

Haushaltspolitik

Stefan Lehner

Das primäre Ziel der Haushaltspolitik der Europäischen Union war, termingerecht mit der Erweiterung der Union am 1. Januar 2007 über einen einvernehmlichen Haushalt für die Union der 27 zu verfügen und so schnell wie möglich auch die übrigen Voraussetzungen für die Mittelausführung zu schaffen. Dieses Ziel wurde erreicht, obwohl der neue Mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 nach einem schwierigen Verhandlungsprozess erst am 17. Mai 2006 in einer neuen Inter-Institutionellen Vereinbarung (IIV) festgelegt werden konnte. Dennoch gelang es, die Ausgabenplanung für die neuen Mehrjahresprogramme an den vereinbarten Finanzrahmen anzupassen und auf dieser Grundlage im Dezember 2006 bereits einen Haushaltsplan der EU-27 für das Jahr 2007 im neuen Rahmen zu verabschieden. Bis zum Frühjahr 2007 waren dann auch die meisten Mehrjahresprogramme von Rat und Parlament beschlossen und damit die Rechtsgrundlagen für die Mittelausführung etabliert. Zum 1. Mai 2007 trat schließlich die neue Haushaltsordnung der Union in Kraft, die die Haushaltsausführung erleichtern soll, ohne die Kontrollstandards aufzuweichen.

Gleichzeitig wurde mit dem Haushalt des Jahres 2006 die „Agenda 2000“ erfolgreich abgeschlossen. Mit der Entlastung der Kommission für die Haushaltsführung des Jahres 2005 haben Rat und Parlament auch die erfolgreiche Einführung der Periodenrechnung für das Rechnungsführungssystem der Kommission bestätigt.

Haushaltsplan 2007

Der Gesamthaushaltsplan für die Europäische Union für 2007 (siehe Tabellen 1 und 2) ist der erste Haushaltsplan, der auf der Grundlage der Inter-Institutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 und des darin enthaltenen Mehrjährigen Finanzrahmens 2007 bis 2013¹ (siehe Tabelle 3) erstellt wurde. Er hat daher eine gegenüber allen Finanzvorausschau seit 1988 erheblich veränderte Struktur: An erster Stelle stehen nunmehr die Ausgaben für Wachstum und Beschäftigung, die einerseits unter dem Stichwort „Wettbewerbsfähigkeit“ unmittelbar auf die Lissabon-Strategie ausgerichtet sind und andererseits in einer neuen Generation von Struktur- und Kohäsionsfonds umgesetzt werden. Erst danach reihen sich die Ausgaben der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik ein, die nur noch 2007 die größte Ausgabenkomponente der Europäischen Union darstellt. Die neu geschaffene Rubrik 3 „Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht“ macht zudem deutlich, dass hier ein neuer Tätigkeitsschwerpunkt der Union entstanden ist, wenn auch mit zunächst noch begrenzten Finanzmitteln.

Der Haushaltsplan für 2007 ist auch der erste für die Union der 27. Gegenüber dem Jahr 2006 erfordert der Beitritt von Rumänien und Bulgarien zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen von etwa 2 Milliarden Euro. Der Anstieg ergibt sich im Wesentlichen aus

1 Für eine detaillierte Darstellung siehe Haushaltspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005/2006, Bonn 2006.

der Eingliederung dieser Länder in die regulären Struktur- und Kohäsionsfonds der Union, unter Berücksichtigung des Wegfalls der Vorbeitrittshilfe. Bei den Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik sehen die Beitrittsverträge nur einen stufenweisen Einstieg vor; die erste Stufe von 25 Prozent wird erst im Jahre 2008 haushaltswirksam.

Tabelle 1: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007 nach Rubriken des Finanzrahmens

Rubrik	Haushaltsplan 2006*	Finanzrahmen 2007	Haushaltsplan 2007	Veränderung 2006/2007	
				%	in Euro
Mittel für Verpflichtungen	in Euro	in Euro	in Euro	%	in Euro
1. Nachhaltiges Wachstum	47 514 765 319	54 405 000 000	54 854 332 015	15,4%	7 339 566 696
- Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung <i>Spielraum</i>	7 897 009 685	8 918 000 000 ²	9 367 547 511 <i>50 452 489</i>	18,6%	1 470 537 826
- Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung <i>Spielraum</i>	39 617 755 637	45 487 000 000	45 486 784 504 <i>215 496</i>	14,8%	5 869 028 870
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	55 690 657 356	58 351 000 000	56 250 230 036	1,0%	559 572 680
Davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen <i>Spielraum</i> Davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	42 459 970 000	45 759 000 000	42 713 661 000 <i>2 100 769 964</i> <i>2 039 339 000</i>	0,6%	253 691 000
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 165 998 589	1 273 000 000	1 247 066 000	7,0%	81 067 411
- Freiheit, Sicherheit und Recht <i>Spielraum</i>	553 181 000	637 000 000	623 833 000 <i>13 167 000</i>	12,8%	70 652 000
- Unionsbürgerschaft <i>Spielraum</i>	612 817 589	636 000 000	623 233 000 <i>12 767 000</i>	1,7%	10 415 411
4. Die EU als globaler Partner <i>Spielraum</i>	8 520 771 538	6 578 000 000	6 812 460 000 <i>67 000</i>	-20,0%	-1 708 311 538
5. Verwaltung <i>Spielraum</i>	6 604 078 362	7 039 000 000	6 942 364 030 <i>51 630 183</i>	5,1%	338 285 668
6. Ausgleichszahlungen <i>Spielraum</i>	1 073 500 332	445 000 000	444 646 152 <i>353 848</i>	-58,6%	-628 854 180
Mittel für Verpflichtungen insges. <i>Spielraum</i>	120 569 771 496	128 091 000 000	126 551 098 233 <i>2 350 428 767</i>	5,0%	5 981 326 737
Mittel für Zahlungen insges. <i>Spielraum</i>	107 378 469 621	123 790 000 000	115 497 218 621 <i>8 368 781 379</i>	7,6%	8 118 749 000
Zahlungen in % BNE	0,97%	1,06%	0,99%		

* einschließlich der Berichtigungshaushaltspläne 1 bis 6/2006; zur besseren Vergleichbarkeit erfolgt die Darstellung des Haushaltsplans 2006 in der Struktur des Finanzrahmens 2007-2013.

2 Hinzu kommen die Mittel für den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (500 Mio. Euro).

Tabelle 2: Gesamthaushaltsplan 2007 nach Politikbereichen
(Mittel für Verpflichtungsermächtigungen in Mio. Euro)

Politikbereich	2005 EU 25	2006 EU 25	2007 EU 27	2007 EU27 Humanressourcen ^{3,4}
Wirtschaft und Finanzen	453.34	455.41	494.95	553
Unternehmen	393.5	371.74	540.05	1064
Wettbewerb	89.01	68.37	71.75	744
Beschäftigung und Soziales	11577.51	11910.77	11430.9	806
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	53107.83	54547.44	549097.3	1099
Energie und Verkehr	1415.08	1437.38	1808.91	1079
Umwelt	324.85	326.31	353.47	648
Forschung	3299.84	3497.05	3564.67	2040
Informationsgesellschaft und Medien	1373.22	1405.76	1434.66	1176
Direkte Forschung	366.42	329.60	348.47	2633
Fischerei	1053.29	1062.04	955.16	344
Binnenmarkt	73.46	56.54	56.37	521
Regionalpolitik	27202.39	28720.61	34694.31	690
Steuern und Zollunion	119.89	107.13	110.04	505
Bildung und Kultur	943.38	989.52	1222.67	587
Presse und Kommunikation	194.15	179.88	201.03	996
Gesundheit und Verbraucherschutz	479.2	529.55	544.70	797
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	596.08	591.98	671.50	495
Außenbeziehungen	3196.91	3439.56	3526.99	2623
Handel	76.34	64.8	71.53	553
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP Staaten	1235.36	1081.86	1243.86	2120
Erweiterung	1976.27	2318.03	1064.56	645
Humanitäre Hilfe	513.13	718.98	749.67	213
Betrugsbekämpfung	61.4	63.64	72.52	418
Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission	200.48	159.66	168.76	1463
Verwaltung	647.01	886.5	921.98	3324
Haushalt	1385.73	1141.85	519.5	607
Audit	10.62	9.71	9.19	99
Statistik	131.44	117.19	121.38	792
Versorgungsbezüge (aller Organe)	899.77	945.24	997.49	
Sprachendienste	–	346.6	358.99	3748
Reserven	223.0	229.0	734.55	Kommission insgesamt
Übrige Organe (ohne Versorgungsbezüge)	2335.74	2460.06	2577.19	
Gesamt	115955.65	120569.77	126551.1	32162

3 Statutpersonal und Aushilfspersonal, in Planstellen bzw. Mannjahren.

4 Haushaltsvorentwurf 2007.

Tabelle 3: Finanzrahmen 2007-2013, Ausgabenobergrenzen pro Rubrik (Mio. EUR, zu aktuellen Preisen)⁵

(Mittel für Verpflichtungen)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
1. Nachhaltiges Wachstum	54 405	56 736	59 197	61 144	63 601	66 640	69 678	431 401
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	8 918	9 847	10 769	11 750	12 974	14 239	15 490	83 987
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	58 351	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	418 125
davon: Landwirtschaftsmarktbezogene 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
INSGESAMT	128 091	131 487	135 321	138 464	142 445	147 075	151 886	974 769
Mittel für Verpflichtungen in % des BNE ⁶	1,07%	1,06%	1,04%	1,02%	1,01%	1,00%	1,00%	1,03%
Mittel für Zahlungen in % des BNE	1,04%	1,04%	0,95%	0,98%	0,94%	0,95%	0,93%	0,98%

Insgesamt ermöglicht der Haushaltsplan für 2007 Verpflichtungsermächtigungen von 126,5 Milliarden Euro, was einem Anstieg von 5,0 Prozent gegenüber dem Haushalt 2006 entspricht. An Zahlungsermächtigungen stehen 115,4 Milliarden Euro zu Verfügung (+7,6%). Die Zahlungsermächtigungen machen 0,99 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der 27 Mitgliedstaaten aus (im Vergleich zu 0,97% für 2006).

Auffällig ist, dass im ersten Jahr der gerade beschlossene Finanzrahmen nicht ausgeschöpft wird: Bei den Verpflichtungen bleibt der Haushalt 2007 um 2,3 Milliarden Euro unter der Obergrenze; dies liegt in erster Linie an einem Minderbedarf im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere bei den marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen. Bei den Zahlungsmitteln beträgt der Spielraum unter der Obergrenze sogar 8,3 Milliarden Euro; zum Minderbedarf der Gemeinsamen Agrarpolitik kommt noch eine inzwischen vorsichtigere Einschätzung des Zahlungsmittelbedarfs der Strukturfondsprogramme. Von der Möglichkeit der Nutzung eines im Inter-Institutionellen Abkommen erneut vereinbarten Flexibilitätsinstruments von 200 Millionen Euro jährlich konnte für 2007 ebenfalls abgesehen werden.

Der Haushaltsplan 2007 sieht für die Rubrik 1, Nachhaltiges Wachstum, 54,85 Milliarden Euro vor (+15,4% gegenüber den vergleichbaren Ausgabenkategorien im Jahr 2006).

5 Zur Berechnung der Obergrenzen des Finanzrahmens in aktuellen Preisen wird auf die Obergrenzen des Finanzrahmens ausgedrückt in Preisen von 2004 ein fester Preisdeflator von jährlich 2% angewandt.

6 Schätzungen basierend auf den BNE(Bruttonationaleinkommens)-Prognosen vom Frühjahr 2007.

Die Teilrubrik 1a, Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung, ist dabei mit 9,36 Milliarden Euro dotiert (+18,6%). Dieser Betrag enthält 500 Millionen Euro für den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, die bei der Rubrikobergrenze nicht berücksichtigt sind. Als Spielraum unter der Obergrenze verbleiben für unvorhergesehene Erfordernisse 50,66 Millionen Euro. In der Teilrubrik 1a sind vor allem die Programme für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Forschung und technologische Entwicklung, Verkehrs- und Energienetze sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung enthalten, die die zentralen Instrumente des budgetären Beitrags der Union zur Lissabon-Strategie darstellen.

Das neue Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) verfügt über 388 Millionen Euro, um vor allem unternehmerische Initiativen und Innovation, den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien, die Vollendung des Binnenmarktes und intelligente Energie zu fördern. Das Jahr 2007 ist das erste Haushaltsjahr des 7. Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung, wofür 5,48 Milliarden Euro bereitstehen. In den Bereichen Gesundheit, Nahrungsmittel, Landwirtschaft und Biotechnologie, Informations- und Kommunikationstechnologien, Nanowissenschaften, Nanotechnologien, Werkstoffe und neue Produktionstechnologien, Energie, Umwelt und Klimawandel, Verkehr (inklusive Luftfahrt), Raumfahrt sowie Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften steht die grenzübergreifende Forschungszusammenarbeit in der Kontinuität mit den innerhalb des 6. Rahmenprogramms bereits eingeleiteten Maßnahmen im Vordergrund. Ebenso setzt das Programm „Menschen“ die Marie Curie-Förderung von Forschern aus dem 6. Rahmenprogramm fort. Neue Elemente sind die Schaffung eines europäischen Forschungsrates mit selbstverwalteten Mitteln sowie ein Infrastrukturprogramm zur Verbesserung der Forschungs- und Innovationskapazitäten. Für die Transeuropäischen Netze (TEN) stehen 853 Millionen Euro im Haushaltsplan 2007. Im neuen Programm für Verkehrsnetze wird die Förderung auf 30 prioritäre Projekte und dabei insbesondere auf die grenzüberschreitenden Streckenabschnitte konzentriert. Zur Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung wird das neue Programm „Lebenslanges Lernen“ lanciert, das sich aus vier Teilprogrammen zusammensetzt: Comenius für die Sekundarstufe, Erasmus für die Hochschulbildung, Leonardo da Vinci für die Berufsbildung und Grundtvig für die Erwachsenenbildung. Der Haushaltsansatz für 2007 beträgt hier 844,7 Millionen Euro.

Die Teilrubrik 1b, Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung, ist im Haushaltsplan 2007 mit 45,486 Milliarden Euro in Verpflichtungsermächtigungen dotiert. Dies entspricht einem Anstieg von 14,8 Prozent gegenüber den vergleichbaren Bereichen des Haushalts 2006. 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 Obergrenze des Finanzrahmens überein.

Zur Teilrubrik 1b gehören die Politikbereiche Regionalpolitik (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Kohäsionsfonds) sowie 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 28,1 Milliarden Euro und aus dem Kohäsionsfonds 7,1 Milliarden Euro bereitgestellt werden, was zusammen 77,5 Prozent der Teilrubrik ausmacht. Die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit außerhalb der ärmsten Regionen erhält 8,9 Milliarden Euro (19,8%), die europäische territoriale Zusam-

menarbeit mit ihren grenzüberschreitenden Projekten 1,1 Milliarden Euro (2,5%); 0,2 Prozent verbleiben für technische Unterstützung und innovative Aktivitäten.

Für die Rubrik 2, die Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, sieht der Haushaltsplan 2007 56,2 Milliarden Euro vor, ein Zuwachs von nur +1,0 Prozent im Vergleich zu den entsprechenden Ausgaben in 2006. Davon entfallen auf die Agrarausgaben 54,9 Milliarden Euro (darunter 42,3 Milliarden Euro für marktbezogene Ausgaben und Direktbeihilfen, und 12,4 Milliarden Euro für die Entwicklung des ländlichen Raumes), auf die Fischerei 887 Millionen Euro und auf den Umweltschutz 243,6 Millionen Euro. Es verbleibt ein signifikanter Spielraum unter der Obergrenze der Rubrik 2 von 2,1 Milliarden Euro. Der größte Teil davon (2,04 Milliarden Euro) entspricht einem erwarteten Minderbedarf für marktbezogene Ausgaben und Direktbeihilfen, ein Ergebnis günstiger Entwicklungen auf vielen Agrarmärkten und einer unvollständigen Ausschöpfung der Direktbeihilfen.

Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik spiegelt der Haushalt 2007 den Reformprozess dieser Politik wider: Die Mittel, die als Direktbeihilfen ausgezahlt werden, steigen weiter auf nunmehr 36,8 Milliarden Euro an – wovon etwa 90 Prozent weitgehend produktionsentkoppelt gewährt werden; die marktbezogenen Ausgaben sinken auf 5,5 Milliarden Euro. Bei den Direktbeihilfen ist berücksichtigt, dass die Modulation, d.h. die Umwandlung von Direktzahlungen in Mittel zur Ländlichen Entwicklung, von 3 auf 4 Prozent steigt; dies entspricht einem Betrag von 984 Millionen Euro. Für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes stehen dem neu konzipierten Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes einschließlich der Modulation insgesamt 12,3 Milliarden 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 (571 Millionen Euro), der als Strukturfonds die Fischereiregionen spezifisch unterstützt, und das sogenannte „Zweite Instrument“ (316 Millionen Euro), das alle anderen Maßnahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, einschließlich der internationalen Fischerei und das Seerechts, abdeckt.

Für den Bereich Umweltpolitik ist in der Rubrik 2 das zentrale Instrument des LIFE+ Programms mit 240 Millionen 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, weist bei 623,8 Millionen Euro im Haushaltsplan 2007 eine überdurchschnittliche Zuwachsrate von 12,8 Prozent gegenüber 2006 aus. Als Spielraum unter der Obergrenze verbleiben noch 13,1 Millionen Euro. Wichtigster Ausgabenbereich ist die Solidarität und Steuerung der Migrationsströme (313 Millionen Euro), die sich auf den Außengrenzenfonds, den Europäischen Flüchtlingsfonds und den Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen stützt. Für Grundrechte und Justiz stehen 72 Millionen Euro zur Verfügung, für die Sicherheit und den Schutz der Freiheitsrechte 57 Millionen Euro.

Die Unterrubrik 3b, Unionsbürgerschaft, stellt 623,2 Millionen Euro (+1,7% gegenüber 2006) 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 12,7 Millionen Euro. Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union von bis zu 1 Milliarde Euro jährlich ist ebenfalls dieser Unterrubrik zugeordnet; er wird aber nur ad hoc im Falle schwerwiegender Katastrophen mobilisiert und ist in den Obergrenzen des Finanzrahmens nicht berücksichtigt.

Die Ausgleichszahlungen der Rubrik 6 (444 Millionen Euro) kommen ab 2007 nur noch Rumänien und Bulgarien zu gute, wodurch sie gegenüber 2006 um 58 Prozent zurückgehen.

Die externen Budgetausgaben der Union sind ebenfalls sehr weitgehend neu geordnet worden: Zum einen ergab sich dies mechanisch aus dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens zum 1. Januar 2007, wodurch die Vorbeitrittshilfen bei den Verpflichtungsermächtigungen entfallen. Dies schlug sich in der Dotierung der Rubrik 4, Die EU als Globaler Partner, nieder, die mit 6,8 Milliarden Euro 2007 um 20 Prozent unter dem Budget von 2006 liegt. Die Obergrenze wurde dabei fast vollständig ausgeschöpft.

Zum anderen wurde die Gelegenheit des neuen Finanzrahmens genutzt, die externen Politikinstrumente neu auszurichten. Die wichtigsten Programme sind jetzt geografisch definiert: Das Instrument für Heranführungshilfe (IPA – 2007: 1,26 Milliarden Euro) unterstützt Beitrittskandidaten (2007: Kroatien, Türkei, die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien) und potenzielle Beitrittskandidaten (2007: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro, sowie einzelne Aufgaben im Kosovo). Das europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI – 2007: 1,4 Milliarden Euro) deckt die Länder im südlichen und östlichen Mittelmeerraum einschließlich Palästina ab, die westlichen neuen unabhängigen Staaten und die Länder des südlichen Kaukasus und wird auch die strategische Partnerschaft mit Russland unterstützen. Die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern außerhalb dieser Regionen kann aus dem Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI – 2007: 2,2 Milliarden Euro) gefördert werden. Für die AKP-Staaten steht primär der 9. Europäische Entwicklungsfonds (EEF – 2007: etwa 3,4 Milliarden Euro) zur Verfügung, der aber nicht Bestandteil des Mehrjährigen Finanzrahmens ist.

Neben den geografischen unterstützt der EU-Haushalt auch spezifische thematische Programme, insbesondere das Instrument für Demokratie und Menschenrechte (142 Millionen Euro), das Stabilitätsinstrument (212 Millionen Euro), das Instrument für Humanitäre Hilfe (732 Millionen Euro) und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP – 159 Millionen Euro). Die Soforthilfereserve von 234 Millionen Euro ist Teil der Rubrik 4, wird aber nur nach Bedarf mobilisiert und nicht auf die Obergrenze der Rubrik angerechnet.

Schließlich enthält der Haushaltsplan 2007 in der Rubrik 5 Verwaltungsausgaben von 6,9 Milliarden Euro (+5,1%). Auf die Kommission entfallen dabei 3,2 Milliarden Euro (+5,3%), auf die übrigen Organe 2,5 Milliarden Euro (+4,8%). Der Anstieg der Versorgungsbezüge (961 Millionen Euro, +6,1%) fällt erneut überdurchschnittlich aus. Es verbleiben 172 Millionen Euro als Spielraum unter der Obergrenze. Die Kommission erhält für 2007 853 neue Planstellen, davon noch einmal 610 für die Erweiterung von 2004 (EU-10) und erstmals 230 für die Erweiterung zum 1. Januar 2007 (EU-2); schließlich erfordert der Statuswechsel der irischen Sprache, die ab 1. Januar 2007 eine Amtssprache der Union ist, weitere 13 Stellen.

Finanziert wird der Haushaltsplan 2007 zu 14,9 Prozent durch die traditionellen Eigenmittel (Zölle, Agrarzölle und Zuckerabgaben), zu 15,4 Prozent aus Mehrwertsteuereigenmitteln, und zu 68,5 Prozent aus Eigenmitteln auf der Basis der Bruttonationaleinkommen (BNE). Sonstige Einnahmen, einschließlich des Vorjahresüberschusses, erbringen 1,2 Prozent der erforderlichen Mittel. Diese Zahlen sind Planzahlen; die tatsächliche Finanzierung wird im Jahresabschluss festgestellt.

Die Finanzierung des Haushaltsplans 2007 erfolgt dabei zunächst noch auf der Grundlage des Eigenmittelbeschlusses aus dem Jahr 2000.⁷ Der zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Dezember 2005 eingebrachte Vorschlag der Europäischen

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

Kommission vom 8. März 2006 für einen neuen Eigenmittelbeschluss erreichte erst am 7. Juni 2007 die erforderliche Einstimmigkeit im Rat.⁸ Umstritten war bis zuletzt die Beteiligung des Vereinigten Königreichs an der Finanzierung der Beitragsermäßigungen für die Niederlande und Schweden bei den BNE-Eigenmitteln, sowie für die Niederlande, Schweden, Österreich und Deutschland bei den Mehrwertsteuereigenmitteln. Schließlich wurde der Vorschlag der Kommission angenommen, das Vereinigte Königreich bei den BNE-Rabatten, aber nicht für die MwSt.-Rabatte heranzuziehen. Dies war ein weiterer wesentlicher Schritt zur Verwirklichung des neuen Finanzrahmens. 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 2006

Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Jahr 2006 wurde von 25 Mitgliedstaaten finanziert und ausgeführt. In Verpflichtungsermächtigungen brachte er die „Agenda 2000“ zum Abschluss. Die damit verbundenen Zahlungen werden allerdings noch über einige Jahre hin erfolgen. Was die Haushaltsausführung 2006 insgesamt angeht, so wurden von den verfügbaren Mitteln von 122,8 Milliarden Euro Verpflichtungsermächtigungen von 122 Milliarden Euro ausgeführt, was einer Verwendungsrate von 99 Prozent entspricht (2005 ebenfalls 99%). Für Zahlungen wurden 109,2 Milliarden Euro in Anspruch genommen, d.h. 98 Prozent der bereitgestellten 111,2 Milliarden Euro (2004: 95%). Der Jahresüberschuss von weniger als 2 Milliarden Euro stellt einen historischen Tiefstand dar.

Das sehr gute Haushaltsergebnis erforderte allerdings ein aktives Budgetmanagement während des ganzen Haushaltsjahres, durch Mittelübertragungen zwischen Haushaltszeilen und eine Verringerung der verfügbaren Zahlungsmittel um insgesamt 4,7 Milliarden Euro in einem Berichtigungshaushalt im November 2006. Dabei musste der Haushaltsplan in der Rubrik 1 (Landwirtschaft) um 860 Millionen Euro verringert werden, vor allem auf Grund der Anlaufschwierigkeiten bei den einheitlichen Betriebsprämien. In der Rubrik 2 (Strukturfonds) mussten sogar 3,3 Milliarden Euro gestrichen werden; dies betraf vor allem Spanien und das Vereinigte Königreich. Die neuen Mitgliedstaaten haben im Jahr 2006 die Mittelverwendung verbessert, aber die Verzögerungen der Jahre 2004 und 2005 noch nicht aufgeholt. Auch die Vorbeitritts-hilfen (Rubrik 7) wurden um 546 Millionen Euro verringert, da die Projektentwicklung in Rumänien durch erhebliche Überschwemmungen behindert wurde.

Insgesamt ergibt sich für die „Agenda 2000“, die mit dem Haushaltsjahr 2006 endete, 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 Prozent im Jahre 2001 auf zuletzt 98 Prozent. Was die Zahlungsermächtigungen angeht, ist dies, einerseits, das Ergebnis einer knapperen Budgetierung durch den Druck der Mitgliedstaaten, die Abführungen an den EU-Haushalt so eng wie möglich zu begrenzen und, andererseits, eines aktiven Budgetmanagements der Kommission. Die Ära der hohen Budgetüberschüsse (z.B. 11,6 Milliarden Euro für das Haushaltsjahr 2000), die als schlechtes Budgetmanagement auch vom Europäischen Rechnungshof kritisiert worden waren, ist vorbei.

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

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. 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 bis 2013 auf der neuen Grundlage durchgeführt werden können.⁹

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-Haushaltes 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). 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.

Das neue Rechnungsführungssystem ABAC ermöglichte der Kommission, die Jahresbilanz 2005 erstmals auf der Basis der Periodenrechnung zu erstellen und dem Europäischen Rechnungshof vorzulegen. Dieser bescheinigte in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005 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 2005 durch das Europäische Parlament am 24. April 2007.

Seitdem konzentrieren sich die Arbeiten am Buchhaltungssystem einerseits 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. Andererseits sind große Anstrengungen im Gange, die Anwendung von ABAC auf die große Zahl kleiner Außenstellen (Delegationen und Vertretungen), auf die Agenturen und auf die übrigen Institutionen der Union auszudehnen.

Der Finanzrahmen 2007 bis 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 2006 wurden der Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 und seine Durchführungsmodalitäten festgelegt.

⁹ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13.12.2006 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, und Verordnung (EG, Euratom) Nr. 478/2007 der Kommission vom 23.04.2007 mit den Durchführungsbestimmungen dazu.

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 erstellen.“¹⁰

Die Kommission hat im Januar 2007 einen Zeitplan für diese Überprüfung beschlossen. Als erste Etappe wird eine umfassende Konsultation durchgeführt, auf der Grundlage eines Themenpapiers. Zum Abschluss der Konsultation wird im Mai 2008 eine politische Konferenz Bilanz der eingegangenen Beiträge und des umfassenden Meinungsaustausches mit dem Europäischen Parlament ziehen, zu dem sich die Kommission ebenfalls in der Inter-Institutionellen Vereinbarung verpflichtet hat. Die wissenschaftliche Diskussion über die Zukunft der europäischen Finanzen hat bereits begonnen mit einer wachsenden Zahl von Veröffentlichungen und Seminaren zu diesem Thema. Eine wissenschaftliche Konferenz der Europäischen Kommission im April 2008 wird dafür ein besonders sichtbares Forum bieten.

Schließlich hat das Europäische Parlament 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 Finanzierung treten, wobei eine ganze Reihe von in Frage kommenden Steuern zurzeit diskutiert wird. In seinem Bericht betont das Europäische Parlament eine eindeutige politische Verknüpfung zwischen einer Reform der Einnahmen und einer Reform der Ausgaben. Es ist daher konsequent, dass das portugiesische Parlament für eine inter-parlamentarische Konferenz am 5. und 6. November 2007 ebenfalls die Überprüfung von Ausgaben und Einnahmen der Union zum Thema gemacht hat. Aus diesen Diskussionen werden sich wichtige Beiträge für die Arbeit der Kommission an der Reform der europäischen Finanzen ergeben.

Weiterführende Literatur

- Becker, Peter: EU-Reform frühzeitig gestalten! Optionen der deutschen Europapolitik bei der Revision der europäischen Finanzverfassung, SWP-Studie S 2, Januar 2007.
- Begg, Iain: The 2008/2009 review of the EU budget: Real or cosmetic?, in: CESifo Forum 1/2007.
- Ederveen, Sjeff/Gelauff, George/Pelkmans, Jacques: Assessing subsidiarity, CPB Document No 133, November 2006.
- 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: Entschließung zur Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union, 29.03.2007, <http://www.europarl.europa.eu/>.
- Le Cacheux, Jacques: Funding the EU Budget with a genuine Own Resource: The case for a European Tax, in: Notre Europe Studies 57.
- Pitlik, Hans: Ausgabenprioritäten im EU-Budget 2007-2013: Die Perspektive des Fiskalföderalismus, in: WIFO Monatsberichte, 12/2006.

10 Inter-Institutionelle Vereinbarung (IIV), Erklärungen, 3. Erklärung zur Überprüfung des Finanzrahmens.