

Haushaltspolitik

Ole Funke / Jan Seifert

Das Jahr 2010 markiert die Halbzeit des mehrjährigen EU-Finanzrahmens 2007-2013. Und obwohl viele Projekte dieser Finanzperiode gerade in den neuen EU-Mitgliedstaaten derzeit erst richtig anlaufen, werfen die Verhandlungen über den kommenden Finanzrahmen ab 2014 bereits ihre Schatten voraus. Wie nervös die Akteure sind, zeigte exemplarisch die Aufregung um einen an die Öffentlichkeit durchgesickerten Entwurf zum so genannten „Budget-Review“-Bericht im Herbst 2009. Die Empörung um dessen Inhalt war so groß, dass Kommissionspräsident Barroso den Entwurf eigenmächtig wieder zurückzog und erst im Oktober 2010 den verzögerten Budget-Review-Prozess mit einem neuen Text abschloss. Wie bereits im letzten Jahr an dieser Stelle vermutet, wird mit dem nun vorliegenden Kommissions-Bericht klar, dass der Review-Prozess nicht zu der von vielen Seiten erhofften großen Haushaltsreform führen wird. Bekannte Schwierigkeiten bestehen fort, wie der abermalige Versuch zur Revision des Finanzrahmens – nun zur Finanzierung des Forschungsreaktors ITER – zeigt. Zudem lässt sich bereits heute absehen, dass die Mitte 2011 beginnenden Verhandlungen zum Finanzrahmen nach 2014 noch konfliktrichtiger werden könnten als in der Vergangenheit.

Während sich also die Haushaltspolitik der EU die Frage gefallen lassen muss, ob sie aus sich heraus überhaupt reformierbar ist, stellt die Schuldenkrise in der Währungsunion neue grundsätzliche Fragen an den EU-Haushalt und seine Rolle in der Steuerung und Verzahnung der europäischen Volkswirtschaften. Ob hieraus ein wirkliches Reformmoment entsteht, ist derzeit noch offen.

Die Überprüfung des EU-Haushalts – der „Budget-Review“

Die Kommission plane die Abschneidung ganzer Regionen und Mitgliedstaaten von Förderung aus dem EU-Haushalt auf der Basis einiger Gedankenspiele von weltfremden Makroökonomern. So und ähnlich klangen die Protestrufe im Oktober 2009, oftmals direkt an Kommissionspräsident Barroso gerichtet. Was war geschehen? Die Kommission hatte den letzten Versuch unternommen, dem Auftrag des Europäischen Rats vom Dezember 2005 fristgerecht nachzukommen und eine „vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich, vorzunehmen und darüber 2008/2009 Bericht zu erstatten“. Kurz vor der geplanten Annahme des Berichts durch das Kommissarskollegium Anfang November, kursierte ein handschriftlich angemerkter Entwurf im Internet, der bereits ein Vorwort des Kommissionspräsidenten enthielt.¹ Wenngleich das Papier keine konkreten Aussagen über die Mittelaussstattungen einzelner Politiken enthielt, so versuchte es doch die beiden großen

Dieser Artikel gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

¹ Abrufbar beispielsweise unter: <http://www.euractiv.com/pdf/Draft%20document%20reforming%20the%20budget%20oct%202009.pdf>.

Ausgabenblöcke, die Agrar- und die Strukturpolitik deutlich unter Druck zu setzen. Für erstere wurde eine Fortsetzung des degressiven Pfades und ein geringerer Anteil am Gemeinschaftshaushalt gefordert und im Bereich der Strukturpolitik wurde die auch in der Wissenschaft hoch umstrittene Förderung reicher Regionen gänzlich in Frage gestellt. Hierdurch sollten Mittel frei werden für stärker zentralisierte Ausgaben zugunsten der so genannten „neuen Herausforderungen“ vor allen in den Bereichen Klimaschutz, transeuropäische Netze und Migration. Der folgende Proteststurm, vor allem aus den Reihen der Verteidiger einer flächendeckenden Kohäsionsförderung, führte schließlich dazu, dass der Text nie angenommen wurde und der Kommissionspräsident das Projekt „Budget-Review“ abermals vertagte.

