

EU-Ausgaben für die kommenden sieben Jahre festgelegt

Annahme der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 im Europäischen Parlament

Das Europäische Parlament (EP), die EU-Kommission und der Rat haben sich informell auf einen neuen Finanzrahmen von 2007-2013 geeinigt, den das EP nun am 17. Mai 2006 angenommen hat. Dieses Übereinkommen war nach dem erfolgreichen Finanzgipfel vom Dezember 2005 zunächst fraglich, da das EP um 12 Mrd. Euro höhere Gesamtausgaben veranschlagt hatte. Der nun gefundene Kompromiss kommt vor allem der Außen- und Sicherheitspolitik sowie im Bereich der Lissabon-Ziele den Transeuropäischen Netzen sowie der Forschung und Bildung zugute.

Der Gipfelbeschluss vom Dezember 2005

Auf dem EU-Gipfel Mitte Dezember 2005 einigten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs in einem Kraftakt auf einen Kompromiss für die künftige Finanzierung der EU von 2007-2013. Nachdem der Erfolg des Gipfels lange Zeit auf der Kippe stand, galt das Ergebnis schließlich als großer Durchbruch – unter Umschiffung des Britenrabatts und französischer Agrarausgaben sowie mit der Deckelung der Gesamtausgaben bei 1,045 % des europäischen Bruttonationalprodukts. Als Silberstreif am Horizont wurde außerdem vereinbart, sich spätestens 2009 mit der Reformierung der EU-Finzen auseinanderzusetzen.

Dieser Kompromiss auf Regierungsebene verstellte den Blick auf die noch anstehende Umsetzungsphase dieses Beschlusses, die eine Einigung im Trilog zwischen dem Ministerrat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament im Rahmen der so genannten „Interinstitutionellen Vereinbarung“ voraussetzt. So stellte sich das EP im Januar 2006 bei seiner Abstimmung über den neuen Finanzrahmen dem Ratsbeschluss entgegen –

der Gipfelerfolg vom Dezember war damit erneut in Gefahr. Es drohte die zähe Verzögerung der Budgetverhandlungen und schlimmstenfalls eine nicht mehr fristgerechte Auszahlung von EU-Fördergeldern ab 2007. Dies hätte zum Beispiel die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten besonders getroffen.

Eine interinstitutionelle Vereinbarung für Planungssicherheit und politische Vision

Das Grundprinzip des EU-Finanzsystems beruht von Vertrags wegen auf einem jährlichen Haushaltsverfahren. Seit Ende der 80er Jahre gingen die europäischen Institutionen im Sinne einer besseren Einhaltung der Haushaltsdisziplin allerdings dazu über, eine mehrjährige Finanzplanung – die Finanzielle Vorausschau – in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Kommission, Rat und Parlament festzulegen, innerhalb derer die jeweiligen jährlichen Haushalte beschlossen werden. Die Interinstitutionelle Vereinbarung ist freiwillig, aber für die Dauer ihrer Gültigkeit verbindlich. In der Vorausschau sind der Höchstbetrag und die Zusammensetzung (Ausgabenkategorien) der voraussichtlichen Ausgaben der Gemeinschaft angegeben. Damit besteht eine doppelte Obergrenze: zum einen für die Gesamtausgaben und zum anderen für die einzelnen Ausgabenkategorien. Dies führt zu einer Stärkung der Haushaltsdisziplin, der Eindämmung des Gesamtanstiegs der Ausgaben und zu einer ausgewogeneren Abwicklung des Haushaltsverfahrens. Die Finanzielle Vorausschau ermöglicht darüber hinaus eine langfristige Ausrichtung der EU-Prioritäten.

Ein Scheitern der Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau hätte eine Rückkehr zu jährlichen Verhandlungen über den EU-Haushalt geführt, so wie dies die Verträge ur-

spränglich vorsehen. Es wären alljährliche aufreibende Debatten um die Finanzausstattung der EU abzusehen gewesen, wie im vergangenen Dezember bei der Neuauflage der Finanziellen Vorausschau. Dies hätte die EU ohne Zweifel an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit gebracht und aufgrund der fehlenden langfristigen Perspektiven Zweifel am europäischen Projekt bei den Bürgern in Europa verstärkt. Mit der noch ausstehenden Annahme des Verfassungsvertrages würde die Finanzielle Vorausschau als mehrjähriger Finanzrahmen in das EU-Primärrecht übergehen und somit verbindlich werden.

