mit den Mitgliedstaaten konnten vereinbart werden. Für die von der Kommission direkt verwalteten Mittel gilt die Transparenzpflicht bereits; die Mittelempfänger (ausgenommen Einzelstipendien) werden von der verwaltenden Kommissionsdienststelle jeweils halbjährlich rückwirkend im Internet ausgewiesen. Im Zeitraum 2007/2008 standen. Ein Internetportal zum zentralen Zugang zu allen programmbezogenen Informationen ist im Aufbau.

⁶ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, und Verordnung (EG, Euratom) Nr. 478/2007 der Kommission vom 23. April 2007 mit den Durchführungsbestimmungen dazu.

Das neue Rechnungsführungssystem ABAC ermöglicht der Kommission seit 2006, die Jahresbilanz der Europäischen Gemeinschaften auf der Basis der Periodenrechnung zu erstellen und dem Europäischen Rechnungshof vorzulegen. Dieser bescheinigte auch in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 mit einigen wenigen Anmerkungen, dass die Jahresbilanz in allen wesentlichen Aspekten ein zuverlässiges Bild der Finanzlage der Gemeinschaften vermittelt. Dies war eine wichtige Voraussetzung für die Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 2006 durch das Europäische Parlament am 22. April 2008.

Seitdem konzentrieren sich die Arbeiten am Buchhaltungssystem auf die Verbesserung der Qualität Dienststelle für Dienststelle um sicherzustellen, dass die mit dem neuen System zu Verfügung stehenden Funktionen und Kontrollen kohärent und gleichmäßig verwendet werden. Die Anwendung von ABAC auf die große Zahl kleiner Außenstellen der Kommission (Delegationen und Vertretungen) wurde 2007 abgeschlossen, die Ausdehnung auf die Agenturen und auf die übrigen Institutionen der Union ist im Gange. Eine ABAC-Konferenz am 23. Oktober 2008 wird ermöglichen, eine Bilanz der erreichten Verbesserungen zu ziehen.

Der größte Augenmerk des Europäischen Parlaments im Entlastungsverfahren für das Jahr 2006 galt dem Aufbau eines Systems nationaler Verwaltungserklärungen, der Wiedereinziehung und Finanzkorrektur bei zu Unrecht gezahlten Strukturfondsmitteln, und der Sichtbarkeit und Kontrolle der EU Mittel, die im Bereich der Außenhilfe über dritte Organisationen verwendet werden.

Der Finanzrahmen 2007-2013 und seine Überprüfung 2008/2009

Mit der Inter-Institutionellen Vereinbarung (IIV) zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom 17. Mai 2006⁷ wurden der Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013 und seine Durchführungsmodalitäten festgelegt.

Ein integrales Element der Einigung zwischen Parlament und Rat war, wie schon bei der Einigung der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2005, die Vereinbarung einer Überprüfung für 2008/2009. Der Kommission wurde dabei aufgetragen, eine „vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlungen an das Vereinigte Königreich, vorzunehmen und darüber 2008/2009 Bericht zu erstatten.“⁸

Die Kommission hat im Januar 2007 Zeitplan und Verfahren für diese Überprüfung beschlossen. Als erste Etappe wurde eine umfassende Konsultation vorgesehen.

Dazu wurde am 12. September 2007 ein Konsultationspapier⁹ vorgelegt, unter dem Titel: „Den Haushalt reformieren, Europa verändern“. Das Konsultationspapier stellt die Überprüfung des EU-Haushalts in den größeren Zusammenhang der grundlegenden Aktualisierung der politischen Agenda der Europäischen Union. Es verweist auf neue Herausforderungen durch die Globalisierung, wie Klimawandel, Energie und Migration, auf die Notwendigkeit, sich dem Strukturwandel anzupassen und dessen soziale Folgen zu bewältigen, und betont die Solidarität als wichtigen Aspekt des europäischen Modells, auch und gerade in der erweiterten Union. Das Papier betont, dass der EU-Haushalt nur eines der erforderli-

7 ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1.