Welchen Unterschied ein Jahr ausmachen kann, ist seit dem 19. Oktober 2010 zu bestaunen:² Der veröffentlichte Review-Bericht enthält kaum eine erkennbare Prioritätensetzung im Hinblick auf eine Neuverteilung europäischer Ausgaben. Stattdessen enthält das Papier eine Analyse teils sehr allgemeiner Handlungsoptionen entlang von fünf Kernprinzipien:

1. Ausrichtung auf politische Prioritäten: Der europäische Haushalt soll konsequent auf die EU2020-Strategie ausgerichtet werden und so zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum beitragen. Zudem soll er gemeinsame Herausforderungen besser angehen, hierunter Klimawandel, Energieversorgung, Justiz und Inneres sowie die Außenbeziehungen. Für den Bereich des intelligenten Wachstums stehen Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung sowie Investitionen in die europäische Infrastruktur. Nachhaltigkeit könnte entweder durch eine neue Haushaltsrubrik gefördert werden oder durch stärkeres Mainstreaming des Prinzips innerhalb aller bestehenden Rubriken. Zudem solle die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) stärker auf dieses Ziel hin ausgerichtet werden. Integratives Wachstum soll durch die Kohäsionspolitik gefördert werden, bei der nun ausdrücklich die Notwendigkeit in sämtlichen Regionen der Gemeinschaft tätig zu sein festgestellt wird. Die Unionsbürgerschaft soll gefördert werden durch eine Ausweitung des Einsatzgebiets des EU-Solidaritätsfonds über reine Naturkatastrophen hinaus sowie über verstärkte Tätigkeit der Gemeinschaft in den Bereichen Migration und Grenzzusammenarbeit. Die Kommission fordert eine deutliche Stärkung der Außenbeziehungen unter anderem durch eine stärkere Rolle in der Koordinierung von Entwicklungszusammenarbeit sowie eine Aufstockung der Mittel für humanitäre Hilfe.

2. Europäischer Mehrwert: Der europäische Mehrwert soll zum Testkriterium aller EU-Ausgaben gemacht werden und somit nur noch solche Ausgaben getätigt werden, die auf EU-Ebene für die Bürger bessere Ergebnisse erbringen als wenn sie auf nationaler Ebene getätigt würden. Die Kommission spricht sich für die Nutzung von Skaleneffekten in bestimmten Bereichen aus, darunter Infrastruktur, Mobilität, territorialer Zusammenhalt und Forschungszusammenarbeit. Zudem wird eine bessere Verzahnung von EU-Haushalt und nationalen Haushalten eingefordert.

3. Ergebnisorientierung: Die Kommission schlägt eine Verbesserung der Ergebnis- und Erfolgskontrolle der EU-Ausgaben vor. Hierzu könnte etwa für sämtliche Ausgaben Förderziele vorab festgelegt werden, wie dies schon bei der Kohäsionspolitik der Fall ist. Zudem könnte eine Reserve gebildet werden, um gute Ergebnisse durch zusätzliche Mittel oder einer Veränderung der Kofinanzierungsraten belohnen zu können.

2 Vgl. SEC(2010) 7000 final vom 19.10.2010.

4. *Solidarität*: Die Kommission betont das Prinzip der Solidarität als einen der Eckpfeiler der Gemeinschaft und streicht heraus, dass der EU-Haushalt hier weiterhin einen Beitrag zu leisten habe. Zudem fordert sie die europäische Finanzierung von Projekten, die aufgrund der geographischen Gegebenheiten nur in wenigen Mitgliedstaaten umgesetzt werden, aber der gesamten EU zugute kommen. Hierunter sollen fallen: Klimaschutz, Infrastrukturprojekte und der Schutz der Außengrenzen.

5. *Reform des Finanzierungssystems*: Einmal mehr wird die Einführung einer zusätzlichen originären Eigenmittelquelle (oder auch: „EU-Steuer“) ins Spiel gebracht mit dem Ziel, die Union unabhängiger von den Überweisungen der Mitgliedstaaten zu machen. Es wird weiterhin gemutmaßt, dies könne das die Haushaltsverhandlungen überlagernde Nettosalddendenken der Mitgliedstaaten zurückführen. Das gegenwärtige System sieht die Kommission in einer für den Bericht einzigartigen Klarheit als komplexes und undurchsichtiges Geflecht von Beiträgen aus nationalen Haushalten, Berichtigungen und Rabatten an. Sie kündigt daher an, mit dem Vorschlag zum Finanzrahmen nach 2014 einen Vorschlag für die Schaffung einer neuen Eigenmittelquelle vorzulegen. Als denkbare Kandidaten werden unter anderem erwähnt: Besteuerung des Finanzsektors, Flugticketabgabe, Einnahmen aus dem Emissionshandel oder eine EU-Mehrwertsteuer. Zudem wird die Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle vorgeschlagen. Korrekturen und Rabatten erteilt die Kommission keine grundsätzliche Absage, sondern stellt fest, dass deren Notwendigkeit von der Ambitioniertheit der Reform der Ausgabenseite abhängig sei.

Flexibilität und das „5+5-Modell“ für die Laufzeit des Finanzrahmens

Einen sehr großen Stellenwert räumt die Kommission dem Thema der Flexibilität des Haushalts ein. Die deutliche Forderung nach mehr Flexibilität der Ausgaben kann – neben dem ambitionierten Aufgreifen des Themas „EU-Steuer“ auch als das zweite große Entgegenkommen gegenüber dem Europäischen Parlament gewertet werden. Die wiederholten Revisionen des Finanzrahmens³ werden als Ausweis für die ungenügende Reaktionsfähigkeit auf externe Ereignisse oder kurzfristige Finanzierungserfordernisse gewertet. Die Kommission schlägt hier die Bildung von Flexibilitätsreserven sowie einen Ausbau der bestehenden Flexibilitätsinstrumente vor. Die weitreichendste Idee aber ist die Verlängerung der Laufzeit des Finanzrahmens sowie der nachgelagerten Verordnungen für die Ausgabenprogramme auf zehn Jahre. Dieser neue Zehnjahreszeitraum soll durch eine substantielle Überprüfung nach fünf Jahren unterbrochen werden, in dessen Folge die Ausgabenprioritäten innerhalb der einzelnen Rubriken neu aufgestellt werden sollen. An dieser Stelle erstaunt dann doch, dass die Kommission in einem Text, dessen Veröffentlichung sich über Jahre hinzog, der vor einem Jahr für einen handfesten Eklat sorgte und der nun weitgehend von direkter ausgabenrelevanter Substanz befreit wurde, vorschlägt, eine vergleichbare Übung als Dauereinrichtung zu institutionalisieren. Zumal wird überhaupt nicht dargelegt, wie ein Überprüfungsprozess in der Zukunft zum Erfolg geführt werden könnte und wie die inhärenten Beharrungsmomente, die die Aufstellung eines Finanzrahmens mit sich bringt und die bei einer Ausweitung auf zehn Jahre mutmaßlich noch verschärft würden, abgemildert werden könnten. Die Idee dieser 5+5-Regelung erscheint denn auch als wenig praktikabler Kompromissversuch. Der Vorschlag scheint es beiden Seiten

3 Vgl. Ole Funke/Jan Seifert: Haushaltspolitik, in: Weidenfeld, Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2010.

Recht machen zu wollen: Dem EP, das eine Verkürzung auf fünf Jahre favorisiert, um eine Kongruenz mit der Legislaturperiode herzustellen und auf der anderen Seite dem Rat, in dem vor allem die Empfänger von Strukturfonds darauf drängen, den Rahmen möglichst lang zu halten, damit eine sinnvolle Programmierung der Förderprogramme erfolgen kann.

Projektanleihen und die Hebelwirkung des Gemeinschaftshaushalts

Die Kommission scheint davon überzeugt, dass angesichts der immensen Konsolidierungsanstrengungen der Mitgliedstaaten nicht mit einem signifikanten Aufwuchs des EU-Haushalts für die Zeit nach 2014 zu rechnen ist. Gleichzeitig zeigt die Debatte um den gescheiterten Review-Entwurf vom Herbst 2009, wie schwierig eine Umschichtung von Mitteln zulasten traditioneller Politikbereiche durchzusetzen ist. Vor diesem Hintergrund wird der Versuch verständlich, innovative Finanzierungsinstrumente zu eröffnen, die mehr Fördergelder bereitstellen ohne den Haushalt erhöhen oder Mittel umschichten zu müssen. Dementsprechend sieht die Kommission diese Instrumente auch für die zentralisierten Ausgabenprogramme vor, denen sie offensichtlich gerne einen Mittelaufwuchs zukommen lassen würde: Forschung und Entwicklung sowie europäische Infrastrukturnetzwerke in den Bereichen Energie, Telekommunikation und Verkehr. Konkret wird vorgeschlagen, den Haushalt stärker zur Absicherung von Krediten und Anleihen zu nutzen, um somit indirekt zinsgünstige Darlehen für Großprojekte zu ermöglichen. Zudem werden eine Reihe weiterer Instrumente vorgeschlagen, die allesamt darauf abzielen, die Hebelwirkung eingesetzter EU-Gelder zu erhöhen bis hin zur Ausgabe von über den EU-Haushalt besicherten Projektanleihen für strategische Vorhaben.

Und die beiden Riesen? Struktur- und Agrarpolitik im Review

Der Review enthält sich vollständig auch nur einer Tendenzaussage zur künftigen Mittelausstattung der beiden mit Abstand größten und strittigsten Ausgabenrubriken. Die Aussagen sind auch vor dem Hintergrund einzuordnen, dass noch für den Herbst 2010 mit dem 5. Kohäsionsbericht und der Mitteilung zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für jeden dieser Politikbereiche wegweisende Einzeldokumente vorgelegt werden.

Die Ausführungen zur Strukturpolitik konzentrieren sich auf eine Stärkung der Rolle der Kommission bei der Ausgestaltung der Ausgabenprogramme in den jeweiligen Regionen, um sicherzustellen, dass die Mittel gemäß der EU 2020-Strategie effizient eingesetzt werden. Hierzu schlägt sie die Überarbeitung der Planungs- und Managementzyklen vor. Es soll mit den Mitgliedstaaten ein Vertrag über eine Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft⁴ erreicht werden, der auf einem gemeinsamen strategischen Rahmen basiert. Dieser soll die gegenseitigen Verpflichtungen von Kommission und Empfängerland auf nationaler und regionaler Ebene und vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen Reformprogramme festschreiben.

Die Aussagen zur Agrarpolitik nehmen das Fazit der Mitteilung zur Zukunft der GAP vorweg, die im Entwurf vorliegt.⁴ Für die zukünftige Verteilung der Direktzahlungen werden drei Reformoptionen aufgezeigt:

4 Vgl. <http://capreform.eu/wp-content/uploads/2010/10/communication-leak.pdf>.

- Weiterentwickelter Status quo: Allmählicher Abbau der Diskrepanzen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten bei der Höhe der Direktzahlungen.
- Ausgewogenere, zielgerichtete und nachhaltigere Unterstützung: Umstellung der Direktzahlungen auf eine Basisprämie, die durch zusätzliche Prämien für die Einhaltung von Umweltstandards und die Bereitstellung öffentlicher Güter ergänzt wird, sowie mögliche Einführung einer nationalen Ko-Finanzierung.
- Abschaffung von Marktstützung und Einkommensunterstützung: Auslaufen der Direktzahlungen und Reduzierung öffentlicher Unterstützung auf die Kompensation für die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft.

Und nun? Die Debatte um die Zukunft des EU-Haushalts nach dem Review

Der Review-Bericht und noch mehr die Geschichte seiner Entstehung sind ein Paradebeispiel für festgefahrene Konflikte rund um den Komplex EU-Haushalt-Konflikte, die sich zwischen Mitgliedstaaten, Mittelempfängern und innerhalb der europäischen Institutionen abspielen. Es ist nicht zu erwarten, dass der Budget-Review-Prozess einen wesentlichen Beitrag zur Behebung oder konstruktiven Entladung dieser Konflikte leisten kann. Vielleicht war diese Hoffnung auch von Anfang an naiv. Umso mehr sollte sich nun in der Kürze der Zeit, die bis zu den Verhandlungen zum Finanzrahmen nach 2014 verbleibt, auf die neuen Ideen der Kommission konzentriert werden, die sich im Bericht wiederfinden. Die Beteiligten täten gut daran, die alten Konflikte bis zum Verhandlungsbeginn zurückzustellen. So sollte sich umgehend der Frage der Laufzeit gewidmet werden, wenn man nicht Gefahr laufen möchte, den wenig überzeugenden Kompromissvorschlag der Kommission am Ende als letzte Option auf dem Tisch zu haben. Zudem könnten Bereiche identifiziert werden, in denen eine Erhöhung der Ausgabenflexibilität unbedingt geboten erscheint. Im Gegenzug könnte auf eine Mittelverschiebung zwischen sachfremden Haushaltsrubriken verzichtet werden. Wenig Bewegung ist beim Thema „EU-Steuer“ zu erwarten vor dem Hintergrund, dass u.a. Deutschland und Frankreich diesem Ansinnen von Kommission und Parlament eine eindeutige Abfuhr erteilt haben. Eine erste Tendenz in dieser Frage wird in den Auseinandersetzungen um den Haushalt 2011 ablesen, wenn Ende des Jahres über entsprechende Forderungen des Parlaments entschieden wird.

Inwieweit es noch zu Reformdruck innerhalb der traditionellen Ausgabenbereiche kommt, wird entscheidend davon abhängen, ob sich die Kommission mit dem Ansinnen durchsetzt, die Ausgabenprogramme stärker auf bestimmte Ziele, wie zum Beispiel ökologische Nachhaltigkeit auszurichten. Hoffnungsfroh darf stimmen, dass die Kommission begonnen hat, den EU-Haushalt im Hinblick auf seinen Einfluss auf die europäischen Volkswirtschaften zu untersuchen und ihn stärker als strategisches Steuerungsinstrument versteht. Es ist ein erster Schritt, die Auszahlung von Strukturfondsgeldern an die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu knüpfen. Es fehlt aber noch an grundlegenden Untersuchungen, etwa inwieweit der EU-Haushalt zum Aufbau ökonomischer Ungleichgewichte in Europa und zu Blasenbildungen in einigen Mitgliedstaaten beigetragen hat oder inwieweit EU-Ausgaben prozyklische Effekte haben. Auf dieser Grundlage ließe sich deutlich weitergehender Veränderungsbedarf am Haushalt ableiten. Es entstünde Reformdruck außerhalb des festgefahrenen Mikrokosmos EU-Haushalt.

**Auseinandersetzungen um den Haushalt 2011 –
Neues Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments und der Revision vierter Teil**

Auch im vierten Jahr seines Bestehens wird der Finanzrahmen 2007-2013 wohl nicht ohne eine Revision auskommen: Im Mai stellte die Kommission offiziell fest, dass sich die Kosten für die Errichtung des Kernfusionsreaktors ITER von 5,9 auf 7,2 Mrd. Euro erhöhen würden und stellte für den Beitrag aus dem EU-Haushalt eine Finanzierungslücke von 1,4 Mrd. Euro bis 2013 fest.⁵ Der Rat beauftragte die Kommission in der Folge mit der Vorlage eines Finanzierungsvorschlags, der den Finanzbedarf in erster Linie durch Umschichtungen innerhalb der Rubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit) und unter Beachtung der Obergrenze des Finanzrahmens decken sollte. Die Kommission legte ihren Vorschlag daraufhin im Juli vor⁶:

Tabelle 1: Kommissionsvorschlag zur Finanzierung des Projektes ITER

Angaben in Mio. EUR	2010	2011	2012	2013
Umschichtungen innerhalb Rubrik 1a				
Kürzung des 7. Forschungsrahmenprogramms			-100	-360
Revision des Finanzrahmens				
Rubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit)			160	240
Rubrik 2 (Landwirtschaft)	-400			
Ungeklärte Finanzierung			540	

Wie schon für vergangene Revisionen schlägt die Kommission die Mobilisierung nicht verwendeter Mittel aus der Agrarpolitik vor, um den Finanzrahmen insgesamt nicht erhöhen zu müssen. In anderen Rubriken ist kein hinreichender Spielraum mehr vorhanden. Hierbei ist zu beachten, dass diese Mittel nicht in dem Jahr verwendet werden sollen, in dem sie frei werden. Auch dieser Vorschlag lässt die Finanzierung einer weiteren halben Milliarde offen. Spielräume hierfür sollen nach der zwischen Rat und Parlament erfolgenden Konzertierung des Haushaltes 2011 geprüft werden. Dies ist auch der Grund, warum es bis zum Oktober 2010 keine Ratsberatung über den Finanzierungsvorschlag der Kommission gegeben hat.

Neben der Causa ITER macht vor allem die durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gestärkte Rolle des Europäischen Parlaments in Budgetfragen die Verhandlungen über den Haushalt 2011 interessant. Hierbei erhebt das Parlament lauter als in der Vergangenheit seine Stimme gegenüber dem Rat und erhebt drei weitreichende Forderungen⁷: So soll sich der Rat verbindlich zu einer Überprüfung und Debatte des Finanzierungssystems der Gemeinschaft bereiterklären, die vor den eigentlichen Verhandlungen über den kommenden Finanzrahmen stattfinden soll. Zudem wird vor dem Hintergrund mangelnder Spielräume und den Revisionen der vergangenen Jahre mehr Flexibilität und eine Aufstockung der Mittel in den Rubriken 1a (Wettbewerbsfähigkeit) und 4 (Außenbeziehungen) gefordert. Das Parlament dringt also darauf, Schlussfolgerungen aus dem Budget Review

⁵ Vgl. KOM(2010) 226 endgültig vom 4.5.2010.

⁶ Vgl. KOM(2010) 403 endgültig vom 20.7.2010.

⁷ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2010 zu dem Standpunkt des Rates zu dem Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2011.

bereits für den laufenden Finanzrahmen zu ziehen. Zudem werden zusätzliche Mittel für die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) gefordert, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten kostenneutral erfolgen soll.

Ungedeckte Schecks? Garantien, Gemeinschaftverschuldung und Euro-Bonds

Bereits im letzten Jahr haben wir an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das vielfach unterstellte Verschuldungsverbot der Europäischen Union ein weitverbreitetes Missverständnis ist. Es ist der Gemeinschaft lediglich verboten, ihren Haushalt mittels Verschuldung auszugleichen. Man könnte umgangssprachlich von einem „Defizitverbot“ sprechen. Die Kommission darf sich aber für verschiedene Aktivitäten verschulden und Anleihen begeben. Die von einigen gefürchteten „Euro-Bonds“ sind Realität.⁸ In der Reaktion auf die globale Wirtschafts- und Finanzmarktkrise hat die Debatte um die Gemeinschaftverschuldung spätestens seit Auflage des so genannten „Euro-Rettungsschirms“ im letzten Jahr neue Nahrung erhalten.

Wenig beachtet wird in diesem Zusammenhang, dass der Verschuldungsfähigkeit der Gemeinschaft eine scharfe Grenze gesetzt ist: Fällt eine durch die Gemeinschaft besicherte Forderung aus, so muss sie aus dem Haushalt unter der gültigen Eigenmittelobergrenze finanziert werden. Diese beträgt derzeit 1,23% des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE)⁹ und kann nicht kurzfristig angehoben werden, da eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses von den EU-Mitgliedstaaten einstimmig beschlossen¹⁰ und dann von sämtlichen nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss. Dieser Prozess ist nicht nur zeitaufwändig, er ist auch mit erheblichen Risiken verbunden, da faktisch jedem nationalen Parlament ein Vetorecht zukommt. Die Gemeinschaft kann es sich daher nicht erlauben, in Gefahr zu laufen, die Eigenmittelobergrenze zu überschreiten. Sie würde faktisch zahlungsunfähig. Es müssen somit sämtliche EU-Ausgaben (Zahlungsermächtigungen) sowie eventuelle Forderungsausfälle der Darlehensaktivitäten unterhalb der Eigenmittelobergrenze finanziert werden.

Tabelle 2: Bis 2013 bestehender Spielraum (Marge) bis zur Eigenmittelobergrenze

in % des EU-BNE soweit nicht anders angegeben	2010	2011	2012	2013
Obergrenze Zahlungsermächtigungen	1,12%	1,09%	1,10%	1,07%
Eigenmittel-Obergrenze	1,23%			
Marge	0,11%	0,14%	0,13%	0,16%
Marge in Mrd. EUR	12,9	17,7	16,7	21,4

Grundsätzlich kann die Kommission, gestützt auf entsprechende Ratsbeschlüsse, die mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden, Anleihen begeben für Zahlungsbilanzhilfen an EU-

8 Für eine Übersicht über aktuelle Kapitalmarktaktivitäten der EU-Kommission vgl. http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/market/borrowing/index_en.htm

9 Gemäß Beschluss der Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften vom 7.6.2007. Technische Anpassung der Obergrenze von 1,24% auf 1,23% des EU-BNE infolge der Einbeziehung der unterstellten Bankgebühr („FISIM“) in das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995) gemäß KOM(2010)162 endgültig vom 16.4.2010.

10 Artikel 311 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),

Staaten¹¹, die den Euro noch nicht eingeführt haben und für Makrofinanzhilfen an Drittstaaten¹² außerhalb der EU (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Laufende Programme für Zahlungsbilanz- und Makrofinanzhilfen mit Besicherung durch den Gemeinschaftshaushalt

	Form der Unterstützung	zugesagte Darlehen
Lettland	Zahlungsbilanzhilfe	3.100 Mio. EUR
Rumänien	Zahlungsbilanzhilfe	5.000 Mio. EUR
Ungarn	Zahlungsbilanzhilfe	6.500 Mio. EUR
Albanien	Makrofinanzhilfe	9 Mio. EUR
Armenien	Makrofinanzhilfe	65 Mio. EUR
Bosnien-Herzegowina	Makrofinanzhilfe	100 Mio. EUR
Georgien	Makrofinanzhilfe	142 Mio. EUR
Libanon	Makrofinanzhilfe	50 Mio. EUR
Mazedonien	Makrofinanzhilfe	90 Mio. EUR
Serbien und Montenegro	Makrofinanzhilfe	280 Mio. EUR
Tadschikistan	Makrofinanzhilfe	75 Mio. EUR
Ukraine	Makrofinanzhilfe	610 Mio. EUR

Zusätzlich enthält der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (so genannter „Euro-Rettungsschirm“) ein Gemeinschaftsinstrument, das bei Aktivierung des Mechanismus’ zuerst genutzt wird. Erst danach wird ggf. auf die bilaterale Komponente, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Umfang: Bis zu 440 Mrd. Euro) zurückgegriffen. Das Hilfsprogramm für Griechenland (Umfang: 110 Mrd. Euro, Anteil Eurostaaten: 80 Mrd. Euro) wiederum wird vollständig unabhängig vom EU-Haushalt und dem Euro-Rettungsschirm bilateral bereitgestellt.

Zudem wird ein Teil des Umfangs der Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank (EIB) außerhalb der EU¹³ sowie EURATOM-Anleihen¹⁴ über die Eigenmittel der Gemeinschaft besichert. Für sämtliche Aktivitäten in Drittstaaten gilt, dass 9% der Forderungssumme nachträglich in den sog. „Garantiefonds“ des Haushalts eingestellt werden müssen. Für Drittstaatenaktivitäten besteht also eine gewisse präventive Absicherung gegen Forderungsausfälle.

11 Gestützt auf Art. 143 AEUV sowie VO (EG) 332/2002 vom 18.2.2002, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 431/2009 vom 18.5.2009.

12 Gestützt auf Art. 212 AEUV.

13 Grundlage hierfür sind diverse Beschlüsse über die Garantieübernahme seitens des EU-Haushalts für Aktivitäten der EIB (75% für Aktivitäten in Mittelmeerstaaten, 70% für Aktivitäten in einem ausgewählten Kreis von Drittstaaten und 65% für alle sonstigen Drittstaatenaktivitäten).

14 Vgl. Beschluss 77/270/Euratom vom 29. März 1977.

Tabelle 4: Kapitalmarktaktivitäten europäischer Institutionen mit potentiellen Auswirkungen auf den EU-Haushalt

Stand: 31.12.2009	gesetzlich festgelegte Obergrenze	ausgezahlt
Zahlungsbilanzhilfen	50 Mrd. EUR	9,2 Mrd. EUR
Euro-Rettungsschirm	Marge bis zur Eigenmittel-Obergrenze	---
Makrofinanzhilfen	Keine Begrenzung	0,59 Mrd. EUR
Umfang der Absicherung der EIB-Aktivität in Drittstaaten	25,8 Mrd. EUR	19,22 Mrd. EUR
EURATOM-Anleihen	Keine Begrenzung	0,48 Mrd. EUR

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es mit einer vorsichtigen Haushaltsführung vereinbar ist, dass wie bisher sämtliche Gemeinschaftsverschuldung zur Unterstützung von EU-Staaten haushalterisch mit einer Ausfallwahrscheinlichkeit von Null angesetzt wird. Zwar hat es in der Geschichte der Zahlungsbilanzhilfen tatsächlich noch keinerlei Forderungsausfälle gegeben, gleichzeitig scheint dieses Vorgehen aber nur schwer mit Lehren aus der Finanz- und noch mehr aus der europäischen Schuldenkrise vereinbar. Selbst bei äußerst geringen Ausfallwahrscheinlichkeiten wiegt obiges Argument schwer, dass die Gemeinschaft nicht unbegrenzt zahlungsfähig gemacht werden kann, sondern die Eigenmittelobergrenze eine starre Grenze darstellt und dass bei Hilfen für EU-Staaten – anders als bei EIB-Krediten – eine nur geringe Risikostreuung vorliegt. Hieraus ließe sich durchaus schlussfolgern, dass die Gemeinschaft keinerlei Verbindlichkeiten über die vorhandene Marge hinaus eingehen sollte, auch wenn dies das äußerst unwahrscheinliche Szenario eines Totalausfalls einkalkulieren würde.

Explizit festgelegt ist ein solches Vorgehen in der Verordnung für das Gemeinschaftsinstrument des Euro-Rettungsschirms, das die Kommission folglich auf ca. 60 Mrd. Euro taxiert. Problematisch ist hierbei aber, dass nicht berücksichtigt wird, dass sämtliche eingegangenen weiteren Garantieverpflichtungen (Zahlungsbilanzhilfen, Makrofinanzhilfen usw.) potentiell durch dieselbe Marge finanziert werden müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Margen der zukünftigen Jahre nicht einfach addiert werden können, sondern immer nur die Marge für das jeweilige Jahr zur Verfügung steht und eine nicht genutzte Marge aus einem Jahr auch nicht in ein anderes übertragen werden kann.

Tabelle 2 zeigt, dass sich die verfügbare jährliche Marge zwischen ca. 13 und 21 Mrd. Euro bewegt. Zum 31. Dezember 2009 garantierte der Gemeinschaftshaushalt nach Angaben der Europäischen Kommission Verbindlichkeiten im Umfang von 29,49 Mrd. Euro. Da diese nicht gänzlich in einem Jahr fällig werden scheinen bis dato eingegangene Verpflichtungen noch über die Marge gedeckt.

Bevor aber die mannigfaltigen Möglichkeiten einer Ausweitung gemeinschaftlicher Verschuldungsinstrumente diskutiert werden, wie etwa im Review-Bericht, wäre zunächst einmal darzustellen, wie potentielle zukünftige Belastungen durch bereits bestehende Programme glaubwürdig mit dem geltenden Eigenmittelbeschluss in Übereinklang zu bringen sind.

Lange Schatten – Die EU am Vorabend zu konflikträchtigen Auseinandersetzungen um den Mehrjährigen Finanzrahmen nach 2014

Wer das vergangene Jahr bilanziert, gelangt zu der Feststellung, dass trotz Budget-Review entscheidende Fragen um den EU-Haushalt nicht nur nicht beantwortet, sondern neue Fragen hinzugetreten sind, insbesondere infolge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise. Gleichzeitig bleibt kaum Zeit, diese Fragen anzugehen, da die Kommission bis zum 1. Juli 2011 ihren Vorschlag für den Finanzrahmen nach 2014 vorlegen und damit die Verteilungsdebatte eröffnen wird. Die Debatten um den 5. Kohäsionsbericht und die Mitteilung zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik werden sich bis ins Frühjahr 2011 ziehen und diesen Verhandlungen vorgreifen. Die Verhandlungen um den kommenden Finanzrahmen werden neben den ungeklärten Grundsatzfragen zusätzlich im Kontext stehen von schmerzhaften Konsolidierungsbemühungen in allen Mitgliedstaaten, der Erwartung vieler osteuropäischer Staaten nach Gleichbehandlung in der Agrarpolitik und eines Mittelaufwuchses in der Strukturpolitik, einer stärkeren Rolle des Europäischen Parlaments sowie einer Präsidentschaftswahl in Frankreich im Jahr 2012 und eines jüngst gewachsenen Euroskeptizismus in großen Nettozahlerländern, allen voran in Deutschland.

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: Wirtschaft und Finanzen, Financial operations and instruments in support of EU policies, http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/index_en.htm.
- Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, 27.4.2010.
- Europäische Kommission: Haushaltsvoranschlag der Europäischen Kommission für das Haushaltsjahr 2011, Mai 2010.
- Europäische Kommission: ITER: aktueller Stand und Zukunftsperspektiven, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, 4. Mai 2010.
- Europäische Kommission: Überprüfung des EU-Haushalts, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente, 19. Oktober 2010.
- Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung im Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen: Deckung eines zusätzlichen Finanzierungsbedarfs für das ITER-Projekt, 20. Juli 2010.
- Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Standpunkt des Rates zu dem Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2011 – alle Einzelpläne, 20. Oktober 2010.
- Task Force established by the European Council: Strengthening Economic Governance in the EU, Final Report of the Task Force to the European Council, 21. Oktober 2010.