Die Finanzielle Vorausschau 2007-2013

Nach dem unter größten Mühen erreichten Finanzkompromiss des Dezembergipfels von 2005 war der Druck zur Einigung auf die drei Institutionen – und besonders auf das EP, das den Vorschlag über die Finanzielle Vorausschau zunächst abgelehnt hatte – entsprechend groß.

In seiner vierten Sitzung gelang unter österreichischer EU-Präsidentschaft am 5. April 2006 schließlich die Einigung des Trilogs auf einen modifizierten Finanzrahmen, der mit insgesamt 864,3 Mrd. Euro um 2 Mrd. Euro höher liegt als der im Dezember 2005 verabschiedete Gipfelkompromiss. Die Zustimmung des EP war lange fraglich, da die Abgeordneten ursprünglich eine Aufstockung um insgesamt 12 Mrd. Euro gefordert hatten. Jede Aufstockung bedeutet eine Mehrbelastung der nationalen Haushalte und ist damit bei den Mitgliedstaaten stets umstritten. Vor dem Hintergrund der oben dargelegten Alternativszenarien besteht der Erfolg nun für die Beteiligten vor allem darin, dass es schlussendlich überhaupt zu einer Einigung gekommen ist.

Brüsseler Rechenkünste: 2 = 4 Mrd. Euro

Insgesamt konnte der ursprüngliche Dezemberkompromiss de facto um 4 Mrd. Euro erhöht werden. Dieser Betrag ergibt sich zum einen aus 2 Mrd. Euro „frischen Geldes“, das von den Mitgliedstaaten zusätzlich bereitgestellt wird. Weitere 2 Mrd. wurden innerhalb des Rahmens dadurch frei, dass die 1,5 Mrd. Euro starke außenpolitische EU-Notfallhilfe aus dem Finanzrahmen ausgelagert wurde. Die letzten 0,5 Mrd. Euro ermöglichte schließlich die EU-Kommission mit ihrer Zusage, den Betrag bei ihren Verwaltungskosten einzusparen, was die Verhandlungen letzten Endes rettete.

Darüber hinaus sollen die Reserven der Europäischen Investitionsbank um 2,5 Mrd. Euro aufgestockt werden, wodurch ein zusätzliches Kreditvolumen von 60 Mrd. Euro entsteht, das für Darlehen in den Bereichen Transeuropäische Netze, Forschung und Entwicklung sowie für kleine und mittlere Unternehmen zur Verfügung steht.

Zudem wurden außerhalb des Finanzrahmens Flexibilitäten eingebaut. Das Flexibilitätsinstrument erlaubt es, in einem gegebenen Haushaltsjahr genau bestimmte Ausgaben zu finanzieren, die innerhalb der Obergrenze einer oder mehrerer Rubriken nicht getätigt werden können. Dies kann insgesamt bis maximal 200 Mio. Euro pro Jahr betragen. Der nicht verwendete Teil des jährlichen Betrags kann bis zum Jahr n+2 übertragen werden. Damit kann die EU auf unvorhergesehene Aufgaben reagieren, falls der Rahmen der Finanziellen Vorausschau dafür nicht ausreicht.

Was bedeutet dies für die einzelnen Ausgabenkategorien und die Prioritäten der EU?

Im Vergleich zum nun ablaufenden Finanzrahmen wird die neue Vorausschau mit veränderten Ausgabenkategorien geführt, sie lauten:

1a) Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung

Hier finden sich u.a. die Programme zu Transeuropäischen Netzen, lebenslangem Lernen, Erasmus Mundus, zur sozialpolitischen Agenda und das 7. Forschungsrahmenprogramm.

1b) Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung

Die Kategorie umfasst die Struktur- und Kohäsionsfonds, wie zum Beispiel der Europäische Sozialfonds und die EU-Regionalförderung.

2) Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

Hierunter fallen künftig die Ausgaben für Landwirtschaft, Fischerei und ländliche Entwicklung sowie für den Bereich Umwelt mit dem „Life +“ Programm.

3a) Freiheit, Sicherheit und Recht

Der Bereich betrifft die Politiken zu Grundrechten und Justiz, zu Sicherheit und der Absicherung von Grundfreiheiten, zu Solidarität und der Steuerung von Migrationsströmen.

3b) Unionsbürgerschaft

Diese schließt u.a. Gesundheit und Verbraucherschutz, europäische Kultur und Bürgerschaft sowie Medien ein.

4) Die EU als globaler Partner

Dazu gehören die neu strukturierten Finanzinstrumente der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): das Heranführungsinstrument, das Nachbarschaftsinstrument, das Instrument für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit, das Stabilitätsinstrument sowie die ad hoc Makrofinanzhilfen des Rates.

5) Verwaltung**6) Ausgleichszahlungen**

Von dem auf Drängen des EP zusätzlich mobilisierten Geld profitiert künftig im Wesentlichen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in Kategorie 4 mit einer Erhöhung um 800 Mio. auf insgesamt 1,7 Mrd. Euro. Davon können operative Ausgaben der GASP bestritten werden, sofern es sich nicht um Operationen militärischen Charakters handelt.

Neustrukturierung der EU-Außenhilfe

Der gesamte Bereich der EU-Außenhilfe wird im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau umstrukturiert, um zukunftsorientierter

und effizienter zu sein. In der Vergangenheit bestanden zahlreiche Hemmnisse durch die Parallelität einer Vielzahl an Instrumenten. Diese werden jetzt auf insgesamt nur noch sechs reduziert, die zum einen geographisch und zum anderen thematisch geordnet sind. Die Verteilung der Mittel auf die Instrumente stellt sich folgendermaßen dar:

1. Heranführungsinstrument für EU-Kandidatenländer: 10,2 Mrd. Euro
2. Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument: 10,6 Mrd. Euro
3. Instrument für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit: 15,1 Mrd. Euro
4. Stabilitätsinstrument zur Stärkung der zivilen Kriseninterventionsfähigkeit der EU: 2,5 Mrd.
5. Makrofinanzhilfen: 1,2 Mrd. Euro
6. Notfallhilfe: 1,5 Mrd. Euro (außerhalb des Finanzrahmens!)

Von den neuen außenpolitischen Finanzinstrumenten erhielt das Nachbarschaftsinstrument eine Nachbesserung um 200 Mio. Euro. Insgesamt erfährt die Kategorie 4 so im Vergleich zum letzten Finanzrahmen eine Steigerung von 30%, womit nun knapp 50 Mrd. Euro in den kommenden sieben Jahren dort zur Verfügung stehen.

Weiter erfuhren die EU-Bildungsprogramme Erasmus und Leonardo eine stattliche Aufsto-

Ausgewählte Ergebnisse des Trilogs zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013 im Überblick		Erhöhung im Vergleich zum Dezember-Kompromiss (in Mio. €)	Insgesamt stehen zur Verfügung, in Mio. €
1a)	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	2.100	74.098
	Transeuropäische Netzwerke	500	7.203
	Lebenslanges Lernen	800	6.752
	7 Forschungsrahmenprogramm	300	48.081
	Wettbewerbsfähigkeit und Innovation	400	3.284
	Sozialpolitische Agenda	100	658
1b)	Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	300	308.041
	Strukturfonds	300	246.401
2)	Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	100	371.344
	Punktueller Anhebung Life+ und Natura 2000	100	1.911
3b)	Unionsbürgerschaft	500	4.140
4)	Die EU als globaler Partner	1.000	49.463
	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument	200	10.587
	GASP	800	1.740
Insgesamt		4.000	

Quelle:

http://www.europarl.europa.eu/compar/budg/interinstitutional_agreement/pdf/20060404_dialogue_outcome.pdf
http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/draft_ia_de.pdf

ckung um 800 Mio. Euro. Auch der Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, über den kleine und mittlere Unternehmen unterstützt werden, wurde um 14% ausgeweitet und die Mittel für die Sozialpolitische Agenda, wenn auch in absoluten Zahlen nicht besonders weit reichend, so doch relativ um 18% erhöht im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag vom Dezember 2005.

In der Relation führt das nun verhandelte Ergebnis insgesamt zu zusätzlichen Ausgaben von lediglich 0,5 % im Vergleich zur ursprünglichen Fassung der Vorausschau. Immerhin konnten mit dem jetzigen Abschluss noch in einigen entscheidenden Bereichen Verbesserungen erzielt werden.

Ausgelagerte Bereiche

Der beim EU-Gipfel im Dezember 2005 von den Mitgliedstaaten beschlossene Globalisierungsfonds (EGF) in Höhe von 500 Mio. Euro pro Jahr zur Unterstützung von Menschen, die ihre Arbeit aufgrund „struktureller Veränderungen im Welthandelsgefüge“ verloren haben, taucht im Finanzrahmen nicht auf. Der EGF soll mit nicht ausgeschöpften Mitteln unterhalb der jährlichen Haushaltsobergrenzen gespeist werden. Eine vorhersehbare Mittelzuweisung ist damit also nicht geplant. Es ist abzusehen, dass die Wirkung des EGF aufgrund seiner geringen Ausstattung und seiner komplexen Anwendungsregeln allenfalls symbolisch bleiben wird.