8 IIV, Erklärungen, 3. Erklärung zur Überprüfung des Finanzrahmens.

9 SEK(2007) 1188 vom 12. September 2007.

chen politischen Instrumente darstellt, und dass er nach dem Prinzip der Subsidiarität nur dort herangezogen werden sollte, wo ein echter europäischer Mehrwert erreicht werden kann. Es spricht auch die Finanzierung des EU-Haushalts an und die verschiedenen Korrekturmechanismen. Zu diesen Themen stellt es 12 konkrete Fragen und ruft die Akteure europaweit dazu auf, sich an einer Debatte „ohne Tabus“ zu beteiligen und Antworten zu geben. Eine spezielle Web-Seite dokumentiert die eingegangenen Beiträge.

Die Konsultation wurde zunächst bis zum 15. April 2008 durchgeführt, und wegen der hohen Beteiligung auf den 15. Juni 2008 verlängert. Über diese Periode sind insgesamt 279 verschiedene Beiträge eingegangen. Darunter waren Stellungnahmen von 23 Regierungen der EU Mitgliedstaaten, von insgesamt 89 Beiträgen aus dem staatlichen Bereich (darunter auch Beiträge von Regionen und politischen Parteien). Nichtregierungsorganisationen waren mit 55 Beiträgen vertreten, 41 kamen aus der Privatwirtschaft, 37 von Wissenschaftlern und Universitäten und 35 direkt von Bürgern der Union. Hinsichtlich der geographischen Herkunft der Beiträge sind 83 der 279 auf europäischer Ebene entstanden. Die übrigen Beiträge sind aus allen Teilen der Union eingegangen, und einige von außerhalb, bis hin zu einer Stellungnahme der Regierung Australiens.

Parallel zur Konsultation haben mehr als 30 Veranstaltungen in zwanzig Mitgliedstaaten zur Zukunft des EU-Haushalts stattgefunden.

Die wissenschaftliche Diskussion wurde in einer Konferenz zusammengebracht, die das Beratergremium für Europäische Politik (BEPA) der Europäischen Kommission am 3. und 4. April 2008 in Brüssel durchgeführt hat.¹⁰ Schwerpunkt der Diskussion zwischen Akademikern, Vertretern internationaler Organisationen und Think Tanks war, wie der EU-Haushalt besser mit den neuen politischen Herausforderungen synchronisiert werden kann. Das Beharrungsvermögen des Status Quo und Möglichkeiten zu seiner Überwindung wurden diskutiert, darunter eine Stärkung der Evaluierung bestehender Ausgabenpolitiken, der im Lissabon-Vertrag mögliche Übergang zu Mehrheitsentscheidungen über den Finanzrahmen, automatische Enddaten für Ausgabenprogramme („sunset clause“) und eine verbesserte Arbeitsteilung mit anderen Politikinstrumenten und den Haushalten der Mitgliedstaaten. Zu diesen Themen soll nun weiter wissenschaftlich gearbeitet werden.

Zum Abschluss der Konsultation wird am 12. November 2008 eine politische Konferenz die eingegangenen Beiträge bilanzieren und die Konsequenzen für die künftige Gestaltung des EU-Haushalts ziehen. Die Konferenz wird auch Gelegenheit für den Meinungsaustausch mit dem Europäischen Parlament sein.