Die Ausgliederung beziehungsweise Nichteingliederung von Ausgabenkategorien in das EU-Budget ist Teil der Kompromissformel, mit der eine Lösung der Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau erreicht wurde und Mittel für andere Bereiche freigegeben werden konnten. Gleichzeitig wird damit aber die Debatte über die ausgelagerten Bereiche auf den Zeitpunkt verschoben, zu dem der Bedarf der Mittel akut ist, also dann wenn eigentlich in vielen Fällen schnelle Entscheidungen nötig wären. Für eine Entscheidung zum Beispiel über die Anwendung der ausgelagerten Notfallhilfe als offizielles sechstes außenpolitisches Finanzinstrument oder des Flexibilitätsinstruments, müssen sich der Rat und das Parlament zusammen einigen. Die Mittel müssen bei Bedarf von den Mitgliedstaaten zusätzlich zu deren regulären EU-Beiträgen zur Verfügung gestellt werden und hängen damit immer von der jeweiligen akuten Haushaltslage und so auch von innenpolitischen Erwägungen der

einzelnen Mitgliedstaaten ab. Die Verwendung dieser Mittel ist also um einiges aufwendiger einzuleiten als bei jenen direkt aus dem Rahmen der Finanziellen Vorausschau.

Abermals außerhalb des Finanzrahmens findet sich auch der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), dessen Eingliederung in das reguläre Budget bereits lange diskutiert wurde. Der aktuelle EEF, der für einen Zeitraum von sieben Jahren insgesamt 13,5 Mrd. Euro umfasst, läuft 2007 aus und muss dann neu ausgehandelt werden. Dass dies bei 25 oder dann wahrscheinlich sogar 27 Mitgliedstaaten zu großen Schwierigkeiten führt, ist abzusehen.

Die weichen Faktoren in der Finanziellen Vorausschau

Abgesehen vom reinen Zahlenwerk spielten bei der Einigung über die Finanzielle Vorausschau im Trilog auch weiche Faktoren eine Rolle. So wurden mehrere gemeinsame Erklärungen an die Vorausschau angefügt, die zum Beispiel das Europäische Parlament im Sinne weiterer Demokratisierung stärker einbinden. Dazu zählt die Absichtserklärung, das EP in die für 2008/09 angesetzte umfassende Revision des EU-Haushalts einzubinden, wenn es neben den Themen wie den Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik und dem Briten-Rabatt fundamental um die Struktur auf der Ein- und Ausgabenseite geht. Außerdem soll das EP im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stärker einbezogen werden und mehr demokratische Kontrolle der Maßnahmen im Außenbereich angestrebt werden.

Die Qualität der Ausführung der EU-Mittel soll verbessert und der Grundsatz der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten bei der gemeinsamen Mittelverwaltung festgeschrieben werden. Im Rahmen der Überarbeitung der EU-Haushaltsordnung soll auch die Sichtbarkeit und der Nutzen der EU-Finanzhilfen für den Bürger erhöht werden.

Ferner soll so weit wie möglich eine Balance gefunden werden zwischen dem Schutz der finanziellen Interessen, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Verwaltungskosten und einer größeren Benutzerfreundlichkeit der Verfahren. Dies würde sich ganz maßgeblich auf die Absorptionsfähigkeit von EU-Mitteln auf Seiten der Antragsteller auswirken. Häufig liegen Mittel brach, weil sie aufgrund der derzeit hoch komplexen und langwierigen Verfahrensregeln und Anforderungen der Antragstellung nicht abgerufen werden.

Dies sind sicherlich gewisse Fortschritte und Signale in die richtige Richtung, derzeit handelt es sich dabei jedoch um noch nicht an konkrete Umsetzungsbeschlüsse gebundene Absichtserklärungen, deren Implementierung und Wirkung erst noch abzuwarten ist.

Grundlegender Reformbedarf

Die Europäische Union steht mit ihren innen- wie auch außenpolitischen Verantwortungsbereichen vor großen Herausforderungen. In den Bereichen Wachstum und Beschäftigung werden im Inneren steigende Ansprüche an die EU gestellt, die zu erfüllen eine wesentliche Bedingung für den sozialen Zusammenhalt und die Glaubwürdigkeit der EU darstellen. Gleichzeitig sind auch die externen Erwartungen an die EU als außenpolitischer Akteur in der Welt immens, wenn es um Freiheit, Sicherheit, Demokratie, Stabilität und Entwicklung geht.

Eine wesentliche Grundlage für die Handlungsfähigkeit der EU ist eine angemessene Haushaltsentwicklung und -struktur, die es der Gemeinschaft ermöglicht, diesen Erwartungen und Aufgaben zu entgegnen. In Anbetracht künftiger Herausforderungen und der erweiterten und noch zu erweiternden EU, fällt der neue Finanzrahmen der EU nun jedoch relativ gesehen sogar kleiner aus als der auslaufende.

Das derzeitige EU-Finanzsystem ist definitiv nicht mehr zukunftstauglich. Sowohl die Erhöhung der EU-Einnahmen als auch Änderungen bei den wesentlichen Verfahren der Haus-

halterstellung benötigen jedoch die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten. In der gegenwärtigen Lage, mit einer großen Zahl von EU-Mitgliedern und einer mindestens ebenso großen Interessenheterogenität, führt der Verteilungskampf zu unauflöslichen Blockaden.

Grundlegende institutionelle Reformen sind nötig, die die Verabschiedung eines vorwärtsgerichteten gemeinsamen Budgets vereinfachen und damit die Zukunftsfähigkeit des Haushalts und der EU sichern. Inwieweit die auf dem Dezembergipfel 2005 angekündigte Revision des EU-Haushalts für 2008/09 tatsächlich fundamentale Änderungen und Fortschritte bringt, ist noch fraglich. Dafür gilt der momentane Integrationsstand der EU als zu gering, weil die Mitgliedstaaten und ihre Bürger der europäischen Ebene nicht ausreichend Legitimität für höhere Ausgaben bzw. Souveränitätsaufgabe für Teile des nationalen Haushalts zusprechen. Auf dem Weg dahin ließen sich allerdings bereits Verbesserungen erzielen. Die Integration der Finanziellen Vorausschau in das EU-Primärrecht, also die EU-Verträge, so wie es in der EU-Verfassung vorgesehen wäre, ist dabei wünschenswert. Ideal wäre auch die Angleichung der Finanzperiode an die Wahlperioden des EP und die Neubesetzung der Kommission, um eine konsistentere politische Ausrichtung und Kongruenz der EU zu ermöglichen. Dies würde die EU-Bürger stärker in die politischen Prozesse auf europäischer Ebene einbinden und dadurch das Interesse an den positiven Eigenschaften der EU vergrößern sowie deren Akzeptanz insgesamt steigern.

ViSdP: Dr. Ernst Stetter, Leiter des Europabüros der Friedrich-Ebert-Stiftung, Brüssel.

Das „Thema aus Brüssel“ ist eine Teamarbeit des Europabüros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brüssel. Die vorliegende Ausgabe wurde wesentlich von Stephan Thalhofer erarbeitet.

Zur weiteren Erschließung des Themas einige Links im Internet:

Schlüsseldokumente:

Der vom Europäischen Parlament angenommene Text zur neuen Interinstitutionellen Vereinbarung

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0210+0+DOC+XML+V0//DE&L=DE&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y&LSTDOC=N>

Bericht über die Interinstitutionelle Vereinbarung über Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, Berichterstatte Reimer Böge, Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0150+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

Der derzeit geltende Eigenmittelbeschluss vom 29. September 2000

http://eur-lex.europa.eu/pri/de/oj/dat/2000/l_253/l_25320001007de00420046.pdf

Institutionen:

Die Seite der Europäischen Kommission zur Finanziellen Vorausschau: „In unsere Zukunft investieren“

http://ec.europa.eu/financial_perspective/index_de.htm

Die Seite der Europäischen Kommission zum EU-Haushalt

http://ec.europa.eu/budget/index_de.htm

Die Seite des Haushaltsausschusses im Europäischen Parlament

http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/default_en.htm#

Analysen:

SWP-Aktuell 2006/04, Januar 2006: Mehr Geld für Europa, Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen 2007-2013, von Peter Becker

http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1550

The EPC, Issue Paper No. 39, 09-2005: Financing Europe - the budget conundrum

http://www.theepc.be/TEWN/pdf/720953676_EPC%20Issue%20Paper%2039%20Financing%20Europe%20-%20the%20budget%20conundrum.pdf