Das Europäische Parlament hat seinerseits zunächst aus eigener Initiative das Thema der künftigen Eigenmittel der Union zum Gegenstand seiner regelmäßigen Konsultationen mit den nationalen Parlamenten gemacht. In einer Entschließung vom 29. März 2007 über die Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union, die auf einen Bericht des Abgeordneten Alain Lamassoure zurückgeht, spricht das Europäische Parlament von einer Reform in zwei Phasen: In einer ersten Phase wäre das existierende System der nationalen Beiträge zu verbessern; dabei wird der 2004 von Finnland eingebrachte Vorschlag zitiert, der nur die traditionellen und die BNE-Eigenmittel beibehält und den britischen Rabatt allmählich abschafft. In der zweiten Phase sollte ein „echtes Eigenmittel“ anstelle bestehender Finan-

10 Für eine Zusammenfassung der Ergebnisse siehe Larch, Martin (Hrsg.): *Public Finances in the EU. Conference organised by the Bureau of European Policy Advisors of the European Commission on 3-4 April 2008*, Brüssel.

zierung treten, wobei eine ganze Reihe von in Frage kommenden Steuern diskutiert wird. In seinem Bericht betont das Europäische Parlament eine eindeutige politische Verknüpfung zwischen einer Reform der Einnahmen und einer Reform der Ausgaben. Das Portugiesische Parlament hat diese Diskussion auf einer inter-parlamentarischen Konferenz am 5. und 6. November 2007 in Lissabon fortgesetzt.

Was die Überprüfung des Finanzrahmens 2007-2013 angeht, ist die Diskussion im Europäischen Parlament noch in Gange. Ein Arbeitspapier vom 31. August 2007, das der Vorsitzende des Haushaltsausschusses Reimer Böge vorgelegt hat, schlägt vor, zwischen drei „Säulen“ zu unterscheiden: der Korrektur des Finanzrahmens 2007-2013 um die Elemente, die das Parlament im Mai 2006 nicht durchsetzen konnte; einer Evaluierung bei Halbzeit, wie sie für die neuen Programme vorgesehen ist; und der Vorbereitung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens. Zu letzterem regt Reimer Böge an, den bestehenden Rahmen bis 2015 zu verlängern, und von da an mit einem fünfjährigen Finanzrahmen entsprechend dem fünfjährigen Mandat des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zu arbeiten.

Diese Positionen des Europäischen Parlaments sind Teil des umfassenden Meinungsaustausches mit der Kommission zur Vorbereitung ihrer Überprüfung. Eine noch zu definierende Rolle könnte dabei auch die Erklärung der Kommission in der IIV spielen, Ende 2009 einen Bericht über die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung und gegebenenfalls entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.¹¹

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Finanzplanung und Haushalt, http://ec.europa.eu/budget/index_de.htm.

Europäische Kommission: Den Haushalt reformieren, Europa verändern, Überprüfung des Haushaltes, http://ec.europa.eu/budget/reform/index_de.htm.

Europäische Kommission: Was die EU mit (I)ihrem Geld macht ... Der EU-Haushalt und der Finanzrahmen 2007 bis 2013, Europäische Kommission – Vertretung in Deutschland, Themenheft Nr. 17, 2. Auflage, Januar 2007.

Europäisches Parlament: Erste Überlegungen zur Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013, Haushaltsausschuss, Berichterstatter: Reimer Böge, 31. August 2007.

Friedrich Heinemann/Philipp Mohl/Steffen Osterloh: Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem, ZEW Mannheim, 18. Januar 2008.

Helga Trüpel/Jan Seifert: Neue Wege bei den EU-Eigenmitteln gehen, in: *integration*, 3/2006.

Peter Becker: Auf dem Weg zur Reform des EU-Haushalts. Eine Zwischenbilanz des Konsultationsprozesses, SWP-Aktuell 57, Juni 2008.

Iain Begg/André Sapir/Jonas Eriksson: The purse of the European Union. Setting priorities for the future, SIEPS, Annual Conference 26 October 2007.

Camilla Adelle/Marc Pallemmaerts/David Baldock: Turning the EU Budget into an instrument to support the fight against climate change, SIEPS, 2008:4.

András Inotai: Reflections on the future of the EU budget, with special reference to the position of the net beneficiary countries, in: *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 7, 3 October 2007.

Jaroslav Pietras: The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union, contribution to the consultation of the European Commission, 15. April 2008.

11 IIV, Erklärungen, 1. Erklärung der Kommission zur Bewertung der Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung.