

KV-70-07-181-DE-C

Die Finanzverfassung der Europäischen Union

4. Ausgabe

Für weitere Informationen zu den EU-Finzen:

EU-Haushalt
<http://ec.europa.eu/budget>

Kommissionsmitglied Dalia Grybauskaitė
http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/index_de.htm

Generaldirektion Haushalt
http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_de.htm

Für weitere Informationen und Fragen zu dem vorliegenden Buch
budget@ec.europa.eu

Die Finanzverfassung der **Europäischen Union** — 4. Ausgabe



Europäische Kommission



Wo erhalte ich EU-Veröffentlichungen?

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- über die Buchhandlung mit Angabe des Titels, des Verlags und/oder der ISBN-Nummer;
- direkt über eine unserer Verkaufsstellen. Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://bookshop.europa.eu> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Kommission. Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://ec.europa.eu/> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.

Europäische Kommission

Die Finanzverfassung der **Europäischen Union**

4. Ausgabe

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009

ISBN 978-92-79-09785-0

doi: 10.2761/5745

© Europäische Gemeinschaften, 2009
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Umschlagfoto: @ Corbis

Printed in Luxembourg

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Vorwort

Diese vierte Ausgabe der „Finanzverfassung der Europäischen Union“ bietet ein aktuelles und umfassendes Bild des EU-Haushalts und der EU-Finanzen.

In den letzten 20 Jahren hat die EU sowohl auf der Einnahmenseite des Haushalts als auch bei den Finanz- und Haushaltsverfahren umfassende Veränderungen vorgenommen, die die Vertiefung der europäischen Integration begleitet und unterstützt haben. Diese vierte Ausgabe erscheint zu einem Zeitpunkt, zu dem die inzwischen auf 27 Mitgliedstaaten angewachsene EU mehr denn je eine effiziente Haushalts- und Finanzverwaltung braucht.

Die ersten beiden Ausgaben zeichneten die haushalts- und finanzpolitischen Entwicklungen der 90er Jahre nach. Der Finanzrahmen 1993-1999 begleitete die Annahme des Vertrags über die Europäische Union und den Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens im Jahr 1995. In der dritten Ausgabe wurde der im März 1999 in Berlin beschlossene Finanzrahmen der „Agenda 2000“ erläutert, der den Zeitraum 2000-2006 abdeckte und die finanziellen Voraussetzungen für die größte und dramatischste Erweiterungswelle schuf, die die Europäische Union je erlebt hat.

Diese jüngste Ausgabe beleuchtet nun jene bedeutsamen Entwicklungen aus einem neuen Blickwinkel. Auch werden der neue Finanzrahmen 2007-2013, der den Beitritt Bulgariens und Rumäniens ebenso berücksichtigt wie die jüngsten institutionellen Neuerungen, sowie seine Auswirkungen auf den EU-Haushalt erläutert. Mit den großen politischen und finanziellen Entwicklungen ging auch eine tief greifende Reform der internen Arbeitsweisen und Verfahren der Kommission einher. Die Modernisierung und Vereinfachung der Haushalts- und Finanzverwaltung hat zu effizienteren und leistungsfähigeren Verfahren

geführt und vor allem bewirkt, dass Zahlungen früher erfolgen. Auch die Verwaltungsreform hat dazu beigetragen, Ressourcenzuweisung und Tätigkeiten besser aufeinander abzustimmen.

Diese Veröffentlichung bietet ein umfassendes und präzises Wissen über die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaft. Sie kann allen an Fragen des EU-Haushalts Interessierten als solides Nachschlagewerk dienen.

Die Finanzverfassung der EU ist einem ständigen Wandel unterworfen. Sie zeugt von der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union – weshalb sie manchmal kompliziert ist –, aber auch von einem stetigen Verbesserungs- und Modernisierungswillen. Ein Ende des Anpassungsprozesses ist nicht abzusehen.

Der Haushalt ist das finanzielle Instrument, mit dem die EU ihre Politik umsetzt und an die Verwirklichung ihrer Ziele geht. Ich hoffe, dass diese Veröffentlichung zu einem besseren Verständnis der finanziellen Aspekte der Politik für ein wettbewerbsfähigeres und wohlhabenderes Europa beiträgt.

Dalia Grybauskaitė

Für Finanzplanung und Haushalt
zuständiges Mitglied
der Kommission

Inhalt

<i>Einleitung</i>	11
Teil 1 – Die Entwicklung der Finanzverfassung der Gemeinschaft	13
<i>Kapitel 1</i>	
Die Entstehung eines gemeinschaftsspezifischen Finanzsystems (1951-1975)	15
<i>1 Ein Schritt zur Vereinheitlichung der Haushaltsinstrumente</i>	15
<i>2 Finanzielle Autonomie</i>	17
<i>3 Die Entwicklung der gemeinsamen Politiken</i>	20
<i>4 Die Suche nach einem interinstitutionellen Gleichgewicht</i>	20
<i>5 Erste Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften</i>	22
<i>Kapitel 2</i>	
Die Krise des Finanzsystems der Gemeinschaft (1975-1987)	23
<i>1 Die Konflikte zwischen den beiden Organen der Haushaltsbehörde</i>	24
<i>2 Die Frage der Haushaltsungleichgewichte</i>	30
<i>3 Die Unzulänglichkeit der Finanzmittel der Gemeinschaft zur Deckung wachsender Bedürfnisse</i>	32
<i>4 Die Erweiterungen der Europäischen Union</i>	35

Kapitel 3

Die Reform der Gemeinschaftsfinanzen: das „Delors-Paket I“ (1988-1992)

37

- 1 Von den Vorschlägen des „Delors-Pakets I“ (Februar 1987)
zu den Beschlüssen vom Juni 1988* 37
- 2 Die Grundzüge der Finanzreform der Gemeinschaft* 38
- 3 1988-1992: Erste Bilanz der Reform* 47

Kapitel 4

Die Konsolidierung der Reform von 1988: das „Delors-Paket II“ (1993-1999)

54

- 1 Die Vorschläge der Kommission* 54
- 2 Der Europäische Rat von Edinburgh und das Finanzpaket 1993-1999* 58
- 3 Die Anwendung des Finanzrahmens im Zeitraum 1993-1999* 65

Kapitel 5

Die Stabilisierung des Haushalts mit Blick auf die Erweiterung der Europäischen Union: „Agenda 2000“ (2000-2006)

79

- 1 Die Vorschläge der Kommission* 81
- 2 Die Ergebnisse der Verhandlungen* 87
- 3 Die Umsetzung des Finanzrahmens im Zeitraum 2000-2006* 93

Kapitel 6

Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union: der mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013

105

- 1 Vorschläge der Kommission* 108
- 2 Verhandlungsergebnisse* 119
- 3 Die ersten Jahre des neuen Finanzrahmens: die Haushaltsberatungen
für die Haushaltsjahre 2007 und 2008* 125
- 4 Die Überprüfung des EU-Haushalts von 2008-2009* 127

Teil 2 – Besondere Merkmale der gegenwärtigen Finanzverfassung	131
<i>Kapitel 7</i>	
Die Rechtsvorschriften	133
1 <i>Die Finanzvorschriften der Verträge</i>	133
2 <i>Abgeleitetes Recht</i>	138
3 <i>Im Wege Interinstitutioneller Vereinbarungen erlassene Vorschriften</i>	142
4 <i>Die Finanzverfassung der EU in der institutionellen Debatte</i>	143
<i>Kapitel 8</i>	
Die Finanzautonomie der Europäischen Union: das System der Eigenmittel	149
1 <i>Wesentliche Merkmale des derzeitigen Systems</i>	152
2 <i>Aktuelle Lage und Ausblick</i>	158
<i>Kapitel 9</i>	
Der gemeinschaftliche Finanzrahmen	165
1 <i>Die Ausgabenobergrenzen im Finanzrahmen</i>	166
2 <i>Der mehrjährige Finanzrahmen</i>	170
3 <i>Auswirkungen des Finanzrahmens</i>	176
Teil 3 – Aufstellung des Gesamthaushaltsplans	181
<i>Kapitel 10</i>	
Die Haushaltsgrundsätze	183
1 <i>Der Grundsatz der Einheit des Gemeinschaftshaushalts</i>	183
2 <i>Der Grundsatz der Haushaltswahrheit des Gemeinschaftshaushalts</i>	186
3 <i>Der Grundsatz der Gesamtdeckung des Gemeinschaftshaushalts</i>	188

4	<i>Der Grundsatz der Jährlichkeit des Gemeinschaftshaushalts</i>	193
5	<i>Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs des Gemeinschaftshaushalts</i>	202
6	<i>Der Grundsatz der Spezialität des Gemeinschaftshaushalts</i>	205
7	<i>Der Grundsatz der Einheit des Gemeinschaftshaushalts</i>	219
8	<i>Der Grundsatz der Transparenz des Gemeinschaftshaushalts</i>	221
9	<i>Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung</i>	222
10	<i>Evaluierung der Gemeinschaftsmaßnahmen und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung</i>	223
11	<i>Interne Kontrolle und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung</i>	227
 <i>Kapitel 11</i>		
	Das jährliche Haushaltsverfahren	229
1	<i>Vorbemerkungen</i>	229
2	<i>Abwicklung des Haushaltsverfahrens</i>	231
3	<i>Berichtigungshaushaltspläne</i>	246
4	<i>Berichtigungsschreiben</i>	247
5	<i>Die Ablehnung des Haushaltsplans und ihre Folgen</i>	248
6	<i>Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung für die Verbesserung des Haushaltsverfahrens</i>	253
 Teil 4 – Struktur des Haushaltsplans		259
 <i>Kapitel 12</i>		
	Einnahmen	261
1	<i>Allgemeiner Überblick</i>	261
2	<i>Eigenmittel</i>	262

3	<i>Sonstige Einnahmen</i>	272
4	<i>Dem Gemeinschaftshaushalt zugrunde liegendes Finanzierungskonzept</i>	273
Kapitel 13		
	Ausgaben nach Rubriken	277
1	<i>Einleitung</i>	277
2	<i>Rubriken</i>	282
3	<i>Sonstige Instrumente außerhalb des Finanzrahmens</i>	310
4	<i>Von der Kommission geschaffene Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit</i>	311
Teil 5 – Haushaltvollzug und externe Kontrolle		315
Kapitel 14		
	Der Haushaltvollzug	317
1	<i>Befugnisse</i>	317
2	<i>Die Ausführung der Ausgaben</i>	324
3	<i>Das System zur Erhebung der Eigenmittel</i>	341
4	<i>Kassenverwaltung</i>	345
Kapitel 15		
	Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union	349
1	<i>Inhalt der Jahresrechnungen</i>	350
2	<i>Grundsätze der Rechnungsführung</i>	351
3	<i>Haushaltsordnung und Vorschriften der Rechnungsführung</i>	353
4	<i>Bilanzierungsregeln</i>	353
5	<i>Haushaltsrechnungsführung</i>	360

6	<i>Modernisierung des Rechnungsführungssystems der Europäischen Gemeinschaften</i>	362
	Kapitel 16	
	Die interne und die externe Kontrolle des Haushaltsplans	367
1	<i>Grundsätze</i>	367
2	<i>Interne Kontrolle in der Kommission</i>	370
3	<i>Externe Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof</i>	375
4	<i>Politische Kontrolle durch das Europäische Parlament</i>	385
	Teil 6 – Nicht im Gesamthaushaltsplan erfasste Operationen	399
	Kapitel 17	
	Anleihe- und Darlehensoperationen der Europäischen Gemeinschaft	401
1	<i>Allgemeine Darstellung der Entstehung und Entwicklung der Darlehenstätigkeit</i>	401
2	<i>Merkmale der Anleihe- und Darlehensinstrumente</i>	403
3	<i>Gewährung einer Garantie zulasten des Gemeinschaftshaushalts für Anleihe- und Darlehensoperationen</i>	409
4	<i>Verknüpfung der Anleihe- und Darlehensoperationen und der Darlehensgarantien mit dem Gesamthaushaltsplan</i>	410
	Kapitel 18	
	Europäischer Entwicklungsfonds	415
1	<i>Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) und die Abkommen mit den AKP-Staaten (Afrika, karibischer Raum und Pazifischer Ozean)</i>	415
2	<i>Die Mittel des EEF</i>	417
3	<i>Die Finanzregelung des EEF</i>	417
	Anhänge	423

Einleitung

In den sechs Teilen dieser Veröffentlichung werden unterschiedliche Aspekte der Finanzverfassung der EU beleuchtet.

Teil 1 (Entwicklung der Finanzverfassung der Gemeinschaft) zeichnet die sukzessiven haushaltspolitischen Reformen nach, die zum heutigen Finanzsystem der EU geführt haben. Dabei wird eingegangen auf das völlig neuartige Ausgangskonzept (Kapitel 1), die Krise (Kapitel 2), die grundlegende Erneuerung Ende der 80er Jahre (Kapitel 3). In den nächsten drei Kapiteln werden die folgenden mehrjährigen Finanzrahmen behandelt (Kapitel 4 bis 6).

In **Teil 2 (Besondere Merkmale)** werden in großen Zügen die Rechtsgrundlagen der gemeinschaftlichen Finanzverfassung (Kapitel 7), das System zur Finanzierung der Ausgaben (Kapitel 8) und die ab 1988 eingeführten Regelungen für den mehrjährigen Finanzrahmen (Kapitel 9) erläutert.

Teil 3 (Aufstellung des Gesamthaushaltsplans) ist den Haushaltsgrundsätzen (Kapitel 10) gewidmet, die ebenso wie das Prinzip der ausgewogenen Kompetenzverteilung zwischen den Organen für das jährliche Haushaltsverfahren maßgeblich sind (Kapitel 11).

In **Teil 4 (Struktur des Haushaltsplans)** werden die großen Ausgaben- und Einnahmenkategorien analysiert. Obwohl der EU-Haushalt nur aus vier verschiedenen Quellen finanziert wird, gestaltet sich der Finanzierungsmechanismus in der Praxis doch recht schwierig, u. a. weil Bestimmungen zur Korrektur der budgetären Ungleichgewichte bei bestimmten Mitgliedstaaten eingeführt wurden (Kapitel 12). Die Darstellung der Ausgaben in Kapitel 13 folgt der Gliederung des mehrjährigen Finanzrahmens.

Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Beträge müssen in geordneter und effizienter Weise ausgegeben werden. Mit welchen Mechanismen das

gewährleistet wird, ist in **Teil 5 (Haushaltsvollzug und externe Kontrolle)** dargelegt. Kapitel 14 ist den Regeln gewidmet, nach denen der Haushaltsplan aufgestellt wird. Artikel 15 hat das Rechnungsführungssystem zum Thema, Kapitel 16 schließlich befasst sich mit der externen Kontrolle der Ausgaben durch den Rechnungshof und das Europäische Parlament.

In **Teil 6 (Nicht im Gesamthaushaltsplan erfasste Operationen)** werden die Anleihe- und Darlehensoperationen (Kapitel 17) und der Europäische Entwicklungsfonds (Kapitel 18) präsentiert.

Diese vierte Ausgabe enthält zwei neue Kapitel (Kapitel 6 und Kapitel 13 über den Finanzrahmen für 2007-2013). Viele Kapitel wurden im Vergleich zu früheren Ausgaben umfassend überarbeitet. Insbesondere Kapitel 5 enthält eine Analyse der Auswirkungen der Erweiterung des Jahres 2004 auf den Haushalt. Der neue Eigenmittelbeschluss von 2007 wird in den Kapiteln 8 und 12 behandelt. Kapitel 15 über die konsolidierte Jahresrechnung und Kapitel 16 über die interne und externe Kontrolle wurden fast zur Gänze neu verfasst.

Teil 1

DIE ENTWICKLUNG DER FINANZVERFASSUNG DER GEMEINSCHAFT

Kapitel 1 – Die Entstehung eines gemeinschaftsspezifischen Finanzsystems (1951-1975)

Kapitel 2 – Die Finanzkrise der Gemeinschaft (1975-1987)

Kapitel 3 – Die Reform der Gemeinschaftsfinanzen:
das „Delors-Paket I“ (1988-1992)

Kapitel 4 – Die Konsolidierung der Reform von 1988:
das „Delors-Paket II“ (1993-1999)

Kapitel 5 – Die Stabilisierung des Haushalts mit Blick auf die Erweiterung der Europäischen Union: „Agenda 2000“ (2000-2006)

Kapitel 6 – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union: der mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013

Kapitel 1

Die Entstehung eines gemeinschaftsspezifischen Finanzsystems (1951-1975)

In den ersten 20 Jahren bildete sich ein Finanzsystem heraus, das geprägt war von den Bestrebungen der Gemeinschaft,

- ihre Haushaltsinstrumente zu vereinheitlichen;
- eine finanzielle Autonomie zu erreichen;
- in bestimmten Bereichen eine gemeinsame Politik zu entwickeln;
- ein interinstitutionelles Gleichgewicht bei der Ausübung der Haushaltsbefugnisse zu gewährleisten;
- die erste Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften durchzuführen.

Nachfolgend soll im Einzelnen auf diese Punkte eingegangen werden.

1 Ein Schritt zur Vereinheitlichung der Haushaltsinstrumente

Als innerhalb weniger Jahre die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG oder Euratom) gegründet wurden,

entwickelten sich nebeneinander mehrere getrennte Haushaltspläne für EU-Maßnahmen.

- Im EGKS-Vertrag von 1951 ⁽¹⁾ wurde ein Verwaltungshaushaltsplan und ein operativer Haushaltsplan vorgesehen.
- Im EWG-Vertrag von 1957 ⁽²⁾ wurde ein gemeinsamer Haushaltsplan vorgesehen.
- Im Euratom-Vertrag von 1957 wurde ein Verwaltungshaushaltsplan sowie ein Forschungs- und Investitionshaushaltsplan eingerichtet.

Später wurde ein wichtiger Schritt zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der europäischen Organe und Einrichtungen und insbesondere ihrer Haushaltspläne unternommen.

- Mit dem Fusionsvertrag von 1965 wurden die Verwaltungshaushaltspläne der EGKS und der Euratom mit dem EWG-Haushaltsplan verschmolzen. Außerdem wurden die drei Ministerräte (EWG, EGKS und Euratom) und die beiden Kommissionen (EWG, Euratom) sowie die Hohe Behörde (EGKS) durch einen gemeinsamen Rat bzw. eine gemeinsame Kommission ersetzt. Diese verwaltungsvereinbarung wurde durch die Bildung des gemeinsamen operativen Haushaltsplans ergänzt.
- Mit dem Vertrag von Luxemburg von 1970 wurde der Forschungs- und Investitionshaushaltsplan der Euratom in den Gesamthaushaltsplan einbezogen. Dieser Vertrag ersetzte das System der Finanzierung der Gemeinschaften über Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch das System der Finanzierung über Eigenmittel. Außerdem wurde mit diesem Vertrag auch ein gemeinsamer Haushalt für die Gemeinschaften eingeführt.

⁽¹⁾ Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde am 18. April 1951 unterzeichnet und trat am 24. Juli 1952 in Kraft; die Vertragslaufzeit war auf 50 Jahre begrenzt. Nach mehreren Änderungen lief der Vertrag am 23. Juli 2002 ab.

⁽²⁾ Die „Römischen Verträge“ wurden im März 1957 in Rom unterzeichnet. Mit dem ersten Vertrag wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und mit dem zweiten die Europäische Atomgemeinschaft (EAG), besser bekannt unter dem Namen Euratom, gegründet. Diese beiden Verträge traten am 1. Januar 1958 in Kraft.

- Mit dem Ablauf des EGKS-Vertrags im Jahr 2002 wurde der Haushaltsplan der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft weiter vereinfacht. Zwischen 1970 und 2002 bestanden zwei Haushaltspläne nebeneinander: der Gesamthaushaltsplan und der EGKS-Funktionshaushaltsplan. Die Regeln des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft finden seit Auslaufen des EGKS-Vertrags auf den Handel mit Kohle und Stahl Anwendung. Der Vertrag von Nizza (2001) wurde durch ein Protokoll über die finanziellen Folgen des Ablaufs des EGKS-Vertrags und über den Forschungsfonds für Kohle und Stahl ergänzt. Dieses Protokoll sieht die Übertragung des Vermögens und der Verbindlichkeiten der EGKS auf die Europäische Gemeinschaft sowie die Verwendung des Nettowerts des Vermögens und der Verbindlichkeiten für Forschung im Bereich Kohle und Stahl vor.

2 Entwicklung zur finanziellen Autonomie

2.1 EGKS

Die finanzielle Autonomie der EGKS ergibt sich aus dem 1951 unterzeichneten Vertrag von Paris. In Artikel 49 EGKS-Vertrag ist festgelegt: „Die Hohe Behörde ist berechtigt, sich

- durch Erhebung von Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl,
- durch Aufnahme von Anleihen

die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zu beschaffen.“

Im EGKS-Vertrag wurde festgelegt, für welche Ausgaben die Umlagen dienten. Der Vertrag sah vor, dass die Umlagen jährlich durch Belastung der verschiedenen Erzeugnisse nach ihrem Durchschnittswert festgesetzt wurden und dass „die Belastung 1 v. H. nicht übersteigen darf, es sei denn, dass der Rat mit Zweidrittelmehrheit vorher zustimmt“. Zudem waren „die Bedingungen für die Veranlagung und Erhebung durch eine nach Anhörung des Rates erlassene allgemeine Entscheidung der Hohen Behörde festzusetzen“ ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Vgl. Artikel 50 EGKS-Vertrag.

So wurde der Hohen Behörde bei Entscheidungen über die Umlagen umfassende Eigenständigkeit innerhalb der vom Vertrag festgesetzten Grenzen eingeräumt.

Mit dem Fusionsvertrag von 1965 wurde der Verwaltungshaushaltsplan der EGKS Bestandteil des Gesamthaushaltsplans. Nur der Funktionshaushaltsplan genoss bis zum Auslaufen des EGKS-Vertrags im Jahr 2002 noch eine gewisse Autonomie, die in der Praxis jedoch zusehends eingeschränkt wurde, da die Einnahmen aus der EGKS-Umlage stetig sanken.

2.2 Der Gesamthaushaltsplan

Von 1958 bis 1970 wurden der EWG-Haushalt und der Euratom-Haushalt (sowie seit 1965 der EGKS-Verwaltungshaushalt) durch ein System von Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert.

Neben der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich legte der EWG-Vertrag unabhängig von anderen Einnahmen auch einen „Schlüssel“ für die finanziellen Beiträge der Mitgliedstaaten fest (28 % für Deutschland, Frankreich und Italien, 7,9 % für Belgien und die Niederlande und 0,2 % für Luxemburg). Gleichzeitig wurde für die Finanzierung des Europäischen Sozialfonds (gegründet 1957 durch den Vertrag von Rom und im Jahr 1971 reformiert) ein anderer Schlüssel festgelegt. Zur Änderung dieser Schlüssel war Einstimmigkeit erforderlich.

Der Vertrag legte ferner fest, dass die Kommission dem Rat Vorschläge für die Ersetzung der Beiträge der Mitgliedstaaten durch Eigenmittel der Gemeinschaft unterbreiten solle, „insbesondere durch Einnahmen aus dem Gemeinsamen Zolltarif“ ⁽¹⁾.

Mit dem Beschluss vom 21. April 1970 ⁽²⁾ wurde für den Gesamthaushalt ein System der Eigenmittel zur schrittweisen „Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten“ mit Wirksamkeit ab 1971 eingeführt. Zu den eigenen Mitteln gehörten:

- Zölle, für die zwischen 1971 und 1975 schrittweise ein gemeinschaftliches Erhebungssystem aufgebaut wurde;

⁽¹⁾ Vgl. Artikel 200-201 ff. EWG-Vertrag (1957).

⁽²⁾ ABl. L 94 vom 28.10.1970, S. 19.

- Agrarabschöpfungen, die dem Gemeinschaftshaushalt seit 1971 in voller Höhe zufließen;
- MwSt.-basierte Einnahmen (ursprünglich auf einen 1 %-Satz begrenzt), wobei die betreffenden gemeinschaftliche Bestimmungen schrittweise entsprechend den Fortschritten bei der Harmonisierung der MwSt.-Bemessungsgrundlage (6. Richtlinie von 1977 und 9. Richtlinie von 1979) eingeführt wurde.

Während der schrittweisen Einführung dieses neuen Systems waren Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten erforderlich, um den Haushaltsausgleich der Gemeinschaften sicherzustellen. In Artikel 4 des Beschlusses war jedoch festgelegt, dass „ab 1. Januar 1975 der Haushalt der Gemeinschaften vollständig aus eigenen Mitteln der Gemeinschaften finanziert“ werden sollte.

Dies würde vor allem dazu führen, dass der Mehrwertsteuersatz „im Rahmen des Haushaltsverfahrens“, d. h. auf jährlicher Basis und möglicherweise mit häufigen Änderungen, festgelegt würde. Sollte jedoch zu Beginn eines Haushaltsjahrs der Satz noch nicht festgelegt worden sein, so blieb laut diesem Beschluss bis zum Inkrafttreten eines neuen Satzes der zuletzt festgesetzte Satz anwendbar.

Der Eigenmittelbeschluss, der nur durch einstimmigen Beschluss des Rates geändert werden konnte, schuf daher eine stabile Basis für die Finanzierung der Union. Der Gesamthaushaltsplan würde künftig nicht mehr von den Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängen, welche die Gemeinschaft möglicherweise in einen Zustand der budgetären und politischen Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten versetzen konnten.

Mit der Anwendung des Beschlusses vom 21. April 1970 wurde 1971 begonnen; seit 1979 wird er vollständig angewendet. Die Mitgliedstaaten leisteten in den Jahren 1971 bis 1978 Übergangszahlungen zum Ausgleich des Gesamthaushalts, von 1979 bis 1981 sehr kleine Restzahlungen und in den Jahren 1984 und 1985 außergewöhnliche erstattungsfähige und nichterstattungsfähige Vorschüsse, bevor 1988 der „Ausgleich“ auf Grundlage der BSP/BNE-Einnahmen eingeführt wurde (vgl. Kapitel 3).

3 Die Entwicklung der gemeinsamen Politiken

Wichtigste Etappen:

- die Schaffung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) im April 1962;
- die Entwicklung der Forschungspolitik, die ursprünglich auf dem Euratom-Vertrag basierte (und damit anfangs auf den Nuklearbereich beschränkt war), jedoch schrittweise auf zahlreiche andere Bereiche ausgedehnt wurde;
- der Ausbau des 1971 durch den Vertrag von Rom errichteten Europäischen Sozialfonds (ESF);
- die Schaffung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im März 1975.

Es ist bemerkenswert, dass die Nachfolger dieser frühen Programme immer noch einen erheblichen Teil des derzeitigen Haushaltsplans der EU darstellen.

4 Die Suche nach einem interinstitutionellen Gleichgewicht

4.1 Der EGKS-Haushaltsplan

Der 1951 unterzeichnete Vertrag von Paris übertrug die Haushaltsbefugnis ausschließlich der Hohen Behörde; die Kontrollbefugnis wurde von einem Rechnungsprüfer wahrgenommen.

Mit dem 1975 unterzeichneten Vertrag von Brüssel wurde die Kontrollbefugnis dem Rechnungshof übertragen.

4.2 Der Gesamthaushaltsplan

Nach den Römischen Verträgen von 1957 wurden die EWG- und Euratom-Haushaltsbefugnisse ausschließlich vom Rat wahrgenommen, der damit allein die Haushaltsbehörde darstellte. In der Praxis waren die

Zuständigkeiten für die einzelnen Phasen des Haushaltsverfahrens wie folgt verteilt:

- Erstellung des Vorentwurfs des Haushaltsplans: Kommission,
- Feststellung des Haushaltsplans: Rat nach Stellungnahme des Parlaments,
- Ausführung des Haushaltsplans: Kommission,
- Entlastung: Rat.

Die Kontrollbefugnis oblag einem autonomen Organ, dem Kontrollausschuss.

Der Vertrag von Luxemburg von 1970 brachte folgende Änderungen:

- Die Ausgaben wurden in obligatorische Ausgaben (OA) und nichtobligatorische Ausgaben (NOA) unterteilt.
- Dem Europäischen Parlament wurde die Befugnis zur Feststellung des Haushaltsplans, jedoch noch nicht zur letztinstanzlichen Entscheidung über die nichtobligatorischen Ausgaben zuerkannt.
- Die Entlastungsbefugnis wurde dem Rat und dem Parlament gemeinsam zuerkannt.

Schließlich wurden im Jahr 1975 im Vertrag von Brüssel die bis heute gültigen Grundregeln festgelegt ⁽¹⁾:

- Die Haushaltsbefugnis wird von Rat und Parlament gemeinsam ausgeübt; die Haushaltsbehörde besteht also nunmehr aus zwei Organen. Das Parlament entscheidet in letzter Instanz über die NOA, kann den Haushaltsplan ablehnen und erteilt allein die Entlastung.
- Die Budgetkontrolle übt der Rechnungshof aus, der ab 1976 den Kontrollausschuss ersetzte.

⁽¹⁾ Kapitel 7 enthält Erörterungen zu möglichen Änderungen infolge eines Reformvertrags.

5 Erste Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften

Die erste Erweiterung fand am 1. Januar 1973 statt, als drei neue Mitgliedstaaten – das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland – den Gemeinschaften beitraten. Beitrittsverhandlungen wurden auch mit Norwegen geführt, das sogar einen Beitrittsvertrag unterzeichnete ⁽¹⁾, dann jedoch den Beitritt ablehnte ⁽²⁾.

Die Erweiterung fiel mit der schrittweisen Umsetzung des ersten Eigenmittelbeschlusses zusammen, dessen Bestimmungen auch von den neuen Mitgliedstaaten eingehalten werden mussten. Ihre Zahlungen wurden jedoch schrittweise eingeführt (45 % im Jahr 1973, 56 % im Jahr 1974, 67,5 % im Jahr 1976 und 92 % im Jahr 1977) und erreichten im Jahr 1978 den fälligen Gesamtbetrag. Für das Vereinigte Königreich wurde 1975 eine erste Korrektur vereinbart, die ab 1976 schrittweise eingeführt wurde (vgl. Kapitel 2).

Die Zahlungen in diesen Jahren bestanden nur aus den „traditionellen“ Eigenmitteln und den von den Mitgliedstaaten für den Ausgleich des Haushalts erforderlichen finanziellen Beiträgen und sonstigen speziellen Beiträgen zur Finanzierung einiger Zusatzprogramme. Die MwSt.-Eigenmittel wurden erstmals 1979 abgeführt (siehe Abschnitt 2.2).

⁽¹⁾ ABl. L 73 vom 27.3.1972.

⁽²⁾ Bei der Erweiterung 1995 hat Norwegen erneut den Beitritt abgelehnt.

Kapitel 2

Die Krise des Finanzsystems der Gemeinschaft (1975-1987)

Das in den frühen 70er Jahren entstandene rechtliche, politische und institutionelle Gleichgewicht des gemeinschaftlichen Finanzsystems wurde im Laufe des darauffolgenden Jahrzehnts nach und nach erschüttert.

In dieser Zeit kam es zu immer stärkeren Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Europäischen Einrichtungen, die sich schließlich zu einer Krise zuspitzten. Die Folge waren seit dem Beginn der 80er Jahre große Schwierigkeiten beim Ablauf des Haushaltsverfahrens, das von zahlreichen Störfällen gekennzeichnet war: wiederholte Einlegung von Rechtsmitteln beim Europäischen Gerichtshof seitens des Rates wie auch der Kommission oder einzelner Mitgliedstaaten, wobei sich die Klagen teilweise überschneiden; Verzögerungen bei der Annahme des Haushaltsplans; Ablehnung des Haushalts durch das Parlament; Rückgriff auf Überbrückungsmaßnahmen wie Vorschüsse oder Sonderbeiträge zur Finanzierung der Ausgaben. So konnten die Haushaltspläne für die Jahre 1980, 1985, 1986 und 1988 erst längere Zeit nach Beginn des jeweiligen Haushaltsjahrs endgültig festgestellt werden, was dazu führte, dass fünf bis sechs Monate lang nach dem System der vorläufigen Zwölfstel gewirtschaftet werden musste.

Die Hauptschwierigkeiten betrafen:

- die Konflikte zwischen den beiden Organen der Haushaltsbehörde,
- die Frage der Haushaltsungleichgewichte,

— die Unzulänglichkeit der Finanzmittel der Gemeinschaft zur Deckung wachsender Bedürfnisse.

1 Die Konflikte zwischen den beiden Organen der Haushaltsbehörde

Die Anwendung des 1975 eingeführten institutionellen Regelwerks für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Rat und Parlament erwies sich als problematisch, und dies vor allem aus folgenden Gründen: Erstens waren einzelne Kriterien nicht präzise genug gefasst und gestatteten daher unterschiedliche Auslegungen, oder aber sie ließen nur schwerlich eine Anpassung an sich wandelnde Rahmenbedingungen im Haushaltsbereich zu – dies war z. B. der Fall bei Bestimmungen über obligatorische gegenüber nichtobligatorischen Ausgaben; zweitens waren keine spezifischen Verfahren für die Überwindung etwaiger Konflikte vorgesehen, beispielsweise im Wege von Schlichtungsmechanismen oder sonstigen Lösungskonzepten, die bei Ausbleiben einer einvernehmlichen Regelung zur Anwendung hätten kommen können.

Dadurch, dass das Europäische Parlament nach seiner allgemeinen Direktwahl im Juni 1979 zunehmend an Legitimität und Einfluss gewonnen hatte (Brüsseler Akte vom September 1976), kam es in Haushaltsfragen zu immer größeren politischen Spannungen zwischen Rat und Parlament.

Der Dialog, den alle beteiligten Organe zur Überwindung dieser Probleme aufnahmen, mündete schließlich am 30. Juni 1982 in eine Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission über verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens ⁽¹⁾. Die darin enthaltenen Lösungsansätze, die eine Vorstufe zu der ersten 1988 geschlossenen Interinstitutionellen Vereinbarung ⁽²⁾ darstellten, erwiesen sich allerdings als relativ labil.

⁽¹⁾ ABl. C 194 vom 28.7.1982, S. 1.

⁽²⁾ Vgl. Kapitel 3.

1.1 Unterscheidung zwischen obligatorischen Ausgaben (OA) und nichtobligatorischen Ausgaben (NOA)

Artikel 272 Absatz 4 EG-Vertrag definiert als obligatorisch „die Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben“, alle übrigen Ausgaben sind damit a contrario als nichtobligatorisch anzusehen. Eine derartige Unterscheidung kann sich durchaus als nützlich erweisen und kommt de facto in mehreren einzelstaatlichen Haushaltssystemen zur Anwendung, wenn es darum geht, bei der Aufstellung des Haushaltsplans zu ermitteln, welche Ausgaben nach Maßgabe des geltenden Rechtsrahmens unvermeidlich sind und welche einen gewissen Ermessensspielraum zulassen.

Die Schwierigkeiten, die hierbei auf Ebene des Gemeinschaftshaushalts auftreten, sind dadurch bedingt, dass das maßgebliche Unterscheidungskriterium zwar technischer Art und relativ weit gefasst ist, zugleich jedoch schwerwiegende institutionelle Auswirkungen zeitigt, da es die Aufteilung der Haushaltskompetenzen zwischen Rat und Parlament beeinflusst und den rechtlichen Rahmen für die Haushaltsbefugnisse des Parlaments an sich bestimmt ⁽¹⁾.

1) Aufteilung der Haushaltskompetenzen

Das Haushaltsverfahren gemäß Artikel 272 EG-Vertrag sieht vor, dass im Anschluss an die Vorlage des Haushaltsvorentwurfs der Kommission eine Art „Pendelverkehr“ zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde stattfindet. Erste Etappe ist die Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch den Rat, der dann abwechselnd in je zwei Lesungen der beiden Organe weiterbehandelt wird ⁽²⁾. Der Rat entscheidet in letzter Instanz über die obligatorischen Ausgaben, deren Betrag somit nach seiner zweiten Lesung als endgültig zu betrachten ist; das Parlament hingegen hat das letzte Wort in der Frage der nichtobligatorischen Ausgaben, deren Betrag es in seiner abschließenden Lesung des Haushaltsentwurfs festsetzt.

⁽¹⁾ Zum Zeitpunkt der Erstellung der neuen Fassung dieser Broschüre (Ende 2007) ist Artikel 272 noch gültig. In Kapitel 7 werden die Vorschläge zu Änderungen der Bestimmungen der Verträge, einschließlich des Wegfalls der Unterscheidung zwischen obligatorischen Ausgaben (OA) und nichtobligatorischen Ausgaben (NOA) erläutert.

⁽²⁾ Eine ausführliche Beschreibung des Haushaltsverfahrens ist Kapitel 11 zu entnehmen.

Im Vertrag sind keine Mechanismen zur Überwindung etwaiger Unstimmigkeiten zwischen den beiden Organen vorgesehen, zu denen es bei der konkreten Anwendung dieser Unterscheidung OA/NOA kommen könnte, welche die Abgrenzung ihrer jeweiligen Kompetenzen maßgeblich beeinflusst.

2) Rechtsgrundlage der Haushaltsbefugnis des Parlaments

Die Entscheidungsbefugnis des Parlaments über den endgültigen Betrag der nichtobligatorischen Ausgaben ist allerdings relativ begrenzt: Abgesehen von den Zwängen, die sich aus dem verfügbaren Eigenmittelvolumen und der Vorschrift des Haushaltsausgleichs ergeben, wird in Absatz 9 des Artikels 272 ein verbindlicher Höchstsatz festgelegt, um den diese Ausgaben im Verhältnis zum Volumen der gleichartigen Ausgaben des laufenden Haushaltsjahrs erhöht werden können ⁽¹⁾. Diesen Höchstsatz ermittelt die Kommission anhand objektiver wirtschaftlicher Parameter.

Zwei Abweichungen von der strikten Anwendung dieses Höchstsatzes sind zulässig: Beinhaltet der Haushaltsentwurf des Rates eine Erhöhung, die mehr als die Hälfte des Höchstsatzes ausmacht, so kann das Parlament seinerseits den Betrag der NOA nochmals um die Hälfte dieses Satzes erhöhen. Eine Überschreitung des Höchstsatzes kann außerdem einvernehmlich von Rat und Parlament beschlossen werden. Dieser letztere Mechanismus weist allerdings drei potenzielle Konfliktquellen bei der Ausübung der Haushaltskompetenzen auf:

- Von der Einstufung der Ausgaben für ein gegebenes Haushaltsjahr ist nicht nur der Umfang der Befugnisse des Parlaments bei der Aufstellung des Haushaltsplans für das betreffende Jahr abhängig, sondern auch sein effektiver Handlungsspielraum im nächsten und den folgenden Haushaltsjahren, da diese Einstufung die Grundlage für die Anwendung des Höchstsatzes bildet.
- Die Berechnungsweise des Höchstsatzes steht in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der tatsächlichen Entwicklung des Haushaltsbedarfs, wie sie sich beispielsweise aus der Einführung neuer politischer Maßnahmen oder einer etwaigen Erweiterung der Gemeinschaft ergibt.

⁽¹⁾ Eine umfassende Erläuterung der Regel für die maximal zulässigen Erhöhungssätze ist in Kapitel 11 enthalten.

— Der Vertrag enthält keine Angaben dazu, in welchem Stadium des Haushaltsverfahrens Einvernehmen über eine etwaige Überschreitung des Höchstsatzes herbeizuführen ist und nach welchen Verfahren dies zu geschehen hat.

3) Die Gemeinsame Erklärung von 1982

Zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens gaben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission am 30. Juni 1982 eine gemeinsame Erklärung ab ⁽¹⁾.

Gemäß dieser Erklärung sind OA diejenigen Ausgaben, die die Haushaltsbehörde in den Haushaltsplan einstellen muss, um die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, ihren sich aus den Verträgen oder den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten ergebenden Verpflichtungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft nachzukommen.

Der Erklärung ist ein Verzeichnis aller damaligen Haushaltslinien, aufgeschlüsselt nach OA und NOA, beigelegt. Ein neues Verfahren (der Trilog zwischen den Präsidenten der drei Organe) soll die Einstufung neu geschaffener Haushaltslinien oder solcher, deren Rechtsgrundlage geändert wurde, ermöglichen.

In der Erklärung ist auch festgehalten, dass die Kommission in ihrem Vorentwurf des Haushaltsplans eine Klassifizierung der Ausgaben vorschlagen sollte. Sollte einer der Teile der Haushaltsbehörde nicht mit dieser Klassifizierung einverstanden sein, müssten sich die Präsidenten in einem Trilog bemühen, vor der Aufstellung des Haushaltsentwurfs zu einer Einigung zu gelangen.

In der Erklärung wurden außerdem einzelne Vorschriften für die Anwendung des Höchstsatzes für die Erhöhung der NOA präziser gefasst: Bemessungsgrundlage für den Handlungsspielraum des Parlaments sollte der Haushaltsentwurf sein, wie er in erster Lesung vom Rat aufgestellt wurde, einschließlich etwaiger Berichtigungsschreiben; es sollte der Höchstsatz für die Erhöhung der NOA nicht nur im ursprünglichen Haushaltsplan, sondern auch in den Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplänen dessel-

⁽¹⁾ Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30. Juni 1982 über verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens, ABl. C 194 vom 28.7.1982, S. 1.

ben Haushaltsjahrs beobachtet werden; die Überschreitung dieses Höchstsatzes konnte unterschiedlich gehandhabt werden, je nachdem ob es um Mittel für Verpflichtungen oder Mittel für Zahlungen ging.

In dieser Hinsicht hat sich die Erklärung von 1982 in den ersten Jahren nach ihrer Verabschiedung als durchaus effektiv erwiesen. Im Haushaltsjahr 1986 traten dann allerdings erneut Probleme hinsichtlich der Einstufung der Ausgaben und des Höchstsatz-Mechanismus auf, insbesondere im Zusammenhang mit der Deckung des zusätzlichen Mittelbedarfs aufgrund des Beitritts Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft. Da zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde keine einvernehmliche Lösung herbeigeführt werden konnte, legte der Rat beim Europäischen Gerichtshof eine Beschwerde ein, die schließlich die Annullierung des Haushaltsplans für dieses Jahr zur Folge hatte.

1.2 Die Konfrontation zwischen Gesetzgebungsbefugnis und Haushaltsbefugnis

Der EWG-Vertrag und der Euratom-Vertrag trugen den Keim zu dem Konflikt in sich, der von 1975 bis 1982 zwischen Rat und Parlament bestand, da die Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis ausschließlich dem Rat übertragen, die Haushaltsbefugnis hingegen zwischen Rat und Parlament aufgeteilt worden war.

Solange der Rat als Gesetzgeber die Haushaltsbefugnis allein ausübte (bis zum Haushaltsplan 1974 einschließlich), lag die Ausübung dieser beiden Befugnisse bei einem einzigen Organ, wodurch die Entstehung größerer Konflikte vermieden wurde.

Mit der Erlangung der Haushaltsbefugnis machte sich das Parlament zum Verfechter einer Theorie, wonach der Haushaltsplan allein schon eine ausreichende Grundlage für die Verwendung der darin veranschlagten Mittel sei. So hat es seit dem Haushaltsplan 1975 zahlreiche Haushaltslinien geschaffen und sie mit Mitteln ausgestattet, die es ermöglichten, mitunter neue Aktionen einzuleiten, die im Laufe der Jahre an Bedeutung gewannen.

Der Rat seinerseits verlegte sich darauf, in den von ihm angenommenen Rechtsakten Höchstbeträge für die entsprechenden Ausgaben festzusetzen. Das Parlament beanstandete, dass durch diese Praxis seine Haushaltskompetenzen im Bereich der nichtobligatorischen Ausgaben beschnitten würden.

Die „Gemeinsame Erklärung“ vom 30. Juni 1982 verfolgte u. a. den Zweck, einen Kompromiss zur Bereinigung dieser Konfliktsituation herbeizuführen.

In dieser Erklärung wurde der Grundsatz vertreten, dass „die Festsetzung von Höchstbeträgen in den einzelnen Verordnungen vermieden werden müsse, um das Haushaltsverfahren nicht seiner eigentlichen Bedeutung zu entleeren“.

Dagegen erkannten das Parlament, der Rat und die Kommission die Notwendigkeit einer vom Haushaltsplan getrennten Rechtsgrundlage für die Verwendung der Mittel für „bedeutende Aktionen“ an: Würden diese Mittel in den Haushaltsplan eingesetzt, bevor ein Verordnungsvorschlag vorgelegt worden sei, so sollte die Kommission ersucht werden, einen Vorschlag zu unterbreiten, und der Rat und das Parlament sollten gebeten werden, diesen so bald wie möglich anzunehmen.

Die praktische Umsetzung dieser Bestimmungen der Erklärung erwies sich allerdings als relativ wenig erfolgreich:

- So wurden die „Höchstbeträge“ einfach durch sogenannte „für erforderlich erachtete Beträge“ abgelöst, die der Rat systematisch für alle Mehrjahresprogramme festsetzte. Dieses neue Verfahrenskonzept wäre an sich als durchaus legitim zu betrachten gewesen, wenn es lediglich als Schätzung der voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der betreffenden Maßnahme anzusehen gewesen wäre. De facto wurde es jedoch von den beiden Organen ganz unterschiedlich ausgelegt. Nach Auffassung des Rates handelte es sich bei diesen Beträgen um vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgegebene Ausgabenplafonds, während das Parlament dazu tendierte, sie als Mindestbeträge anzusehen, die dann nach Maßgabe seiner eigenen Prioritäten aufgestockt wurden.
- Bezüglich der Erfordernis, dass für die Ausführung der Mittel eine entsprechende Rechtsgrundlage erlassen werden müsse, setzte die Gemeinsame Erklärung die Übereinstimmung der Standpunkte der Organe in der Frage voraus, wie der Begriff „bedeutende Aktion“ zu definieren sei. Tatsächlich bestand nämlich vielfach die Tendenz, vorbereitende Maßnahmen, für die keine eigene Rechtsgrundlage vorgeschrieben war, einfach künstlich zu verlängern, obwohl sie bereits ihre voll operative Phase erreicht hatten.

2 Die Frage der Haushaltsungleichgewichte

In den 70er und 80er Jahren drehten sich die Debatten über das Haushaltsungleichgewicht vor allem um die Beiträge zweier Nettozahler, nämlich das Vereinigte Königreich und Deutschland.

2.1 Der Problemfall Vereinigtes Königreich

1) Der Ursprung des Haushaltsungleichgewichts

Zum Zeitpunkt seines Beitritts hatte das Vereinigte Königreich eine relativ schwache Agrarwirtschaft und einen weitgehend von der Einfuhr aus Drittländern abhängigen Verbrauch von Agrarnahrungsmitteln. Dies hatte zur Folge, dass die gemeinschaftlichen Agrarausgaben dem Vereinigten Königreich nur in einem geringen Ausmaß zugute kamen.

Andererseits leistete das Vereinigte Königreich zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts einen relativ hohen Beitrag, der sich insbesondere aus dem relativ hohen Anteil seiner MwSt.-Bemessungsgrundlage im Verhältnis zu seinem BSP ergab.

Dieses strukturelle Ungleichgewicht in den Finanzbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und dem Vereinigten Königreich stand seit 1974 im Mittelpunkt der politischen Debatte innerhalb der Gemeinschaft. Es gab 1975 Anlass zu dem britischen Volksentscheid über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Gemeinschaft.

2) Zur Lösung dieses Problems ausgehandelte Regelungen

Ein erster Ausgleichsmechanismus wurde im März 1975 auf der Tagung des Europäischen Rates in Dublin beschlossen; er sollte offiziell von 1976 bis 1980 angewandt werden. Es handelte sich um einen Finanzmechanismus zulasten des Gemeinschaftshaushalts als Ausgleich (in Form einer partiellen Rückzahlung des geleisteten Beitrags zu den MwSt.-basierten Zahlungen) für jeden Mitgliedstaat, der „einer unangemessenen finanziellen Belastung ausgesetzt“ war. Dieser Mechanismus sollte bei Zusammentreffen von drei Indikatoren angewandt werden: BIP je Einwohner niedriger als 85 % des Gemeinschaftsdurchschnitts; Wachstumsrate niedriger als 120 % des Gemeinschaftsdurchschnitts und Anteil seiner Eigenmittelzahlungen höher als 10 % seines Anteils

am Gesamt-BIP der Gemeinschaft. Dieser Mechanismus ist niemals zur Anwendung gelangt.

Ein zweiter Korrekturmechanismus wurde im November 1979 vom Europäischen Rat in Dublin beschlossen ⁽¹⁾. Vorgesehen war ein komplexer Ausgleichsmechanismus zur Begrenzung des Beitrags des Vereinigten Königreichs zum Gemeinschaftshaushalt.

Schließlich wurde ein dritter Ausgleichsmechanismus, der eine Berichtigung der Einnahmen der Gemeinschaft aus dem Vereinigten Königreich vorsah, im Juni 1984 vom Europäischen Rat in Fontainebleau beschlossen und durch Beschluss vom 7. Mai 1985 umgesetzt ⁽²⁾.

Der Beschluss umfasste zwei Teile:

- Für 1985 erfolgte der Ausgleich durch eine pauschale Kürzung des MwSt.-basierten Beitrags des Vereinigten Königreichs um 1 000 Mio. ECU.
- Seit 1986 werden dem Vereinigten Königreich zwei Drittel (66 %) der Differenz zwischen seinem Anteil an den MwSt.-Bemessungsgrundlagen und seinem Anteil an den umgelegten Gemeinschaftsausgaben, berechnet nach dem Gesamtbetrag der umgelegten Gemeinschaftsausgaben, in Form einer Verringerung der britischen MwSt.-Bemessungsgrundlage erstattet. Dies wird von allen Mitgliedstaaten entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an den MwSt.-basierten Zahlungen finanziert (mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland, die nur zwei Drittel ihres normalen Anteils zahlt, wobei der Restbetrag nach den gleichen Kriterien auf die übrigen Mitgliedstaaten umgelegt wird).

2.2 Der Problemfall Bundesrepublik Deutschland

Ab 1981 forderte die Bundesrepublik unter Berufung darauf, dass sie den höchsten Beitrag zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts leiste, eine Verringerung ihres Anteils an der Finanzierung des Rabatts für das Vereinigte Königreich. Mit der in Fontainebleau beschlossenen Regelung

⁽¹⁾ Schlussfolgerungen des Rates vom 30. Mai 1980 über den Beitrag des Vereinigten Königreichs zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts, Bulletin der EG Nr. 5-1980.

⁽²⁾ ABl. L 128 vom 14.5.1985.

wurde dieser Forderung Rechnung getragen und der deutsche Anteil an der Finanzierung des Rabatts um ein Drittel gekürzt.

3 Die Unzulänglichkeit der Finanzmittel der Gemeinschaft zur Deckung wachsender Bedürfnisse

3.1 Die Ursachen des Problems

1) *Der Erosionsprozess bei den Eigenmitteln*

Der Erosionsprozess bei den Eigenmitteln ist eine maßgebliche Ursache der Unzulänglichkeit der Einnahmen. Dabei spielen zwei gleichzeitig wirkende Entwicklungen eine Rolle:

- der abnehmende Ertrag der „traditionellen“ Eigenmittel (Zölle und Agrarabschöpfung) infolge des fortschreitenden Zollabbaus (GATT-Verhandlungen) sowie der besseren Nahrungsmittelselbstversorgung der Gemeinschaft und ihrer Auswirkungen auf die Einfuhren von Agrarerzeugnissen aus Drittländern;
- die relative Stagnation der MwSt.-basierten Einnahmen im Verhältnis zur Wirtschaftstätigkeit infolge des abnehmenden Anteils der Verbrauchsausgaben am BSP der Volkswirtschaften der Gemeinschaft.

2) *Der Anstieg der Ausgaben*

Der Anstieg der Ausgaben, der von vier Faktoren ausgelöst wurde, war die Hauptursache dafür, dass die Mittel zur Finanzierung des Gemeinschaftsbedarfs nicht mehr ausreichten.

- Eine Reihe bereits bestehender Politikbereiche wurde ausgebaut. Dies betraf insbesondere die Reform des Europäischen Sozialfonds im Oktober 1983 und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Juni 1984.
- Neue Bereiche gemeinsamer Politik wurden eingeführt. Dazu gehörten die Gemeinsame Fischereipolitik mit einer gemeinsamen Organisation

des Marktes in diesem Sektor im Dezember 1981, die Einführung einer gemeinschaftlichen Quotenregelung (TAC: „total allowable catches“ oder zulässige Fangquoten) im Jahr 1983, die Einrichtung des ersten Rahmenprogramms (1984-1987) für Forschung, die Entscheidung vom Februar 1984 über neue Programme und neue Modalitäten für Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Forschung (Esprit) und die Einführung der Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) im Juli 1985.

- Es war nicht möglich, die Agrarausgaben in der Gemeinschaft einzudämmen. Im Zeitraum 1982-1986 erhöhten sich die effektiven Ausgaben im Rahmen des EAGFL-Garantie um rund 16 % jährlich und überstiegen damit regelmäßig die dem Haushaltsvorentwurf zugrunde gelegten Schätzwerte.
- Die Erweiterung der Gemeinschaft hatte finanzielle Auswirkungen. Griechenland (seit 1981 Mitglied der Gemeinschaft) sowie Spanien und Portugal (seit 1986 Mitglieder) waren „Nettoempfänger“.

3.2 Die ersten Lösungsversuche und ihre Grenzen

1) Schritte zur Erhebung zusätzlicher Gemeinschaftsmittel (1984-1986)

1984 beginnt für die Gemeinschaft eine Zeit der Ungewissheit. Die Einnahmen werden nur widerstrebend, zögernd und oft unter Heranziehung von Notlösungen – wie Regierungsvorschüssen – an den Mittelbedarf zur Ausgabendeckung angepasst.

Schon zu Beginn des Haushaltsverfahrens 1984 zeigt sich, dass die MwSt.-basierten Eigenmittel mit einer Obergrenze von 1 % zur Deckung des tatsächlichen Mittelbedarfs des Haushaltsjahrs nicht ausreichen würden.

Im Juni 1984 erzielt der Europäische Rat in Fontainebleau eine politische Einigung über die grundsätzliche Anhebung der MwSt.-Obergrenze auf 1,4 %. Durch Beschluss vom 7. Mai 1985 wurde diese Vereinbarung mit Wirkung vom 1. Januar 1986 umgesetzt.

In der Zwischenzeit werden provisorische Finanzierungsregelungen für die Haushaltspläne 1984 (rückzahlbare Regierungsvorschüsse unabhän-

gig von der MwSt.-Obergrenze) und 1985 (nichtrückzahlbare Vorschüsse) beschlossen.

Der Haushaltsplan 1986 wurde virtuell unter Einhaltung der MwSt.-Obergrenze von 1,4 % ausgeführt. Das Haushaltsausgleich konnte nur gewährleistet werden, indem bestimmte Agrarausgaben auf 1987 verschoben wurden.

Im Haushaltsjahr 1987 zeigte sich mit aller Deutlichkeit, dass die MwSt.-basierten Einnahmen bei Einhaltung der Obergrenze von 1,4 % nicht mehr ausreichten. Der Mehrbedarf für die Landwirtschaft in Höhe von 4 Mrd. ECU wurde dadurch gedeckt, dass die Zahlung der EAGFL-Vorschüsse jeweils erst zwei Monate später erfolgte.

2) Ansatz einer Haushaltsdisziplin und erste enttäuschende Ergebnisse

Die Haushaltsdisziplin war die zweite Antwort auf die verschiedenen Sachzwänge, denen die Gemeinschaftsfinanzen unterlagen.

Zunächst einigte sich der Rat am 22. März 1979 auf einen internen „Verhaltenskodex“ für seine Beratungen ⁽¹⁾, um den Anstieg der nichtobligatorischen Ausgaben (NOA) einseitig zu begrenzen: In der ersten Lesung des Entwurfs des Haushaltsplans durfte die maximale Erhöhung nur zur Hälfte ausgeschöpft werden, um die Auswirkungen des Spielraums des Europäischen Parlaments im weiteren Verlauf des Haushaltsverfahrens in Grenzen zu halten.

Der Europäische Rat von Fontainebleau erweiterte im Juni 1984 den Anwendungsbereich der Haushaltsdisziplin. Die Leitlinien von Fontainebleau wurden in der Entscheidung vom 4. Dezember 1984 ⁽²⁾, dem ersten maßgeblichen Rechtsakt über die Haushaltsdisziplin, präzisiert. Darin wurde bestimmt, dass die Ausgaben des EAGFL-Garantie nicht rascher steigen durften als die Eigenmittelgrundlage und dass die NOA nur bis zu dem im Vertrag vorgesehenen Höchstsatz steigen durften (Bestätigung der im Verhaltenskodex von 1979 enthaltenen Bestimmungen).

Die Wirksamkeit dieser Bestimmungen erwies sich als sehr gering, denn die Konflikte zwischen Rat und Parlament verschärfen sich (das Parlament

⁽¹⁾ Bulletin der EG Nr. 3-1979, Ziffer 2.3.2.

⁽²⁾ Bulletin der EG Nr. 12-1984, Ziffer 1.3.3.

erkannte die Entscheidung über die Haushaltsdisziplin nicht an und vertrat den Standpunkt, dass es sich um einen vom Rat einseitig erlassenen Rechtsakt handle). Zudem war der Entscheidungsprozess im Rat auf die einzelnen Zusammensetzungen des Rates aufgesplittet (so weigerten sich insbesondere die Agrarminister, den von den Finanzministern festgelegten Rahmen für die Haushaltsdisziplin bei den Agrarausgaben anzuerkennen).

4 Die Erweiterungen der Europäischen Union

Im Zeitraum 1975-1987, dem dieses Kapitel gewidmet ist, fanden zwei Erweiterungen statt. Griechenland trat der Gemeinschaft am 1. Januar 1981 bei, Portugal und Spanien taten dies am 1. Januar 1986.

Diese drei Mitgliedstaaten profitierten als Mitgliedstaaten, deren MwSt.-Bemessungsgrundlage nicht den Bestimmungen der Sechsten Richtlinie des Rates entsprach, von den Übergangsmaßnahmen bezüglich der MwSt.-Eigenmittel und BSP-Zahlungen. Obwohl sie vom ersten Tag ihres Beitritts zur vollen Zahlung der Eigenmittel verpflichtet waren, erhielten sie umgehend die in den entsprechenden Artikeln der Beitrittsverträge vereinbarten Prozentsätze erstattet ⁽¹⁾. De facto bedeutete dies eine Kürzung ihrer Zahlungen.

Die Szenarien für die beiden Erweiterungen unterschieden sich geringfügig. Griechenland zahlte im Jahr 1981 30 % seiner Beiträge, 50 % im Jahr 1982, 70 % im Jahr 1983, 80 % im Jahr 1984, 90 % im Jahr 1985 und 100 % ab 1986. Das Szenario für die beiden anderen Beitrittsländer war günstiger: Spanien und Portugal mussten 13 % im Jahr 1986, 30 % im Jahr 1987, 45 % im Jahr 1988, 60 % im Jahr 1989, 75 % im Jahr 1990, 95 % im Jahr 1991 und 100 % ab 1992 bezahlen. Die Verringerung der Zahlungen Spaniens und Portugals galt jedoch nicht für die Beiträge dieser Länder zur Finanzierung des Ausgleichs für das Vereinigte Königreich, der mit dem Eigenmittelbeschluss vom 7. Mai 1985 eingeführt wurde.

Der Beitritt von Spanien und Portugal hatte erhebliche Auswirkungen auf die Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts. Dieser Aspekt der dritten Erweiterung wird im folgenden Kapitel beleuchtet.

⁽¹⁾ Für Griechenland ABl. L 291 vom 19.11.1979, S. 47. Für Spanien und Portugal ABl. L 302 vom 15.11.1985, S. 80 und S. 134.

Kapitel 3

Die Reform der Gemeinschaftsfinanzen: das „Delors-Paket I“ (1988-1992)

1 Von den Vorschlägen des „Delors-Pakets I“ (Februar 1987) zu den Beschlüssen vom Juni 1988

Durch die dritte Erweiterung im Jahr 1986 und die Einheitliche Europäische Akte erhielt die Gemeinschaft neuen politischen Elan. Der Beitritt Spaniens und Portugals und ein Vertrag, der für die erweiterte Gemeinschaft ehrgeizige Ziele (Binnenmarkt, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Rahmenprogramm Forschung) festlegte, lieferten die politische Grundlage für eine tief greifende Reform des Finanzsystems der Gemeinschaft.

Diese Reform wurde in zwei Mitteilungen der Kommission vom Februar 1987 – dem sogenannten „Delors-Paket“ – vorgeschlagen:

- Die einheitliche Akte muss ein Erfolg werden – eine neue Perspektive für Europa“ [KOM(87) 100];
- Bericht über die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts [KOM(87) 101].

In der zweiten Hälfte des Jahres 1987 formulierte die Kommission eine Reihe konkreter Reformvorschläge, die die Agrarpolitik und die Struk-

turfonds sowie den allgemeinen Haushalts- und Finanzrahmen (neuer Eigenmittelbeschluss, Änderung der Haushaltsordnung, Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin und zur Korrektur der Haushaltsungleichgewichte) zum Gegenstand hatten.

Der Europäische Rat legte auf seiner Tagung vom 11. und 12. Februar 1988 in Brüssel die Grundzüge der Finanzreform der Gemeinschaft fest. Es wurden drei politische Grundorientierungen vorgegeben: Zunächst einigte man sich auf die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Gemeinschaft, um ein reibungsloses Funktionieren im Zeitraum 1988-1992 zu gewährleisten. Im Gegenzug wurden auf höchster Ebene Verpflichtungen bezüglich der globalen Verteilung der aus diesen neuen Mitteln zu finanzierenden Ausgaben eingegangen: Den Maßnahmen zur Förderung des Zusammenhalts sollte der Vorrang eingeräumt werden, und es sollte ein System der Haushaltsdisziplin eingeführt werden, um die Agrarausgaben eindämmen zu können. Schließlich wurde eine gerechtere Finanzierung der Gemeinschaft dadurch eingeführt, dass die Beitragskapazität, d. h. das Wohlstandsniveau der einzelnen Mitgliedstaaten, stärker berücksichtigt werden sollte.

Die Beschlüsse zur praktischen Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel wurden größtenteils am 24. Juni 1988 förmlich angenommen.

2 Die Grundzüge der Finanzreform der Gemeinschaft

2.1 Die Eigenmittel

Der Europäische Rat von Brüssel kam im Februar 1988 überein, dass die Gemeinschaft über geeignete, ausreichende, stabile und garantierte Mittel verfügen musste, damit ihre Funktionsfähigkeit im Zeitraum 1988-1992 gewährleistet werden konnte.

Dieser Grundsatz wurde im Beschluss 88/376/EWG, Euratom vom 24. Juni 1988 festgeschrieben ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ABl. L 185 vom 15.7.1988, S. 24.

1) Ein neues Konzept: die Gesamtobergrenze der Eigenmittel

Der Gesamtbetrag der verfügbaren Eigenmittel war nunmehr nicht mehr auf das effektive Aufkommen aus den traditionellen Eigenmitteln und den MwSt.-Eigenmitteln beschränkt, sondern wurde als Prozentsatz des BSP der Gemeinschaft mit einer Steigerung zwischen 1988 und 1992 von 1,15 % auf 1,20 % ausgedrückt.

Außerdem wurde festgelegt, dass die Entwicklung der Mittel für Verpflichtungen bis 1992 ein Gesamtvolumen von 1,30 % des BSP der Gemeinschaft nicht übersteigen dürfe.

2) Die neuen Eigenmittel

Das Eigenmittelsystem wurde wie folgt ergänzt und erweitert:

- Das System der sogenannten „traditionellen“ Eigenmittel wurde gestrafft: Neben den Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs wurden nunmehr auch Zölle auf Erzeugnisse erhoben, die unter den EGKS-Vertrag fielen. Die Mitgliedstaaten durften 10 % an Erhebungskosten einbehalten, die auf der Ausgabenseite des Haushaltsplans ausgewiesen wurden.
- Die Methodik der MwSt.-Eigenmittel wurde korrigiert, um den regressiven Charakter der MwSt. zu berücksichtigen (relativer Anteil der Verbrauchsausgaben am BSP). Auf die nach den Gemeinschaftsvorschriften einheitlich bestimmte MwSt.-Bemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaats wurde ein für alle Mitgliedstaaten geltender Satz von 1,4 % angewandt. Darüber hinaus wurde ein „Begrenzungsmechanismus“ eingeführt, dem zufolge die MwSt.-Bemessungsgrundlage eines Mitgliedstaats 55 % seines Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen nicht übersteigen durfte.
- Es wurde eine neue Einnahmenkategorie – die sogenannte vierte Einnahme – eingeführt. Sie beruht auf dem Bruttosozialprodukt, das die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten am zuverlässigsten widerspiegelt. Die jeweiligen Beitragskapazitäten können dadurch besser berücksichtigt werden. Mit dieser „ergänzenden“ Einnahme ist automatisch die erforderliche Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts innerhalb der Eigenmittelobergrenzen gewährleistet. Zu ihrer Berechnung wird auf eine Bemessungsgrundlage, die der

Summe der einzelstaatlichen Bruttosozialprodukte zu Marktpreisen entspricht, ein bestimmter Prozentsatz angewandt, der unter Berücksichtigung aller sonstigen Eigenmitteleinnahmen im Laufe des Haushaltsverfahrens festgelegt wird.

3) Die Korrektur der Haushaltsungleichgewichte

Die Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs wurde angepasst, um die Auswirkung der neuen Elemente des Eigenmittelsystems (Begrenzung der MwSt.-Bemessungsgrundlage auf 55 % des BSP und Einführung der auf dem BSP basierenden „vierten Einnahme“) zu neutralisieren. Tatsächlich war eines der Ziele des Beschlusses vom Juni 1988, dass dieser Mitgliedstaat in der gleichen Lage sein sollte, in der er sich befunden hätte, wenn der Beschluss vom 7. Mai 1985 weiterhin (mit MwSt.-Abruf-sätzen über 1,4 %) seine Gültigkeit behalten hätte.

Der britische Ausgleich wird demnach wie folgt ermittelt ⁽¹⁾:

- Der Grundbetrag wird gemäß dem Beschluss vom 7. Mai 1985 berechnet, ausgehend von der Hypothese, dass der Haushalt nahezu vollständig durch das – nicht begrenzte – Mehrwertsteueraufkommen finanziert werden wird.
- Von diesem Betrag wird die Einsparung in Abzug gebracht, die sich für das Vereinigte Königreich aus der Begrenzung der MwSt.-Bemessungsgrundlage auf 55 % des BSP und der Einführung der vierten Einnahme ergibt.
- Der so ermittelte Ausgleich wird mit den MwSt.-basierten Zahlungen des Vereinigten Königreichs verrechnet.

Die Finanzierung dieses Ausgleichs wird auf die übrigen elf Mitgliedstaaten proportional zu ihrem BSP (und nicht mehr wie bisher proportional zu ihrer MwSt.-Bemessungsgrundlage) umgelegt. Der Bundesrepublik Deutschland wird weiterhin ein Nachlass in Höhe eines Drittels ihres Finanzierungsanteils gewährt.

(1) Einzelheiten vgl. Kapitel 12.

2.2 Die Haushaltsdisziplin

Zur Gewährleistung einer größeren Ausgewogenheit zwischen den einzelnen Ausgabenkategorien des Gemeinschaftshaushalts und eines kontrollierten Ausgabenwachstums legte der Europäische Rat Orientierungen für eine verschärfte Haushaltsdisziplin fest. Diese wurden in zwei Dokumenten von unterschiedlicher Rechtsnatur umgesetzt:

- zum einen die Entscheidung 88/377/EWG, Euratom des Rates vom 24. Juni 1988 betreffend die Haushaltsdisziplin ⁽¹⁾;
- zum anderen die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, die von Parlament, Rat und Kommission am 29. Juni 1988 unterzeichnet wurde ⁽²⁾.

Die neue Haushaltsdisziplin galt für alle Ausgabenkategorien und war für alle am Haushaltsvollzug beteiligten Organe verbindlich. So wurde in der Interinstitutionellen Vereinbarung der Grundsatz verankert, dass die drei Organe – nach Maßgabe ihrer Befugnisse aus den Verträgen – gemeinsam für die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin verantwortlich sind.

1) Die Finanzielle Vorausschau 1988-1992

Kernelement der neuen Haushaltsdisziplin ist die zur Interinstitutionellen Vereinbarung gehörende Finanzielle Vorausschau 1988-1992 (vgl. Tabelle 3.1). Sie soll eine geregelte und kontrollierte Entwicklung der großen Ausgabenblöcke ermöglichen. Angestrebt wird – durch verbindliche Dotationen für den Ausbau der Politikbereiche, die sich aus der Einheitlichen Europäischen Akte ergeben, und insbesondere der Strukturpolitik – ein neues Ausgabengleichgewicht.

Parlament, Rat und Kommission erkennen an, dass die in der Finanziellen Vorausschau festgelegten Beträge verbindliche Obergrenzen für die Ausgaben der Gemeinschaft darstellen. Allerdings sieht die Vereinbarung Verfahren zur technischen Anpassung oder zur Änderung der Finanziellen Vorausschau vor.

⁽¹⁾ ABl. L 185 vom 15.7.1988, S. 29.

⁽²⁾ ABl. L 185 vom 15.7.1988, S. 33.

Erstmals in der Geschichte der Gemeinschaft wurde somit ein Bezugsrahmen festgelegt, an den alle Organe bei der Abwicklung des jährlichen Haushaltsverfahrens gebunden sind.

Das Risiko eines Konflikts zwischen Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnis verringerte sich dadurch erheblich, da fortan die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Rechtsakte grundsätzlich mit dem vorgegebenen Finanzrahmen in Einklang gebracht werden mussten.

TABELLE 3.1

Finanzielle Vorausschau 1988-1992 (Interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. Juni 1988 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens)

Mittel für Verpflichtungen

(in Mio. ECU zu Preisen von 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. EAGFL-Garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Strukturmaßnahmen	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politikbereiche mit mehrjährigen Dotationen (IMP, Forschung)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Sonstige Politikbereiche	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
davon: nichtobligatorische Ausgaben	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Erstattungen und Verwaltung	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
(einschl. Abbau von Lagerbeständen)	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Währungsreserve	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Insgesamt	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
davon: obligatorische Ausgaben	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
davon: nichtobligatorische Ausgaben	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Erforderliche Mittel für Zahlungen	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
davon: obligatorische Ausgaben	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
davon: nichtobligatorische Ausgaben	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Mittel für Zahlungen in % des BSP	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Erforderliche Eigenmittel in % des BSP	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

2) Die Eindämmung der Agrarausgaben

Der Europäische Rat legte die Grundsätze fest, nach denen die Agrarausgaben im Wege der sogenannten „Agrarleitlinie“ eingedämmt werden sollten. Berechnungsweise und Anwendungsmodalitäten dieser Leitlinie wurden in der Entscheidung des Rates über die Haushaltsdisziplin festgeschrieben. Die Agrarleitlinie galt für Ausgaben des EAGFL-Garantie. Die Agrarleitlinie deckte sich mit der Obergrenze der Rubrik 1 der Finanziellen Vorausschau 1988-1992.

a) Jährliche Steigerungsrate

Die jährliche Steigerungsrate der Ausgaben des EAGFL-Garantie durfte 74 % der jährlichen Wachstumsrate des BSP der Gemeinschaft nicht überschreiten. Als Referenzwert für die Festlegung des Betrags der Agrarleitlinie der Folgejahre wurde der Ausgabenbetrag des Jahres 1988 (27 500 Mio. ECU) herangezogen. Damit war relativ gesehen für eine rückläufige Entwicklung der Agrarausgaben nach Maßgabe des BSP gesorgt.

b) Agrarlagerbestände

Um eine Normalisierung der Bestandslage bis 1992 zu erreichen, wurden Mechanismen zur systematischen Wertberichtigung alter und neuer Agrarbestände festgelegt.

c) Stabilisatoren

Die Stabilisierungsmechanismen wurden verstärkt und auf andere Produktionsbereiche ausgedehnt. Außerdem wurde durch Förderung der vorübergehenden Flächenstilllegung („set aside“), gegebenenfalls in Verbindung mit direkten Einkommensbeihilfen, eine unmittelbare Produktionsbegrenzung angestrebt.

d) Frühwarnsystem

Zur Überwachung der Ausgabenentwicklung beim EAGFL-Garantie wurde ein Frühwarnsystem („early warning system“) eingeführt, bei dem die Ausgaben nicht mehr wie bisher global, sondern aufgeschlüsselt nach einzelnen Kapiteln überwacht werden sollten. Falls die Kommission feststellte, dass die tatsächliche Ausgabenentwicklung das vorgegebene Profil überschreiten würde bzw. zu überschreiten drohte, würde sie von ihrer

Befugnis zu Steuerungsmaßnahmen Gebrauch machen. Falls sich diese Maßnahmen als unzureichend erweisen würden, so würde die Kommission prüfen, inwieweit die Agrarstabilisatoren greifen, und dem Rat gegebenenfalls Vorschläge für geeignete Abhilfemaßnahmen unterbreiten, die dieser binnen zwei Monaten zu verabschieden hatte.

e) Währungsreserve

Um Entwicklungen ausgleichen zu können, die durch beträchtliche und unvorhergesehene Veränderungen der ECU/Dollar-Marktparität im Vergleich zu der im Haushaltsplan verwendeten Parität verursacht würden, sollte jährlich eine Währungsreserve in Höhe von 1 000 Mio. ECU in Form vorläufig eingesetzter Mittel in den Haushaltsplan eingestellt werden. Die Mittel der Währungsreserve sollten bei der Berechnung der Agrarleitlinie nicht berücksichtigt werden.

3) Haushaltsdisziplin für nichtobligatorische Ausgaben

Das Parlament und der Rat verpflichteten sich, für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben in den Haushaltsjahren 1988-1992 die jährlichen Höchstsätze zu akzeptieren, die sich aus den jeweiligen unter Einhaltung der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau aufgestellten Haushaltsplänen ergeben würden. Konkret bedeutete dies, dass das Europäische Parlament die nichtobligatorischen Ausgaben alljährlich bis zu einem Betrag erhöhen konnte, der mit den Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau vereinbar war. Diese gemeinsame Verpflichtung der beiden Organe änderte erheblich die Tragweite der Bestimmungen des EWG-Vertrags über den jährlichen maximalen Erhöhungssatz und erleichterte a priori die Herbeiführung einer Einigung über etwaige Überschreitungen dieses Höchstsatzes ⁽¹⁾ im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens.

Die Organe sollten außerdem dafür sorgen, dass Änderungen der Finanziellen Vorausschau bei den obligatorischen Ausgaben keine Kürzungen bei den nichtobligatorischen Ausgaben nach sich ziehen. Diese „Schutzklausel“ für die NOA bedeutete, dass die Haushaltsdisziplin nicht vorrangig im Bereich der obligatorischen Ausgaben ansetzte.

(¹) Vgl. vorstehend Kapitel 2.

Außerdem verpflichteten sich die beiden Teile der Haushaltsbehörde im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung zu Folgendem:

- die von der Kommission in ihrem Haushaltsvorentwurf dargelegten Möglichkeiten zur Ausführung der Haushaltsmittel zu berücksichtigen;
- die in der Finanziellen Vorausschau vorgesehenen Dotationen an Verpflichtungsermächtigungen für die Strukturfonds, das Modernisierungsprogramm für die portugiesische Industrie (PEDIP), die Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) und das Forschungsrahmenprogramm einzuhalten, die nicht nur als Obergrenzen, sondern als echte Ausgabenziele zu betrachten waren. Diese Ausgaben genossen somit eine Art Vorzugsbehandlung, nachdem überdies eine weitere Bestimmung der Interinstitutionellen Vereinbarung besagte, dass der im Laufe eines gegebenen Haushaltsjahrs nicht in Anspruch genommene Teil dieser Dotationen auf das Folgejahr zu übertragen war.

4) Verbesserung der Haushaltsführung und Revision der Haushaltsordnung

Der Europäische Rat beschloss im Februar 1988, die Haushaltsführung der Gemeinschaft im Sinne einer strikteren Einhaltung des Jährlichkeitsprinzips zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde die Haushaltsordnung durch die Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) Nr. 2049/88 des Rates vom 24. Juni 1988 ⁽¹⁾ in mehreren wichtigen Punkten geändert.

- Die getrennten Mittel wurden nicht mehr automatisch übertragen; Übertragungen, die technisch gerechtfertigt waren, konnten von der Kommission genehmigt werden, sofern bestimmte, in der Haushaltsordnung festgelegte Kriterien erfüllt waren.
- Wurden Mittelbindungen aufgehoben, so konnten die entsprechenden Mittel nur dann wiederverwendet werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt waren und ein entsprechender Beschluss der Kommission erging.

⁽¹⁾ ABl. L 185 vom 15.7.1988, S. 3.

2.3 Die Reform der Strukturfonds

Die Einheitliche Europäische Akte sah eine enge Koordinierung zwischen den drei bestehenden Strukturfonds (EAGFL-Ausrichtung, Sozialfonds, Fonds für regionale Entwicklung) vor, um ihre Aufgaben zu präzisieren und zu rationalisieren und dadurch ihre Effizienz zu erhöhen. Diese in einer Rahmenverordnung geregelte Koordinierung sollte zur Verringerung des Gefälles zwischen den einzelnen Regionen, zur Verminderung des Rückstands der am stärksten benachteiligten Gebiete und mithin zur harmonischen Entwicklung der gesamten Gemeinschaft beitragen.

Auf Beschluss des Europäischen Rates von Brüssel wurde mittelfristig ein geregeltes Wachstum der Strukturfonds sichergestellt: Die Verpflichtungsermächtigungen sollten bis 1993 gegenüber dem Stand von 1987 real verdoppelt werden.

Außerdem formulierte der Europäische Rat entsprechend dem in der Einheitlichen Akte verankerten Rationalisierungsgedanken fünf Ziele, an denen sich die Tätigkeit aller Fonds orientieren sollte:

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
- Ziel 2: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich der Beschäftigungsgebiete und der städtischen Ballungszentren), die vom industriellen Niedergang schwer getroffen wurden;
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit;
- Ziel 4: Erleichterung der Eingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben;
- Ziele 5a und 5b: Im Hinblick auf die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik Beschleunigung der Anpassung der Agrarstrukturen und Förderung der Entwicklung der ländlichen Gebiete.

Zur Verwirklichung dieser Ziele erließ der Rat am 24. Juni 1988 die entsprechenden Bestimmungen⁽¹⁾.

Um eine effiziente Koordinierung der Tätigkeiten der verschiedenen Fonds nach Maßgabe der Vorgaben des Europäischen Rates zu gewährleisten, wurden die Interventionen der Fonds nach den einzelnen Zielen aufgeschlüsselt:

- Ziel 1: EFRE, ESF und EAGFL-Ausrichtung;
- Ziel 2: EFRE und ESF;
- Ziel 3: ESF;
- Ziel 4: ESF;
- Ziel 5a: EAGFL-Ausrichtung;
- Ziel 5b: EAGFL-Ausrichtung, ESF und EFRE.

Ausgehend von den in der Rahmenverordnung festgelegten Grundsätzen und Vorschriften legte die Kommission am 30. August 1988 Vorschläge für Durchführungsverordnungen zu den verschiedenen flankierenden Politikbereichen vor. Diese Vorschläge wurden am 19. Dezember 1988 vom Rat angenommen und traten am 1. Januar 1989 in Kraft.

3 1988-1992: Erste Bilanz der Reform

Am 10. März 1992 legte die Kommission dem Parlament und dem Rat zwei Berichte über die Reform von 1988 vor:

- Bericht über die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung [KOM(92) 82],
- Bericht über das System der Eigenmittel [KOM(92) 81].

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente (ABl. L 185 vom 15.7.1988, S. 9).

Darin zog die Kommission eine überwiegend positive Bilanz: Die wichtigsten Ziele – geordnete Ausgabenentwicklung, Verbesserung des Haushaltsverfahrens und der Haushaltsführung, ausreichender Betrag der Eigenmittel – seien weitgehend verwirklicht worden.

Eine nicht unwesentliche Rolle spielte dabei das günstige wirtschaftliche Umfeld. Obwohl bei der Umsetzung der Vereinbarung, insbesondere bei den Änderungen der Finanziellen Vorausschau, Schwierigkeiten auftraten, konnte die Gemeinschaft die neuen Aufgaben, die sich aus dem tief greifenden Wandel im internationalen Geschehen für sie ergaben, finanziell bewältigen. Ohne den 1988 geschaffenen Finanzrahmen, an dem sich das Handeln der Gemeinschaft orientieren musste, hätte sich die Lage zweifellos weitaus problematischer dargestellt.

3.1 Eine geordnete Ausgabenentwicklung

1) Die Änderungen der Finanziellen Vorausschau

Entsprechend der Interinstitutionellen Vereinbarung wurde die Finanzielle Vorausschau mehrmals (insgesamt siebenmal während ihres Geltungszeitraums) geändert, um neue Maßnahmen zu ermöglichen oder bestehende Politikfelder auszubauen.

Ein Großteil der neuen Maßnahmen ergab sich aus den wichtigen politischen Ereignissen dieser Zeit: Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas, technische Hilfe für die Republiken der ehemaligen UdSSR, deutsche Wiedervereinigung, Golfkrise, Finanzhilfe für Israel und die besetzten Gebiete, humanitäre Hilfe für die kurdischen Flüchtlinge und für das ehemalige Jugoslawien, Bekämpfung des Hungers in Afrika usw.

Anfang der 90er Jahre baute die Gemeinschaft einige interne Politikbereiche aus, etwa die sogenannten Internen Politikbereiche sowie die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern im Mittelmeerraum, in Asien und Lateinamerika.

Mit den übrigen – eher technischen – Änderungen wurde Folgendes bezweckt: geregelte Entwicklung der Verwaltungsausgaben, nachträgliche, inflationsbedingte Korrektur der Strukturfondsdotationen, Neuberechnung der beitriffsbedingten Erstattungen an Spanien und Portugal und der Erstattungen an die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Ausgaben für den Abbau landwirtschaftlicher Lagerbestände sowie

Berücksichtigung der beschleunigten Abwicklung der Mittelbindungen bei bestimmten Programmen (Strukturbeihilfen für die neuen Bundesländer, Forschung).

2) Die tatsächliche Entwicklung des Finanzrahmens

Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Finanzielle Vorausschau im Zuge von Anpassungen und Änderungen zwischen 1988 und 1992 entwickelte.

TABELLE 3.2

Effektive Anwendung der Finanziellen Vorausschau 1988-1992

	Realer Steigerungssatz in % – 1992/1988		Prozentuale Verteilung der Mittel für Verpflichtungen		
	Ursprüng- liche FV	Tatsäch- liche FV	Ursprüngliche FV		Tatsäch- liche FV
			1988	1992	1992
EAGFL-Garantie	7,6	6,8	60,7	56,1	52,5
Strukturmaßnahmen	72,7	94,8	17,2	25,5	27,1
Politikbereiche mit mehrjähriger Dotation	98,3	101,1	2,7	4,5	4,3
Sonstige Politik- bereiche	33,1	136,5	4,6	5,3	8,9
Erstattungen und Verwaltung	-37,8	-42,8	12,6	6,7	5,8
Währungsreserve	–	-16,2	2,2	1,9	1,5
Mittel für Verpflich- tungen insgesamt	16,5	23,7	100	100	100
Mittel für Zahlungen insgesamt	14,4	22,6	96,6	94,9	95,8

Bei den Mitteln für Verpflichtungen lag der jährliche durchschnittliche Anstieg bei real 5,5 %, während ursprünglich ein Steigerungssatz von 3,9 % angenommen worden war.

Hinter dieser globalen Entwicklung standen Veränderungen der Ausgabenstruktur, die zwar den Prioritäten entsprachen, jedoch signifikanter ausfielen, als 1988 abzusehen war.

Die Obergrenze für den EAGFL-Garantie (Agrarleitlinie) stieg wie vorgesehen sehr viel weniger als die Obergrenze für die Gesamtausgaben. Die Agrarausgaben blieben sogar deutlich unter dieser Obergrenze, sodass die Agrarleitlinie nicht angehoben werden musste, als es galt, die Mehrkosten aufgrund der deutschen Wiedervereinigung zu finanzieren.

Dieses Ergebnis war weniger auf eine grundlegende strukturelle Sanierung der Agrarmärkte als vielmehr auf ein günstiges wirtschaftliches Umfeld zurückzuführen. Obgleich die Leitlinie insgesamt eingehalten wurde, reagierten die Agrarausgaben nämlich weiterhin sehr empfindlich auf externe Parameter, und die Stabilisierungsmechanismen zeitigten nur begrenzte Wirkung. Angesichts der Verpflichtungen, welche die Gemeinschaft im Rahmen des GATT eingegangen war, erwies sich daher eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik als unumgänglich. Diese beinhaltete insbesondere die Einführung von Direktbeihilfen nach Maßgabe der Produktionskapazitäten und die Abwendung von dem bisherigen, nahezu ausschließlich auf garantierten Preisen beruhenden System.

Der unvorhergesehen starke Ausgabenanstieg bei der Rubrik „Sonstige Politikbereiche“ (vgl. obige Tabelle 3.2) war vorwiegend auf den erheblichen Ausbau der Maßnahmen der Gemeinschaft im Außenbereich während dieses Zeitraums zurückzuführen. Die ebenfalls beträchtliche Anhebung der Obergrenze der Rubrik „Strukturmaßnahmen“ (vgl. obige Tabelle 3.2) war in erster Linie durch die Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Mittel auf das Ende des Geltungszeitraums der Regelung bedingt, und nicht so sehr durch eine effektive Aufstockung der ursprünglich veranschlagten Beträge.

3.2 Verbesserung des Haushaltsverfahrens und der Haushaltsführung

1) Die Einhaltung der Grundprinzipien der Interinstitutionellen Vereinbarung

Für jedes Geltungsjahr der Vereinbarung wurde der Haushaltsplan innerhalb der vorgesehenen Fristen festgestellt, ohne dass es im Laufe des Haushalts-

verfahrens zu nennenswerten Konflikten zwischen den Organen gekommen wäre. Der durch die Finanzielle Vorausschau vorgegebene Rahmen wurde sowohl bei der Mittelbewilligung als auch beim Haushaltsvollzug eingehalten. Die jährlichen Anpassungen zur Berücksichtigung der Preis- und BSP-Entwicklung und der tatsächlichen Bedingungen des Haushaltsvollzugs sowie die Änderungen der Finanziellen Vorausschau erfolgten nach den Regeln der Vereinbarung. Dabei auftretende Auslegungsprobleme konnten in einer für alle Beteiligten akzeptablen Weise gelöst werden.

Allerdings erwiesen sich die Änderungsverfahren mitunter als langwierig (durchschnittlich drei Monate) und überschnitten sich häufig mit dem jährlichen Haushaltsverfahren, wodurch die Funktion der Finanziellen Vorausschau als mittelfristiges Planungsinstrument beeinträchtigt wurde. Die beiden Teile der Haushaltsbehörde vertraten unterschiedliche Standpunkte in der Frage, wie der neu auftretende Mittelbedarf zu finanzieren sei: durch Verwendung des verfügbaren Spielraums unterhalb der Eigenmittelobergrenze (Parlament) oder vorrangig durch Ausgabenumschichtung innerhalb der einzelnen Rubriken (Rat).

2) Eine straffere Haushaltsführung

Entsprechend den festgelegten Zielen und den überarbeiteten Vorschriften der Haushaltsordnung wurde der Haushaltsvollzug wesentlich verbessert:

- Die Übertragung von Mitteln auf das folgende Haushaltsjahr sowie die Wiederverwendung von Mitteln wurden stark eingeschränkt (Grundsatz der Jährlichkeit);
- Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel im Laufe des Haushaltsjahrs wurden ebenfalls erheblich begrenzt (Grundsatz der Spezialität).

Die durchschnittliche Mittelbindungsrate lag weit über den Werten der Jahre vor der Reform. Auch die Abwicklung der Mittelbindungen (Planung und Leistung der entsprechenden Zahlungen) konnte beschleunigt werden.

Schließlich hat die Kommission Schritte unternommen, um eine systematische Kosten-Nutzen-Analyse bei der Konzipierung und Umsetzung von Maßnahmen zu gewährleisten.

3.3 Ausreichende Finanzmittel

Obwohl die Finanzielle Vorausschau mehrmals nach oben korrigiert wurde, blieben die globale Ausgabenobergrenze wie auch der tatsächliche Gesamtbetrag der Haushaltsausgaben unter der Eigenmittelobergrenze.

TABELLE 3.3

Ausschöpfung der Disponibilitäten bis zur Eigenmittelobergrenze

	<i>(in % des BSP)</i>				
	1988	1989	1990	1991	1992
Eigenmittelobergrenze	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20
Obergrenze der Mittel für Zahlungen (tatsächliche Finanzielle Vorausschau)	1,12	1,06	1,08	1,13	1,19
Gesamtbetrag der im Haushaltsplan eingesetzten und in Anspruch genom- menen Mittel für Zahlungen	1,12	1,02	0,99	1,09	1,13

Dieses Ergebnis wurde allerdings durch das Zusammenwirken zweier Faktoren begünstigt:

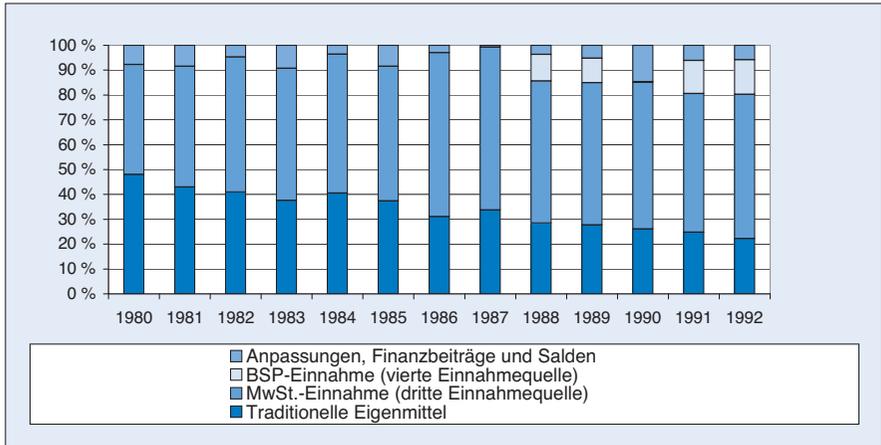
- eine gemäßigte Entwicklung des Mittelbedarfs für Agrarausgaben;
- ein unerwartet rasches Wirtschaftswachstum mit der Folge, dass erheblich höhere Eigenmittelbeträge zur Verfügung gestellt wurden.

3.4 Die Eigenmittelstruktur

Wie dem nachstehenden Schaubild zu entnehmen ist, ging der Anteil der traditionellen Eigenmittel weiterhin zurück. Wichtigste Einnahmequelle blieben die MwSt.-Eigenmittel. Auf die BSP-Einnahmen wurde bis 1990 kaum zurückgegriffen; 1992 jedoch machten sie mehr als 20 % des Haushaltsvolumens aus.

SCHAUBILD 3.1

Die Eigenmittelstruktur (1980-1992)



Trotz der Reform von 1988 wies das Eigenmittelsystem nach wie vor regressive Züge auf. Dies lag vor allem daran, dass die MwSt.-Bemessungsgrundlagen der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrem BSP deutlich überhöht waren. So wurden die Grundlagen Griechenlands, Irlands und Portugals zwar auf 55 % des jeweiligen BSP begrenzt, doch überstiegen sie damit immer noch den Gemeinschaftsdurchschnitt, der 1992 bei 49,3 % des BSP lag.

Kapitel 4

Die Konsolidierung der Reform von 1988: das Delors-Paket II (1993-1999)

1 Die Vorschläge der Kommission

1.1 Die Ziele des Delors-Pakets II

1) Konsolidierung der Ergebnisse der Reform von 1988

Die Geltungsdauer der Finanziellen Vorausschau 1988-1992 und der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1988 lief Ende 1992 ab. Da außerdem bis 1992 kein neuer Eigenmittelbeschluss ergangen war, konnte die Eigenmitteobergrenze nicht weiter angehoben werden, sondern wurde, wie vorgesehen, bei 1,20 % des BSP „eingefroren“.

Da sich das 1988 eingeführte Regelwerk offensichtlich bewährt hatte, schlug die Kommission vor, die Interinstitutionelle Vereinbarung und die Finanzielle Vorausschau mit einigen – sich aus den Erfahrungswerten ergebenden – Anpassungen für einen weiteren Zeitraum fortzuschreiben.

2) Aktualisierung des Finanzrahmens

Mehrere Beschlüsse mit erheblichen budgetären Auswirkungen waren zwischenzeitlich ergangen oder waren zu erwarten, sodass eine Überprüfung des Finanzrahmens der Gemeinschaft unvermeidlich wurde. Insbesondere galt es,

- den finanziellen Konsequenzen der 1992 eingeleiteten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik Rechnung zu tragen;
- eine Bilanz der Reform der Strukturfonds zu ziehen und eine neue Verordnung zu erlassen, da die Geltungsdauer des 1988 festgesetzten Rahmens Ende 1993 abließ;
- die für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes erforderliche Politik auszubauen und der Gemeinschaft ausreichende Mittel zur Erfüllung ihrer neuen internationalen Aufgaben an die Hand zu geben.

3) Anwendung des Vertrags von Maastricht

Das Delors-Paket II begleitete die ersten Jahre der Anwendung dieses Vertrags, ebenso wie das Delors-Paket I die Umsetzung der Einheitlichen Akte ermöglicht hatte. Doch waren die unmittelbaren Auswirkungen des neuen Vertrags auf den Haushaltsplan eher gering, sodass die Organe über einen gewissen politischen Ermessensspielraum verfügten.

Am stärksten kam auf Haushaltsebene die Errichtung des Kohäsionsfonds zum Tragen, der in den Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BSP von weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts (Griechenland, Spanien, Irland und Portugal) Infrastrukturprojekte in den Bereichen Verkehr und Umwelt finanzieren sollte. Dadurch sollten die Bemühungen dieser Länder um wirtschaftliche Konvergenz mit Blick auf die Wirtschafts- und Währungsunion unterstützt werden.

Budgetäre Folgen hatten außerdem

- das Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im Anhang zum Vertrag, mit dem der politische Wille zur Intensivierung der gesamten Regionalpolitik der Gemeinschaft bekundet wurde;
- die neuen Kompetenzen der Gemeinschaft in mehreren Bereichen, z. B. Transeuropäische Netze, Bildungswesen, Industrie und Kultur, die in bestimmten Fällen eine verstärkte Intervention in diesen Bereichen begründeten;

- die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, wonach die Verwaltungsausgaben, die den Organen durch die Umsetzung von Maßnahmen auf diesen Politikfeldern entstehen, zulasten des Gemeinschaftshaushalts gehen und operative Ausgaben ebenfalls aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden können, wenn der Rat dies einstimmig beschließt.

1.2 Die Vorschläge der Kommission

Im Februar 1992 unterbreitete die Kommission im Wege zweier Mitteilungen ihre diesbezüglichen Vorschläge:

- „Von der Einheitlichen Akte zu der Zeit nach Maastricht: Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele“ (besser bekannt unter der Bezeichnung „Delors-Paket II“); Dokument KOM(92) 2000 vom 11. Februar 1992;
- „Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft in der Zeit bis 1997“; Dokument KOM(92) 2001 vom 10. März 1992.

Sie schlug darin vor, die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen über einen Fünfjahreszeitraum um 20 Mrd. ECU (in Preisen 1992) zu erhöhen; dies bedeutete, dass die Eigenmittelobergrenze schrittweise von 1,20 % des BSP im Jahr 1992 auf 1,37 % im Jahr 1997 angehoben werden musste. Schwerpunktmäßig wurden drei große politische Prioritäten herausgestellt:

- Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch weiteren Ausbau der Strukturmaßnahmen;
- Maßnahmen im Außenbereich, um den veränderten internationalen Bedingungen Rechnung zu tragen;
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, insbesondere durch verstärkte Förderung der Forschung und Beteiligung an der Finanzierung der transeuropäischen Netze.

Nach einer ersten ergebnislosen Debatte auf der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon im Juni 1992 schlug die Kommission im Herbst 1992 vor, die Verwirklichung der vorgenannten prioritären Ziele über sieben Jahre (also bis 1999) zu staffeln. Dies hätte eine Anhebung der Eigenmittelobergrenze bis 1999 auf 1,32 % des BSP und – unter Berücksichtigung eines Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben von 0,03 % des BSP – eine entsprechende Obergrenze der Mittel für Zahlungen von 1,29 % des BSP erfordert.

2 Der Europäische Rat von Edinburgh und das Finanzpaket 1993-1999

2.1 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh

Der Europäische Rat beschloss auf seiner Tagung am 11. und 12. Dezember 1992 eine schrittweise Anhebung der Eigenmittelobergrenze von 1,20 % auf 1,27 % des BSP im Jahr 1999 mit einem Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben von 0,01 % des BSP. Die Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen wurde entsprechend auf 1,335 % des BSP festgesetzt.

1) *Eigenmittel*

Zusätzlich zur Festsetzung neuer Obergrenzen für den Bezugszeitraum beschloss der Europäische Rat auch eine Änderung der Eigenmittelstruktur, um durch eine verstärkte Inanspruchnahme der auf dem BSP beruhenden „vierten Einnahme“ gewisse regressive Aspekte des derzeitigen Systems zu verringern.

- So wurde der auf die einheitliche MwSt.-Grundlage anzuwendende Höchstsatz während des Zeitraums 1995-1999 in gleichmäßigen Etappen von 1,4 % auf 1 % reduziert.
- Der Schwellenwert für die Begrenzung der MwSt.-Grundlage wurde für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Irland und Portugal) ab 1995 von 55 % auf 50 % des BSP herabgesetzt; für die übrigen Mitgliedstaaten geschah dies in einheitlichen Schritten im Zeitraum 1995-1999.

Der Haushaltskorrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs wurde beibehalten.

2) Ausgaben

Hier erhob der Europäische Rat die strukturpolitischen Maßnahmen und die Maßnahmen im Außenbereich zu Prioritäten. Er legte hierfür die im Folgenden beschriebenen allgemeinen Bezugspunkte fest, forderte aber gleichzeitig die Organe zum Abschluss einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung auf.

a) Agrarpolitik

Entsprechend dem Vorschlag der Kommission wurde die Entwicklung der Agrarausgaben nach unveränderten Modalitäten weiterhin von der Agrarleitlinie bestimmt, d. h., der Ausgabenanstieg wurde auf 74 % des BSP-Wachstums beschränkt. Die Zusammensetzung der aus der Agrarleitlinie zu finanzierenden Ausgaben wurde dahin gehend geändert, dass insbesondere sämtliche Ausgaben der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik, einschließlich der flankierenden Maßnahmen, sowie die Ausgaben des Garantiefonds für die Fischerei einbezogen wurden. Die Währungsreserve wurde ab 1995 auf 500 Mio. ECU reduziert, eine Folge der geringeren Abhängigkeit der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik von den Weltmarktpreisen.

b) Strukturmaßnahmen

Der Europäische Rat stimmte den Prioritäten der Kommission zu. Der Gesamtbetrag der Ausgaben für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stieg so von rund 17 Mrd. ECU im Jahr 1992 auf 30 Mrd. ECU im Jahr 1999, also real um 75 %, an. Neben den Strukturfonds wurde nunmehr auch der Kohäsionsfonds zu einem wichtigen Interventionsinstrument. Die Strukturfondsmittel sollten schwerpunktmäßig zugunsten der am stärksten benachteiligten Regionen (Ziel-1-Regionen) eingesetzt werden; die vier aus dem Kohäsionsfonds unterstützten Länder erhielten 1999 zusammen aus dem Kohäsionsfonds und im Rahmen von Ziel 1 der Strukturfonds das Doppelte der Mittel, die ihnen 1992 im Rahmen von Ziel 1 der Strukturfonds gewährt worden waren.

c) Interne Politikbereiche

Die Mittel dieser Rubrik erhöhten sich in einem Zeitraum von sieben Jahren um 30 %, ein Wert, der hinter den Vorstellungen der Kommission bzw. des Europäischen Parlaments zurückblieb. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates machten die Forschungsmittel weiterhin zwischen der Hälfte und zwei Dritteln des Gesamtbe-

trags der Rubrik aus und stellen damit den wichtigsten Ausgabenposten dar. Die Ausgaben für die Finanzierung der transeuropäischen Netze würden zwangsläufig besonders stark ansteigen, da diesem Sektor Priorität eingeräumt wurde.

d) Externe Politikbereiche

Zusätzlich zu den Dotationen für diese Rubrik, die nunmehr sämtliche Externen Politikbereiche und die externen Aspekte der Internen Politikbereiche (Fischerei, Umwelt ...) erfasste, wurden zwei neue Reserven für Soforthilfen in Drittländern und für Darlehensgarantien zugunsten von Drittländern geschaffen. Für die Rubrik insgesamt, d. h. Dotationen und Reserven, setzte sich der Rat von Edinburgh das ehrgeizige Ziel einer Erhöhung der Mittel um 55 %.

e) Verwaltungsausgaben

Hier entsprach der genehmigte Ausgabenanstieg größtenteils den zunehmenden Aufwendungen für Ruhegehälter. Daher sollte für diese Rubrik auf eine strenge Haushaltsdisziplin geachtet werden.

3) Annahme des Finanzrahmens für den Zeitraum 1993-1999

Nach Maßgabe der vorgenannten Orientierungen erzielte der Europäische Rat eine Einigung über die neue Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 1993-1999 (vgl. nachstehende Tabelle 4.1) ⁽¹⁾.

2.2 Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und Verbesserung des Haushaltsverfahrens

Mit der Einigung des Europäischen Rates zum neuen Finanzrahmen für 1993-1999 waren die Verhandlungen nicht abgeschlossen: Es bedurfte fast eines Jahres schwieriger Verhandlungen im Europäischen Parlament, im Rat und in der Kommission, bis am 29. Oktober 1993 eine neue Interinsti-

⁽¹⁾ In dieser Tabelle sind die – relativ begrenzten – Änderungen berücksichtigt, die nach Abschluss der Verhandlungen mit dem Parlament nach der Tagung des Europäischen Rates von Edinburgh für das Jahr 1994 vorgenommen wurden. Diese Verhandlungen mündeten im Oktober 1993 in eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung (vgl. nachstehenden Punkt 2.2 dieses Kapitels).

TABELLE 4.1
Finanzielle Vorausschau 1993-1999
Mittel für Verpflichtungen:

(in Mio. ECU zu Preisen von 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Agrarleitlinie	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Strukturmaßnahmen	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
— Kohäsionsfonds	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
— Strukturfonds und andere Maßnahmen	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
3. Interne Politikbereiche	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Maßnahmen im Außenbereich	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Verwaltungsausgaben	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Reserven	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
— Währungsreserve	1 000	1 000	500	500	500	500	500
— Maßnahmen im Außenbereich							
• Soforthilfe	200	200	300	300	300	300	300
• Darlehensgarantien	300	300	300	300	300	300	300
Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Erforderliche Mittel für Zahlungen	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
Mittel für Zahlungen (% BSP)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben (% BSP)		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Eigenmittelobergrenze (% BSP)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Pro memoria: Ausgaben im Außenbereich insgesamt	4 450	4 500	4 880	5 160	5 430	5 780	6 200
Pro memoria: Die auf den Haushalt des Jahres 1993 anwendbare Inflationsrate beträgt 4,3 %.							

tionelle Vereinbarung ⁽¹⁾ zustande kam und die Finanzielle Vorausschau, die fester Bestandteil dieser Vereinbarung ist, in Kraft trat.

Das Europäische Parlament kritisierte den in Edinburgh vereinbarten Finanzrahmen als zu restriktiv und machte daher seine Zustimmung von signifikanten Fortschritten auf institutioneller Ebene abhängig.

⁽¹⁾ ABl. C 331 vom 7.12.1993.

1) Anwendungsregeln für die Finanzielle Vorausschau

Der Vorschlag der Kommission, die in der Vereinbarung von 1988 festgelegten Durchführungsbestimmungen zur Finanziellen Vorausschau größtenteils fortzuschreiben, wurde sowohl vom Parlament als auch vom Rat akzeptiert. So bestätigten die Organe in der Vereinbarung von 1993 mehrere der bereits 1988 eingegangenen Verpflichtungen:

- Die Bestimmung, wonach alljährlich für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben ein Höchstsatz festzulegen war, blieb weiterhin „neutralisiert“, da die beiden Teile der Haushaltsbehörde sich darauf verständigten, auch im Zeitraum 1993-1999 für die Erhöhung der NOA die Höchstsätze zu akzeptieren, die von den jeweiligen Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau vorgegeben wurden.
- Der Schutz der nichtobligatorischen Ausgaben blieb weiterhin gewährleistet, da eine Änderung bei den obligatorischen Ausgaben keine Verringerung des für die nichtobligatorischen Ausgaben verfügbaren Betrags nach sich ziehen durfte.
- Die strukturpolitischen Maßnahmen, einschließlich derjenigen des neuen Kohäsionsfonds, wurden auch weiterhin als prioritäre Ausgabenbereiche behandelt. Die Dotationen für die Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau stellten somit sowohl eine Ausgabenobergrenze als auch ein Ausgabenziel dar; die beiden Teile der Haushaltsbehörde verpflichteten sich, die im Laufe eines Haushaltsjahrs bei diesen Maßnahmen nicht verwendeten Mittel auf die Folgejahre zu übertragen. Forschung und technologische Entwicklung hingegen zählten nicht mehr zu den prioritären Ausgabenbereichen.

Die Verfahrensvorschriften für die technische Anpassung und die Anpassung nach Maßgabe der Durchführungsbedingungen sowie für die Änderung der Finanziellen Vorausschau wurden größtenteils unverändert beibehalten. Allerdings wurde festgeschrieben, dass die Organe bei der Aufstellung des Haushaltsplans einen hinlänglichen Spielraum bis zur Obergrenze jeder Rubrik belassen mussten (ausgenommen bei Rubrik 2, deren Obergrenze ein Ausgabenziel darstellte), damit im Bedarfsfall zusätzliche Mittel eingesetzt werden könnten, ohne dass hierzu eine vorherige Änderung der Finanziellen Vorausschau erforderlich wäre.

2) Bestimmungen für das Haushaltsverfahren

Aufgrund der institutionellen Forderungen des Europäischen Parlaments brachte die neue Vereinbarung in diesem Bereich wesentliche Neuerungen mit sich:

- Die Organe verständigten sich darauf, sämtliche Ausgaben der Rubriken 2 (Strukturmaßnahmen) und 3 (Interne Politikbereiche) der Finanziellen Vorausschau als nichtobligatorische Ausgaben einzustufen. Nach einer Erklärung im Anhang zur Interinstitutionellen Vereinbarung galten außerdem auch die Ausgaben, die sich aus neuen oder verlängerten Finanzprotokollen mit Drittländern ergaben, als nichtobligatorisch. Die Ausgaben im Zusammenhang mit laufenden Finanzprotokollen, die Ausgaben im Rahmen des EAGFL-Garantie, bestimmte Ausgaben im Außenbereich (Fischereiabkommen, Beteiligung am Kapital internationaler Finanzinstitutionen usw.) sowie die Ausgaben für Ruhegehälter der Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften wurden als obligatorisch eingestuft.
- Es wurde ein neues Verfahren der interinstitutionellen Zusammenarbeit in Haushaltsfragen eingeführt, das einen Meinungsaustausch über die Haushaltsprioritäten sowie eine Konzertierung über die obligatorischen Ausgaben umfasste. Damit wurde dem Europäischen Parlament die Möglichkeit gegeben, mit dem Rat einen Dialog über die für solche Ausgaben in den Haushaltsplan einzusetzenden Mittelbeträge zu führen, auch wenn der Rat in dieser Frage das letzte Wort hatte.
- Für die Inanspruchnahme der Reserven (Währungsreserve, Reserve für Darlehensgarantien und Reserve für Soforthilfen) wurde ein Verfahren der sogenannten „negativen Mitentscheidung“ eingeführt. Wenn der Vorschlag der Kommission zur Mobilisierung einer dieser Reserven von den beiden Teilen der Haushaltsbehörde nicht ausdrücklich befürwortet würde oder keine gemeinsame Position dazu zustande käme, so würde der Vorschlag als genehmigt gelten.

2.3 Die Rechtsvorschriften des Delors-Pakets II

Die Kommission unterbreitete dem Rat eine Reihe von Legislativvorschlägen, um die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh umzusetzen und die Verpflichtungen, welche die Organe in der Inter-

institutionellen Vereinbarung eingegangen waren, auf eine verbindliche Rechtsgrundlage zu stellen.

Nach langwierigen Verhandlungen verabschiedete der Rat daraufhin am 31. Oktober 1994 eine Reihe neuer Rechtsakte bzw. Änderungen bestehender Vorschrifttexte ⁽¹⁾.

- Ein neuer Beschluss über das System der Eigenmittel (Beschluss 94/728/EG, Euratom), der die Änderungen des Eigenmittelsystems und die Festsetzung der entsprechenden Obergrenzen festschrieb, wurde verabschiedet, nachdem er gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften aller Mitgliedstaaten ratifiziert worden war.
- Die Entscheidung des Rates vom 24. Juni 1988 betreffend die Haushaltsdisziplin wurde durch den Beschluss 94/729/EG abgelöst.
- Zur Budgetierung der beiden neuen Reserven im Außenbereich musste ein entsprechender rechtlicher Rahmen geschaffen werden. Der Rat sah sich veranlasst, zu diesem Zweck eine Änderung sowohl der Haushaltsordnung [Verordnung (EGKS, EG, Euratom) Nr. 2730/94 zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften] als auch der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 über das System der Eigenmittel [Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2729/94] vorzunehmen. Darüber hinaus erließ er die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 zur Einrichtung eines Garantiefonds, aus dem Garantieleistungen zulasten des Gesamthaushaltsplans gedeckt werden sollten.
- Im Bereich der strukturpolitischen Maßnahmen wurden die fünf Verordnungen aus dem Jahr 1988 betreffend die Strukturfonds geändert; eine sechste Verordnung über ein Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP) war bereits am 20. Juli 1993 erlassen worden ⁽²⁾.

Schließlich wurde, wie im Vertrag über die Europäische Union vorgesehen, mit Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16. Mai 1994 ⁽³⁾

⁽¹⁾ ABl. L 293 vom 12.11.1994.

⁽²⁾ Verordnungen (EWG) Nr. 2080/93, 2081/93, 2082/93, 2083/93, 2084/93 und 2085/93 des Rates (ABl. L 193 vom 31.7.1993).

⁽³⁾ ABl. L 130 vom 25.5.1994.

ein Kohäsionsfonds eingerichtet, der an die Stelle eines am 30. März 1993 geschaffenen vorläufigen Kohäsionsfinanzinstruments trat.

3 Die Anwendung des Finanzrahmens im Zeitraum 1993-1999

3.1 Auswirkungen der wirtschaftlichen Rezession in den ersten Jahren dieses Zeitraums

1) Verschlechterung der Wirtschaftslage im Zeitraum 1992-1994

Im Zeitraum 1988-1992 hatte die günstige Wirtschaftslage wesentlich dazu beigetragen, dass die Finanzielle Vorausschau eingehalten werden konnte. Ein unerwartet starkes Wirtschaftswachstum und ein entsprechender Anstieg des insgesamt verfügbaren Eigenmittelvolumens ermöglichten sogar die Finanzierung neuer Maßnahmen, insbesondere im Außenbereich ⁽¹⁾.

Dagegen standen die ersten Jahre der Anwendung der neuen Finanziellen Vorausschau 1993-1999 unter umgekehrten konjunkturellen Vorzeichen. Da die Wachstumsprognosen für die Jahre 1992 bis 1994, und damit auch das reale BSP, wiederholt nach unten korrigiert werden mussten, fiel auch das insgesamt verfügbare Eigenmittelvolumen geringer aus. Erst im zweiten Halbjahr 1994 waren erneut Anzeichen eines wirtschaftlichen Aufschwungs zu erkennen.

Trotz rückläufiger Konjunktur wurden von der Haushaltsdisziplin, die der Interinstitutionellen Vereinbarung zugrunde liegt, keine Abstriche gemacht.

2) Verstärkte Sachzwänge bei der Anwendung des Finanzrahmens

a) Einschränkungen bei den Agrarausgaben

Das schwache Wirtschaftswachstum führte zu einer Verringerung der Agrarleitlinie, und durch die innergemeinschaftlichen Währungsanpassungen seit Ende 1992 kam es zu Mehrausgaben im Bereich der Gemein-

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 3.

samen Agrarpolitik. Gleichwohl gelang es, die Agrarausgaben auf einem Niveau weit unterhalb der abgesenkten Obergrenzen zu halten.

b) Eigenmittelobergrenzen

Durch die Rezession wurde der noch vorhandene Spielraum zwischen der Gesamtobergrenze der Mittel für Zahlungen und der Eigenmittelobergrenze von 0,01 % des BSP (verglichen mit einem Wert von 0,3 % in der Finanziellen Vorausschau 1988-1992) völlig resorbiert.

Um im Haushaltsjahr 1994 eine Überschreitung der Eigenmittelobergrenze zu vermeiden, ergriff die Kommission im Jahresverlauf verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Bei der technischen Anpassung der Finanziellen Vorausschau im Vorfeld des Haushaltsverfahrens für 1995 stellte sich heraus, dass die Eigenmittelobergrenze nicht ausreichen würde, um das im Finanzrahmen veranschlagte Ausgabenvolumen abzudecken. Diesem Umstand trug die Kommission in ihrem Haushaltsvorentwurf für 1995 Rechnung. Bei einem Fortbestehen dieser Situation hätte die Finanzielle Vorausschau als solche – wie in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehen – für die Folgejahre nach unten berichtigt werden müssen.

c) Eigenmittel-Mindereinnahmen

Durch die Rezession fiel auch das Aufkommen an traditionellen sowie an MwSt.- und BSP-Eigenmitteln geringer aus als bei Aufstellung des Haushaltsplans veranschlagt. Besonders spürbar waren die Ausfälle in den Haushaltsjahren 1992 und 1993 mit Mindereinnahmen von 2 Mrd. ECU bzw. 6,5 Mrd. ECU.

Obleich die Haushaltspläne 1992 und 1993 im Rahmen der Eigenmittelobergrenze ausgeführt wurden, kam es durch die Mindereinnahmen zu Negativsalden, die gemäß den Finanzvorschriften als Ausgaben in den Haushaltsplan des Folgejahres eingesetzt werden mussten; dies wiederum hatte im Prinzip eine entsprechende Verringerung der in der Finanziellen Vorausschau festgelegten Ausgabenkapazitäten zur Folge.

Das Parlament hatte seine Zustimmung zur neuen Interinstitutionellen Vereinbarung davon abhängig gemacht, dass die Budgetierung der durch

Mindereinnahmen verursachten Negativsalden die Finanzierungskapazität insgesamt nicht beeinträchtigen dürfe. Der Rat hatte sich daraufhin verpflichtet, eine angemessene Lösung für dieses Problem zu finden.

Die Kommission legte einen Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung vor; doch gelang es ihr dank einer umsichtigen Haushaltsführung, ausreichende Finanzierungsspielräume zum Ausgleich dieser Mindereinnahmen zu erwirtschaften. Die Haushaltsbehörde zog es daher letztendlich vor, von der geplanten Änderung der Haushaltsordnung abzusehen.

3.2 Erweiterung der Europäischen Union

Bei den Verhandlungen über den Beitritt Norwegens, Österreichs, Finnlands und Schwedens war die Finanzierung des Haushalts ein zentrales Thema. Wegen ihres relativen Wohlstands würden diese Länder de facto einen Beitrag zum Gemeinschaftshaushalt leisten müssen, der deutlich höher als die voraussichtlichen Rückflüsse sein würde.

1) Die Verhandlungspositionen

a) Die Bewerberländer äußerten im Wesentlichen zwei Bedenken:

- Zum einen befürchteten sie einen „Steuerschock“, da ihr Beitrag zum EU-Haushalt eine zusätzliche Belastung ihrer öffentlichen Finanzen mit sich bringen würde; daher forderten sie eine schrittweise Einführung des Eigenmittelmechanismus.
- Zum anderen zeigten sie sich besorgt über die Auswirkungen der im Agrarbereich erzielten Verhandlungsergebnisse auf ihre öffentlichen Haushalte. Die EU hatte eine sofortige Angleichung der in diesen Ländern geltenden Agrarpreise an die in der Regel niedrigeren Gemeinschaftspreise vorgeschlagen. Die Einkommensverluste der Landwirte sollten durch vollständig aus den innerstaatlichen Haushalten finanzierte degressive Beihilfen ausgeglichen werden. Die Beitrittskandidaten sprachen sich hingegen für ein System von „Beitrittsausgleichsbeträgen“ (BAB) aus, das ohne die Zahlung besagter Beihilfen eine schrittweise Angleichung der Preise ermöglichen sollte.

b) Die EU brachte ihrerseits folgende drei Anliegen vor:

- Sie lehnte es grundsätzlich ab, hinsichtlich des Eigenmittelsystems eine Dauerausnahmeregelung für die Beitrittskandidaten in Betracht zu ziehen.
- Eine etwaige Übergangsregelung war in den Augen der Union nur dann gerechtfertigt, wenn den Beitrittskandidaten dadurch, dass sie nur schrittweise in den Genuss der gemeinschaftlichen Fördergelder kommen würden, Finanzierungslücken entstünden.
- Die den Bewerberländern entstehenden Kosten der Anpassung ihrer Landwirtschaft dürften nicht in voller Höhe dem Gemeinschaftshaushalt angelastet werden. Außerdem würde die Einführung von BAB gegen die Regeln des Binnenmarktes verstoßen.

Auf keinen Fall schließlich durfte die Erweiterung eine Verschlechterung der finanziellen Lage der EU als Ganzes zur Folge haben.

2) Verhandlungsergebnisse

Im Ergebnis wurden den Beitrittsländern schließlich Haushaltsausgleichsbeträge (besser bekannt unter der Bezeichnung „Agrarhaushaltspaket“) angeboten. Diese in der Beitrittsakte festgesetzten Beträge umfassten

- einen Ausgleich für die den neuen Mitgliedstaaten 1995 entstehenden Mindereinnahmen im Agrarsektor, da ihnen im ersten Jahr nach ihrem Beitritt noch keine direkten Hektarbeihilfen für große Ackerkulturen und auch keine Rindfleischprämien gezahlt wurden. Die für die Gewährung dieser Beihilfen und Prämien maßgeblichen Meldungen hätten nämlich bereits Anfang 1994 eingereicht werden müssen, was praktisch unmöglich war, da die betreffenden Länder zu diesem Zeitpunkt noch nicht Mitglieder der Gemeinschaft waren;
- einen über vier Jahre degressiv gestaffelten Ausgleich für die durch die Preissenkungen bedingten Haushaltsaufwendungen zur Unterstützung der Landwirtschaft (direkte Ausgleichsbeihilfen und Wertberichtigung der Bestände). Alle Beitrittsländer, auch Schweden, das die Anpassung seiner Landwirtschaft bereits vor dem Beitritt vollzogen hatte, erhielten diesen Ausgleich.

Außerdem wurde vereinbart, dass die von den Beitrittsländern im Rahmen des Vertrags über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) eingegangenen finanziellen Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftshaushalt gedeckt werden sollten.

Darüber hinaus sah die Beitrittsakte vor, dass die Beitrittsländer Anspruch auf Fördermittel aus den Strukturfonds hätten.

- Die österreichische Region Burgenland kam als einzige für eine Förderung nach Ziel 1 in Betracht.
- Ein neues Ziel 6 wurde für Regionen mit einer Bevölkerungsdichte von höchstens acht Einwohnern je Quadratkilometer, d. h. für einige Regionen in Nordskandinavien und in Finnland, geschaffen. Für Ziel-6-Gebiete galten ähnliche Grundsätze wie für Ziel-1-Gebiete; die Mittelausstattung pro Kopf der Bevölkerung war jedoch geringfügig niedriger.
- Die Beitrittsländer könnten selbstverständlich ebenso wie die anderen Mitgliedstaaten auch im Rahmen der übrigen Strukturfonds-Ziele gefördert werden. Hierfür wurde ebenfalls ein Gesamtbetrag in der Beitrittsakte festgesetzt.

3) Anpassung der Finanziellen Vorausschau

Wie in der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1993 vorgesehen, musste die Finanzielle Vorausschau angepasst werden, um der neuen Bedarfs- und Finanzierungssituation der erweiterten Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission von Anfang Oktober 1994 legten die Organe am 29. November 1994 einvernehmlich einen neuen Finanzrahmen für den Zeitraum 1995-1999 fest. Dank der zügigen Abwicklung der Anpassungsarbeiten konnte unmittelbar im Anschluss fristgerecht der Haushaltsplan 1995 für eine Gemeinschaft mit 15 Mitgliedstaaten (infolge des negativen Volksentscheids in Norwegen) festgestellt werden.

Die Obergrenzen der Rubriken wurden angehoben, um den durch die Erweiterung der Gemeinschaft und die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen bedingten zusätzlichen Bedarf decken zu können:

- Gemeinsame Agrarpolitik: Die Agrarleitlinie wurde um 74 % der sich aus der Erweiterung ergebenden Steigerungsrate des BSP der EU heraufgesetzt.

- Strukturmaßnahmen: Die Mittelausstattung der Strukturfonds wurde für die Beitrittsländer gemäß der Beitrittsakte erhöht. Gleichzeitig wurde für die finanziellen Verpflichtungen der drei Beitrittsländer im Rahmen des EWR-Finanzmechanismus eigens eine neue Teilrubrik innerhalb der Rubrik 2 geschaffen.
- Interne Politikbereiche: Die Obergrenze dieser Rubrik wurde um 7 %, d. h. um den relativen Anteil des BSP der Beitrittsländer, heraufgesetzt.
- Externe Politikbereiche: Durch die Anhebung der Obergrenze dieser Rubrik um 6,3 % würden die Maßnahmen im Außenbereich entsprechend der gesteigerten Beitragskapazität der Union ausgebaut werden können.
- Verwaltungsausgaben: Bei der Rubrik 5 wurde die Obergrenze für den Zeitraum 1995-1999 um durchschnittlich 4,66 % angehoben.

Außerdem wurde eine neue Rubrik 7 geschaffen, die die Ausgleichszahlungen für die neuen Mitgliedstaaten im Zeitraum 1995-1998 erfasste.

Die Gemeinschaftsorgane bedienten sich dieser Anpassung der Finanziellen Vorausschau und der der Union damit zur Verfügung stehenden zusätzlichen Mittel außerdem zu dem Zweck, die Obergrenzen der Rubriken 2 und 3 anzuheben und so in jüngster Zeit aufgetretenen spezifischen Bedarf zu decken.

- Die Rubrik 2 wurde für den Zeitraum 1995-1997 um insgesamt 200 Mio. ECU zu Preisen von 1995 (in drei gleichen Teilbeträgen) angehoben. Aus diesen Mitteln sollte das „Programm zur Förderung des Friedensprozesses in Nordirland“ entsprechend den vom Europäischen Rat in Essen vorgegebenen Bedingungen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen finanziert werden.
- Die bei der Rubrik 3 für die nächsten fünf Jahre in gleichen Teilbeträgen vorgenommene Anhebung um 400 Mio. ECU (Preise 1994) diente der Finanzierung des Programms zur Modernisierung der portugiesischen Textil- und Bekleidungsindustrie, das im Rahmen der Uruguay-Runde grundsätzlich genehmigt wurde.

Nach der neuen, zu Preisen von 1992 erstellten Finanziellen Vorausschau für die erweiterte Union (vgl. nachstehende Tabelle 4.2 – in Preisen des Jahres 1995) verblieb zwischen der Obergrenze der Mittel für Zahlungen

und der Eigenmittelobergrenze ein Spielraum, der am Ende des Anwendungszeitraums mit 0,03 % des BSP deutlich über der in Edinburgh vorgesehenen Marge lag.

TABELLE 4.2

Finanzielle Vorausschau für die erweiterte Gemeinschaft 1995-1999

Mittel für Verpflichtungen

(in Mio. ECU zu Preisen von 1995)

	1995	1996	1997	1998	1999
1. Gemeinsame Agrarpolitik	37 944	39 546	40 267	41 006	41 764
2. Strukturmaßnahmen	26 329	27 710	29 375	31 164	32 956
Strukturfonds ⁽¹⁾	24 069	25 206	26 604	28 340	30 187
Kohäsionsfonds	2 152	2 396	2 663	2 716	2 769
Finanzierungsmechanismus für den EEF ⁽²⁾ ⁽³⁾	108	108	108	108	0
3. Interne Politikbereiche	5 060	5 233	5 449	5 677	5 894
4. Maßnahmen im Außenbereich	4 895	5 162	5 468	5 865	6 340
5. Verwaltungsausgaben	4 022	4 110	4 232	4 295	4 359
6. Reserven	1 146	1 140	1 140	1 140	1 140
Währungsreserve ⁽²⁾	500	500	500	500	500
Reserve für Garantieleistungen	323	320	320	320	320
Soforthilfereserve	323	320	320	320	320
7. Ausgleich ⁽²⁾	1 547	701	212	99	0
8. Mittel für Verpflichtungen insgesamt	80 943	83 602	86 143	89 246	92 453
9. Mittel für Zahlungen insgesamt	77 229	79 248	82 227	85 073	88 007
Mittel für Zahlungen in % des BSP	1.20	1.21	1.22	1.23	1.24
Spielraum in % des BSP	0.01	0.01	0.02	0.03	0.03
Eigenmittelobergrenze in % des BSP	1.21	1.22	1.24	1.26	1.27

⁽¹⁾ Die Beträge für die neuen Mitgliedstaaten wurden in der Beitrittsakte zu Preisen von 1995 festgesetzt. Die jährliche technische Anpassung für die Jahre 1996 bis 1999 erfolgte auf der Grundlage der Preise von 1995.

⁽²⁾ In jeweiligen Preisen.

⁽³⁾ Die Obergrenze der Teilrubrik konnte gegebenenfalls nach dem in Nummer 9 der IIV vorgesehenen Verfahren der technischen Anpassung entsprechend den in jedem Haushaltsjahr anstehenden effektiven Zahlungen geändert werden.

3.3 Ergebnisse auf dem Gebiet der Haushaltsdisziplin und der Verbesserung des Haushaltsverfahrens

1) Änderungen des Haushalts und des Finanzrahmens

Mit Ausnahme der erweiterungsbedingten Anpassung 1995 blieb der Finanzrahmen der Union während seiner gesamten Geltungsdauer unverändert. Dem 1996 von der Kommission unterbreiteten Vorschlag, im Wege der Umschichtung von Mitteln zwischen den Rubriken und der Neueinstufung von Ausgaben einzelne Aktivitäten der „Internen Politikbereiche“ auszubauen, um so zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung beizutragen, wurde vom Rat nicht stattgegeben.

a) Ausgaben

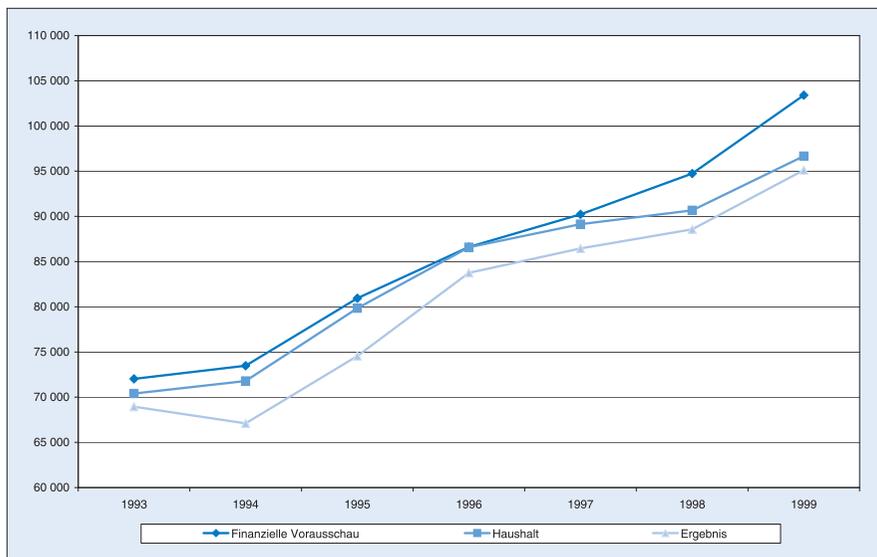
Der Finanzrahmen umfasst zwei Teilperioden (vgl. nachstehendes Schaubild 4.1):

- Im Zeitraum 1993-1996 wurden in die jährlichen Haushaltspläne Mittel in einem Betrag eingesetzt, der sich praktisch mit den in der Finanziellen Vorausschau vorgegebenen Obergrenzen deckte. 1994 und 1995 war eine deutlich unzulängliche Verwendungsrate zu verzeichnen, insbesondere im Bereich der Agrar- und Strukturausgaben. Im ersteren Fall erwies es sich als notwendig, die Vorausschätzung der Ausgaben präziser zu gestalten und ihre effektive Ausführung strikter zu überwachen. Im Strukturbereich war die ungenügende Mittelausschöpfung ab 1994 auf Verzögerungen bei der Einleitung der neuen Programme, insbesondere bei den Gemeinschaftsinitiativen, daneben aber auch bei den Zielen Nr. 2, 5a und 5b, zurückzuführen. Die in der IIV vorgesehene Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Mittel verlagerte sich weitgehend auf das Ende der Geltungsdauer des Finanzrahmens, sodass 1999 ein Rekordstand von 3,3 Milliarden ECU erreicht wurde, wodurch sich das Ausgabenvolumen dieses Haushaltsjahrs künstlich erhöhte.
- Ab 1997 wurden in den jeweiligen Haushaltsplänen signifikante Spielräume bis zu den Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau belassen, und eine spürbare Verbesserung des Haushaltsvollzugs führt zu einem Rückgang der unzulänglichen Verwendungsrate.

SCHAUBILD 4.1

Vergleichende Gegenüberstellung der Entwicklung der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau, der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben sowie deren Ausführung
Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen

(in Mio. ECU, zu jeweiligen Preisen)



b) Eigenmittel

Da das BSP-Niveau aufgrund ungünstiger Wirtschaftsbedingungen mehrmals nach unten korrigiert werden musste, lag der Gesamtbetrag der in den Haushalt eingesetzten Mittel für Zahlungen bis 1996 jeweils knapp unter der Eigenmittelobergrenze und überstieg diese sogar geringfügig im Laufe des ersten Jahres des Finanzrahmens ⁽¹⁾. In der Folge wurde dann ein zunehmend großer Spielraum zur Verfügung gehalten. Das Verwendungsprofil der Mittel für Zahlungen entsprach weitgehend dem der Mittel für Verpflichtungen: Nach einer Verschlechterung in den beiden Jahren 1994 und 1995 erholten sich die Verwendungsraten, blieben jedoch durchweg auf einem Niveau deutlich unterhalb der Eigenmittelobergrenze.

⁽¹⁾ Der im Laufe dieses Haushaltsjahrs abgerufene Eigenmittelbetrag bleibt jedoch vereinbar mit der geltenden Eigenmittelobergrenze, da für die Finanzierung andere Einnahmen berücksichtigt wurden.

TABELLE 4.3

Vergleich der Entwicklung der Eigenmittelobergrenzen,
der im Haushaltsplan eingesetzten Mittel für Zahlungen
und ihrer effektiven Inanspruchnahme

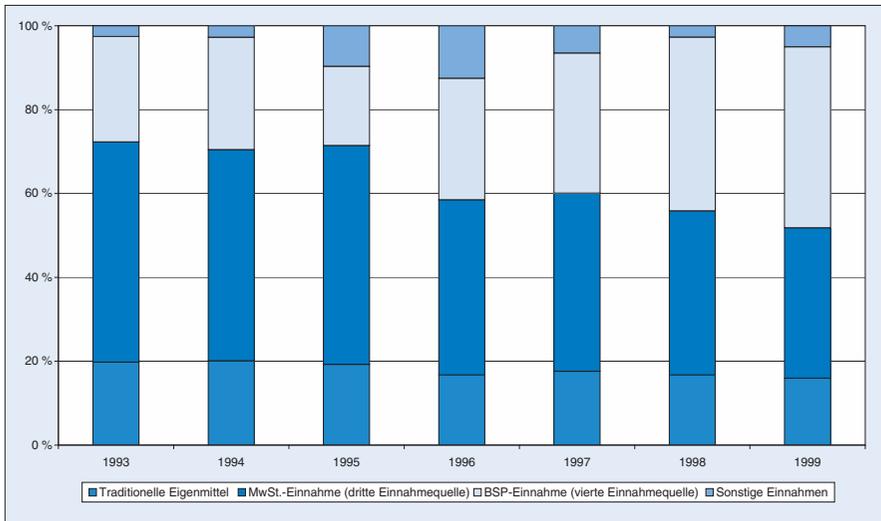
(in % des BSP)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	EU-12			EU-15			
Eigenmittelobergrenze	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Haushaltsplan	1,21	1,18	1,17	1,21	1,16	1,12	1,10
Haushaltsvollzug	1,17	1,03	1,03	1,14	1,12	1,09	1,07

Zur Struktur der Eigenmittel ist anzumerken, dass das Aufkommen aus den traditionellen Eigenmitteln während des gesamten Bezugszeitraums praktisch unverändert geblieben ist, was einem allmählichen Rückgang ihres Anteils am Gesamteinnahmenbetrag gleichkommt. Die drastisch rückläufige Entwicklung des Anteils der Mehrwertsteuereigenmittel (von 52,5 % im Jahr 1993 auf 35,5 % im Jahr 1999) entspricht dem mit dem neuen Eigenmittelbeschluss vorgegebenen Ziel. Der Anteil der nach dem BSP der Mitgliedstaaten bemessenen Eigenmittel machte zu Ende des Zeitraums etwas über 48 % der Gesamteinnahmen aus.

SCHAUBILD 4.2

Eigenmittelstruktur (1993-1999)



2) Effizientere Gestaltung der Haushaltsdebatte

Das mit der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1993 eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Organen war zunächst geprägt von neuerlichen Problemen bei der Klassifizierung der Ausgaben. Das Europäische Parlament nahm die Konzertierung über die obligatorischen Ausgaben (OA) zum Anlass, um nicht nur über den Betrag dieser Ausgaben zu debattieren, sondern gleichzeitig ihre Zuordnung zu dieser Kategorie infrage zu stellen. Nachdem das Parlament einseitig eine Neueinstufung einzelner Ausgabenlinien des Haushaltsplans 1995 vorgenommen hatte, wurde diese auf eine Beschwerde des Rates hin vom Europäischen Gerichtshof rückgängig gemacht. Die strittige Situation wurde zwischenzeitlich zwar bereinigt; eine grundlegende Einigung in dieser Frage konnte jedoch bislang nicht erzielt werden.

Nach Überwindung der vorgenannten Anlaufschwierigkeiten konnte sich gleichwohl dank dieses Verfahrens schrittweise eine Konzertierungsdynamik entwickeln, die nach und nach auf alle Ausgaben ausgedehnt wurde

und sich schließlich über das gesamte Haushaltsverfahren erstreckte. In diesem Kontext wurden verschiedene Vereinbarungen getroffen, die sich förderlich auf die Abwicklung des Haushaltsverfahrens insgesamt auswirkten:

Im März 1995 gaben die Organe eine Gemeinsame Erklärung zur Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsakte ab, die die Erklärung von 1982 vervollständigte: Sie verzichteten damit auf die bisherige Praxis der „für erforderlich erachteten Beträge“ und trugen der neuen Rechtslage infolge der Erweiterung der Legislativbefugnis des Parlaments Rechnung, indem sie in verschiedenen Bereichen das Mitentscheidungsverfahren für Basisrechtsakte einführten.

- Die im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Mehrjahresprogramme sollten in Zukunft Richtbeträge beinhalten, die für die Organe im Verlauf des Haushaltsverfahrens bindend sein würden.
- Die auf anderem Wege als im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Mehrjahresprogramme würden keine solchen Beträge vorsehen. Würde der Rat trotzdem die Aufnahme eines Richtbetrags in die betreffenden Rechtsakte beschließen, so sei dies lediglich als Ausdruck des Willens des Gemeinschaftsgesetzgebers zu werten und würde nicht als für die Organe im Verlauf des Haushaltsverfahrens bindend gelten.
- Im Dezember 1996 wurde eine Gemeinsame Erklärung zur Verbesserung der Information der Haushaltsbehörde über die Aushandlung und den Abschluss von Fischereiabkommen unterzeichnet.
- Im April 1997 einigten sich die Organe im Grundsatz über die Vorlage eines Berichtigungsschreibens gegen Ende des Haushaltsverfahrens (Oktober), um die Ausgabenschätzungen für den Agrarbereich zu aktualisieren.
- Im Juli 1997 wurde eine Interinstitutionelle Vereinbarung über die Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geschlossen.
- Im Oktober 1998 schließlich erging eine Vereinbarung über die Rechtsgrundlagen für den Haushaltsvollzug, eine weitere Frage, die in der Erklärung von 1982 nur zum Teil geregelt worden war. Die neue Vereinbarung schrieb den Grundsatz fest, dass im Haushaltsplan eingesetzte Mittel erst ausgeführt werden können, nachdem ein entsprechender

Basisrechtsakt erlassen worden ist. Ausgenommen von dieser Vorschrift wurden drei Arten von Maßnahmen: Pilotprojekte, vorbereitende Maßnahmen und punktuelle Aktionen. In den beiden ersteren Fällen wurde die Ausnahme zeitlich befristet und vom Betrag her strikt begrenzt.

Kapitel 5

Die Stabilisierung des Haushalts mit Blick auf die Erweiterung der Europäischen Union: „Agenda 2000“ (2000-2006)

Der Europäische Rat von Madrid beschloss im Dezember 1995, Überlegungen für die Zeit nach 1999 anzustellen. Er forderte die Kommission auf, ihm eine Mitteilung zu unterbreiten, die den künftigen Finanzrahmen der Union unter Berücksichtigung der bevorstehenden Erweiterung abstecken sollte.

Die Kommission kam dieser Aufforderung nach und legte im Juli 1997 die Mitteilung „Agenda 2000“ ⁽¹⁾ vor. Im März 1998 stellte sie dann ein Gesamtpaket vor, das Reformvorschläge für mehrere Bereiche der Gemeinschaftspolitik, Maßnahmen zur Vorbereitung des Beitritts neuer Mitgliedstaaten und einen Finanzrahmen für den Folgezeitraum ⁽²⁾ umfasste. Im

⁽¹⁾ Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union, KOM(97) 2000; Bulletin der EU, Beilage 5/97.

⁽²⁾ Zu diesen finanziellen Aspekten: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Erstellung einer neuen Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006, KOM(98) 164, 18.3.1998.

Bericht über die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens. Vorschläge zur Erneuerung, KOM(98) 165, 18.3.1998.

Arbeitsdokument der Kommission. Entwurf einer Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, SEK(98) 698, 29.4.1998.

Oktober 1998 folgte ein Bericht über die Funktionsweise des Eigenmittelsystems ⁽¹⁾.

Die Verhandlungen über diese Vorschläge standen unter weitaus schwierigeren Vorzeichen als beim „Delors-Paket II“ im Jahr 1992.

- Gleichzeitig mit der Erstellung eines neuen Finanzrahmens (unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen der anstehenden Erweiterung) galt es, wesentliche Reformbeschlüsse für den Bereich der GAP und der strukturpolitischen Maßnahmen zu fassen. Im Zuge der Verhandlungen von 1992 war vor der Aufstellung des Finanzrahmens eine erste Reform der GAP unternommen worden. Bei den strukturpolitischen Maßnahmen ging es im Wesentlichen um die Entwicklung der entsprechenden Mittelzuweisungen; substanzielle Änderungen der Grundregeln wurden nicht vorgeschlagen. Die damals anstehende Erweiterung um die nordischen Länder und Österreich hatte, da es sich um verhältnismäßig wohlhabende Länder handelte, keine zusätzliche budgetäre Nettobelastung zur Folge.
- Die mit der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion verknüpfte Auflage der Haushaltsdisziplin war maßgebend, während 1992 eine Anhebung der Eigenmittelobergrenze im Grundsatz bereits von Anfang an weitgehend akzeptiert wurde.
- Mehrere Mitgliedstaaten brachten nachdrücklich ihre Nettozahlerposition im EU-Haushalt ins Spiel, während sie 1992 gemäßigte Forderungen formuliert hatten.

All dies erklärt, weshalb sich die Verhandlungen über die „Agenda 2000“ fast zwei Jahre lang hinzogen. Die wichtigsten Elemente der Agenda wurden im März 1999 auf dem Europäischen Rat von Berlin festgelegt. Am 6. Mai wurde die Interinstitutionelle Vereinbarung ⁽²⁾ mit dem Finanzrahmen für die Jahre 2000-2006 angenommen. Im Mai und im Juni folgten die Rechtsvorschriften zur GAP-Reform, neue strukturpolitische Leitlinien sowie die Finanzinstrumente zur Beitrittsvorbereitung. Erst im

(1) Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(98) 560, 7.10.1998; Bulletin der EU, Beilage 10/98

(2) Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vom 6. Mai 1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens. ABl. C 172 vom 18.6.1999, S. 1.

September 2000 erließ der Rat die neue Verordnung über die Haushaltsdisziplin ⁽¹⁾ und den neuen Eigenmittelbeschluss ⁽²⁾.

1 Die Vorschläge der Kommission

1.1 Der Finanzrahmen

Nach den Vorschlägen der Kommission sollten die Reform der GAP und der strukturpolitischen Maßnahmen, die Fortführung der Maßnahmen in den anderen Internen Politikbereichen und der Maßnahmen in den Externen Politikbereichen sowie eine erste Erweiterungswelle im Rahmen der auf dem Niveau von 1999 beibehaltenen Eigenmittelobergrenze von 1,27 % des BSP und einer ausreichenden Sicherheitsmarge finanziert werden.

1) Die Gemeinsame Agrarpolitik

Ziel war, kostspieligen Überschüssen vorzubeugen, für die es aufgrund der neuen internationalen Regeln künftig keine Ausfuhrmöglichkeiten geben würde, und optimale Voraussetzungen für die WTO-Handelsgespräche zu schaffen. Es galt, die 1992 eingeschlagene Reformrichtung fortzusetzen. Vorgeschlagen wurde eine Senkung der Interventionspreise für Ackerkulturen (um 20 % ab dem Wirtschaftsjahr 2000-2001), Milch (um 15 % gestaffelt über 4 Jahre) und Rindfleisch (um 30 % über 3 Jahre). Diese Preissenkungen sollten weitgehend durch höhere Direktbeihilfen für die Landwirte ausgeglichen werden, wobei Beträge von über 100 000 EUR je Betrieb degressiv gestaffelt würden. Reformmaßnahmen wurden außerdem für die Sektoren Tabak, Olivenöl und Wein vorgeschlagen. Diese Orientierungen würden zunächst Mehrausgaben verursachen, jedoch nach 2003 zu einer Stabilisierung der Ausgaben führen.

Als weiteres Reformziel wurde vorgeschlagen, die Marktordnungsmaßnahmen (Interventionen und Ausgleichszahlungen) durch verstärkte, homogenere Maßnahmen für den ländlichen Raum zu flankieren. Aus

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 des Rates vom 26. September 2000 betreffend die Haushaltsdisziplin. ABl. L 244 vom 29.9.2000, S. 27.

⁽³⁾ Beschluss des Rates 2000/597/EG, Euratom vom 29. September 2000. ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42.

dem EAGFL-Garantie würden also nicht nur die durch die Reform von 1992 eingeführten flankierenden Maßnahmen (Wälder, Vorruhestandsregelungen, Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft), sondern auch Interventionen zu finanzieren sein, die bisher unter die Strukturfondsziele 5a und 5b und die strukturpolitischen Maßnahmen im Bereich der Fischerei fielen.

2) Die strukturpolitischen Maßnahmen

Nachdem die Mittelzuweisungen im abgelaufenen Jahrzehnt stark angestiegen waren, schlug die Kommission vor, die Dotation für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auf dem Niveau von 1999 (0,46 % des BSP) zu belassen, darin jedoch die strukturpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Heranführungshilfe sowie die Kosten einer ersten Erweiterungswelle in diesem Bereich einzubeziehen. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen wurde Folgendes vorgeschlagen:

- eine Konzentration der Ressourcen durch Reduzierung der Strukturfondsziele von sieben auf drei: Ziel 1 – Regionen mit Entwicklungsrückstand (Pro-Kopf-BIP unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts); ein neu gestaltetes Ziel 2 mit den Gebieten im industriellen Wandel (Industrie, Dienstleistungssektor, Fischerei), den im Niedergang befindlichen ländlichen Gebieten und den städtischen Problemgebieten; ein neues Ziel 3 (Anpassung und Modernisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Beschäftigungssysteme). Außerdem sollte die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen von vierzehn auf drei verringert werden;
- eine geografische Konzentration durch strikte Anwendung der Förderfähigkeitsschwelle auf das Ziel 1 und eine Verringerung der unter dem Ziel 2 förderfähigen Bevölkerung. Für die nicht mehr förderfähigen Gebiete wurde eine degressive Staffelung der Hilfen vorgeschlagen;
- eine Vereinfachung der Verwaltungsregeln.

3) Sonstige Ausgabenbereiche

Ziel der Vorschläge war es, die für den vorhergehenden Zeitraum vereinbarten Erhöhungen der Obergrenzen deutlich abzusenken.

In der Rubrik Interne Politikbereiche sollten solche Programme Priorität erhalten, die auf Gemeinschaftsebene am besten zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung beitragen können (Forschungsrahmenprogramm, transeuropäische Netze, allgemeine und berufliche Bildung, Umwelt, Maßnahmen zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft). Die Obergrenze für diese Ausgabenkategorie sollte entsprechend der Entwicklung des BSP der Union angepasst werden.

Für die Rubrik der externen Politikbereiche hingegen wurde nach den starken Anhebungen im vorhergehenden Zeitraum eine geringere Erhöhung vorgeschlagen. Abgesehen von den Kandidatenländern sollten die Mittel vorrangig den unmittelbar an die Union angrenzenden Regionen zufließen.

Bei den Verwaltungsausgaben wurde ein stabiler Personalbestand unterstellt. Berücksichtigt wurden bereits angelaufene Immobilienprogramme und ein deutlicher Anstieg der vorhersehbaren Ausgaben für Ruhegehälter.

4) Auswirkungen der Erweiterung

Die vorgeschlagene Heranführungshilfe für die 10 MOEL-Kandidaten ⁽¹⁾ wies drei Schwerpunkte auf:

- Aufstockung des Phare-Programms und schwerpunktmäßige Ausrichtung auf die Unterstützung des Verwaltungsaufbaus und der für die Übernahme des Gemeinschaftsrechts erforderlichen Investitionen;
- Einführung des Instruments Sapard zur Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und zur Unterstützung von Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums;
- Einführung des Instruments ISPA für Verkehrs- und Umweltprojekte.

Die jährliche Mittelausstattung der drei Instrumente sollte im Zeitraum 2000-2006, also auch bei den ersten Beitritten, unverändert bleiben und somit nur einem beschränkten Empfängerkreis zugute kommen.

⁽¹⁾ Zypern und Malta erhielten ihrerseits Finanzhilfen im Rahmen der für Mittelmeer-Drittländer bestimmten Programme.

Bei den eigentlichen erweiterungsbedingten Ausgaben wurde davon ausgegangen, dass frühestens 2002 sechs Länder (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien, Estland und Zypern) beitreten würden. Ab diesem Zeitpunkt sollte im Finanzrahmen ein Globalbetrag zur Deckung der Kosten der ersten Beitrittswelle verfügbar bleiben.

- Die beitriffsbedingten Agrarausgaben wurden verhältnismäßig niedrig angesetzt: Nach den Vorstellungen der Kommission sollten keine direkten Ausgleichszahlungen an die Landwirte dieser Länder gezahlt werden, da der Beitritt im Prinzip nicht zu einem Rückgang der Agrarpreise innerhalb der Union führen würde. Außerdem hätte eine gegenüber anderen Wirtschaftszweigen zu starke Erhöhung der Agrareinkommen schädliche wirtschaftliche Verzerrungen zur Folge. Als Ersatz für die Heranführungshilfen und zur Konsolidierung dieser Hilfen würde also ein Großteil der Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums bereitgestellt (neben den Marktstützungsmaßnahmen).
- Der größte Teil der für die bevorstehende Erweiterung vorgeschlagenen Reservebeträge betraf die strukturpolitischen Maßnahmen. Hier galt es, zwischen dem häufig enormen Bedarf der Kandidatenländer und ihrer Kofinanzierungskapazität ein Gleichgewicht zu finden und die Hilfen in wirtschaftlich lebensfähige Programme zu lenken.
- Die übrigen zusätzlichen Ausgaben ergaben sich aus der Beteiligung der künftigen Mitgliedsländer an den Internen Politikbereichen der Gemeinschaft und den Verwaltungskosten der Organe.

1.2. Das Finanzsystem

Bei der Annahme des Delors-Pakets hatte sich die Kommission verpflichtet, vor Ende 1999 einen Bericht über die Funktionsweise des Eigenmittelsystems zu erstellen. Wegen der entscheidenden Bedeutung der Haushaltsfinanzierung für die Agenda 2000 und die von Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden aufgeworfene Frage der Aufteilung der Finanzierungslasten legte die Kommission diesen Bericht bereits im Oktober 1998 vor. Der Bericht, der die Funktionsweise des derzeitigen Systems bilanzierte und mögliche Änderungen sondierte, enthielt keine speziellen Reformvorschläge.

1) Funktionsweise des Eigenmittelsystems

In ihrem Bericht gelangte die Kommission zu der Feststellung, dass sich das bestehende System insofern bewährt hatte, als es die erforderlichen Mittel generierte und eine gerechtere Verteilung der Finanzierungslasten der Mitgliedstaaten in Relation zu ihren Anteilen am EU-BSP bewirkte. Eine Reform des gegenwärtigen Systems könne an zwei Punkten ansetzen:

- Erschließung neuer Eigenmittel von eher fiskalischem Ursprung;
- Vereinfachung des Systems durch Ersetzung der MwSt.- und gegebenenfalls der traditionellen Eigenmittel ausschließlich durch BSP-Beiträge.

2) Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs

Die Gegebenheiten, die für die Einführung des Korrekturmechanismus maßgebend waren, hatten sich mittlerweile geändert. So hatte sich der relative Wohlstand des Vereinigten Königreichs verbessert, und sein im Wesentlichen von den Agrarausgaben herrührendes Haushaltsungleichgewicht war kein Einzelfall mehr. Da der Korrekturmechanismus in gleicher Weise auch auf andere Ausgabenbereiche angewandt wurde, deren Anteil am Gemeinschaftshaushalt stark gestiegen war – das galt insbesondere für die Kohäsionsausgaben – entsprach er nicht mehr seiner ursprünglichen Zweckbestimmung. Ebenso würden die Heranführungshilfen, die, weil sie Drittländern gewährt wurden, nicht in die Berechnung des Mechanismus einfließen, bei der Erweiterung durch höhere Ausgaben für die Internen Politikbereiche der Union abgelöst, die zu Korrekturen zugunsten des Vereinigten Königreichs führen würden.

3) Das Problem der Nettobeiträge

In dem Bericht wurde eingeräumt, dass sich für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden ein Problem hinsichtlich des Nettobeitrags ergeben könne. Für den Fall, dass ein Konsens zustande käme, wurden drei Wege zur Regelung dieser Frage aufgezeigt:

- Eine erste Option bestünde darin, zu einem einfacheren, transparenteren Eigenmittelsystem ohne regressive Elemente überzugehen. Dazu müsse der Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs, der eine zusätzliche Belastung aller übrigen Mitgliedstaaten

bewirke, schrittweise abgeschafft und die anderen Einnahmearten ganz oder teilweise durch die BSP-Einnahme ersetzt werden.

- Ebenfalls denkbar wäre ein Korrekturmechanismus auf der Ausgaben-
seite. So wurde in dem Bericht die Möglichkeit geprüft, die Ausgaben
für landwirtschaftliche Direktbeihilfen lediglich teilweise zu erstat-
ten. Der Restbetrag wäre nach Maßgabe einer für alle Mitgliedstaaten
gemeinsamen Regelung aus den nationalen Haushalten zu finanzie-
ren.
- Als dritte Möglichkeit käme ein allgemeiner Mechanismus zur Kor-
rektur der Negativsalden in Betracht, dessen Auslösungsschwellen
und Parameter noch festzulegen wären.

1.3 Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung

Die Kommission schlug angesichts der positiven Erfahrungen mit der 1993 geschlossenen Interinstitutionellen Vereinbarung vor, dieses Instrument in seiner Doppelfunktion – Zustimmung der Organe zu dem aufgestellten Finanzrahmen und den Vorschriften über seine Umsetzung in dem betreffenden Zeitraum sowie Fortführung der Bemühungen um die Verbesserung des Haushaltsverfahrens – zu erneuern.

Ihrer Ansicht nach sollten die geltenden Bestimmungen im Wesentlichen beibehalten werden. Allerdings schlug sie neben einigen eher technischen Änderungen zwei Anpassungen vor.

- Der Finanzrahmen 2000-2006 bot gegenüber seinem Vorläufer einen geringeren Handlungsspielraum. So verfügte das Parlament bei den NOA über eine während der Geltungsdauer insgesamt möglicherweise geringere Manövriermasse, als es allein aufgrund der Bestimmungen der Verträge erwarten konnte. Die Kommission sprach sich daher für einen Flexibilitätsmechanismus aus, bei dem Beträge zwischen bestimmten Rubriken transferiert oder im vorhergehenden Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommene Beträge über die Obergrenzen hinaus verwendet werden könnten. Diese Verfahren waren weniger beschwerlich als eine Überarbeitung des Finanzrahmens, bezogen sich jedoch nur auf Beträge in begrenztem Umfang.
- Um das Haushaltsverfahren weiter zu verbessern, empfahl die Kommission außerdem, alle anderen Vereinbarungen oder gemeinsamen Erklärungen

der Organe zu aktualisieren und in der neuen Vereinbarung zu konsolidieren. Die von Parlament und Rat 1993 eingeführten Konsultationsverfahren würden auf alle Ausgaben ausgedehnt und während der gesamten Dauer des Haushaltsverfahrens zur Anwendung kommen. Damit würde eine de facto bereits bestehende Praxis bestätigt. Außerdem schlug die Kommission vor, dass die GAP-Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums als NOA behandelt werden sollten.

2 Die Ergebnisse der Verhandlungen

2.1 Stabilisierung der Gemeinschaftsausgaben

Oberstes Anliegen der Mitgliedstaaten in den Verhandlungen war es, die Ausgaben zu stabilisieren, und zwar sogar über das mit der Eigenmittelobergrenze von 1,27 % des BSP und der Einbeziehung der Ausgaben für die ersten Beitritte gebotene Maß hinaus. Alle Mitgliedstaaten sahen darin die notwendige Ergänzung ihrer eigenen Haushaltssparmaßnahmen. Nach Ansicht der Nettozahlerstaaten war es auch das geeignete Mittel, um einer weiteren Verschlechterung ihrer absoluten Defizitposition vorzubeugen, zumal bei den Verhandlungen deutlich wurde, dass es Schwierigkeiten gab, Einvernehmen über eine umfassende Reform des Eigenmittelsystems herbeizuführen.

TABELLE 5.1 A
Finanzrahmen (EU-15)

(in Mio. EUR – zu Preisen von 1999)

Mittel für Verpflichtungen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Landwirtschaft	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
GAP (ohne ländliche Entwicklung)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Ländliche Entwicklung und Begleitmaßnahmen	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. Strukturmaßnahmen	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Strukturfonds	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Kohäsionsfonds	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. Interne Politikbereiche ⁽¹⁾	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
4. Maßnahmen im Außenbereich	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Verwaltung ⁽²⁾	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. Reserven	900	900	650	400	400	400	400
Währungsreserve	500	500	250				
Soforthilfereserve	200	200	200	200	200	200	200
Reserve für Garantieleistungen	200	200	200	200	200	200	200
7. Heranführungshilfe	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Landwirtschaft	520	520	520	520	520	520	520
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung des Beitritts	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Phare (Bewerberländer)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660
Mittel für Zahlungen insgesamt	89 600	91 110	94 220	94 880	91 910	90 160	89 620
Mittel für Zahlungen in % des BSP	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,01	0,97
Für den Beitritt verfügbar (Mittel für Zahlungen)			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Landwirtschaft			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Sonstige Ausgaben			2 540	4 680	6 440	8 510	10 820
Obergrenze, Mittel für Zahlungen	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
Obergrenze, Zahlungen in % des BSP	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	0,14	0,15	0,09	0,08	0,12	0,14	0,14
Eigenmittelobergrenze	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 2 des Beschlusses 1999/182/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie Artikel 2 des Beschlusses 1999/64/Euratom des Rates (ABI. L 26 vom 1.2.1999, S. 1 und S. 34) stehen im Zeitraum 2000-2002 für Forschung 11 510 Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen) zur Verfügung.

⁽²⁾ Die hier erfassten Ausgaben für Ruhegehälter wurden unter Berücksichtigung der Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung (max. 1 100 Mio. EUR zu Preisen von 1999 für den Zeitraum 2000-2006) berechnet.

TABELLE 5.1 B
Finanzrahmen (EU-21)

(in Mio. EUR – zu Preisen von 1999)

Mittel für Verpflichtungen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Landwirtschaft	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
GAP (ohne ländliche Entwicklung)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Ländliche Entwicklung und Begleitmaßnahmen	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. Strukturmaßnahmen	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Strukturfonds	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Kohäsionsfonds	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. Interne Politikbereiche ⁽¹⁾	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
4. Maßnahmen im Außenbereich	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Verwaltung ⁽²⁾	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. Reserven	900	900	650	400	400	400	400
Währungsreserve	500	500	250				
Soforthilfereserve	200	200	200	200	200	200	200
Reserve für Garantieleistungen	200	200	200	200	200	200	200
7. Heranführungshilfe	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Landwirtschaft	520	520	520	520	520	520	520
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung des Beitritts	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Phare (Bewerberländer)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
8. Erweiterung			6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
Landwirtschaft			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Strukturmaßnahmen			3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Interne Politikbereiche			730	760	790	820	850
Verwaltung			370	410	450	450	450
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	92 025	93 475	100 405	102 245	103 345	105 325	107 440
Mittel für Zahlungen insgesamt	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
<i>davon: Erweiterung</i>			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Mittel für Zahlungen in % des BSP	1.13	1.12	1.14	1.15	1.11	1.09	1.09
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	0.14	0.15	0.13	0.12	0.16	0.18	0.18
Eigenmittelobergrenze	1.27	1.27	1.27	1.27	1.27	1.27	1.27

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 2 des Beschlusses 1999/182/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie Artikel 2 des Beschlusses 1999/64/Euratom des Rates (ABl. L 26 vom 1.2.1999, S. 1 und S. 34) stehen im Zeitraum 2000-2002 für Forschung 11 510 Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen) zur Verfügung.

⁽²⁾ Die hier erfassten Ausgaben für Ruhegehälter wurden unter Berücksichtigung der Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung (max. 1 100 Mio. EUR zu Preisen von 1999 für den Zeitraum 2000-2006) berechnet.

1) Ausgabenobergrenze

Nach dem letztlich angenommenen Finanzrahmen verringerte sich die in Prozent des BSP ausgedrückte Gesamtobergrenze der Zahlungsermächtigungen für die EU-15 ab 2003 bis auf 0,97 % im Jahr 2006 gegenüber 1,10 % für den Haushaltsplan 1999. Berücksichtigte man den Spielraum für eine erste, für 2002 unterstellte Erweiterungsrunde, so verblieb bis zur Eigenmittelobergrenze noch eine Marge zwischen 0,09 % und 0,14 % des BSP der EU-15.

Bei der Festsetzung dieser Obergrenzen wurde den noch abzuwickelnden Verpflichtungen aus dem vorhergehenden Zeitraum Rechnung getragen. Für neue Verpflichtungen galten damit noch niedrigere Obergrenzen, die für jedes Jahr unter der Haushaltsobergrenze 1999 und damit unter der im Finanzrahmen für das betreffende Jahr festgesetzten Obergrenze lagen.

2) Agrarausgaben (Rubrik 1)

Diese Rubrik wurde dahin gehend geändert, dass ihre Obergrenze nicht mehr der Agrarleitlinie, sondern den Ausgaben entsprach, die sich tatsächlich aus der Reform ergaben. Der Agrarleitlinienbetrag wurde zwar weiterhin berechnet, erschien jedoch nicht mehr als solcher im Finanzrahmen. Er galt künftig nicht mehr nur für die Ausgaben der Rubrik 1, sondern auch für die im Rahmen der Heranführungshilfe gewährten Beträge im Agrarbereich sowie die künftigen erweiterungsbedingten Agrarausgaben. Die beiden Teilobergrenzen dieser Rubrik betrafen zum einen die gemeinsamen Marktorganisationen (Interventionsausgaben, Direktbeihilfen, Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen), zum anderen die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums (flankierende Maßnahmen im Rahmen der Reform von 1992 und strukturpolitische Maßnahmen, die zuvor aus den Strukturfonds finanziert wurden).

In den Verhandlungen wurde ein Ausgabenniveau für die reformierte GAP in Höhe des im Haushaltsplan 1999 eingesetzten Betrags festgesetzt. Einsparungen wurden dadurch erzielt, dass die Interventionspreise unter die vorgeschlagenen Ansätze abgesenkt wurden und damit geringere Ausgleichszahlungen in Form von Direktbeihilfen zu leisten waren. So wurden die Preise bei den Ackerkulturen in zwei Stufen um 15 % (anstatt einmalig um 25 %) und bei Rindfleisch um 20 % (anstatt 30 %) gesenkt. Darüber hinaus wurde die Reform des Milchsektors bis zum Ende der Laufzeit des Finanzrahmens zurückgestellt.

Zwei weitere Optionen wurden lediglich erörtert:

- die Möglichkeit, den Mitgliedstaaten nur einen Teil ihrer Ausgabenvorauszahlungen für Direktbeihilfen zu erstatten („Mitfinanzierung“);
- eine degressive Gestaltung der Direktbeihilfen (bekannt als „Degressivität“) zeitlich und/oder ab einer bestimmten Schwelle je landwirtschaftlichen Betrieb begrenzt (bekannt als „Begrenzung“).

3) Strukturpolitische Maßnahmen (Rubrik 2)

Die Beträge dieser Rubrik lagen unter denjenigen, die die Kommission vorgeschlagen hatte. Hingegen wurden ihre Vorschläge zur Konzentration der Interventionen, zu den Aufschlüsselungskriterien und zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren ohne nennenswerte Änderungen angenommen.

4) Sonstige Ausgabenbereiche

Für die Internen und die Externen Politikbereiche sowie für die Verwaltungsausgaben wurden – pauschal und ohne wirkliche Diskussion über den künftigen Inhalt dieser Ausgabenkategorien – wesentlich niedrigere Ausgabenobergrenzen als in den Kommissionsvorschlägen festgesetzt. Zugrunde gelegt wurden nicht die Obergrenzen von 1999, sondern die im Haushaltsplan 1999 veranschlagten – niedrigeren – Beträge.

Hingegen wurden die Kommissionsvorschläge für die Heranführungshilfen und die voraussichtlichen Ausgaben im Zusammenhang mit den ersten Beitritten unverändert angenommen.

2.2 Eine begrenzte Änderung des Eigenmittelsystems

Der Europäische Rat von Berlin verwarf letztlich alle im Bericht der Kommission vorgestellten Optionen zum Ausgleich der Haushaltspositionen und versuchte, das Problem durch Eindämmung und Neuausrichtung der Ausgaben zu lösen. Die dabei erzielten Ergebnisse konnten durch weitere, verhältnismäßig geringfügige Anpassungen des Finanzierungssystems noch verbessert werden.

Im Einzelnen beschloss er,

- den maximalen Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel auf 0,75 % im Jahr 2002 und auf 0,50 % im Jahr 2004 zu senken;
- den von den Mitgliedstaaten für ihre Erhebungskosten einbehaltenen Anteil an den traditionellen Eigenmitteln von 10 % auf 25 % zu erhöhen;
- die Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs mit geringfügigen Änderungen, beispielsweise zum Ausgleich der Vorteile beizubehalten, die sich im Zuge der Erweiterung dadurch ergeben würden, dass die Heranführungshilfen durch Ausgaben für die Internen Politikbereiche ersetzt würden;
- den Finanzierungsschlüssel für die Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs dahin gehend zu ändern, dass der Anteil Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens auf 25 % ihres normalen Anteils reduziert würde.

2.3 Eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung

1) Durchführungsbestimmungen zum Finanzrahmen

Die Durchführungsbestimmungen wurden im Wesentlichen unverändert beibehalten. Es wurden jedoch einige neue Bestimmungen hinzugefügt:

- Die strukturpolitischen Ausgaben wurden – in Verbindung mit der neuen Regelung für diesen Bereich – als weniger privilegiert eingestuft. Die im Finanzrahmen vorgesehenen Beträge stellten nach wie vor Ausgabenziele dar, die jedes Jahr in den Haushaltsplan einzusetzen waren. Die Möglichkeit indessen, den Teil der Dotation, der in einem Haushaltsjahr nicht gebunden werden konnte, auf spätere Haushaltsjahre zu übertragen, wurde auf das erste Jahr des Programmzeitraums (2000) beschränkt. Die Übertragung war zudem nur dann gestattet, wenn die Nichtausführung auf Verzögerungen bei der Programmannahme zurückzuführen war.

- Bei einer etwaigen Änderung des Finanzrahmens würde die Rubrik „Heranführungshilfe“ und der für die Erweiterung verfügbare Betrag als „abgeschottet“ gelten: Weder zwischen diesen beiden Beträgen noch zwischen jedem einzelnen und den Obergrenzen der anderen Rubriken dürfte es zu einem Ausgleich kommen.
- Das neu eingeführte Flexibilitätsinstrument diente dazu, in einem gegebenen Haushaltsjahr genau bestimmte Ausgaben zu finanzieren, die innerhalb der Obergrenzen nicht getätigt werden konnten. Es durfte nicht für ein und denselben Zweck in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen werden. Die jährliche Dotation des Flexibilitätsinstruments betrug 200 Mio. EUR. Der nicht verwendete Teil des Betrags konnte bis zum Jahr n+2 übertragen werden. Die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments sollte auf Vorschlag der Kommission, der während des Haushaltsverfahrens oder im Laufe des Haushaltsjahrs vorgelegt werden konnte, von beiden Teilen der Haushaltsbehörde mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.

2) Verfahrensaspekte

Der Vorschlag der Kommission für eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung zielte darauf ab, mehrere, von den Organen zur Verbesserung des Haushaltsverfahrens getroffene Vereinbarungen zu konsolidieren, und beinhaltete zwei ergänzende Punkte:

- Das Vermittlungsverfahren wurde auf alle OA und NOA ausgedehnt und sollte künftig während der gesamten Dauer des Haushaltsverfahrens fortgesetzt werden.
- Es wurden Leitlinien für die Klassifizierung der Ausgaben nach großen Ausgabenblöcken festgelegt.

3 Die Umsetzung des Finanzrahmens im Zeitraum 2000-2006

Im Allgemeinen wurde der Finanzrahmen 2000-2006 nach den in der Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegten Durchführungsmodalitäten umgesetzt (vgl. Punkt 2.3 oben). Allerdings muss hier auf zwei Themen

näher eingegangen werden: die jährlichen Haushaltsberatungen und die Erweiterung der Europäischen Union.

3.1 Die Haushaltsberatungen für die Haushaltsjahre 2000-2006

Für die Haushaltsverfahren für die Jahre 2000-2006 war die neue Interinstitutionelle Vereinbarung (IIA) zweifelsohne förderlich. Das neue Flexibilitätsinstrument ermöglichte es, auf eine Reihe von Herausforderungen, insbesondere im Außenbereich, finanziell zu reagieren.

Die Einschränkungen der vom Europäischen Rat festgelegten Obergrenzen waren schon 1999 mit den Auswirkungen des damals im Kosovo beginnenden Konflikts auf den Haushalt spürbar. So sah sich die Kommission denn auch rasch gezwungen, im November 1999 und im Mai 2000 Vorschläge zur Änderung der Rubrik 4 vorzulegen, um ein mehrjähriges Hilfsprogramm für den Balkanraum finanzieren zu können. Diese auch vom Parlament unterstützten Vorschläge stießen im Rat jedoch auf Ablehnung. Für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 wurde das Problem nach schwierigen Diskussionen über die ohnehin notwendigen Mittelumrichtungen bei den unter diese Rubrik fallenden Programmen dadurch gelöst, dass zum Abschluss des Haushaltsverfahrens beschlossen wurde, das neue Flexibilitätsinstrument in Anspruch zu nehmen.

Im Zuge der Haushaltsverfahren 2002 und 2003 legte die Kommission einen Vorschlag zur Inanspruchnahme dieses Instruments vor, um unter der Rubrik 2 ein Programm zur Umstellung von Fischereifloten finanzieren zu können, die infolge der gescheiterten Verhandlungen über die Erneuerung des Fischereiabkommens mit Marokko ihre Fangtätigkeit in marokkanischen Gewässern einstellen mussten.

Das Flexibilitätsinstrument wurde in jedem Folgejahr des Finanzrahmens in Anspruch genommen. 2004, 2005 und 2006 wurde ein Teil der Unterstützung für den Wiederaufbau in Irak über das Flexibilitätsinstrument finanziert. 2005 und 2006 wurde der Sanierungs- und Wiederaufbaubedarf der vom Tsunami betroffenen Länder finanziert. Des Weiteren wurden 2006 unter Rubrik 4 Ausgleichszahlungen für die von der Reform der Organisation des Gemeinsamen Zuckermarktes betroffenen AKP-Zuckerproduzenten sowie Teile des GASP-Haushalts über das Flexibilitätsinstrument finanziert.

Außerhalb von Rubrik 4 wurde im Jahr 2005 ein Teil des Programms PEACE II ⁽¹⁾ (Teilrubrik 2a) und ein Teil des Haushalts für die dezentralen Agenturen (Rubrik 3) durch die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments finanziert.

3.2 Erweiterung der Europäischen Union

1) Festlegung des allgemeinen Haushaltsrahmens

Der in Berlin festgelegte Rahmen sah jährliche Beträge für 2002 bis 2006 vor, wobei die Erweiterung im Jahr 2002 um eine erste Gruppe von sechs neuen Mitgliedstaaten berücksichtigt wurde ⁽²⁾. Der Beitritt einer zweiten Gruppe, deren Fortschritte schwach waren, wurde nicht vor 2007 erwartet.

Auf dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 wurde die Unterscheidung zwischen den zwei Gruppen von Beitrittsländern abgeschafft, was die Möglichkeit für den Beitritt von mehr als sechs Ländern im Zeitraum 2000-2006 eröffnete.

Die in Berlin aufgestellte Hypothese einer ersten Erweiterungsrunde im Jahr 2002 erwies sich – obwohl sie unter dem Gesichtspunkt einer umsichtigen Haushaltspolitik gerechtfertigt erschien – als unrealistisch. Infolgedessen wurde das Beitrittsdatum verschoben und auf dem Europäischen Rat von Laeken vom 14.-15. Dezember 2001 beschlossen, dass zehn Kandidatenländer ⁽³⁾ im Jahr 2004 für den EU-Beitritt bereit sein könnten. Die Verhandlungen mit den restlichen zwei Ländern (Bulgarien und Rumänien) über alle Kapitel würden 2002 aufgenommen werden.

Diese Verzögerung schuf innerhalb der Obergrenzen zusätzlichen Raum aufgrund der schrittweisen Einführung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen. Da die ersten Beitritte erst nach 2002 stattfinden würden, standen die für eine Erweiterung im Jahr 2002 und 2003 vorgesehenen

(1) Das EU Programm für Frieden und Versöhnung in Nordirland und den Grenzbereichen Irlands.

(2) Zypern, Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Estland und Slowenien, bekannt unter dem Begriff „Luxemburger Gruppe“.

(3) Aus der „Luxemburger Gruppe“ und den Ländern Lettland, Litauen, Malta und Slowakei wurde ab diesem Zeitpunkt die „Laeken-Gruppe“.

Beträge grundsätzlich nicht zur Verfügung ⁽¹⁾. Doch die jährlich für den Zeitraum 2004-2006 reservierten Beträge, die ursprünglich zur Deckung des Bedarfs in Zusammenhang mit dem dritten, vierten und fünften Jahr des Beitritts der sechs neuen Mitgliedstaaten vorgesehen waren, würden nun für die ersten drei Jahre des Beitritts von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.

Die in Berlin festgelegte Teilrubrik Landwirtschaft umfasste keine Beträge für Direktzahlungen zugunsten der Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten. Doch alle Kandidatenländer wollten nach ihrem Beitritt uneingeschränkt in den Genuss dieser Dimension der Gemeinsamen Agrarpolitik kommen. Die Berliner Obergrenze sah auch keine Übergangsmaßnahmen für den Haushalt vor, obwohl solche Maßnahmen früher Teil aller Beitrittsvereinbarungen waren.

Wie in Laeken geplant, legte die Kommission Anfang 2002 eine Mitteilung ⁽²⁾ vor, in der sie ihr allgemeines Konzept für die gemeinsame Position der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Strukturpolitik und Haushalt darlegte und erläuterte, wie das Berliner Szenario an das spätere Beitrittsdatum und die größer Zahl von Beitrittsländern angepasst werden müsse. Außerdem entwickelte die Kommission darin folgende Vorschläge:

- Da die sofortige Einführung von Direktzahlungen in voller Höhe dazu führen würde, die bestehenden Strukturen einzufrieren und die Modernisierung der Landwirtschaft zu behindern, sollten die Direktbeihilfen über einen Zeitraum von 10 Jahren, also weit über den Finanzrahmen 2000-2006 hinaus, schrittweise eingeführt werden. Dadurch würden die neuen Mitgliedstaaten Gewissheit über den Zeitpunkt erhalten, ab dem sie voll in die GAP integriert sein würden.
- Um die Transition zur EU-Politik der Entwicklung des ländlichen Raums besser auf die Bedürfnisse der neuen Mitgliedstaaten abzustimmen, sollte u. a. eine Anhebung der EU-Kofinanzierung für aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums auf 80 % beschlossen werden.

⁽¹⁾ Die in der Finanziellen Vorschau festgelegten Obergrenzen galten jeweils nur für das betreffende Jahr und konnten nicht auf spätere Jahre übertragen werden.

⁽²⁾ Mitteilung der Kommission – Informationsvermerk – Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen, SEK(2002) 102 endg.

- Um einen Kompromiss zwischen der begrenzten Absorptionskapazität und einer rascheren Umsetzung zu finden, als sie in Berlin für die ersten drei Jahre nach dem Beitritt vorgesehen worden war, sollte eine längere Übergangsphase für die strukturpolitischen Maßnahmen vorgesehen werden, wobei die Ausgaben aus dem Kohäsionsfonds auf 33 % der gesamten strukturpolitischen Maßnahmen erhöht werden sollten (für die anderen aus dem Kohäsionsfonds geförderten Mitgliedstaaten betrug dieser Anteil 18 %).
- Für die nukleare Sicherheit (Unterstützung der Stilllegung von Atomkraftwerken) sowie für den Institutionenaufbau (Unterstützung des Aufbaus geeigneter Verwaltungsstrukturen und Verwaltungskapazitäten) sollten weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden.
- Um eine Verschlechterung der Nettohaushaltspositionen der neuen Mitgliedstaaten im Vergleich zu dem Jahr vor ihrem Beitritt zu vermeiden, sollten budgetäre Übergangsvorkehrungen getroffen werden.

2) Einigung über die Gemeinsame Position der EU

Die Mitteilung der Kommission wurde als allgemeine Diskussionsgrundlage angenommen; die meisten Delegationen fanden das Konzept ausgewogen und realistisch. Man war sich allgemein darüber einig, dass der Haushaltsausgleich, sofern er gewährt werden sollte, unterhalb der Berliner Obergrenzen voll finanziert werden sollte.

Im Oktober 2002 ⁽¹⁾ erklärte die Kommission, dass die 10 Länder der Laeken-Gruppe entsprechend den Schlussfolgerungen der Regelmäßigen Berichte des Jahres 2002 die Kopenhagen-Kriterien erfüllten und für eine Mitgliedschaft ab Anfang 2004 bereit wären.

Der Europäische Rat von Brüssel vom 24.-25. Oktober stimmte der Feststellung und den Empfehlungen der Kommission zu und traf die endgültigen Entscheidungen im Hinblick auf die Verhandlungsposition der EU. Folgendes wurde vereinbart:

⁽¹⁾ „Auf dem Weg zur erweiterten Union“: Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, KOM(2002) 700 endg.

- Direktzahlungen im Agrarbereich würden über einen Zeitraum von 10 Jahren nach einem Stufenschema eingeführt, in dem die Steigerungen als prozentualer Anteil am Umfang derartiger Zahlungen in der EU ausgedrückt würden ⁽¹⁾.
- Für die EU-25 wurde eine Obergrenze für die Rubrik 1a (Gemeinsame Agrarpolitik) für den gesamten Zeitraum bis 2013 auf Grundlage der Obergrenze 2006, nominal erhöht um 1 % pro Jahr, festgelegt. Die Gesamtausgaben für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen für jedes Jahr im Zeitraum 2007-2013 sollten unter dieser Obergrenze bleiben.
- Aus Gründen der Absorptionskapazität wurde die Gesamtdotation für Strukturmaßnahmen von 25,5 Mrd. EUR auf 23 Mrd. EUR reduziert.
- Der gemeinschaftliche Besitzstand („Acquis“) im Bereich Eigenmittel galt vom Beitritt an auch für die neuen Mitgliedstaaten.
- Um eine etwaige Verschlechterung der ex ante geschätzten Nettohaushaltsposition der neuen Mitgliedstaaten im Vergleich zu ihrer Situation im Jahr vor dem Beitritt zu verhindern, würden vorübergehend pauschale, auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts auszuweisende Haushaltsausgleichszahlungen vorgenommen. Die Ausgleichszahlungen sollten innerhalb des jährlich verfügbaren Spielraums der in Berlin festgelegten Obergrenzen für die Erweiterung bleiben.

Nach der Ratstagung in Brüssel war die EU bereit, die endgültigen Beitrittsbedingungen mit den Kandidatenländern auszuhandeln.

3) Einigung mit den Kandidatenländern in Kopenhagen

Nach sieben Verhandlungswochen erzielten die Staats- bzw. Regierungschefs der EU-Länder und der zehn Kandidatenländer am 13. Dezember 2002 eine Einigung über die Bedingungen zur Erweiterung der EU. Nach dem Beschluss des Gipfels von Kopenhagen würden Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei und Slowenien am 1. Mai 2004 der EU beitreten.

⁽¹⁾ 25 % des vollen EU-Satzes im Jahr 2004, 30 % im Jahr 2005, 35 % im Jahr 2006, 40 % im Jahr 2007. Danach in Schritten von 10 %, sodass sichergestellt war, dass die neuen Mitgliedstaaten 2013 das dann geltende Beihilfeniveau erreichen würden.

In der Vereinbarung von Kopenhagen wurde – unter Beachtung der im Finanzrahmen für die Erweiterung festgelegten Obergrenzen – die finanziellen Bedürfnisse der neuen Mitgliedstaaten anerkannt, denn es wurde davon ausgegangen, dass sie alle von Anfang an den Status von Nettoempfängern im Hinblick auf den EU-Haushalt haben würden.

Die Schlussvereinbarung enthielt im Vergleich zu der in Brüssel formulierten gemeinsamen Position neue Elemente:

- eine pauschale Cashflow-Fazilität im Jahr 2004, um allen Ländern zu helfen, ihre Nettohaushaltsposition während des ersten Jahres zu verbessern, und für jedes Land das Risiko einer Verschlechterung der Nettoposition im ersten Beitrittsjahr zu verringern ⁽¹⁾;
- ein Extrapaket, bestehend aus der Schengen-Fazilität, einer Anhebung der Zuweisung für die Entwicklung des ländlichen Raums und einer Anhebung des Übergangspakets für die nukleare Sicherheit;
- eine Bestimmung, der zufolge die Kosten für Agrarmarktmaßnahmen neu berechnet werden mussten, um die Kosten in Zusammenhang mit einigen weiteren Zugeständnissen in diesem Bereich zu berücksichtigen.

All diese Maßnahmen erhöhten die Ausgaben, reduzierten aber auch automatisch den vorübergehenden Haushaltsausgleich, der sich aus der Differenz zwischen den geschätzten Einnahmen jedes neuen Mitgliedstaats und den Zahlungen in den EU-Haushalt (im Vergleich zum Jahr vor dem Beitritt) errechnete. Um auch diesen Mechanismus zu kompensieren, wurde eine weitere Zuweisung als zusätzlicher Haushaltsausgleich für benachteiligte Länder beschlossen.

Schließlich wurde der Haushaltsausgleich für bestimmte Mitgliedstaaten noch weiter erhöht und durch eine äquivalente Reduktion ihrer Kohäsionsmittel ausgeglichen.

⁽¹⁾ Dies war gerechtfertigt, weil die Direktzahlungen im Bereich Landwirtschaft für das Jahr 2004 den Mitgliedstaaten erst 2005 aus dem EU-Haushalt erstattet werden würden.

4) Die Anpassung des Finanzrahmens

Wie in der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 festgelegt, mussten das Europäische Parlament und der Rat den Finanzrahmen anpassen, um den Ausgabenbedarf infolge der Erweiterung zu berücksichtigen. Nach den von der Kommission im Februar 2003 vorgelegten Vorschlägen ⁽¹⁾ einigte sich die Haushaltsbehörde am 19. Mai 2003 auf die Anpassung der Finanziellen Vorausschau, um den Finanzrahmen der EU-15 für den Zeitraum 2004-2006 zu Preisen von 1999 mit der Situation der erweiterten Union mit 25 Mitgliedern in Einklang zu bringen ⁽²⁾.

- Diese wichtige Änderung war vor allem technischer Natur und bestand darin, die Zuweisungen für die zehn neuen Mitgliedstaaten, die der Rubrik 8 (Erweiterung) zugeteilt waren, auf die regulären Rubriken zu übertragen. Infolgedessen wurden die jährlichen Obergrenzen für Mittel für Verpflichtungen in den Bereichen Landwirtschaft, strukturelle Maßnahmen, Interne Politikbereiche und Verwaltung (Rubriken 1, 2, 3 und 5) insgesamt um 9,927 Mrd. EUR für 2004, 12,640 Mrd. EUR für 2005 und 14,901 Mrd. EUR für 2006 erhöht.
- Was die Heranführungshilfe betraf (Rubrik 7, umbenannt in „Heranführungsstrategie“), so blieb die Obergrenze unverändert, wurde aber so festgesetzt, dass sie auch Zuweisungen für die Heranführungshilfe zugunsten der Türkei umfasste (früher unter Rubrik 4). Für Bulgarien und Rumänien wurden die für die Heranführungsinstrumente (Phare, Sapard und ISPA) vorgesehenen Beträge für die restlichen Jahre des Zeitraums im Vergleich zum Durchschnitt der Vorjahre um 20 %, 30 % bzw. 40 % erhöht.
- Eine neue Rubrik 8 (Ausgleichszahlungen) wurde für den sogenannten „vorübergehenden Haushaltsausgleich“ und die „besondere Cash-flow-Fazität“ zugunsten der zehn Beitrittsländer geschaffen. Im Jahr 2004 betragen diese Mittel 1,273 Mrd. EUR, im Jahr 2005 1,173 Mrd. EUR und im Jahr 2006 940 Mio. EUR.

(1) Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Finanziellen Vorausschau anlässlich der Erweiterung, KOM(2003) 70.

(2) Beschluss 2003/429/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2003 zur Anpassung der Finanziellen Vorausschau anlässlich der Erweiterung (ABl. L 147 vom 14.6.2003, S. 25).

— In den angepassten Finanzrahmen wurde eine Bestimmung aufgenommen, der zufolge im Fall einer politischen Einigung, die zur Wiedervereinigung der Insel Zypern führen würde, automatisch in jede der betroffenen Rubriken zusätzliche Beträge eingestellt werden würden. Die Auswirkungen auf den Haushalt infolge der Umsetzung einer solchen politischen Einigung wurden für den Zeitraum auf 273 Mio. EUR zu Preisen von 1999 geschätzt.

Im Vergleich zu den ursprünglichen Mittelansätzen der Interinstitutionellen Vereinbarung wurde die Gesamtobergrenze der Mittel für Verpflichtungen für 2004 zu Preisen von 1999 um 410 Mio. EUR, für 2005 um 387 Mio. EUR und für 2006 um 939 Mio. EUR reduziert. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Kopenhagen blieb die Gesamtobergrenze der Mittel für Zahlungen (EU-25) für die Jahre 2004-2006 im Vergleich zu der in Anhang I der Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegten Obergrenze unverändert. Die Eigenmittelobergrenze für die EU-25 blieb in Prozent unverändert und wurde mit 1,24 % des BNE-25 festgesetzt.

Nachdem die Anpassung des Finanzrahmens für die Erweiterung in Preisen des Jahres 1999 erfolgt war, musste der Finanzrahmen in Preisen des Jahres 2004, angepasst an die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens (BNE) und die Preisentwicklung, erstellt werden. Diese Anpassung erfolgte durch Anwendung derselben Deflatoren wie bei der technischen Anpassung der Finanziellen Vorausschau für EU-15 zu Preisen des Jahres 2004 ⁽¹⁾.

Nach ihrem gemeinsamen Beschluss über die Anpassung des Finanzrahmens für die Erweiterung stimmten die beiden Teile der Haushaltsbehörde (Rat und Parlament) auch der Änderung des Finanzrahmens zu, welche die jährlichen Obergrenzen für Mittel für Verpflichtungen in Rubrik 3 (Interne Politikbereiche) für das Jahr 2004 um 50 Mio. EUR, für 2005 um 190 Mio. EUR und für 2006 um 240 Mio. EUR erhöhte.

Der sich daraus ergebende Finanzrahmen für die erweiterte Europäische Union mit 25 Mitgliedern zu Preisen des Jahres 1999 ist in Tabelle 5.2 dargestellt.

Der sich aufgrund der technischen Anpassung für 2004 entsprechend der Entwicklung des Bruttonationaleinkommens und der Preise ergebende Finanzrahmen ist in Tabelle 5.3 dargestellt.

⁽¹⁾ KOM(2002) 756 endg., 23.12.2002.

5) *Der Beitritt von Bulgarien und Rumänien*

Nach den langen und schwierigen Verhandlungen über die Haushaltsaspekte des Beitritts der zehn neuen Mitgliedstaaten war von Beginn an klar, dass die Haushaltsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien durch das Beitrittsergebnis von 2004 bestimmt sein würden.

Einerseits war schwer vorstellbar, dass die 25 Mitgliedstaaten (einschließlich der zehn, die vor kurzem beigetreten waren) bereit sein würden, Bulgarien und Rumänien ein anderes (d. h. großzügigeres) Paket anzubieten. Andererseits war es auch nicht denkbar, dass beide Kandidatenländer, die ein niedrigeres Pro-Kopf-BIP als die zehn neuen Mitgliedstaaten (EU-10-Staaten) hatten, sich mit weniger zufrieden geben würden. Trotz dieser besonderen Umstände liefen die Verhandlungen über das Haushaltspaket relativ glatt ab, und die endgültige Einigung war fast identisch mit dem Vorschlag der Kommission (der dem Ergebnis beim Beitritt der EU-10-Staaten entsprach).

Die Hauptpunkte des Haushaltspakets für Bulgarien und Rumänien waren folgende:

- stufenweise Einführung von Direktzahlungen im Agrarbereich während eines Zeitraums von zehn Jahren;
- stufenweise Einführung von strukturpolitischen Maßnahmen während eines Zeitraums von drei Jahren;
- eine dreijährige pauschale Cashflow-Fazilität, einschließlich der Schengen-Fazilität;
- kein vorübergehender Haushaltsausgleich, da klar war, dass weder für Bulgarien noch für Rumänien die Gefahr bestand, dass sich nach ihrem Beitritt ihre Haushaltssituation gegenüber dem EU-Haushalt im Vergleich zur Situation im Jahr 2006 verschlechtern würde.

Schließlich bestand keine Notwendigkeit für eine Anpassung des Finanzrahmens, da die Beitrittsverhandlungen mit den Verhandlungen über den neuen Finanzrahmen zeitlich zusammenfielen und alle für die beiden neuen Mitgliedstaaten vorgesehenen Beträge bereits enthalten waren.

TABELLE 5.2
Finanzrahmen EU-25
(Berücksichtigung der Erweiterung)

(in Mio. EUR)

Mittel für Verpflichtungen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Landwirtschaft	40 920	42 800	43 900	43 770	44 657	45 677	45 807
1a Gemeinsame Agrarpolitik	36 620	38 480	39 570	39 430	38 737	39 602	39 612
1b Ländliche Entwicklung	4 300	4 320	4 330	4 340	5 920	6 075	6 195
2. Strukturmaßnahmen	32 045	31 455	30 865	30 285	35 665	36 502	37 940
Strukturfonds	29 430	28 840	28 250	27 670	30 533	31 835	32 608
Kohäsionsfonds	2 615	2 615	2 615	2 615	5 132	4 667	5 332
3. Interne Politikbereiche	5 930	6 040	6 150	6 260	7 877	8 098	8 212
4. Maßnahmen im Außenbereich	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Verwaltung ⁽¹⁾	4 560	4 600	4 700	4 800	5 403	5 558	5 712
6. Reserven	900	900	650	400	400	400	400
Währungsreserve	500	500	250	0	0	0	0
Soforthilfereserve	200	200	200	200	200	200	200
Reserve für Garantieleistungen	200	200	200	200	200	200	200
7. Heranführungsstrategie	3 120	3 120	3 120				
Landwirtschaft	520	520	520	520			
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung des Beitritts	1 040	1 040	1 040	1 040			
Phare (Bewerberländer)	1 560	1 560	1 560	1 560			
8. Ausgleich					1 273	1 173	940
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	92 025	93 475	93 955	93 215	102 985	105 128	106 741
Mittel für Zahlungen insgesamt	89 600	91 110	94 220	94 880	100 800	101 600	103 840
Obergrenze, Zahlungen in % des BNE (gemäß ESVG95)	1,07	1,08	1,11	1,10	1,08	1,06	1,06
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	0,17	0,16	0,13	0,14	0,16	0,18	0,18
Eigenmittelobergrenze	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24
⁽¹⁾ Die hier erfassten Ausgaben für Ruhegehälter wurden unter Berücksichtigung der Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung (max. 1 100 Mio. EUR zu Preisen von 1999 für den Zeitraum 2000-2006) berechnet.							

TABELLE 5.3
Finanzrahmen EU-25
(Berücksichtigung der Erweiterung)

(in Mio. EUR)

Mittel für Verpflichtungen	Jeweilige Preise					Preise von 2004	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Landwirtschaft	41 738	44 530	46 587	47 378	49 305	50 431	50 575
1a Gemeinsame Agrarpolitik	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	43 724	43 735
1b Ländliche Entwicklung	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 707	6 840
2. Strukturmaßnahmen	32 678	32 720	33 638	33 968	41 035	41 685	42 932
Strukturfonds	30 019	30 005	30 849	31 129	35 353	36 517	37 028
Kohäsionsfonds	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 168	5 904
3. Interne Politikbereiche	6 031	6 272	6 558	6 796	8 722	8 967	9 093
4. Maßnahmen im Außenbereich	4 627	4 735	4 873	4 972	5 082	5 093	5 104
5. Verwaltung ⁽¹⁾	4 638	4 776	5 012	5 211	5 983	6 154	6 325
6. Reserven	906	916	676	434	442	442	442
Währungsreserve	500	500	250	0	0	0	0
Soforthilfereserve	203	208	213	217	221	221	221
Reserve für Garantieleistungen	203	208	213	217	221	221	221
7. Heranführungsstrategie	3 174	3 240	3 328	3 386	3 455	3 455	3 455
Landwirtschaft	529	540	555	564			
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung des Beitritts	1 058	1 080	1 109	1 129			
Phare (Bewerberländer)	1 587	1 620	1 664	1 693			
8. Ausgleich					1 410	1 299	1 041
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	93 792	97 189	100 672	102 145	115 434	117 526	118 967
Mittel für Zahlungen insgesamt	91 322	94 730	100 078	102 767	111 380	112 260	114 740
Obergrenze, Zahlungen in % des BNE (gemäß ESVG95)	1,07	1,08	1,11	1,09	1,08	1,06	1,06
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	0,17	0,16	0,13	0,15	0,16	0,18	0,18
Eigenmittelobergrenze	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

⁽¹⁾ Die hier erfassten Ausgaben für Ruhegehälter wurden unter Berücksichtigung der Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung (max. 1 100 Mio. EUR zu Preisen von 1999 für den Zeitraum 2000-2006) berechnet.

Kapitel 6

Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union: der mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013

Im Februar 2004 legte die Kommission ihren Ansatz ⁽¹⁾ für den mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2007-2013 vor. Aus diesem Dokument ging die vorgeschlagene Aufgliederung der Ausgaben nach großen Kategorien für den Zeitraum 2007-2013 hervor. Im Juli 2004 bestätigte die Kommission ihr Konzept im Detail ⁽²⁾ und schlug einen neuen Text für die Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) vor ⁽³⁾; zudem legte sie ein erstes „Legislativpaket“ mit mehreren Basisrechtsakten für die Ausgabenprogramme im Zeitraum 2007-2013 vor. Nach technischen Anpassungen der Vorschläge der Kommission ⁽⁴⁾ und intensiven Verhandlungen auf

(1) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“, KOM(2004) 101 endg./2, 26.2.2004.

(2) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Finanzielle Vorausschau 2007-2013“, KOM(2004) 487 endg./2, 14.7.2004, und „Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems“, KOM(2004) 505 endg., Bd. I and II, 14.7.2004.

(3) Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, KOM(2004) 498, 14.7.2004.

(4) Arbeitsunterlage der Kommission: „Technische Anpassungen des Vorschlags der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013“, SEK(2005) 494 endg., 12.4.2005.

Ebene des Europäischen Rates im Juni 2005 einigten sich die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat in Brüssel am 15./16. Dezember 2005 auf einen mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013. Nach den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament wurde am 17. Mai 2006 die neue Interinstitutionelle Vereinbarung angenommen ⁽¹⁾ und am 7. Juni 2007 wurde schließlich ein neuer Beschluss über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften verabschiedet ⁽²⁾.

Die Kommission wies in ihrem Vorschlag auf die Notwendigkeit hin, die Chancen zu nutzen, die sich durch die Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 sowie um Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 eröffnen würden. Sie regte an, „ein Europa der Solidarität und Partnerschaft“ aufzubauen, „das den Menschen die Möglichkeit bietet, gemeinsam dauerhaften Wohlstand zu schaffen“, und schlug vor, die Gemeinschaft solle sich mit dem neuen Finanzrahmen auf drei vorrangige Ziele konzentrieren:

- Europa solle gemeinsam ein höheres Wirtschaftswachstum anstreben, um mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Es seien entschlossene, koordinierte und kohärente Maßnahmen erforderlich, um einen wirtschaftlichen Niedergang zu vermeiden und die Wirtschaftskraft Europas zu erhöhen.
- Die Unionsbürgerschaft müsse den Europäern klare Pflichten auferlegen und konkrete Rechte garantieren, darunter vor allem Freiheit, Recht und Sicherheit.
- Europa solle sich in einen stärkeren globalen Akteur verwandeln und vor allem eine aktive Rolle gegenüber seinen Nachbarn übernehmen.

Die Beratungen fanden „vor dem Hintergrund einer aufgewühlten Welt und innerer Unsicherheit“ statt und waren von zwei Umständen geprägt:

⁽¹⁾ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006).

⁽²⁾ Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 163 vom 23.6.2007). Es wird erwartet, dass die Vereinbarung spätestens zu Beginn des Jahres 2009 von den Mitgliedstaaten ratifiziert sein wird.

- Der am 17. Juli 2003 vom Europäischen Rat unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa wurde durch die französische Bevölkerung am 29. Mai 2005 und durch die Niederlande am 1. Juni 2005 abgelehnt. Dies löste eine lange Phase institutioneller und politischer Ungewissheit in der EU aus.
- Zwischen mehreren Mitgliedstaaten gab es Meinungsverschiedenheiten in wichtigen internationalen Fragen, insbesondere in Bezug auf den Krieg in Irak.

Zudem wirkten sich drei sehr bedeutsame Überlegungen auf die Verhandlungen aus:

- Mit der Erweiterung um die neuen Mitgliedstaaten würden das BIP der Union und ihre Einnahmen lediglich um 5 % steigen, während der Bevölkerungszuwachs bei 30 % liegen würde. Das hätte zur Folge, dass die Haushaltsausgaben der EU deutlicher steigen würden als ihre Einnahmen, insbesondere unter Berücksichtigung der von der Kommission dargelegten Tatsache, dass die Zahl der Landwirte mit der Erweiterung um vier Millionen, d. h. um 50 % steigen und dass sich die Einkommensunterschiede zwischen Reichen und Armen verdoppeln würden.
- In der letzten Phase der Verhandlungen im Oktober 2002, die den Weg zur Erweiterung ebneten, erzielte der Europäische Rat auf Betreiben Frankreichs und Deutschlands einen Kompromiss über die GAP-Ausgaben bis 2013 in einer Union mit 25 Mitgliedstaaten. Mit diesem Kompromiss war der EU-Haushalt weitgehend entschieden, noch bevor die Kommission ihre Vorschläge unterbreitete (vgl. Kapitel 5 für weitere Einzelheiten zu den Auswirkungen der Erweiterung auf den Haushalt).
- Ebenfalls bevor die Kommission ihre Vorschläge vorlegte, wurde sie von sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden und Vereinigtes Königreich) – allesamt Nettozahler in den EU-Haushalt – darüber in Kenntnis gesetzt, dass diese Länder keinen Spielraum für einen EU-Haushalt nahe der gegenwärtigen Eigenmittelobergrenze sahen. In dem „Brief der Sechs“, der am

15. Dezember 2003 an den Präsidenten der EU-Kommission ging ⁽¹⁾, wiesen diese Mitgliedstaaten darauf hin, dass die im nächsten Finanzrahmen vorgesehenen durchschnittlichen Ausgaben 1,0 % des BIP der EU nicht übersteigen sollten, wobei die Agrarausgaben die im Oktober 2002 vom Europäischen Rat festgelegte Obergrenze nicht übersteigen dürften. Aus dem Brief ging nicht hervor, ob sich die Grenze von 1,0 % auf die Mittel für Zahlungen oder die Mittel für Verpflichtungen bezog.

Unter diesen Umständen erwies sich eine Einigung als langwierig und schwierig. Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen und den neuen Eigenmittelbeschluss zogen sich fast dreieinhalb Jahre hin. Erneut stand die Frage der Nettobeiträge der Mitgliedstaaten im Vordergrund der Diskussionen.

1 Vorschläge der Kommission

1.1 Der Finanzrahmen

Die Kommission schlug vor, die Obergrenzen des Eigenmittelbeschlusses auf dem Niveau von 1999 zu lassen, d. h. bei 1,24 % des BNE (1,27 % des BSP) für Mittel für Zahlungen und bei 1,31 % des BNE (1,335 % des BSP) für Mittel für Verpflichtungen. Die gemeinsame Agrar- und Kohäsionspolitik (beide Bereiche sind von großem Interesse für die meisten der neuen Mitgliedstaaten), die Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere durch eine Förderung der Forschung) nach Maßgabe der neuen Lissabonner Agenda sowie Maßnahmen der EU als globaler Akteur würden unterhalb dieser Obergrenzen finanziert werden, wobei ein ausreichender Flexibilitätsspielraum verbliebe.

Der im Februar 2004 veröffentlichte Vorschlag der Kommission beinhaltete ehrgeizige Vorhaben, berücksichtigte aber auch die verschiedenen Einschränkungen aufgrund der gegebenen Umstände. Mit Mitteln für Zahlungen in Höhe von 1,14 % des BNE (im Jahresdurchschnitt) nahm der Vorschlag die Abneigung der Mitgliedstaaten gegen eine Aufstockung

⁽¹⁾ Vgl. Pressemitteilung IP/03/173, Erklärung von Präsident Prodi zur Initiative von sechs Mitgliedstaaten: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1731&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=de>.

des EU-Haushalts in Zeiten schleppenden Wirtschaftswachstums vorweg. Außerdem trug er den Zwängen Rechnung, die sich für die nationalen Haushalte aus den EWU-Regeln ergaben. Zudem hatte die Kommission die im Oktober 2002 vereinbarten Ausgabengrenzen für die Gemeinsame Agrarpolitik in ihren Vorschlag übernommen.

Dennoch markierte der erste Vorschlag der Kommission, wie aus Tabelle 6.1 ersichtlich ist, eine deutliche Verlagerung in der Zuordnung der Mittel zu den verschiedenen Haushaltsrubriken, insbesondere eine verstärkte „Ausrichtung auf Wachstum und Beschäftigung mit Schwerpunkt auf wissensbasierten Aktivitäten wie Forschung und Innovation“ ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Vgl. Europäische Kommission: Finanzrahmen 2007-2013: Neue Vorschläge für Wachstum und Arbeitsplätze, Brüssel, 6. April 2005 (IP/05/389).

TABELLE 6.1

**Verlagerung der Zuordnung der Mittel zwischen den
Haushaltsrubriken 2006-2013 entsprechend dem ursprünglichen
Vorschlag der Kommission von Februar 2004**

(in Mio. EUR zu konstanten Preisen 2004)

Mittel für Verpflichtungen	2006 ⁽¹⁾	2007	2013	Unterschied 2006-2013
1. Nachhaltiges Wachstum	47 582	59 675	76 785	+ 61,4 %
1a Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	8 791	12 105	25 825	+ 193,8 %
1b Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung ⁽²⁾	38 791	47 570	50 960	+ 31,4 %
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	56 015	57 180	57 805	+ 3,2 %
davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	43 735	43 500	42 293	- 3,3 %
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 381	1 630	3 620	+ 162,1 %
4. Die EU als globaler Akteur ⁽³⁾	11 232	11 400	15 740	+ 40,1 %
5. Verwaltung ⁽⁴⁾	3 436	3 675	4 500	+ 31,0 %
6. Ausgleichszahlungen	1 041			
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	120 688	133 560	158 450	+ 31,3 %
Mittel für Zahlungen insgesamt ⁽²⁾ ⁽³⁾	114 740	124 600	143 100	+ 24,7 %
% des BNE	1,09 %	1,15 %	1,15 %	
Spielraum	0,15 %	0,09 %	0,09 %	
Eigenmittelobergrenze	1,24 %	1,24 %	1,24 %	

⁽¹⁾ Die Ausgaben 2006 (Finanzielle Vorausschau 2000-2006) wurden entsprechend der vorgeschlagenen neuen Nomenklatur aufgeschlüsselt, um Vergleiche zu ermöglichen.

⁽²⁾ Beinhaltet Ausgaben für den Solidaritätsfonds (1 Mrd. EUR im Jahr 2004 zu laufenden Preisen), Stand 2006. Die entsprechenden Zahlen werden jedoch erst von 2007 an berechnet.

⁽³⁾ Die Integration des EEF in den EU-Haushalt soll im Jahr 2008 erfolgen. EEF-Verpflichtungen für 2006 und 2007 werden nur zu Vergleichszwecken angegeben. Zahlungen auf Mittelbindungen vor 2008 sind in den entsprechenden Zahlen nicht berücksichtigt.

⁽⁴⁾ Beinhaltet Verwaltungsausgaben für Gehälter, Pensionen, Europäische Schulen und Organe außer Kommission. Sonstige Verwaltungsausgaben sind in den ersten vier Ausgabenrubriken erfasst.

Quelle: Zahlen beruhen auf KOM(2004) 101 endg. vom 10.2.2004, S. 29.

Insbesondere die Ausgaben für die Unterrubrik 1a – „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ –, die Rubrik 3 – „Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht“ – sowie die Rubrik 4 – „Die EU als globaler Akteur“ – sollten deutlich erhöht werden (vgl. Tabelle 6.1).

Hingegen sollten die Ausgaben für Rubrik 2, welche die GAP-Ausgaben enthält, fast stagnieren.

Bei der Beurteilung der Kommissionsvorschläge muss berücksichtigt werden, dass sich die Zahlen auf einen Zeitraum von sieben Jahren beziehen. Im Grunde ist der Ausgabenanstieg – gemessen am Prozentsatz des BNE der EU – sehr begrenzt: von 1,09 % des BNE für die Zahlungsermächtigungen für 2006 auf 1,15 % in den folgenden Jahren, und dies trotz der Erweiterung und der Erfordernisse, die sich aus der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (z. B. der neuen Lissabonner Agenda) und aus außenpolitischen Zielsetzungen (z. B. der Europäischen Nachbarschaftspolitik) ergeben. Von Anfang an war klar, dass das Endergebnis zwischen dem Vorschlag der Kommission und der von den sechs Nettozahlerstaaten gezogenen Ausgabengrenze von 1,0 % angesiedelt sein würde.

Die bereits erzielte Einigung über die GAP (Rubrik 2), die große Bedeutung der Kohäsionspolitik für eine Reihe von Mitgliedstaaten – insbesondere der erhöhte Mittelbedarf in Zusammenhang mit der Erweiterung (Teilrubrik 1b) – und die in absoluten Zahlen relativ geringen Beträge, die für die Rubriken 1a, 3, 4 und 5 vorgesehen waren, schränkten den Spielraum in den folgenden Verhandlungen de facto ein. Wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird, musste die Kommission ihre Vorstellungen vor allem in Bezug auf die Lissabonner Agenda erheblich zurückschrauben.

Eine genauere Untersuchung der Kommissionsvorschläge zeigt, dass sie innovative, der Verwirklichung der Lissabon-Ziele dienende Elemente sowohl budgetärer als auch qualitativer Art enthielten ⁽¹⁾.

1a) Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung

Die Kommission hat sehr ehrgeizige Vorschläge für zusätzliche Anstrengungen Europas im Bereich Forschung und technologische Entwicklung gemacht, beispielsweise die Schaffung eines Europäischen Forschungsraums, der wie ein Binnenmarkt für Forschung und Technologie funktionieren soll, sowie eine deutliche Erhöhung der finanziellen Unterstützung für Forschung und Studentenmobilität.

⁽¹⁾ Alle Zitate in diesem Unterabschnitt sind dem Dokument KOM(2004) 101 endg. entnommen.

Auch hat sie zusätzliche Anstrengungen im Bereich der transeuropäischen Netze ins Auge gefasst, namentlich die Entwicklung der Infrastrukturen und die Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen von Projekten wie den Hochgeschwindigkeitsbahnen, den „Autobahnen auf dem Wasser“ oder Galileo. Die erforderlichen Gesamtinvestitionen zur Verwirklichung der 26 vorrangigen Verkehrsprojekte bezifferte die Kommission auf 220 Mrd. EUR bis zum Jahr 2020 mit einem Finanzierungshöhepunkt zwischen 2007 und 2013.

Ein weiteres innovatives Element war ein Wachstumsanpassungsfonds mit einer Ausstattung in Höhe von bis zu 1 Mrd. EUR pro Jahr (Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“). Dieser Fonds war im Hinblick auf die Wachstums- und Kohäsionsziele als Flexibilitäts-element im Haushalt gedacht, das es der EU ermöglichen würde, rasch auf eine Änderung der wirtschaftlichen Bedingungen zu reagieren.

1b) Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung

Die Kommission drängte auf eine Berücksichtigung der Lissabon-Ziele in den nationalen oder regionalen Entwicklungsplänen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik auszuhandeln sind. Die Mittel sollten gezielt für Investitionen aufgewendet werden, um den Bestand an materiellem und Humankapital zu erhöhen und zu verbessern und auf diese Art die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum optimal zu fördern. Das Augenmerk sollte also auf der Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen Aktivitätsbereichen liegen. Insbesondere mit Blick auf das zweite Ziel im Rahmen der Kohäsionspolitik, das Ziel „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, stellte die Kommission klar, dass sich „die Interventionen auf eine begrenzte Zahl politischer Prioritäten im Zusammenhang mit der Agenda von Lissabon und Göteborg konzentrieren“ müssten.

2) Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die unmittelbar vor der Vereinbarung von Oktober 2002 beschlossen wurde, sollte „den Zielen Wettbewerbsfähigkeit, Solidarität und bessere Integration des Umweltschutzes gerecht werden und damit zu einem entscheidenden Schritt in der Entwicklungsstrategie von Lissabon und Göteborg werden“ und setzte sich aus drei Schlüsselementen zusammen: erstens eine tief greifende Verein-

fachung der Marktstützungsmaßnahmen und Direktbeihilfen durch eine Entkopplung der Direktzahlungen an die Landwirte von der Produktion, zweitens eine weitere Stärkung der ländlichen Entwicklung durch Übertragung von Mitteln von der Marktstützung auf die ländliche Entwicklung sowie Reduzierung der Direktbeihilfen an größere landwirtschaftliche Betriebe (Modulation) und drittens ein Mechanismus der Finanzdisziplin, mit dem für den Zeitraum 2007-2013 eine Ausgabenobergrenze für Marktstützungsausgaben und Direktbeihilfen festgelegt würde.

Prioritäten im Bereich des Umweltschutzes waren nach Ansicht der Kommission die Umsetzung des EG-Programms zum Klimawandel, eine Reihe von spezifischen Strategien zu bestimmten Umweltprioritäten und der Aktionsplan für Umwelttechnologie (ETAP) sowie die Ausarbeitung und Umsetzung des Netzwerks Natura 2000 zum Schutz der biologischen Vielfalt.

Die anderen EU-Maßnahmen bezogen sich weniger auf die Agenda von Lissabon und Göteborg, sondern entsprachen eher spezifischen Problemen und Zielen. Generell, insbesondere aber für Rubrik 3, sah die Kommission eine in absoluten Zahlen begrenzte Finanzierung vor.

3) Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht

Die Kommission ging bei ihren Vorschlägen von der Erkenntnis aus, „dass die Herausforderungen, die sich durch Einwanderung und Asyl sowie bei der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus stellen, durch rein nationale Maßnahmen nicht mehr angemessen bewältigt werden können“. Abgesehen davon würden sich durch die Erweiterung „besondere Herausforderungen ergeben, beispielsweise was die Sicherheit an unseren Außengrenzen angeht“. Eine gemeinsame Asylpolitik und eine gemeinsame Einwanderungspolitik, ein funktionierender gemeinsamer Rechtsraum sowie die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus seien daher besonders wichtige Ziele.

4) Die EU als globaler Akteur

Die Kommission betonte, dass die Union tatsächlich ein großes, wenn auch unvollständiges Sortiment außenpolitischer Instrumente entwickelt habe und mit der Erweiterung gefordert sei, noch größere Verantwortung als regionale Führungsmacht und globaler Akteur zu übernehmen. Die

erweiterte EU werde sich bemühen, ihre weitere Nachbarschaft zu stabilisieren und deren Entwicklung durch enge Zusammenarbeit zu unterstützen. Sie werde einen „Stabilitätsring“ schaffen, d. h. einen gemeinsamen Raum, eine Gemeinschaft in „allem mit Ausnahme der Institutionen“.

Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern werde die Beseitigung der Armut stehen, und die EU könne und solle „einen bedeutenden und kohärenten Beitrag dazu leisten, dass Fortschritte auf dem Weg zu den auf der UN-Vollversammlung 2000 festgesetzten Millennium-Entwicklungszielen gelingen“.

Alles in allem war der Spielraum der Kommission bei der Festlegung der Agenda für die kommenden Haushaltsdebatten begrenzt. Sie unterbreitete noch eine Reihe von Arbeitsdokumenten, in denen sie ihre Vorschläge und deren finanzielle Auswirkungen im Einzelnen erörterte, und bereitete für die Ausgabenprogramme ein Paket von Gesetzgebungsvorschlägen vor, das über 30 Rechtsakte umfasste, die vorgelegt werden sollten, sobald ein politischer Kompromiss über den mehrjährigen Finanzrahmen erreicht war.

1.2 Das Finanzierungssystem

Gemäß dem Eigenmittelbeschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates hatte die Kommission bis zum 1. Januar 2006 eine allgemeine Prüfung des Systems der Eigenmittel vorzunehmen. Auf Ansuchen des Europäischen Parlaments hatte sie sich (in einer Erklärung, die dem Ratsprotokoll beigelegt wurde, als der Beschluss 2000/597/EG, Euratom verabschiedet wurde) verpflichtet, das Ergebnis dieser Prüfung bis zum Jahresende 2004 vorzulegen.

Als die Kommission am 10. Februar 2004 ihre erste Mitteilung über den Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2006 beschloss ⁽¹⁾, legte sie die Grundprinzipien für die Reform des Finanzierungssystems dar. Am 14. Juli 2004 unterbreitete sie eine Mitteilung, einen detaillierten Bericht ⁽²⁾, einen Vorschlag für einen neuen Eigenmittelbeschluss und eine dazugehörige Durchführungsverordnung mit einem allgemeinen

⁽¹⁾ Vgl. das bereits zitierte Dokument KOM(2004) 101 endg.

⁽²⁾ Vgl. „Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems“, KOM(2004) 505 endg., Bd. I und II, 14.7.2004.

Korrekturmechanismus ⁽¹⁾ sowie detailliertere Vorschläge zur Verteilung der Ausgaben.

Im Bericht über das Eigenmittelsystem machte sie zwei wichtige Vorschläge, die das System der Eigenmittel verwandeln konnten:

- Der bislang nur für das Vereinigte Königreich geltende Korrekturmechanismus sollte durch einen Mechanismus ersetzt werden, der auf jedes Land angewandt werden sollte, das bestimmte Kriterien erfüllt. Der neue Mechanismus sollte ab 2007 in Kraft treten, wobei dem Vereinigten Königreich ein schrittweiser Übergang ermöglicht werden sollte.
- „Für die künftige auf Steuern beruhende Eigenmitteleinnahme gebe es drei Optionen: 1. Einnahme aus dem Energieverbrauch, 2. Einnahme auf der Basis der nationalen MwSt.-Grundlagen, 3. Einnahme aus der Körperschaftsteuer“. Sie forderte den Rat auf, „zur Kenntnis zu nehmen, dass sie beabsichtigt, einen Fahrplan auszuarbeiten, der vorsieht, die derzeitige MwSt.-Einnahme auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags bis 2014 durch eine wirklich auf Steuern gestützte Eigenmitteleinnahme zu ersetzen“ ⁽²⁾.

Die Kommission hat also eine umfassende Reform des Systems zur Korrektur von Haushaltsungleichgewichten und den schrittweisen Übergang der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs zu einem generellen Korrekturmechanismus vorgeschlagen, der dieselben Regeln ohne Ausnahmen für alle Mitgliedstaaten vorsähe. Zum ersten Mal seit der Einführung des Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs im Jahr 1984 lag dem Rat damit ein konkreter Vorschlag vor, mit dem die Korrektur auf die politische Tagesordnung gesetzt wurde.

Dieser Vorschlag war aus zwei Gründen angebracht:

- Mitgliedstaaten, die in einer vergleichbaren Lage sind, müssen gleich behandelt werden. Die Kommission wies darauf hin, dass das Vereinigte Königreich von einem speziellen Ausgleichsmechanismus profi-

⁽¹⁾ Vgl. „Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit Durchführungsmaßnahmen für die Korrektur der Haushaltsungleichgewichte gemäß den Artikeln 4 und 5 des Beschlusses des Rates vom (...) über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften“, KOM(2004) 501 endg., 14.7.2004.

⁽²⁾ Vgl. KOM(2004) 505 endg., Bd. I.

tierte, der mehreren Nettozahlerstaaten mit im Großen und Ganzen ähnlichem BNE nicht zugute kam. Dies widerspreche dem vom Europäischen Rat von Fontainebleau im Jahr 1984 angenommenen Grundsatz, dass „jedem Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit Korrekturen zugestanden werden können“. Die Lösung bestehe darin, den Korrekturmechanismus entweder abzuschaffen oder einen für alle Mitgliedstaaten gültigen Mechanismus vorzuschlagen.

- Die Analyse der Entwicklung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs nach der Erweiterung zeigte, dass der Umfang der Korrektur im Laufe der Zeit derart steigen würde, dass das Vereinigte Königreich der kleinste Nettozahlerstaat werden würde und, so könne man argumentieren, keinen gerechten Anteil an den Kosten der Erweiterung tragen würde, obwohl es seinerzeit zu den entschiedenen Befürwortern dieser Erweiterung gezählt habe. Dieses letzte Argument erleichterte schließlich entscheidend die Modifikation der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs (vgl. Kapitel 12).

Darüber hinaus gelangte die Kommission in Bezug auf mögliche neue Eigenmittel zu der Erkenntnis, dass „die Einführung einer auf die Energiebesteuerung oder auf die Mehrwertsteuer gestützten Einnahme mittelfristig möglich wäre. Dagegen würde die Einführung einer auf der Körperschaftsteuer beruhenden Einnahme sehr viel mehr Zeit beanspruchen“. Sofern der politische Wille vorhanden sei, könne das Finanzierungssystem innerhalb weniger Jahre grundlegend reformiert werden.

Unter den Ratsvorsitzen Luxemburgs und des Vereinigten Königreichs (erste bzw. zweite Hälfte des Jahres 2005) trat der Vorschlag der Kommission in den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten in den Hintergrund. Die Verhandlungslinie dieser Vorsitze sah stattdessen Ad-hoc-Änderungen am gegenwärtigen Eigenmittelsystem vor, um im Rahmen einer globalen Einigung über die Ausgaben- und Einnahmenseite des Finanzrahmens für den Zeitraum nach 2006 besonderen Interessen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Nachdem beim Europäischen Rat vom 15./16. Dezember 2005 eine allgemeine politische Einigung erzielt worden war, wurde mehr als ein Jahr später, im Juni 2007 ⁽¹⁾, ein neuer Eigenmittelbeschluss verabschiedet.

⁽¹⁾ Vgl. Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates, *op. cit.*

Diese Verzögerung, die dadurch entstanden war, dass es lange dauerte, bis ein Konsens über die genauen technischen Regelungen erzielt werden konnte, war bezeichnend dafür, wie schwierig und komplex die umfassende politische Einigung war.

1.3 Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV)

Die Vorbereitung einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) zog sich zwei Jahre lang hin. Am 14. Juli 2004 legte die Kommission einen Vorschlag für die Erneuerung der IIV über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung der Haushaltsverfahren für den Zeitraum 2007-2013 vor ⁽¹⁾.

Auf diesen Vorschlag folgte am 8. Juni 2005 eine Entschließung des Europäischen Parlaments über „Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“ ⁽²⁾, sodann eine Entschließung zu der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens ⁽³⁾, die am 1. Dezember 2005 angenommen wurde.

Nachdem der Europäische Rat am 15./16. Dezember 2005 eine politische Einigung über den Finanzrahmen 2007-2013 erzielt hatte ⁽⁴⁾, nahm das Europäische Parlament eine neue Entschließung zum Standpunkt des Europäischen Rates zum Finanzrahmen und zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung 2007-2013 an ⁽⁵⁾.

Daher legte die Kommission im Februar 2006 einen geänderten Vorschlag ⁽⁶⁾ vor. Nach weiteren Verhandlungen zwischen den drei Einrichtungen wurde die Interinstitutionelle Vereinbarung am 17. Mai 2006 angenommen.

⁽¹⁾ Vgl. Arbeitsdokument der Kommission „Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“, KOM(2004) 498 endg., 14.7.2004.

⁽²⁾ Vgl. Dokument des Europäischen Parlaments P6_TA(2005)0224.

⁽³⁾ Vgl. Dokument des Europäischen Parlaments P6_TA PROV(2005)0453.

⁽⁴⁾ Vgl. Dokument 15915/05 Cadrefin 268, 19.12.2005.

⁽⁵⁾ Vgl. PE 368.274, B6-0049/2006.

⁽⁶⁾ Vgl. Arbeitsdokument der Kommission – „Geänderter Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“, KOM(2006) 36 endg., 1.2.2006, und Arbeitsdokument der Kommission – „Beitrag zu den interinstitutionellen Verhandlungen über den Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“, KOM(2006) 75 endg., 15.2.2006.

Nach den Vorschlägen der Kommission für eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung sollten die wichtigsten Bestandteile des Finanzrahmens unverändert bleiben. Die im Rahmen der Agenda 2000 gesetzten Ziele bezüglich der Haushaltsdisziplin, der geordneten Ausgabenentwicklung und der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen im Haushaltsverfahren waren erreicht worden. Der Haushalt der Europäischen Union war jedes Jahr pünktlich beschlossen worden, und die beiden Teile der Haushaltsbehörde hatten die Agenda 2000 gemeinsam angepasst, um dem zusätzlichen Mittelbedarf aufgrund der Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 Rechnung zu tragen.

Allerdings wies die Kommission nachdrücklich auf die Bedeutung der Flexibilität hin, da „die Haushaltsdisziplin mit Flexibilität innerhalb des vereinbarten Mehrjahresrahmens einhergehen muss. Wird diese Flexibilität ordnungsgemäß ausgestaltet, trägt sie zu einer effizienteren Ressourcenallokation bei und ermöglicht es gleichzeitig, auf unvorhergesehenen Bedarf oder neue Prioritätensetzungen zu reagieren. Mehrere Parameter sind für die Flexibilität des Finanzrahmens entscheidend: seine Geltungsdauer, die Zahl der Ausgabenrubriken; die bei den einzelnen Ausgabenobergrenzen verfügbaren Spielräume; der Spielraum unter der Eigenmittelobergrenze; der Anteil der EU-Ausgaben, der durch ‚Referenzbeträge‘ in den in Mitentscheidung erlassenen Rechtsvorschriften vorgegeben ist; Mehrjahresprogramme, die von vornherein mit Mitteln in bestimmter Höhe ausgestattet werden, sowie die generelle Haltung gegenüber dem Rückgriff auf das Verfahren zur Änderung der Ausgabenobergrenzen. Die Flexibilität hat sich im Laufe der Zeit in dem Maße gewandelt, wie sich die Parameter geändert haben.“ Wie im Folgenden erläutert wird, wurde die Flexibilität des Systems durch verschiedene Abänderungen, neue Instrumente sowie durch eine Verringerung der Zahl der Rubriken erhöht.

Außerdem war die Kommission der Meinung, dass, wie sich im Zuge der Anwendung der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 herausgestellt habe, die Agrarleitlinie gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 betreffend die Haushaltsdisziplin nicht aufrechterhalten werden müsse, da die Agrarausgaben bis 2013 durch Obergrenzen eingeschränkt sein würden.

2 Verhandlungsergebnisse

2.1 Geringfügiger Rückgang der Ausgaben der Gemeinschaft

Für eine Reihe von Nettozahlerstaaten hatte die Stabilisierung oder sogar Verringerung der Beiträge zum EU-Haushalt Vorrang, was z. B. aus dem „Brief der Sechs“ (vgl. oben) hervorging, in dem diese Mitgliedstaaten verlangten, dass die durchschnittlichen Ausgaben im kommenden Finanzrahmen 1,0 % des BNE der EU nicht übersteigen dürften. Aus dem Brief ging nicht deutlich hervor, ob sich der Wert von 1,0 % auf die Verpflichtungsermächtigungen oder die Zahlungsermächtigungen bezog, weshalb es einigen Verhandlungsspielraum gab. Tatsächlich bezog sich diese Ausgabenobergrenze in den Verhandlungen zunächst auf die Verpflichtungsermächtigungen, wurde im weiteren Verlauf der Gespräche jedoch auf die Zahlungsermächtigungen angewandt – und in diesem Bereich war das Ausgabenziel leichter zu erreichen. Dennoch wirkte sich die in dem Brief vorgegebene Einschränkung erheblich auf die Verhandlungen aus, zumal die neuen Mitgliedstaaten sehr bemüht waren, eine Vereinbarung zu erzielen, die ihnen Zugang zu beträchtlichen zusätzlichen Mitteln aus dem EU-Haushalt geben würde.

Tabelle 6.2 gibt Aufschluss über die Entwicklung der Verhandlungen. Den Ausgangspunkt bildete ein Vorschlag der Kommission, in dem besonderes Augenmerk auf die Ausgaben im Zusammenhang mit der Lissabonner Agenda gelegt wurde. Das Europäische Parlament schlug beschränkte Verschiebungen über die Rubriken hinweg vor, insbesondere eine Erhöhung der Ausgaben für Rubrik 3. Aus den folgenden Diskussionen im Rat ergaben sich unter den Vorsitzen Luxemburgs und des Vereinigten Königreichs deutlich niedrigere Verpflichtungsermächtigungen. Im Rahmen der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung konnte eine sehr beschränkte Korrektur nach oben vorgenommen werden.

Die Detailzahlen zu den von 2007 bis 2013 jährlich verfügbaren Verpflichtungsermächtigungen veranschaulichen einen weiteren Aspekt des mehrjährigen Finanzrahmens. Wie aus Anhang 1 der Interinstitutionellen Vereinbarung 2007-2013 hervorgeht, wird die Gesamtbergrenze für Verpflichtungsermächtigungen von 1,10 % des BNE der EU im Jahr 2007 auf 1,01 % im Jahr 2013 sinken (die Zahlungsermächtigungen werden von 1,06 % auf 0,94 % sinken). Dies beinhaltet die (steigenden) Kosten der Erweiterung unter Berücksichtigung der schrittweisen Einführung der ver-

schiedenen Maßnahmen – insbesondere in der GAP – in den neuen Mitgliedstaaten. Würde ein künftiger Finanzrahmen (über 2013 hinaus) auf dem Niveau des Jahres 2013, d. h. bei 1,01 % des BNE der EU bei den Verpflichtungsermächtigungen fixiert, so würden die globalen mehrjährigen Mittelbindungen im Vergleich zu dem für den Zeitraum 2007-2013 vorgesehenen durchschnittlichen Niveau von 1,05 % des BNE der EU sinken.

TABELLE 6.2

Mittel für Verpflichtungen für den Zeitraum 2007-2013 –
vom Vorschlag der Kommission zur Einigung

(in Mio. EUR, zu konstanten Preisen 2004)

	Vorschlag der Kommission (14.7.2004)	Ent- schlie- ßung des EP (8.6.2005)	Europäischer Rat (15./16.12.2006)	Endg. Ver- einbarung (17.5.2006)	Änderung gegen- über Vorschlag der Kommission	
1. Nachhaltiges Wachstum	457 995	446 930	379 739	382 139	-75 856	-17 %
1a) Wettbewerbsfähigkeit	121 687	110 600	72 120	74 098	-47 589	-39 %
1b) Kohäsion	336 308	336 330	307 619	308 041	-28 267	-8 %
2. Natürliche Ressourcen	400 294	392 306	371 244	371 344	-28 950	-7 %
davon: GAP	301 074	293 105	293 105	293 105	-7 969	-3 %
3. Bürger, Freiheit, Sicherheit und Recht	14 724	16 053	10 270	10 770	-3 954	-27 %
3a) Freiheit, Sicherheit und Recht	9 210	9 321	6 630	6 630	-2 580	-28 %
3b) Unionsbürgerschaft	5 514	6 732	3 640	4 140	-1 374	-25 %
4. Die EU als globaler Akteur	61 223	62 436	48 463	49 463	-11 760	-19 %
5. Verwaltung	57 670	54 765	50 300	49 800	-7 870	-14 %
6. Ausgleichszahlungen (BG & RO)	800	800	800	800	—	—
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	992 706	973 290	860 816	864 316	-128 390	-13 %
% des BNE von EU-27	1,20 %	1,18 %	1,05 %	1,05 %		

Hinweis: Die ursprünglichen Zahlen wurden angepasst, um Vergleiche mit dem Endergebnis zu ermöglichen. In Rubrik 4 sind weder der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) noch die Reserve für Soforthilfen berücksichtigt. Die Nichtberücksichtigung von 500 Mio. EUR an Ruhegehältern unter Rubrik 5 und der Reserve für Soforthilfen (1,547 Mrd. EUR) in der endgültigen Vereinbarung ermöglichte es, die vom Europäischen Parlament erreichte tatsächliche Erhöhung der Mittel um 4 Mrd. EUR im Finanzrahmen als Erhöhung von lediglich 2 Mrd. EUR auszuweisen. Die ursprünglichen Dokumente, auf die in diesem Kapitel Bezug genommen wird, enthalten nicht angepasste Zahlen.

2.2 Begrenzte Verschiebung in der Haushaltsstruktur

Mit Blick auf die strikte Haushaltsdisziplin, die eine Senkung des prozentualen Anteils der Mittel für Verpflichtungen am BNE im Zeitraum 2007-2013 erfordert, und unter Berücksichtigung der vor Beginn der Verhandlungen über den Finanzrahmen erreichten Einigung über die Agrarpolitik entfielen die relativen Korrekturen, die im Laufe der Verhandlungen vorgenommen wurden, im Wesentlichen auf die Rubriken 1a und 3. Die Vereinbarung im Dezember 2005 beinhaltete eine Kürzung der Mittel für diese Rubriken um 39 % bzw. 27 % gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission.

Obwohl der Rat und die Mitgliedstaaten die Einschätzung teilten, dass eine ehrgeizige Lissabon- und Göteborg-Agenda unverzichtbar war, was bedeutete, dass die Anstrengungen in Bereichen wie Forschung und Umwelt erhöht werden mussten, war es schwierig, entsprechende Vorkehrungen im Haushalt zu treffen. Für viele Mitgliedstaaten hatten die Kohäsionspolitik, die Landwirtschaft und spezifische Ausgleichszahlungen für ihre Beiträge Vorrang.

2.3 Begrenzte Änderung des Eigenmittelsystems

In der am 15./16. Dezember 2005 erzielten Einigung fällte der Europäische Rat die folgenden Schlüsselentscheidungen in Bezug auf das künftige Eigenmittelsystem:

- Die im Eigenmittelbeschluss festgelegten Obergrenzen sollten auf dem gegenwärtigen Niveau von 1,24 % des BNE der EU für die Mittel für Zahlungen und von 1,31 % des BNE der EU für die Mittel für Verpflichtungen aufrechterhalten bleiben.
- Die Unterscheidung zwischen Agrarabschöpfungen und Zöllen sollte abgeschafft werden.
- Der einheitliche Mehrwertsteuer-Abrufsatz (MwSt.-Abrufsatz) sollte „der Transparenz und Einfachheit halber“ auf 0,30 % festgesetzt werden, wobei insbesondere der komplexe Mechanismus des „eingefrorenen Satzes“ abgeschafft werden sollte (vgl. Kapitel 12).

- Nur für den Zeitraum 2007-2013 sollte der MwSt.-Abrufsatz für Österreich mit 0,225 %, für Deutschland mit 0,15 % und für die Niederlande und Schweden mit 0,10 % festgelegt werden.
- Nur für den Zeitraum 2007-2013 sollten die Niederlande in den Genuss einer Bruttoreduktion ihres jährlichen BNE-Beitrags um 605 Mio. EUR und Schweden in den Genuss einer Reduktion um 150 Mio. EUR kommen (zu Preisen für das Jahr 2004).
- Der Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs sollte aufrechterhalten bleiben, wobei Deutschland, Österreich, Schweden und die Niederlande geringere Beiträge zur Finanzierung der Korrektur leisten sollten. Nach einer Anpassungsphase von 2009 bis 2011 sollte sich das Vereinigte Königreich jedoch voll an den Kosten der Erweiterung beteiligen; ausgenommen von dieser Regelung waren die direkten Zahlungen für die Landwirtschaft und die marktbezogenen Ausgaben sowie jener Teil der Ausgaben zur Förderung der ländlichen Entwicklung, der seinen Ursprung im Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie hat. Die entsprechende Verringerung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs sollte im Zeitraum 2007-2013 einen Wert von 10,5 Mrd. EUR (zu konstanten Preisen für das Jahr 2004) nicht übersteigen.

Der Europäische Rat vom 15. und 16. Dezember 2005 beschloss, dass diese Änderungen am 1. Januar 2007 wirksam werden sollten. In der Praxis würden die Änderungen nach der Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses 2007/436/EG, Euratom ⁽¹⁾ rückwirkend in Kraft treten, wobei der Rat davon ausging, dass dieser Prozess spätestens Anfang 2009 ⁽²⁾ abgeschlossen sein würde.

Alles in allem ist das Eigenmittelsystem weitgehend unverändert geblieben; infolge der Änderungen ist es aber auch, wenn man vom MwSt.-Abrufsatz absieht, komplexer und noch schwerer durchschaubar als zuvor geworden.

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 11 dieses Beschlusses (gemäß Artikel 269 des Vertrags) teilen die Mitgliedstaaten „dem Generalsekretär des Rates unverzüglich den Abschluss der Verfahren mit, die nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Annahme dieses Beschlusses erforderlich sind. Dieser Beschluss tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Monat des Eingangs der letzten Mitteilung ... folgt. Er ist mit Wirkung vom 1. Januar 2007 wirksam.“

⁽²⁾ Vgl. Punkt 78 des Ratsdokuments Nr. 15915/05, *op. cit.*

2.4 Eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung

Die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 17. Mai 2006 beruht weitgehend auf der Vereinbarung über den vorhergehenden mehrjährigen Finanzrahmen. Dies gilt insbesondere für die Strukturierung in Rubriken und für die Verwendung von Obergrenzen.

Dennoch wurden einige nützliche Änderungen vorgenommen, die das System einfacher und flexibler gemacht haben.

a) Vereinfachung, Konsolidierung

- Die Vereinbarung beinhaltet die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 7. November 2002 über die Schaffung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF), die während der Geltungsdauer des Finanzrahmens 2000-2006 als gesonderte ergänzende interinstitutionelle Vereinbarung geschlossen wurde. Die Regeln für die Inanspruchnahme des EUSF wurden beibehalten. Wird der Solidaritätsfonds in Anspruch genommen, so werden die entsprechenden Ausgaben „unter Überschreitung der Obergrenzen der einschlägigen Rubriken des Finanzrahmens in den Haushaltsplan eingesetzt“.
- Die Methode zur technischen Anpassung wurde dahin gehend vereinfacht, dass die im Voraus festgelegte, für die Strukturfonds und die Landwirtschaft zugrunde gelegte jährliche Inflationsrate von 2 % auch auf die übrigen Ausgabenbereiche angewandt wird. Dem mehrjährigen Finanzrahmen in der Interinstitutionellen Vereinbarung liegen konstante Preise für das Jahr 2004 zugrunde. Mit Blick auf die feststehende jährliche Inflationsrate wurden die Obergrenzen jedoch für den gesamten Zeitraum bereits zu laufenden Preisen berechnet.
- Die Ausstattung des Garantiefonds für Darlehen an Drittländer wird gekürzt, sodass für diesen Fonds eine „Reserve“ nicht mehr notwendig ist. Die in den Haushaltsplan einzusetzenden (geringeren) Ausgaben werden bei den außenpolitischen Instrumenten der Union ausgewiesen.

b) Flexibilität: Bilanz der Agenda 2000

Der Europäische Rat erzielte auf seiner Tagung vom 15./16. Dezember 2005 eine politische Einigung, die deutlich niedrigere Ausgabenobergrenzen als von der Kommission vorgeschlagen vorsah. Doch niedrigere

Ausgabenobergrenzen schränken die Flexibilität des Finanzrahmens und möglicherweise die Fähigkeit der Union ein, auf Herausforderungen zu reagieren und Ressourcen effizient zuzuweisen.

Um ein Gleichgewicht zwischen Haushaltsdisziplin und effizienter Ressourcenallokation herzustellen, wurden neue Flexibilitätsinstrumente eingeführt, um die Zuweisung und Umschichtung der Finanzierungsmittel innerhalb der Obergrenzen zu erleichtern:

- Ein neuer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung soll Arbeitnehmer, die infolge der Entwicklungen des Welthandels vom Strukturwandel betroffen sind, bei ihren Bemühungen um Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen. Der Fonds darf einen jährlichen Höchstbetrag von 500 Mio. EUR (zu laufenden Preisen) nicht übersteigen.
- Die Haushaltsbehörde hat die Möglichkeit, im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens auf Vorschlag der Kommission um bis zu 5 % von den sogenannten „Referenzbeträgen“ für die im Mitentscheidungsverfahren genehmigten Mehrjahresprogramme (ausgenommen Kohäsionsprogramme) abzuweichen.

Einige andere Instrumente können nach Maßgabe der Interinstitutionellen Vereinbarung mit einer gewissen Überschreitung der Ausgabenobergrenzen in Anspruch genommen werden. Zu diesen Instrumenten zählen:

- der Europäische Solidaritätsfonds, für den die Mittelausstattung (1 Mrd. EUR zu laufenden Preisen) und das Verfahren für seine Inanspruchnahme beibehalten wurden;
- das Flexibilitätsinstrument mit einer jährlichen Obergrenze von 200 Mio. EUR, das nunmehr auch zur Deckung eines mehrjährigen Finanzbedarfs herangezogen werden kann. Das Verfahren für seine Inanspruchnahme wurde beibehalten;
- die Reserve für Soforthilfen in Höhe von 221 Mio. EUR zu konstanten Preisen, die aus dem mehrjährigen Finanzrahmen herausgenommen wurde. Die Reserve ermöglicht die Reaktion auf Notsituationen in Drittländern. Sowohl die Mittelausstattung als auch das Verfahren für die Inanspruchnahme sind unverändert geblieben.

3 Die ersten Jahre des neuen Finanzrahmens: die Haushaltsberatungen für die Haushaltsjahre 2007 und 2008

Am 3. Mai 2006 legte die Kommission den ersten Vorentwurf des Haushaltsplans im Rahmen des neuen mehrjährigen Finanzrahmens vor. Darin waren bereits die vereinbarten Anhebungen der Obergrenzen berücksichtigt, die noch in der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) – sie wurde am 17. Mai unterzeichnet – förmlich festzulegen waren.

Wie in den letzten Jahren des Finanzrahmens 2000-2006 war eine der Schlüsselfragen in den Verhandlungen die Höhe der Zahlungsermächtigungen, wobei der Rat versuchte, den von der Kommission vorgelegten Vorentwurf zu kürzen, während das Parlament bemüht war, den Haushalt aufzustocken. Weitere wichtige Streitpunkte waren ein Vorschlag des Parlaments, die Mittel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) unter den in der Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegten Wert zu drücken, sowie Vorstöße des Rates zur Verringerung der Mittelausstattung für das Personal der Kommission.

Im Konzertierungsverfahren im November konnte keine endgültige Einigung über den Haushalt 2007 erzielt werden. Doch eine Woche später gelang es in einem Trilog, die Verhandlungen im Rahmen des neu vereinbarten Finanzrahmens erfolgreich abzuschließen; zum ersten Mal seit dem Jahr 2000 musste nicht auf das Flexibilitätsinstrument zurückgegriffen werden. Die Höhe der GASP-Haushaltsmittel wurde wieder auf das im Vorentwurf des Haushaltsplans vorgesehene Niveau angehoben, und auf eine personelle Einschränkung der Kommission wurde verzichtet.

Parallel zu den Verhandlungen über den Haushalt wurde über die Überarbeitung der Haushaltsordnung diskutiert. Diese Beratungen wurden in der Konzertierung im November erfolgreich abgeschlossen.

Im Haushaltsverfahren 2008 kam erneut die Frage des Spielraums bei der Rubrik 4 zur Sprache, die schon die Verfahren in den Jahren 2000-2006 beherrscht hatte. So wie in den Verfahren der Jahre 2000 und 2001 lösten die Entwicklungen im Kosovo die Debatte über die Notwendigkeit des Flexibilitätsinstruments aus.

Im Vorentwurf des Haushaltsplans war anfangs ein Betrag von 200,25 Mio. EUR für GASP-Aktionen angesetzt worden. Im Laufe des Verfahrens schlug der Rat vor, diesen Betrag auf 285,25 Mio. EUR heraufzusetzen, um den erhöhten Finanzbedarf für die Maßnahmen im Kosovo zu decken. Doch diese Aufstockung, zu der die vom Parlament gewünschte Erhöhung bei anderen Maßnahmen im Außenbereich hinzukam, war nicht zu bewerkstelligen, ohne die für Rubrik 4 festgelegte Obergrenze zu sprengen. In der Konzertierungssitzung am 23. November wurde ein Kompromiss gefunden, der die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments für 70 Mio. EUR in der Rubrik 4 vorsah.

Anfang 2007 scheiterten die mit einem privaten Konsortium geführten Verhandlungen über die Finanzierung des Programms „Galileo“ (Europäisches Satellitennavigationssystem) im Rahmen einer Partnerschaft zwischen öffentlicher und privater Hand. Dies hatte zur Folge, dass ein zusätzlicher Bedarf an EU-Finanzierung von 2,4 Mrd. EUR entstand. Da in der Teilrubrik 1a nur sehr begrenzte Möglichkeiten zur Mittelum-schichtung bestanden, schlug die Kommission am 19. September 2007 vor, den Finanzrahmen nach Maßgabe der Punkte 21 bis 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung ⁽¹⁾ zu überarbeiten. Auf diese Art und Weise sollte auch ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 309 Mio. EUR für das Europäische Technologieinstitut (ETI) gedeckt werden, dessen Einrichtung von der Kommission im Rahmen der Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie vorgeschlagen worden war ⁽²⁾.

Ausgehend vom Vorschlag der Kommission einigten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in der Konzertierungssitzung vom 23. November 2007 darauf, diese Finanzierung u. a. durch eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013 zu ermöglichen und die Obergrenzen für Verpflichtungsermächtigungen in Teilrubrik 1a für die Jahre 2008 bis 2013 um einen Betrag von 1,6 Mrd. EUR zu laufenden Preisen anzuheben. Diese Erhöhung wurde durch eine entsprechende Senkung der Obergrenze für Verpflichtungsermächtigungen in Rubrik 2

⁽¹⁾ Vgl. Mitteilung der Kommission über die Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens (2007-2013), 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 in Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen, KOM(2007) 549 endg./2.

⁽²⁾ Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Technologieinstituts, KOM(2006) 604 endg./2.

für das Jahr 2007 ausgeglichen. Letzteres wurde ermöglicht durch günstige Marktgegebenheiten in der Landwirtschaft und eine Übertragung zweckgebundener Einnahmen von 2007 auf 2008, die den verfügbaren Spielraum in Rubrik 2 im Jahr 2007 erhöhte. Die aus der Rubrik 2 zu finanzierenden Programme und Zahlungen blieben damit von der Änderung des Finanzrahmens unberührt.

Die drei Organe einigten sich auch auf eine Anpassung der jährlichen Obergrenzen für Zahlungsermächtigungen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen zu gewährleisten. Die globale Höhe der Obergrenzen für Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen zu laufenden Preisen blieb gegenüber dem ursprünglichen Finanzrahmen 2007-2013 unverändert.

Der verbleibende Finanzbedarf für Galileo und das ETI wurde aus verschiedenen Quellen gedeckt: 400 Mio. EUR wurden innerhalb des Bereichs Verkehrs des Siebten Rahmenprogramms umgewidmet. 200 Mio. EUR wurden aus anderen Programmen in der Teilrubrik 1a umgeschichtet, und das Flexibilitätsinstrument wurde in Höhe von 200 Mio. EUR in Anspruch genommen. Der verbleibende Betrag (309 Mio. EUR) sollte aus dem Spielraum gedeckt werden, der bis zur Obergrenze für Teilrubrik 1a für die Jahre 2008 bis 2013 zur Verfügung steht ⁽¹⁾⁽²⁾.

4 Die Überprüfung des EU-Haushalts von 2008-2009

Der Europäische Rat vom Dezember 2005 vereinbarte im Rahmen des globalen Verhandlungspakets für den Zeitraum 2007-2013, dass eine Neubewertung der Ausgaben und Einnahmen der EU stattfinden sollte, und forderte die Kommission auf, „eine vollständige, weitreichende Überprüfung vorzunehmen, die sämtliche Aspekte der EU-Ausgaben einschließlich der GAP und der Eigenmittel einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich abdeckt, und darüber 2008/2009 Bericht zu erstatten. Auf der Grundlage dieser Überprüfung kann der Europäische Rat dann zu allen Punkten, die darin

⁽¹⁾ Die geänderten Obergrenzen für den mehrjährigen Finanzrahmen sind in Kapitel 13 zu finden.

⁽²⁾ Der Finanzrahmen wurde 2008 erneut geändert, auf der Grundlage von Punkt 48 der Interinstitutionellen Vereinbarung (siehe Kapitel 9 Abschnitt 2.3).

behandelt wurden, entsprechende Beschlüsse fassen. Die Überprüfung wird auch bei der Vorbereitung der nächsten Finanziellen Vorausschau berücksichtigt.“⁽¹⁾

Die Interinstitutionelle Vereinbarung von Mai 2006 sieht vor, dass das Europäische Parlament in diese Überprüfung einzubeziehen ist: „In der Phase, in der die von der Kommission vorgelegten Überprüfungsergebnisse geprüft werden, wird dafür Sorge getragen, dass im Rahmen des regulären politischen Dialogs zwischen den Organen angemessene Beratungen mit dem Europäischen Parlament stattfinden und die Positionen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden.“

Schließlich ist in Artikel 9 des neuen Eigenmittelbeschlusses vom 7. Juni 2007 festgeschrieben, dass die Kommission im Rahmen der Überprüfung des Haushalts eine generelle Überprüfung des Eigenmittelsystems vornehmen muss.

Der Fahrplan für die Überprüfung ist in einem Informationsvermerk des Kommissionspräsidenten festgehalten⁽²⁾. Die Überprüfung begann im September 2007 mit einer umfassenden Konsultation⁽³⁾.

In diesem Informationsvermerk wurde klargestellt, dass „die Überprüfung nicht als Vorbereitung eines neuen mehrjährigen Finanzrahmens angesehen werden sollte und diesem nicht vorgreifen soll. Die Aufgabe, den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vorzuschlagen, wird der nächsten Kommission obliegen, die bei ihrer Arbeit auf die Überprüfung zurückgreifen kann.“

Anders als frühere Diskussionen über die Zukunft des Haushalts soll diese Überprüfung nicht Grundlage für kurzfristige Verhandlungen sein, sondern vielmehr einen zukunftsbezogenen Ansatz für langfristige Initiativen bieten.

In diesem Kontext stellte das Europäische Parlament parallel zur Arbeit der Kommission eigene Überlegungen zum künftigen Finanzierungssystem

⁽¹⁾ Vgl. Absätze 79 und 80 des Ratsdokuments 15915/05 Cadrefin 268, *op. cit.*

⁽²⁾ Vgl. Informationsvermerk des Präsidenten der Kommission, „The review of the internal market, the social stocktaking and the budgetary review“, SEC(2007) 42/2, 15.1.2007.

⁽³⁾ Vgl. Mitteilung der Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern – Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts 2008/2009“, SEK(2007) 1188 endg. 12.9.2007.

der Union an. So weist es in einer Entschließung vom 29. März 2007 ⁽¹⁾ darauf hin, dass es „von wesentlicher Bedeutung sein wird, ein neues Eigenmittelsystem auf der Grundlage eines Anteils einer in den Mitgliedstaaten bereits vorhandenen Steuer einzuführen, wobei der Gedanke der wäre, dass diese Steuer ganz oder teilweise als echte Eigenmittel unmittelbar in den EU-Haushalt fließen würde, wodurch eine direkte Beziehung zwischen der Europäischen Union und den europäischen Steuerzahlern hergestellt würde“.

Das Parlament bekräftigte auch seinen Wunsch, die Optionen für die künftige Finanzierung des EU-Haushalts in enger Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Parlamenten weiter zu prüfen, bevor es endgültig Stellung beziehen werde. Gleichzeitig äußerte es die Absicht, „seinen endgültigen Standpunkt zu einem neuen Eigenmittelsystem für die Europäische Union so rechtzeitig zu diskutieren und anzunehmen, dass er bei den Beratungen über eine umfassende Überarbeitung der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union, wie in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 vereinbart, berücksichtigt werden kann“

⁽¹⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union [2006/2205(INI)], P6_TA-(2007)0098.

Teil 2

BESONDERE MERKMALE DER GEGENWÄRTIGEN FINANZVERFASSUNG

Kapitel 7 – Die Rechtsvorschriften

Kapitel 8 – Die Finanzautonomie der Europäischen Union:
das System der Eigenmittel

Kapitel 9 – Der gemeinschaftliche Finanzrahmen

Kapitel 7

Die Rechtsvorschriften

Die wesentlichen Rechtsvorschriften für das Finanzsystem der Europäischen Union sind:

- die Finanzvorschriften der Verträge ⁽¹⁾,
- das abgeleitete Recht,
- die Interinstitutionellen Vereinbarungen.

Letztere gehören aufgrund ihres Vertragscharakters zu den Besonderheiten des Haushaltsrechts.

1 Die Finanzvorschriften der Verträge

Die für die Gemeinschaftsfinanzen maßgeblichen Vorschriften sind im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) niedergelegt. Auch der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) enthält einige Haushaltsvorschriften. Der EG-Vertrag wurde durch den Vertrag von Maastricht geändert, der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist. Schließlich wurden mit dem Vertrag von Nizza, der seit dem 1. Januar 2003 gilt, sowohl der EG-Vertrag als auch der EU-Vertrag geändert. Der Lissabonner Vertrag wird weiter unten in Abschnitt 4 behandelt.

⁽¹⁾ Siehe Anhang 1.

In ihrer Stellungnahme vom 21. Oktober 1990 zum Entwurf einer Änderung des damaligen Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (nunmehr Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) hatte die Kommission empfohlen, im Zuge dieser Änderung auch Überlegungen zur Finanzverfassung der Gemeinschaft anzustellen. In ihren Beiträgen zur Regierungskonferenz hatte sie wesentliche Änderungen der Finanzvorschriften des Vertrags vorgeschlagen. So empfahl sie, einige Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1988 in den Vertrag aufzunehmen und auf eine ausgewogenere Gestaltung der Beziehungen zwischen den am Haushaltsverfahren beteiligten Organen hinzuwirken ⁽¹⁾.

Finanzielle Fragen wurden jedoch auf der Regierungskonferenz nicht eingehend erörtert; weder der Vertrag von Maastricht noch der Vertrag von Amsterdam beinhalten grundlegende Änderungen. Mit Ausnahme einiger Änderungen von Artikel 279 EG-Vertrag sind die Finanzvorschriften im Vertrag von Nizza unverändert beibehalten worden.

1.1 Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Maßgeblich ist hier Titel II (Artikel 268 bis 280) von Teil 5 betreffend die Organe der Gemeinschaft, der fünf zentrale Aspekte regelt:

1) Die Haushaltsgrundsätze

- In Artikel 268 sind die Haushaltsgrundsätze Einheit, Universalität und Haushaltsausgleich verankert. Außerdem regelt der Artikel in großen Zügen die Modalitäten der Anlastung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Diese Modalitäten sind im EU-Vertrag eingehender geregelt.
- Artikel 270 führt den Begriff der Haushaltsdisziplin ein.
- Artikel 271 schreibt die Grundsätze der Jährlichkeit und der Spezialität fest.

⁽¹⁾ Regierungskonferenzen: Stellungnahmen der Kommission: Bulletin der EG, Beilage 2/91.

- Artikel 277 bestimmt, dass der Haushalt in einer Rechnungseinheit aufgestellt werden muss.

2) Finanzierung des Haushalts

- Artikel 269 schreibt den Grundsatz der Haushaltsfinanzierung aus Eigenmitteln fest und präzisiert das Beschlussfassungsverfahren zur Umsetzung dieses Grundsatzes.

3) Haushaltsverfahren

- Artikel 272 legt Zeitplan und Durchführung des Haushaltsverfahrens fest und regelt die Befugnisse der beiden Teile der Haushaltsbehörde (Rat und Parlament) sowie der Kommission.
- Artikel 273 sieht das Verfahren zur Fortsetzung der Finanztätigkeiten der Gemeinschaft im Fall einer nicht fristgerechten Feststellung des Haushaltsplans vor.

4) Haushaltsvollzug und Haushaltskontrolle

- Artikel 274 weist der Kommission die zentrale Befugnis zur eigenverantwortlichen Ausführung des Haushalts zu. Er schreibt die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Kommission beim Haushaltsvollzug fest.
- Artikel 275 regelt die Verfahren, nach denen die Kommission beim Rat und beim Europäischen Parlament die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahrs vorlegt.
- Artikel 276 legt das Verfahren für die Entlastung der Kommission fest, die auf Empfehlung des Rates vom Europäischen Parlament erteilt wird.
- Artikel 278 präzisiert die Bedingungen, unter denen die Kommission ihre Währungsguthaben zwischen Mitgliedstaaten transferieren kann.

5) Ergänzende Vorschriften

- Artikel 279 regelt die Verfahren, nach denen der Rat ergänzende Vorschriften zur Durchführung des Vertrags im Haushaltsbereich (Haushaltsordnung, Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel, Vorschriften über die Verantwortung der Finanzkontrolleure, der anweisungsbefugten Personen und der Rechnungsführer) festlegt.
- Artikel 280 schließlich bestimmt die Rolle der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sowie das Verfahren zur Annahme der erforderlichen Maßnahmen durch den Rat.

1.2 Der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag)

1) Die besonderen Bestimmungen der zweiten und dritten Säule

Artikel 28 und 41 EU-Vertrag regeln die Finanzierung von Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

Dabei wird unterschieden zwischen Verwaltungsausgaben, die aus der Durchführung dieser Maßnahmen entstehen, und den damit zusammenhängenden operativen Ausgaben. Erstere werden dem Gemeinschaftshaushalt automatisch angelastet, und auch Letztere gehen zulasten des Gemeinschaftshaushalts, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt. Gehen die operativen Ausgaben nicht zulasten des EG-Haushalts, werden sie normalerweise nach dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel von den Mitgliedstaaten finanziert, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt.

Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik schließt Artikel 28 außerdem die Finanzierung von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen aus dem EU-Haushalt aus. Derartige Ausgaben gehen also stets zulasten der Mitgliedstaaten, die sich an solchen Maßnahmen beteiligen.

Das im EG-Vertrag vorgesehene Haushaltsverfahren findet auf die Ausgaben Anwendung, die zulasten des Haushalts der Europäischen

Gemeinschaften gehen. Das bedeutet insbesondere, dass bei diesen als nichtobligatorisch eingestuften Ausgaben das Europäische Parlament das letzte Wort hat. Diese Situation ist insofern konfliktträchtig, als das Parlament bestimmt, ob von den Mitgliedstaaten beschlossene und durchgeführte Maßnahmen finanziert werden. Parlament, Rat und Kommission haben daher am 17. Juli 1997 eine Vereinbarung getroffen, wonach zwischen beiden Teilen der Haushaltsbehörde ein Konzertierungsverfahren in Bezug auf die betreffenden Ausgaben eingeführt und das Parlament regelmäßig über die jeweiligen Maßnahmen und ihre finanziellen Auswirkungen unterrichtet wird. Diese Bestimmungen sind in die Interinstitutionellen Vereinbarungen vom 6. Mai 1999 und vom 17. Mai 2006 übernommen worden.

2) Verstärkte Zusammenarbeit

Der Vertrag von Amsterdam sieht vor, dass die Mitgliedstaaten, die untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit begründen wollen, unter bestimmten Voraussetzungen die im EU-Vertrag und im EG-Vertrag vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen können (vgl. Artikel 44 EU-Vertrag).

Artikel 44 EU-Vertrag bestimmt, dass die sich aus der Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit ergebenden Ausgaben mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Organe von den beteiligten Mitgliedstaaten finanziert werden, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt.

3) Nichtbeteiligung

Protokolle im Anhang zu den Verträgen sehen vor, dass sich Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich nicht an den Maßnahmen beteiligen, die nach Titel IV EG-Vertrag „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ vorgeschlagen werden. Außerdem beteiligt sich Dänemark nicht an Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die verteidigungspolitische Bezüge aufweisen.

Diese Länder haben daher außer den Verwaltungskosten, die sich für die Organe ergeben, keine finanziellen Folgen dieser Maßnahmen zu tragen.

2 Abgeleitetes Recht

2.1 Der Eigenmittelbeschluss und andere relevante Rechtsakte

1) *Der Eigenmittelbeschluss*

Dieser Beschluss ist aufgrund des besonderen Verfahrens zu seiner Annahme de facto Bestimmungen des Primärrechts gleichzustellen.

Während das Europäische Parlament bei der Annahme dieses Beschlusses lediglich eine beratende Rolle spielt, haben die Mitgliedstaaten hier eine nahezu dominierende Stellung: Der Rat muss in diesem Fall einstimmig beschließen, d. h., jeder Mitgliedstaat hat ein Vetorecht; zudem muss der Beschluss wie die Verträge von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden.

Der erste Beschluss dieser Art erging 1970, der jüngste Beschluss wurde am 7. Juni 2007 in Form des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom⁽¹⁾ vom Rat angenommen.

2) *Sonstige Rechtsakte zur Durchführung des Systems der Eigenmittel*

Die wesentlichen Rechtsakte sind:

Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften⁽²⁾. Mit dieser Verordnung wurden die einzelnen Änderungen der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989 konsolidiert⁽³⁾.

Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel⁽⁴⁾,

⁽¹⁾ ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17.

⁽²⁾ ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 155 vom 7.6.1989, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. L 155 vom 7.6.1989, S. 9.

Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates vom 13. Februar 1989 zur Harmonisierung der Erfassung des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen ⁽¹⁾ und

Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates vom 15. Juli 2003 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen („BNE-Verordnung“).

2.2 Haushaltsordnung

Die Haushaltsordnung wurde gemäß Artikel 279 EG-Vertrag vom Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Stellungnahme des Rechnungshofs festgelegt.

Sie wurde am 21. Dezember 1977 angenommen ⁽²⁾ und in der Folge sehr häufig geändert. In erster Linie enthält sie Bestimmungen für den Gesamthaushaltsplan, indem u. a. die Grundsätze festgelegt und die Aufstellung, Gliederung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungsprüfung geregelt sind. Die Aspekte Ausführung und Kontrolle werden hier anders als im Vertrag ausführlich behandelt.

Um insbesondere dem Gebot der legislativen und administrativen Vereinfachung sowie einer noch rigoroseren Bewirtschaftung der gemeinschaftlichen Haushaltsmittel nachzukommen, wurde die Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 aus Gründen der Klarheit durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 neu gefasst ⁽³⁾.

Durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 ⁽⁴⁾ wurde sie erneut geändert. Doch ihre wesentlichen Bestandteile blieben erhalten und wurden gestärkt. Vor allem sollte die Transparenz dahin gehend verbessert werden, dass Informationen über alle Kategorien von Empfängern und alle Arten von aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten Ausgaben ungeachtet der am Haushaltsvollzug beteiligten Stelle oder Behörde bereitgestellt werden, wodurch eine

⁽¹⁾ ABl. L 49 vom 21.2.1989, S. 26.

⁽²⁾ ABl. L 356 vom 31.12.77, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. L 390 vom 30.12.2006, S. 1.

dezentrale und geteilte Verwaltung des Haushalts mit Drittländern und internationalen Organisationen vorgesehen ist.

2.3 Verordnung zur Haushaltsdisziplin

Erst kürzlich hat der Rat mit seiner Verordnung (EG) Nr. 1248/2007 vom 22. Oktober 2007 ⁽¹⁾ die am 26. September 2000 angenommene Fassung dieses Rechtsakts ⁽²⁾ aufgehoben.

Der erste einschlägige Beschluss wurde 1988 im Rahmen der Reform der Gemeinschaftsfinanzen erlassen ⁽³⁾.

Hauptgegenstand der Verordnung war die Haushaltsdisziplin im Agrarbereich.

In der Verordnung wurde die Berechnungsmethode für die Agrarleitlinie festgelegt, die eine Obergrenze darstellte für den Anstieg sämtlicher Agrarausgaben in Zusammenhang mit dem EAGFL-Garantie, dem Beitrittsvorbereitungsinstrument und dem beitriffsbedingten Finanzrahmen für die Landwirtschaft. Die im Finanzrahmen 2007-2013 in Anhang I der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 festgesetzten Obergrenzen bedeuten aber, dass jetzt keine Notwendigkeit für die Aufrechterhaltung dieser Agrarleitlinie mehr besteht.

Die restlichen Bestimmungen betreffend die Haushaltsdisziplin für die Landwirtschaft in der Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 wurden durch die Artikel 18 bis 20 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik ersetzt ⁽⁴⁾.

Um sicherzustellen, dass die finanzielle Obergrenze nicht überschritten wird, legt die neue Verordnung fest, dass die Kommission zur monatlichen Überwachung der Ausgaben des EAGFL ein Frühwarnsystem anwendet.

⁽¹⁾ ABl. L 282 vom 26.10.2007, S. 3.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 2040/2000, ABl. L 244 vom 29.9.2000, S. 27.

⁽³⁾ Vgl. vorstehend Kapitel 3.

⁽⁴⁾ ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1.

Vor Beginn eines jeden Haushaltsjahrs legt die Kommission zu diesem Zweck monatliche Ausgabenprofile fest, die nach Möglichkeit auf den durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der drei Vorjahre beruhen.

Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat einen monatlichen Bericht, in dem sie die Entwicklung der tatsächlichen Ausgaben bezogen auf die Profile prüft und eine Bewertung der voraussichtlichen Ausführung im laufenden Haushaltsjahr vornimmt.

2.4 Verordnung zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Außenbereich

Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen werden nicht im Haushaltsplan ausgewiesen. Es besteht jedoch das Risiko, dass:

- bei Anleihe-/Darlehenstransaktionen, bei denen die Kommission als Finanzmittler auftritt und im Namen der Gemeinschaft Anleihen aufnimmt und deren Erlös in Form von Darlehen an Mitgliedstaaten oder Drittländer vergibt, der Schuldner seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann;
- die Garantie in Anspruch genommen wird, mit der die Gemeinschaft Darlehen absichert, die die EIB aus eigenen Mitteln für Projekte in Drittländern vergibt.

Zur Deckung der Risiken aus Transaktionen zugunsten von Ländern außerhalb der Gemeinschaft wurde im Rahmen des Delors-II-Pakets ein Garantiefonds eingerichtet ⁽¹⁾. Die Dotation dieses von der EIB verwalteten Fonds ist auf 9 % der garantierten ausstehenden Forderungen festgesetzt. Sie setzt sich zusammen aus einem haushaltsfinanzierten (d. h. aus der Garantiereserve stammenden) Betrag in Höhe von 9 % jedes neu vergebenen Darlehens, aus den Zinsen auf Anlagemittel und aus Rückzahlungen säumiger Schuldner. Wird der festgesetzte Betrag überschritten, fließt der Überschuss dem Haushalt zu. Reicht die Dotation des Fonds nicht aus, um die abgerufenen Garantiebeträge zu decken, so wird der zusätzliche Bedarf aus dem Haushalt finanziert.

⁽¹⁾ Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 2728/1994 des Rates (ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 89/2007 des Rates vom 30. Januar 2007 (ABl. L 22 vom 31.1.2007, S. 1).

3 Im Wege Interinstitutioneller Vereinbarungen erlassene Vorschriften

Um potenzielle Konflikte und Blockaden in den Haushaltsverfahren zu verhindern bzw. zu überwinden, sahen sich die Organe häufig veranlasst, die Modalitäten zur Ausübung der ihnen durch die Verträge zugewiesenen Kompetenzen auf vertraglichem Wege zu regeln. Die seit Mitte der 70er Jahre auf diese Weise zustande gekommenen Vereinbarungen und gemeinsamen Erklärungen ⁽¹⁾ sind mit einigen Aktualisierungen oder Ergänzungen in der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 zusammengeführt worden, die gewissermaßen die „Charta“ der Haushaltsvereinbarungen der Organe bildet.

Die Interinstitutionelle Vereinbarung des Jahres 1999 wurde durch eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung ersetzt, die am 17. Mai 2006 unterzeichnet wurde ⁽²⁾. Wie bei der früheren Vereinbarung ist es Zweck der neuen Vereinbarung, die Haushaltsdisziplin in die Praxis umzusetzen, den Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens und die interinstitutionelle Zusammenarbeit im Haushaltsbereich zu verbessern und die wirtschaftliche Haushaltsführung zu gewährleisten. Die vereinbarte Haushaltsdisziplin ist umfassend. Sie ist während der gesamten Geltungsdauer der Vereinbarung für alle beteiligten Organe verbindlich.

Diese Vereinbarungen sind in den Verträgen nicht vorgesehen, doch ihre rechtliche Bedeutung reicht über eine einfache politische Verpflichtung hinaus.

Die Vereinbarungen wurden von Organen geschlossen, die im Rahmen der ihnen vom Vertrag zugewiesenen Befugnisse rechtliche Verpflichtungen eingehen können. Somit stehen sie völlig im Einklang mit den Verträgen.

- Sie beinhalten Regeln, mit denen die Handlungsfreiheit der Organe, die sie als verbindlich akzeptiert haben, eingeschränkt wird.
- Sie sind Teil des allgemeinen Grundsatzes der im Vertrag vorgesehenen loyalen Zusammenarbeit.

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 2 und 4.

⁽²⁾ ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1.

Der Gerichtshof hat sich bislang nicht zur Rechtsverbindlichkeit dieser Vereinbarungen geäußert. Gleichwohl hat er eingeräumt, dass das Instrument der Vereinbarung nützlich und sogar notwendig ist, damit die Organe die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können.

4 Die Finanzverfassung der EU in der Institutionellen Debatte

Der Europäische Konvent, der von März 2002 bis Juli 2003 tagte, erstellte einen Vertrag über eine Verfassung für Europa, der die bestehenden Verträge ersetzen sollte. Obwohl der Schwerpunkt dieser institutionellen Debatte nicht speziell auf Haushaltsfragen lag, könnten sich einige der vorgesehenen Änderungen direkt oder indirekt auf das Haushaltsverfahren oder den Haushalt selbst auswirken.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa ⁽¹⁾ wurde anschließend einer Regierungskonferenz (RK) unterbreitet. Nach einigen Änderungen wurde er im Juni 2004 angenommen und im Oktober desselben Jahres unterzeichnet ⁽²⁾. Allerdings brachte die Ablehnung bei den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden den Ratifizierungsprozess zum Stillstand und leitete in der EU eine Zeit des Nachdenkens über künftige institutionelle Reformen ein.

Auf seiner Tagung vom 21.-22. Juni 2007 beschloss der Europäische Rat die Einberufung einer Regierungskonferenz, um einen „Reformvertrag“ zur Änderung der bestehenden Verträge auszuarbeiten, damit die Effizienz und die demokratische Legitimität der erweiterten EU erhöht werden können.

Der Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ⁽³⁾ wurde schließlich auf der Regierungskonferenz vom 18. Oktober 2007 in Lissabon angenommen. Der Vertrag wurde am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet.

⁽¹⁾ Vgl. Regierungskonferenz – Dokument CIG 87/04.

⁽²⁾ Vgl. Regierungskonferenz – Dokument CIG 87/2/04 REV 2.

⁽³⁾ Vgl. Regierungskonferenz – Dokument CIG 1/1/07 REV 1.

Ratifizieren die Mitgliedstaaten den Lissabonner Vertrag ⁽¹⁾, wird dieser Änderungen in der Gestaltung der Finanzverfassung der EU mit sich bringen, die Bereiche wie das Eigenmittelsystem, den mehrjährigen Finanzrahmen und das jährliche Haushaltsverfahren betreffen.

4.1 Eigenmittel

Der Lissabonner Vertrag formuliert die Bestimmungen betreffend das Eigenmittelsystem neu. In Artikel 269 des Vertrags über die Arbeitsweise ⁽²⁾ der Europäischen Union (VAEU) heißt es: „Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können.“ Der nächste Absatz definiert diese „Mittel“, unter denen im Grunde das aktuelle Eigenmittelsystem der EU zu verstehen ist.

Der Rat erlässt nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Europäischen Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt und bestehende Kategorien abgeschafft werden.

Derzeit ist für alle Beschlüsse über das System der Eigenmittel die Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erforderlich. Der Rat legt nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zum System der Eigenmittel der Europäischen Union fest, sofern dies in dem Beschluss über die Eigenmittel vorgesehen ist. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

⁽¹⁾ Der Lissabonner Vertrag ist zurzeit Gegenstand der Ratifizierungsverfahren durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Nach Artikel 6 des Vertrags tritt er am 1. Januar 2009 in Kraft, sofern bis zu diesem Zeitpunkt alle Ratifizierungsurkunden hinterlegt worden sind, oder andernfalls am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats.

⁽²⁾ Zuvor Artikel 269 EG-Vertrag. Siehe die vergleichende Tabelle in Anhang 1 zu den Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Lissabonner Vertrag).

4.2 Der mehrjährige Finanzrahmen

Der mehrjährige Finanzrahmen, der bis jetzt nur in der Interinstitutionellen Vereinbarung enthalten und daher – streng genommen – rechtlich nicht bindend war, wurde in den Lissabonner Vertrag aufgenommen, um die Haushaltsdisziplin und Transparenz zu verbessern (neuer Artikel 312 VAEU). Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen, der für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt und per Verordnung festgelegt wird, soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Europäischen Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen.

Der Rat erlässt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren die Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens. Dafür ist Einstimmigkeit im Rat erforderlich. Allerdings kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, dass der Rat diese Verordnung mit qualifizierter Mehrheit erlassen kann.

In dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. Die Ausgabenkategorien, die zahlenmäßig begrenzt sind, entsprechen den Haupttätigkeitsbereichen der Europäischen Union. Der Finanzrahmen enthält auch alle sonstigen Bestimmungen, die für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens notwendig sind.

Der Lissabonner Vertrag unterstreicht die politische Verantwortung der Haushaltsbehörde und der Kommission durch die Vorschrift: „Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission treffen während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens alle erforderlichen Maßnahmen, um den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern.“

4.3 Der Jahreshaushaltsplan

Durch den Lissabonner Vertrag werden die im Juni 2004 vereinbarten Bestimmungen nicht geändert. Es erfolgt lediglich eine Vereinfachung des Haushaltsverfahrens, indem einerseits die grundlegende Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben abgeschafft und andererseits das Haushaltsverfahren geändert wird, das analog einem

Mitentscheidungsverfahren eine Lesung und ein Vermittlungsverfahren umfassen wird.

Die aktuelle Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben führt zu einer Teilung der Verantwortlichkeiten für die endgültige Genehmigung jeder Ausgabe. Der Rat hat das letzte Wort bei den obligatorischen Ausgaben, die u. a. Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik, Beiträge zu internationalen Organisationen oder Institutionen, Rücklagen zur Sicherung von Anleihen, Ausgaben infolge internationaler Vereinbarungen sowie Versorgungs- und Ausgleichsbezüge umfassen. Das Europäische Parlament trifft die endgültige Entscheidung über den Rest der Ausgaben, die nicht obligatorisch sind.

Die Abschaffung dieser Unterscheidung dürfte eine doppelte Auswirkung auf das Verfahren der Annahme des Jahreshaushaltsplans haben. Erstens wird die Verantwortung der beiden Teile der Haushaltsbehörde nicht mehr auf „ihre“ Ausgabenkategorie beschränkt. Beide Teile der Haushaltsbehörde sind voll und gemeinsam für den gesamten Haushalt verantwortlich. Zweitens werden sich die neuen Bestimmungen wahrscheinlich auf die Art und Weise auswirken, wie der Haushalt zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament ausgehandelt wird.

Dass der Rat oder das Europäische Parlament den Haushaltsentwurf im Laufe des Verfahrens ablehnen können, bringt mehr Unsicherheit bezüglich des Ergebnisses und birgt das Risiko eines Konflikts zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde. Auf der anderen Seite kann die Kommission alle erforderlichen Maßnahmen treffen und beispielsweise den Präsidenten des Europäischen Parlaments und den Vorsitzenden des Rates zu Konsultations- und Vermittlungssitzungen einladen.

Der Vermittlungsausschuss kann einberufen werden, um eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen. In diesem Zusammenhang sind mehrere Szenarios im Lissabonner Vertrag vorgesehen, die zu folgenden Ergebnissen führen können: Der Haushalt gilt entweder als angenommen, oder die Kommission muss einen neuen Haushaltsentwurf vorlegen.

— Wenn der Vermittlungsausschuss sich binnen 21 Tagen nicht auf einen gemeinsamen Entwurf einigt, muss die Kommission einen neuen Haushaltsentwurf vorlegen. Dies muss sie auch dann tun, wenn sowohl das

Europäische Parlament als auch der Rat den gemeinsamen Entwurf ablehnen oder wenn eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf ablehnt und das andere keinen Beschluss trifft. Schließlich muss die Kommission auch einen neuen Haushaltsentwurf vorlegen, wenn das Europäische Parlament den gemeinsamen Entwurf ablehnt, der Rat ihn aber annimmt.

— Jedes andere Ergebnis des Vermittlungsverfahrens führt dazu, dass der Haushalt als angenommen gilt.

Dieser neue Vertrag dürfte hinsichtlich der Annahme des Jahreshaushalts zu einer ausgeglichenen Kräfteverteilung zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament führen. Darüber hinaus werden durch die Eingliederung des mehrjährigen Finanzrahmens in den Lissabonner Vertrag und die Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben die Bestimmungen über den Höchstsatz für die Erhöhungen obsolet.

4.4 Ausführung des Haushaltsplans und Entlastung

Der Lissabonner Vertrag berücksichtigt die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und die ihnen entstehenden Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Ausführung des Haushaltsplans und die Entlastung. Zur Ausführung des Haushaltsplans, bei dem für die Mehrheit der Mittel für Verpflichtungen das Prinzip der geteilten Mittelverwaltung gilt, legt Artikel 317 VAEU (ehemals Artikel 274 EGV) fest: „Die Kommission führt den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten.“ Weiter heißt es: „In der Haushaltsordnung sind die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans geregelt.“ Daher wurde die Verantwortung der Mitgliedstaaten, die sich aufgrund der engen Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission bei der Ausführung des Haushaltsplans ergibt, anerkannt.

Kapitel 8

Die Finanzautonomie der Europäischen Union: das System der Eigenmittel

Die Eigenmittel sind eines der wesentlichen Merkmale der Europäischen Gemeinschaft. Dieses budgetäre Element ist gewissermaßen das Kernstück der europäischen Integration: Die Verwirklichung des Binnenmarktes, die Umsetzung einer gemeinsamen Politik in mehreren Bereichen, die eigenständige Position der Gemeinschaft gegenüber Drittländern – all dies ist dem Umstand zu verdanken, dass die EU über eigene Finanzmittel verfügt, die sie von den Mitgliedstaaten unabhängig machen.

Die Eigenmittel der EU können also als Einnahmen definiert werden, die zur Finanzierung des Gesamthaushalts der Europäischen Union bestimmt sind und ihr von Rechts wegen zustehen, ohne dass irgendwelche weiteren Beschlüsse auf nationaler Ebene erforderlich wären.

Das System der Eigenmittel hat sich schrittweise zu seiner heutigen Form herausgebildet ⁽¹⁾. Anders als der EGKS-Vertrag sahen die Römischen Verträge nicht die sofortige Einführung eigener Mittel zur Finanzierung der durch sie gegründeten Gemeinschaften vor. So erfolgte die Finanzierung dieser beiden Gemeinschaften zunächst über Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten. Allerdings war in den Verträgen vorgesehen, dass nach Ablauf einer Übergangszeit an die Stelle dieser Finanzbeiträge schrittweise eigene Mittel, insbesondere aus Einnahmen aus dem Gemeinsamen Zolltarif treten könnten.

Auf dieser Grundlage wurden mit Beschluss vom 21. April 1970 die nationalen Finanzbeiträge nach und nach durch ein System eigener Mittel der

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 1 bis 6.

Gemeinschaften ersetzt. In der Folge wurde das System mehrfach durch Eigenmittelbeschlüsse geändert ⁽¹⁾.

Solange der Beschluss des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, der kurz vor der Annahme des Finanzrahmens 2007-2013 verabschiedet wurde, noch nicht wirksam ist ⁽²⁾, bilden der Beschluss des Rates vom 29. September 2000 und zwei Durchführungsverordnungen [Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates, geändert durch Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2028/2004, welche die Bestimmungen zur Durchführung des Beschlusses enthalten, und Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel] die Grundlage des Systems.

Das derzeitige System hat folgende Komponenten:

- Traditionelle Eigenmittel, die sich unmittelbar aus dem Bestehen eines einheitlichen Zollgebiets ergeben und auf die die Mitgliedstaaten weder rechtlich noch praktisch Anspruch haben; konkret handelt es sich dabei um Zuckerabgaben sowie Agrar- und sonstige Zölle; die Mitgliedstaaten behalten 25 % der traditionellen Eigenmittel zur Deckung der ihnen entstehenden Erhebungskosten ein;
- die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, die durch Anwendung eines bestimmten Abrufsatzes auf eine MwSt.-Bemessungsgrundlage, die für jeden Mitgliedstaat nach EU-weiten einheitlichen Regeln bestimmt wird, errechnet werden;
- die BNE-Eigenmittel, die sich aus der Anwendung eines bestimmten Prozentsatzes auf das BNE der Gemeinschaft ergeben und dem Ziel dienen, den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen;
- die Korrekturmechanismen, die bestimmten Mitgliedstaaten eine Reduktion ihrer Beiträge zum EU-Haushalt einräumen ⁽³⁾.

Schaubild 8.1 zeigt die Entwicklung der EU-Haushaltseinnahmen nach Art der Mittel im Zeitraum 1997-2006.

⁽¹⁾ Vgl. Beschreibung des Systems der Eigenmittel in Kapitel 12.

⁽²⁾ Vgl. Kapitel 6.

⁽³⁾ Diese Mechanismen sind weiter unten in diesem Kapitel und in Kapitel 12 näher beschrieben.

SCHAUBILD 8.1

EU-Haushaltseinnahmen 1997-2006 (Mio. EUR)

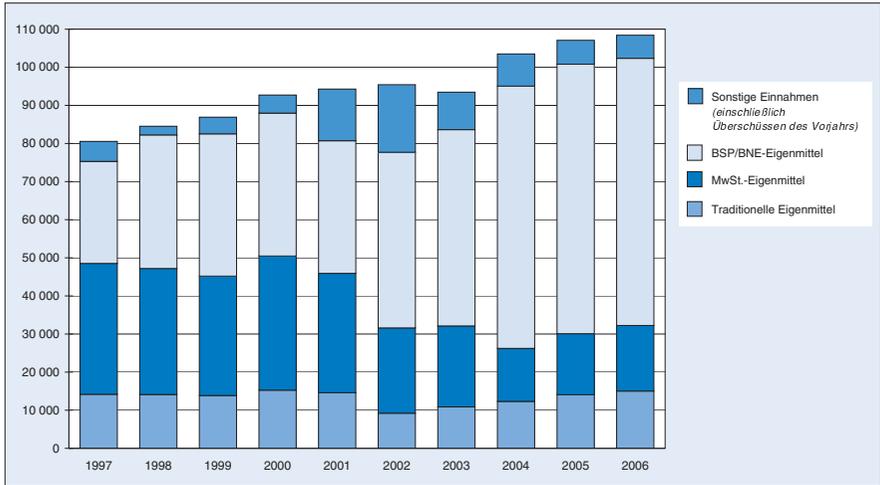
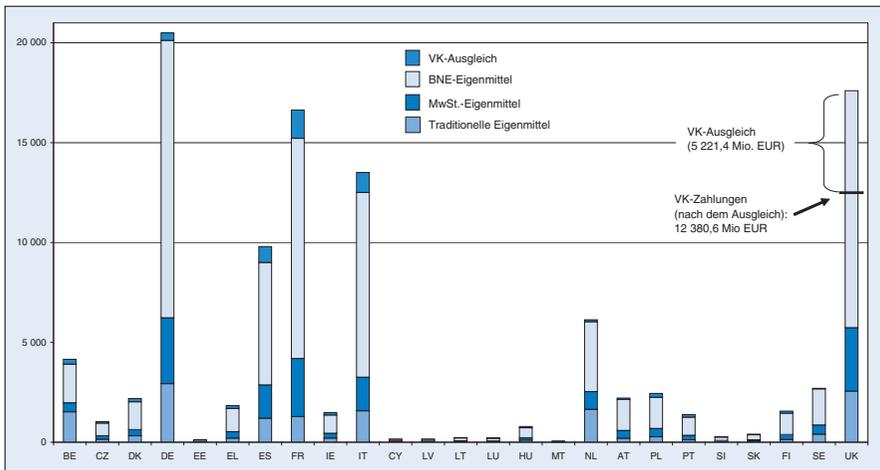


Schaubild 8.2 zeigt die Aufteilung der Eigenmittelzahlungen nach Mitgliedstaaten im Jahr 2006.

SCHAUBILD 8.2

Nationale Beiträge nach Mitgliedstaat und für die EU erhobene traditionelle Eigenmittel (2006, Mio. EUR)



1 Wesentliche Merkmale des derzeitigen Systems

Das heutige System wird seit 1988, als die BNE-Eigenmittel eingeführt wurden, angewendet und hat drei Dimensionen:

- **Finanzielle Dimension:** Nachdem in den Jahren vor 1988 die Finanzierung der Gemeinschaftsausgaben mehrfach in eine Sackgasse geraten war, wird nunmehr automatisch ein den festgelegten Ausgaben entsprechendes Einnahmenniveau gewährleistet.
- **Rechtliche Dimension:** Das neue System garantiert den spezifischen Charakter der Gemeinschaftseinnahmen.
- **Wirtschaftliche Dimension:** Es werden eine Reihe von Vorschriften eingeführt, um die Einhaltung des vom Europäischen Rat in Fontainebleau am 25.-26. Juni 1984 festgelegten Grundsatzes zu sichern, dass „jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen kann“⁽¹⁾.

1.1 Die finanzielle Dimension: Gewährleistung stabiler Einnahmen für die Europäische Union

Die finanziellen Probleme der Gemeinschaft Anfang der 80er Jahre gingen darauf zurück, dass der wachsende und unflexible Ausgabenbedarf nicht durch die begrenzten verfügbaren Mittel gedeckt werden konnte (vgl. Kapitel 2). Bis 1988 waren die verfügbaren Eigenmittel nicht an den Ausgabenbedarf gekoppelt. Dies hatte zwei divergierende Entwicklungen zur Folge:

- Beschränkte Verfügbarkeit von Finanzierungsquellen aufgrund einer relativen Abnahme traditioneller Eigenmittel (aufgrund der Handelsliberalisierung) und der Einschränkung der MwSt.-Eigenmittel durch die Obergrenzen;
- ständig steigende Ausgaben aufgrund der Entwicklung neuer und des Ausbaus bestehender Politikbereiche.

⁽¹⁾ Bulletin der EG Nr. 6-1984, S. 10.

Das 1988 eingerichtete System führte eine Eigenmittelobergrenze und die BSP- (später BNE-) Einnahme ein, die als Resteinnahmen fungieren und das erforderliche Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben gewährleisten sollten.

1) Die Beziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben

Der Eigenmittelbeschluss setzt für die Eigenmittel eine globale Obergrenze fest, die als Prozentsatz des BNE der EU ausgedrückt ist (ursprünglich 1,27 % des BSP gemäß ESVG79, neu berechnet mit 1,24 % des BNE gemäß ESVG95 im Jahr 2001). Diese Obergrenze ist eine globale Obergrenze, die sowohl für die Eigenmittel insgesamt als auch für die Gesamtheit der Mitgliedstaaten gilt. Außer im Fall einer Änderung des Eigenmittelbeschlusses bleibt die einmal festgesetzte Eigenmittelobergrenze auch dann gültig, wenn der Finanzrahmen bei seinem Ablauf nicht erneuert wird. Damit wird die Kontinuität des Finanzierungssystems gewährleistet und zugleich die Ausgabenentwicklung in vertretbaren Grenzen gehalten.

Die Vereinbarkeit zwischen der Ausgabenentwicklung und den für die Eigenmittel festgelegten Obergrenzen wird durch eine Reihe von Bestimmungen gewährleistet:

- Gemäß den mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten Bestimmungen (Artikel 270) muss die Kommission sich zunächst vergewissern, dass ihre Vorschläge für Rechtsakte oder die von ihr erlassenen Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der vorgegebenen Eigenmittelobergrenze finanziert werden können.
- Gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Eigenmittelbeschlusses dürfen die Mittel für Verpflichtungen, die in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union eingesetzt werden, einen bestimmten Prozentsatz des BNE der EU nicht übersteigen (ursprünglich 1,335 % des BNE gemäß ESVG79, neu berechnet als 1,31 % des BNE gemäß ESVG95 im Jahr 2001).
- Die im Finanzrahmen angegebenen Ausgabenobergrenzen bei den Mitteln für Verpflichtungen werden so festgesetzt, dass eine geordnete Entwicklung im Verhältnis zu den erforderlichen Mitteln für Zahlungen gewährleistet ist. Der folgende Finanzrahmen, der in der Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegt ist, „soll während eines mittelfristigen Zeitraums eine geordnete Entwicklung der Ausgaben der Europäischen

Union, aufgegliedert nach großen Kategorien, in den Grenzen der Eigenmittel gewährleisten“⁽¹⁾.

2) Die ergänzende BNE-Einnahme

Zusätzlich zu den Einnahmen aus den traditionellen Eigenmitteln und den MwSt.-Eigenmitteln, deren Volumen sich durch die geltenden Sätze sowie die jeweiligen Bemessungsgrundlagen bestimmt, werden zur Finanzierung der Gemeinschaftsausgaben die auf dem BNE beruhenden Einnahmen herangezogen. Es gibt keine bestimmte Grenze für den BNE-Abrufsatz, abgesehen von der Eigenmittelobergrenze, die den Gesamtbetrag aller Eigenmittel auf höchstens 1,24 % des BNE der EU begrenzt.

Diese Einnahme gewährleistet somit den Haushaltsausgleich, weshalb sie in den Haushaltsdokumenten auch häufig als „zusätzliche“ oder „ergänzende“ Einnahme bezeichnet wird.

1.2 Die rechtliche Dimension: das Postulat „eigener“ Mittel

1) Rechtsgrundlage: Die Mitgliedstaaten transferieren Einnahmen nach einem besonderen Verfahren

Im Gegensatz zum früheren System der Finanzbeiträge besteht das jetzige Eigenmittelsystem aus einem endgültigen Transfer zur Europäischen Union. Gemäß Artikel 14 der Haushaltsordnung⁽²⁾ sind die Mitgliedstaaten ab dem Zeitpunkt der endgültigen Feststellung des Haushaltsplans verpflichtet, der EU die entsprechenden Beträge zur Verfügung zu stellen. Die Tatsache, dass sich die Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der erforderlichen eigenen Mittel förmlich verpflichtet haben, erklärt das besonders aufwändige formelle Verfahren für die Annahme der einschlägigen Beschlüsse gemäß Artikel 269 EG-Vertrag⁽³⁾.

⁽¹⁾ Vgl. Randnr. 10 der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, ABl. C 139 vom 14. Juni 2006, S. 1.

⁽²⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Abl. L 390 vom 30. Dezember 2006).

⁽³⁾ Vgl. vorstehend Kapitel 6.

2) Konsequenzen: Die Eigenmittel werden automatisch bereitgestellt

Da die Gemeinschaft keine Steuerhoheit besitzt, werden die im Rahmen der traditionellen Eigenmittel (Zölle, Agrarabschöpfungen, Zucker- und Isoglukoseabgaben) abzuführenden Beträge von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten erhoben. Gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 1150/2000 gilt ein Anspruch der Gemeinschaft auf diese Eigenmittel als festgestellt, sobald die Bedingungen der Zollvorschriften und der Zuckerregelung der EG für die buchmäßige Erfassung des Betrags der Abgabe und dessen Mitteilung an den Abgabenschuldner erfüllt sind. Die fälligen Beträge werden buchmäßig erfasst und einem Eigenmittelkonto gutgeschrieben, das zu diesem Zweck für die Kommission bei der Haushaltsverwaltung jedes Mitgliedstaats oder der von ihr bestimmten Stelle eingerichtet wurde.

Die MwSt.- und die BSP-Eigenmittel hingegen, die nicht direkt bei den einzelnen Steuerpflichtigen erhoben werden müssen, sind der Gemeinschaft jeweils am ersten Werktag jedes Monats in Höhe eines Zwölftels des im Haushaltsplan der EU veranschlagten Gesamtbetrags zur Verfügung zu stellen. Eine Garantie für die Bereitstellung bietet Artikel 11 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2028/2004, dem zufolge der betreffende Mitgliedstaat bei verspäteter Gutschrift Verzugszinsen zu entrichten hat.

Das Postulat „eigener“ Mittel und damit auch die Finanzautonomie der EU geraten mitunter auch deswegen aus dem Blick, weil die Eigenmittelbeträge häufig in den innerstaatlichen Haushaltsplänen ausgewiesen werden und somit im Wettbewerb mit innerstaatlichen Ausgaben stehend dem Votum der nationalen Parlamente unterliegen. Dadurch entsteht eine rechtlich unbegründete Unsicherheit hinsichtlich der automatischen Bereitstellung der Eigenmittel.

1.3 Die wirtschaftliche Dimension: ein gerechteres Finanzierungssystem

1) Teil- und schrittweiser Ersatz der MwSt.-Einnahmen durch BSP/BNE-Einnahmen

Die MwSt.-Eigenmittel wirken sich für weniger wohlhabende Länder insofern regressiv aus, als bei diesen der Anteil des Verbrauchs am BNE vielfach höher ausfällt als in den wohlhabenderen Ländern und sie daher einen MwSt.-Eigenmittelbetrag abzuführen haben, der ihre wirkliche Beitragskapazität übersteigt. Für wohlhabende Länder mit einer Nettoausfuhrbilanz und hohen Sparquoten hingegen wirkt sich das System vorteilhaft aus. Daher wurde im Sinne von mehr Gerechtigkeit hinsichtlich der einzelstaatlichen Bruttobeiträge der Anteil der MwSt.-Eigenmittel an der Finanzierung des Haushalts schrittweise reduziert und weitgehend durch die BSP/BNE-Einnahmen ersetzt.

2) Das Problem der Haushaltssalden

Die Europäische Union ist eine Solidargemeinschaft, die einen Teil ihrer Haushaltsmittel der Verwirklichung des Solidaritätsziels widmet, während andere Mittel für besondere, in EU-Programmen festgeschriebene Programme eingesetzt werden. Einige Mitgliedstaaten werden dadurch zu Nettoempfängern, andere leisten einen Nettobeitrag zum EU-Haushalt. Die Vorteile der EU-Politik kommen jedoch stets der gesamten EU zugute. Nettosalden, die als bloße Differenz zwischen Beiträgen zum EU-Haushalt und Rückflüssen daraus berechnet werden, vermitteln nur ein unzulängliches Bild von den zahlreichen Vorteilen der EU-Mitgliedschaft. Die Kommission hat darauf mehrfach hingewiesen⁽¹⁾. Gleichwohl stand der Umfang einiger dieser Ungleichgewichte im Mittelpunkt politischer Erörterungen.

(¹) Eine umfassende Darstellung dieser Politik und ihrer Begründung findet sich in Kapitel 2 des Berichts der Kommission aus dem Jahr 1998: „Die Finanzierung der Europäischen Union“ (http://ec.europa.eu/budget/documents/agenda_2000_reports_financing_de.htm) sowie in dem Dokument „Haushaltsbeiträge, EU-Ausgaben, Finanzierungssaldo und relativer Wohlstand der Mitgliedstaaten“, das Präsident Santer dem Rat Wirtschaft und Finanzen am 13. Oktober 1997 vorgelegt hat. In seinen Schlussfolgerungen bekräftigte der Vorsitz des Europäischen Rates (Berlin) vom 24. und 25. März 1999 diesen Grundsatz: „Es wird anerkannt, dass sich der Gesamtnutzen aus der Mitgliedschaft in der Union nicht allein mit haushaltstechnischen Angaben beziffern lässt, ...“ (Nummer 68 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes).

Um die als exzessiv empfundenen Haushaltsungleichgewichte einiger Mitgliedstaaten zu beseitigen, wurde das Eigenmittelsystem verschiedentlich angepasst.

Der Europäische Rat führte 1984 auf seiner Tagung von Fontainebleau einen Korrekturmechanismus für einen einzigen Mitgliedstaat – das Vereinigte Königreich – ein, aufgrund dessen dem Land 66 % seiner Nettobeiträge erstattet wurden. Obwohl die Korrektur nur für das Vereinigte Königreich galt, erkannte der Europäische Rat von Fontainebleau den allgemeinen Grundsatz des Anspruchs auf eine Korrektur auf Grundlage der Größe des Haushaltsungleichgewichts und des relativen Wohlstands eines Mitgliedstaats im Vergleich zur gesamten EU an.

Im Laufe der Zeit wurden insbesondere folgende Ad-hoc-Maßnahmen eingeführt, durch die sich die Komplexität des Systems weiter erhöht hat:

- Es wurden Grenzen für die Finanzierung der Korrektur für das Vereinigte Königreich eingeführt: ein Drittel für Deutschland im Zeitraum 1985-2001 und drei Viertel für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden seit 2002.
- Der Anteil zur Deckung der Erhebungskosten für die traditionellen Eigenmittel wurde von 10 % im Zeitraum 1970-2000 auf 25 % ab 2001 angehoben, wovon vor allem die Niederlande profitieren.
- Der am 7. Juni 2007 verabschiedete Eigenmittelbeschluss legt einen Abrufsatz von 0,3 % rückwirkend ab 1. Januar 2007, dem Datum der Inkraftsetzung des Beschlusses, fest. Dieser sieht für den Zeitraum 2007-2013 einen reduzierten Abrufsatz von 0,225 % für Österreich, 0,15 % für Deutschland und 0,10 % für die Niederlande und Schweden vor.
- Der neue Eigenmittelbeschluss sieht für den Zeitraum 2007-2013 eine Bruttokürzung des jährlichen BNE-Beitrags der Niederlande und Schwedens vor ⁽¹⁾.
- Die Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs wurde nach unten angepasst, insbesondere in Zusammenhang mit den Vorbeitrittsausga-

⁽¹⁾ Vgl. Artikel 2 Absatz 5 des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften.

ben und den Ausgaben der Mitgliedstaaten, die der EU nach dem 30. April 2004 beigetreten sind, sodass das Vereinigte Königreich im Zeitraum der Erweiterung einen gerechteren Anteil der EU-Ausgaben zahlt.

2 Aktuelle Lage und Ausblick

2.1 Bewertungskriterien für das Eigenmittelsystem

Das Eigenmittelsystem und die verschiedenen Eigenmittelarten lassen sich anhand spezieller Kriterien bewerten. Im Laufe der Zeit wurden in Dokumenten der Kommission und des Europäischen Parlaments sowie in wissenschaftlichen Arbeiten viele solcher Kriterien festgelegt.

In ihrem jüngsten Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems ⁽¹⁾ legt die Kommission mehrere Bewertungskriterien fest, die sie für die Analyse des Systems und etwaiger Alternativen als relevant erachtet:

- Sichtbarkeit und Einfachheit: Die Art und Weise der Finanzierung muss für die Öffentlichkeit leicht verständlich sein.
- Finanzautonomie: Die Finanzierung des EU-Haushalts muss gesichert und verlässlich sein.
- Effiziente Zuweisung der wirtschaftlichen Ressourcen: Die EU-Finanzierung darf keine wirtschaftlichen Verzerrungen bewirken, es sei denn dies wird z. B. aufgrund des Vorliegens externer Effekte als wünschenswert erachtet.
- Hinlänglichkeit: Die Mittel müssen den Finanzbedarf der Gemeinschaft decken und sich einem veränderten Bedarf anpassen lassen.
- Administrative Kosteneffizienz: Erhebungs- und Verwaltungskosten dürfen nur einen kleinen Teil des Eigenmittelaufkommens ausmachen.
- Einnahmenstabilität: Die Mittel müssen dem Haushalt stabile Einnahmen sichern.

⁽¹⁾ Vgl. „Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems“, KOM(2004) 505 endg., Band I, 14. Juli 2004.

- Gerechte Bruttobelastung: Die Finanzierungslast muss zwischen den Mitgliedstaaten gerecht verteilt sein.

Es ist praktisch nicht möglich, dass die einzelnen Eigenmittelarten oder ein in der Gesamtheit betrachtetes Finanzierungssystem – gleich ob auf lokaler, einzelstaatlicher oder EU-Ebene – allen infrage kommenden Bewertungskriterien genügen. Die Wahl eines bestimmten Finanzierungssystems muss daher auf einer politischen Entscheidung beruhen, die nach einer Abwägung der Vor- und Nachteile möglicher Alternativen erfolgt.

2.2 Ein Finanzierungssystem, das kosteneffizient ausreichende Mittel gewährleistet

Laut dem oben angeführten Bericht der Kommission funktioniert das derzeitige Eigenmittelsystem in Bezug auf „Hinlänglichkeit“ und „Stabilität“ gut, genügt aber nicht dem Kriterium „Sichtbarkeit und Einfachheit“ und trägt nicht wesentlich zu einer effizienten Zuweisung der wirtschaftlichen Ressourcen in der EU bei.

Der am 7. Juni 2007 verabschiedete Eigenmittelbeschluss dürfte die Funktionsweise des Eigenmittelsystems nicht wesentlich ändern. In der Praxis werden Anpassungen vor allem zugunsten einer beschränkten Gruppe von Nettozahlern gemacht, was die Komplexität und Undurchsichtigkeit des Finanzierungssystems der EU erhöht.

1) Hinlänglichkeit und Stabilität

Die Schwierigkeiten, mit denen die Gemeinschaft in den 80er Jahren zu kämpfen hatte, um das zur Finanzierung der Ausgabensteigerungen erforderliche Einnahmenniveau zu erreichen, konnten infolge des Zusammenwirkens zweier Faktoren gelöst werden:

- Einführung der BSP-Einnahme (jetzt BNE-Einnahme) als ausgleichende Einnahme;
- Maßnahmen zur Eindämmung der Ausgaben in den 90er Jahren und darüber hinaus. Aufgrund dessen bildet sich seit 1996 ein zunehmender Spielraum zwischen der Eigenmittelobergrenze und der im Finanzrahmen festgelegten Ausgabenobergrenze und mehr noch zwischen der Eigenmittelobergrenze und dem tatsächlichen Haushalt.

2) Kosteneffizienz

Die Kosteneffizienz wird nur im Fall der traditionellen Eigenmittel infrage gestellt. Die Erhebung dieser Eigenmittel obliegt den Mitgliedstaaten. Sie ist kompliziert und birgt ein Betrugsrisiko ⁽¹⁾. Hingegen fällt die Erhebung der MwSt.- und insbesondere der BNE-Eigenmittel, die zusammen über 80 % der Gesamteinnahmen ausmachen, finanziell kaum ins Gewicht. Insgesamt funktioniert das System also gemessen an diesem Kriterium zufriedenstellend.

2.3 Ein verbesserungsfähiges System

In mancher Hinsicht ist das derzeitige System allerdings mangelhaft.

1) Wachsende Abhängigkeit von den Mittelübertragungen der Mitgliedstaaten

Die Europäische Union ist de jure finanziell autonom (vgl. oben), doch das System fokussiert zu sehr auf die einzelstaatlichen Beiträge. Da die Eigenmittelzahlungen als Transferzahlungen zulasten der nationalen Haushalte erfolgen, weisen sie viele Merkmale von „Beiträgen“ der Mitgliedstaaten auf. Die wachsende Abhängigkeit der EU von den Zahlungen aus den nationalen Haushalten führt dazu, dass die Frage der Finanzierung der Europäischen Union in die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten hineinspielt und deren Forderungen nach entsprechenden Rückflüssen aus dem Gemeinschaftshaushalt Nahrung gibt.

Wegen des fehlenden direkten Bezugs zwischen der Finanzierung des EU-Haushalts und den Steuerzahlern wurde kritisiert, dass es bei den Haushaltsentscheidungen in gewissem Maße an Legitimität fehlt. Durch ein Finanzierungssystem, das den Steuerzahlern/Wählern ein klareres Bild von den Kosten Europas vermittelt, würde die Verantwortlichkeit der Haushaltsbehörde erhöht.

⁽¹⁾ Allerdings sollte hier festgehalten werden, dass selbst dann, wenn diese Zölle keine Eigenmitteleinnahmen wären, die Mitgliedstaaten dennoch die Vorschriften der Zollunion anwenden müssten und mit den gleichen Schwierigkeiten konfrontiert wären.

2) *Undurchschaubarkeit und Komplexität*

Das Finanzierungssystem wurde im Laufe der Zeit immer komplexer, sodass selbst der interessierte Bürger kaum versteht, wie es funktioniert. Diese Komplexität geht vor allem auf die folgenden Merkmale des Finanzierungssystems zurück:

- Erstens ist die Berechnung der MwSt.-Eigenmittel kompliziert (die erhobenen Beträge werden anhand statistischer Berechnungen ermittelt) und nicht transparent (de facto werden die MwSt.-Eigenmittel durch die Begrenzung für viele Mitgliedstaaten ganz und gar in BNE-Eigenmittel umgewandelt) ⁽¹⁾.
- Zweitens verschleiern die verschiedenen Ad-hoc-Korrekturen gewissermaßen die wahre Natur des Systems und seiner Auswirkungen.
- Drittens bewirkt die vorherrschende Rolle der BSP-Einnahme, dass der nationale Charakter der Eigenmittel unterstrichen wird, die Kategorien der Steuerpflichtigen jedoch nicht erkennbar sind.

3) *Kein Bezug zu den EU-Politiken*

Das Finanzierungssystem unterstützt nicht im eigentlichen Sinne die Politik der EU in den einzelnen Bereichen. Früher hatte der Großteil der Eigenmittel noch einen Bezug zur EU-Politik (so bezogen sich die Agrarabgaben auf die Gemeinsame Agrarpolitik, die Zölle auf das einheitliche Zollgebiet und die gemeinsame Handelspolitik und die MwSt.-Eigenmittel auf die MwSt.-Harmonisierung). Heute ist dies nicht mehr der Fall. Die BNE-Einnahmen werden am Nationaleinkommen gemessen, und die MwSt.-Eigenmittel stehen nur noch entfernt mit dem tatsächlichen MwSt.-Aufkommen in den Mitgliedstaaten in Zusammenhang. Wie unten angeführt, wurden alternative Finanzierungsquellen vorgeschlagen, die eine engere Verbindung zu EU-Politikbereichen aufweisen (und diese unterstützen können).

⁽¹⁾ Technische Einzelheiten: vgl. Kapitel 12.

2.4 Mögliche Entwicklungen des Systems

Für die Reform des Finanzierungssystems der EU bieten sich zwei Hauptoptionen an:

1) *Einfaches Beitragssystem*

Die erste Option bestünde darin, die seit 1988 und der Einführung der BNE-Einnahme festgestellte Entwicklung fortzusetzen und diese Einnahme zur Hauptfinanzierungsquelle des EU-Haushalts zu machen. Diese Lösung wäre einfach und finanziell ergiebig, insbesondere wenn die Korrekturmechanismen abgeschafft würden oder ausliefen.

Allerdings scheint dieses Szenario unwahrscheinlich, da bis heute die Entwicklung der EU-Finanzierung zu einem System von Beiträgen mit einer immer größeren Zahl von Korrekturen und Ausgleichszahlungen einhergeht. Darüber hinaus würde es die oben angeführten Probleme verschärfen (die Steuerzahler können kaum feststellen, wie viel sie für Europa zahlen; eine Verbindung zwischen Ausgabenpolitik und Finanzierung des Haushalts fehlt).

2) *Größere Bürgernähe*

Die zweite Option würde auf mehr Bürgernähe abzielen, die im Zusammenhang mit der Finanzierung der EU-Aktivitäten auf zweierlei Weise erreichbar wäre: Einerseits könnte die Zuständigkeit des Europäischen Parlaments ausgeweitet werden, indem seine Entscheidungsbefugnis auf die Haushaltseinnahmen ausgedehnt wird; andererseits könnten die Einnahmen neu strukturiert werden, um den Anteil der Direkteinnahmen zu vergrößern und eine oder mehrere Steuern, Steueranteile oder andere Mittel (wie z. B. Benutzungsgebühren) bei den Steuerpflichtigen (oder Nutzern) deutlich erkennbar zugunsten der Europäischen Union zu erheben.

In der Vergangenheit wurden viele unterschiedliche Vorschläge für andere Arten der Finanzierung des EU-Haushalts vorgelegt, die einen Ersatz oder eine Ergänzung bestehender Mittel vorsahen; dabei wurde berücksichtigt, dass gemäß Artikel 269 EG-Vertrag der Gemeinschaftshaushalt „vollständig aus Eigenmitteln finanziert“ wird. Dazu gehören insbesondere eine modulierte Mehrwertsteuer, Mittel in Zusammenhang mit der europäischen Körperschaftsteuer (EUCIT), Energie- oder Umweltabgaben (insbesondere Straßenverkehrsabgaben oder eine Kli-

masteuer für den Luftverkehr), Einnahmen aus handelsfähigen Zertifikaten, Verbrauchsteuern auf Tabakwaren und Alkohol, der Transfer von Seigniorage-Einnahmen, Kommunikationsabgaben einschließlich einer Telefon-, E-Mail- oder SMS-Steuer sowie Einnahmen aus persönlichen Einkünften und Finanztransaktionen.

Diese Optionen wurden in verschiedenen Studien, in denen die politische Natur der Debatten über alternative Finanzierungsquellen für die EU herausgestellt wurde, detailliert analysiert und bewertet ⁽¹⁾. Für eine Reihe von Optionen könnten schon in wenigen Jahren die technischen Vorbereitungen zur Einführung der Einnahmen getroffen werden ⁽²⁾. Dies wäre z. B. bei Einnahmen aus der Energie- oder Mehrwertsteuer der Fall. Die in der Vergangenheit diskutierten Einnahmen würden im Übrigen, was die Erfüllung der Bewertungskriterien anbelangt, große Unterschiede aufweisen. So wären einige alternative Einnahmen für die Bürger sehr sichtbar und würden damit zur Transparenz des Systems beitragen. Andere würden einen wünschenswerten Anreiz für Wirtschaftsakteure und somit einen direkten Beitrag zu besonderen Zielen der EU darstellen.

In jedem Fall haben alle Optionen, die in der jüngsten Vergangenheit als Finanzierungsquellen für die EU vorgeschlagen wurden, Vor- und Nachteile. Jede Option schneidet bei einigen Kriterien gut und bei anderen Kriterien weniger gut ab. Wenn bestimmte Optionen einige Kriterien nicht erfüllen, sollte dies nicht zu dem Schluss führen, dass alle verworfen werden müssen, wie in der Vergangenheit gelegentlich argumentiert wurde. Die Analysen der alternativen Finanzierungssysteme unterstreichen im Gegenteil die Tatsache, dass die getroffene Wahl von der schwierigen politischen Entscheidung darüber abhängt, welche Kriterien als wesentlich und welche als zweitrangig gelten sollen; zu bedenken ist dabei, dass ein auf einer Kombination von Einnahmen verschiedenster Natur basierendes System selbstverständlich die wichtigsten Kriterien erfüllen muss.

Gleichwohl bietet die Wahl zwischen diesen beiden Alternativen keine Lösung für die Problematik der Nettosalden der einzelnen Mitgliedstaaten und die etwaige Korrektur dieser Salden. Daher sind Überlegungen darü-

(1) Vgl. z. B. Cattoir, Ph. (2004), „Tax-based EU own resources: an assessment“, Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, *Taxation Papers*, Arbeitspapier Nr. 1/2004.

(2) Vgl. „Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funkzionieren des Eigenmittelsystems“, KOM(2004) 505 endg., Band I, 14. Juli 2004.

ber anzustellen, in welchem Umfang und in welchen Bereichen es finanzielle Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten geben sollte. Diese Frage kann indessen nur schlüssig beantwortet werden, wenn sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben in die Überlegungen einbezogen werden. Damit stellt sich auch die Frage nach der möglichen Wechselwirkung zwischen der Finanzierung des EU-Haushalts und der künftigen Entwicklung der Solidaritätsmechanismen (Ausgleichsmechanismen).

Kapitel 9

Der gemeinschaftliche Finanzrahmen

Seit der Reform von 1988 orientiert sich die Abwicklung des Haushaltsverfahrens an einem zweifachen, mehrjährig angelegten Finanzrahmen.

Der Eigenmittelbeschluss regelt nicht nur die Art und Berechnung, sondern auch die jährliche Obergrenze der Eigenmitteleinnahmen. Da der Haushalt jedes Jahr so aufzustellen und auszuführen ist, dass alle Ausgaben aus den Einnahmen gedeckt sind, bestimmen die im Beschluss vorgesehenen Eigenmittelobergrenzen – sieht man von den sonstigen Einnahmen ab – den Höchstbetrag an Mitteln für Zahlungen und Verpflichtungen für ein gegebenes Haushaltsjahr. Einerseits hat das zur Folge, dass die ökonomische Bedeutung des Haushalts begrenzt bleibt, andererseits sichert es der Gemeinschaft ein Einnahmenvolumen, das der wirtschaftlichen Entwicklung sämtlicher Mitgliedstaaten folgt.

Der in der Interinstitutionellen Vereinbarung festgeschriebene Finanzrahmen trägt den im Beschluss vorgesehenen Eigenmittelobergrenzen Rechnung, begrenzt aber auch die Entwicklung der Ausgaben, und zwar sowohl für jede große Ausgabenkategorie (hier sind die Höchstbeträge in Mitteln für Verpflichtungen ausgedrückt) als auch insgesamt (in Bezug auf die Mittel für Zahlungen).

Dieser Finanzrahmen prägt ganz entscheidend das jährliche Haushaltsverfahren und geht mit Instrumenten zur mehrjährigen Ausgabenplanung einher.

1 Die Ausgabenobergrenzen im Finanzrahmen

1.1 Obergrenzen nach Rubriken

Im Finanzrahmen sind die Verpflichtungen in große Kategorien (Rubriken) aufgeschlüsselt. Darüber hinaus gibt es Teilrubriken, die die gleichen Merkmale wie die Rubriken aufweisen: Für jede Rubrik oder Teilrubrik ist eine Ausgabenobergrenze vorgegeben. Gleichzeitig wird vermieden, dass Mittel oder bei einer Rubrik/Teilrubrik vorhandene Spielräume für Ausgaben bei anderen Rubriken/Teilrubriken verwendet werden (Zweckbindung). Der gegenwärtige Finanzrahmen (2007-2013) umfasst sechs Rubriken, von denen zwei in Teilrubriken untergliedert sind. Kapitel 13 enthält eine genaue Beschreibung dieser Rubriken.

Rubrik 1 – Nachhaltiges Wachstum

Diese Rubrik hat zwei Teilrubriken:

- Teilrubrik 1a – Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung: Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit ist eines der wesentlichen strategischen Ziele der EU. Insbesondere in der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, die einen Rahmen für einen ehrgeizigen Reformprozess in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten darstellt, kommt dieses Ziel zum Ausdruck.
- Teilrubrik 1b – Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung: Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union soll den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der erweiterten EU stärken und somit ihre harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung fördern. Ziel ist, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und Mitgliedstaaten sowie die Rückstände in den benachteiligten Regionen oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.

Rubrik 2 – Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

Finanziert werden in erster Linie Projekte in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie Fischerei und Umwelt (LIFE +).

Um die Obergrenze für marktbezogene Ausgaben und für vom Europäischen Rat 2002 in Brüssel vereinbarte Direktbeihilfen eindeutig ermitteln zu können, hat die Kommission vorgeschlagen, im Rahmen von Rubrik 2 eine entsprechende Teilobergrenze einzuführen. Analog zur Teilrubrik gibt die Teilobergrenze die maximale Höhe der marktbezogenen Ausgaben und Direktbeihilfen vor. Im Gegensatz zur Teilrubrik bleibt bei der Teilobergrenze die Möglichkeit bestehen, Teile der veranschlagten Mittel auf die ländliche Entwicklung (Differenzierung) bzw. – sofern ausreichend ungenützte Spielräume vorhanden sind und die Haushaltsbehörde ihre Zustimmung gibt – auf andere Programme/Maßnahmen unter Rubrik 2 zu übertragen, ohne dass dadurch eine Überarbeitung des Finanzrahmens erforderlich würde.

Rubrik 3 – Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht

Diese Rubrik ist unterteilt in zwei Teilrubriken:

- Freiheit, Sicherheit und Recht: Auf der Grundlage des gegenwärtigen Finanzrahmens erfolgt die Finanzierung über neue Rahmenprogramme in den Bereichen Solidarität bei der Steuerung der Migrationsströme, Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte, Grundrechte und Justiz.
- Unionsbürgerschaft: Diese Teilrubrik umfasst Maßnahmen zur Förderung der aktiven Unionsbürgerschaft, des Gesundheits- und Verbraucherschutzes, Programme zur Förderung der europäischen Kultur und Vielfalt, einschließlich des europäischen Erbes auf dem Gebiet des Films und der audiovisuellen Medien, sowie ein Instrument für Katastrophenfälle zur Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit des Zivilschutzes und der Frühwarnsysteme für jegliche Arten von Gefahren.

Rubrik 4 – Die EU als globaler Akteur

Diese Rubrik deckt die Finanzinstrumente zur Unterstützung der Tätigkeiten der EU im Bereich der Außenbeziehungen ab, wie z. B. das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), die humanitäre Hilfe oder die Reserve für Soforthilfe. Unter diese Rubrik fallen ferner die Ausgaben im Bereich der

Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Darlehensgarantien für Maßnahmen im Außenbereich.

Rubrik 5 – Verwaltung

In dieser Rubrik sind die Obergrenzen für die Verwaltungsausgaben aller EU-Organen vorgegeben. Dazu gehören die Ausgaben in Zusammenhang mit den aktiven Bediensteten und den Bediensteten im Ruhestand, den Gebäuden, Büros, Ausstattungen, Möbeln, Europäischen Schulen, Kosten für Missionen sowie Konferenzen und Sitzungen.

Rubrik 6 – Ausgleichszahlungen

Ausgleichszahlungen werden den neuen Mitgliedstaaten gemäß dem Beitrittsvertrag zeitlich begrenzt zur Verbesserung ihrer Haushaltslage gegenüber dem EU-Haushalt insgesamt gewährt.

Jede Rubrik muss hinreichend homogen sein, um die politischen Prioritäten der Gemeinschaft erkennen zu lassen, und so umfassend, dass Umschichtungen zwischen Maßnahmen möglich sind. Die einzelnen Rubriken betreffen jeweils eine ganz bestimmte Kategorie von Maßnahmen und sind untereinander „undurchlässig“. Da also eine gegebene Haushaltslinie nur aus der Rubrik finanziert werden kann, der sie zugeordnet ist, kann es vorkommen, dass der Finanzrahmen geändert werden muss, und zwar selbst dann, wenn die Anhebung der Obergrenze einer Rubrik durch die Senkung der Obergrenze einer anderen Rubrik ausgeglichen wird.

Für jede Rubrik bzw. Teilrubrik gibt der in Mitteln für Verpflichtungen ausgedrückte Betrag eine jährliche Ausgabenobergrenze vor. Die Interinstitutionelle Vereinbarung sieht vor, dass die Organe im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung dafür Sorge tragen müssen, dass beim Haushaltsverfahren und bei der Annahme des Haushaltsplans innerhalb der Obergrenzen der einzelnen Rubriken des Finanzrahmens mit Ausnahme der Teilrubrik 1b, bei der die jährlichen Obergrenzen als jedes Jahr in den Haushaltsplan einzusetzende Ausgabenziele anzusehen sind, so weit wie möglich ausreichende Spielräume verfügbar bleiben.

1.2 Obergrenzen und Gesamtausgaben

Die Gesamtobergrenze der Mittel für Verpflichtungen ergibt sich aus der Addition der Obergrenzen für die einzelnen Rubriken.

Für Mittel für Zahlungen wird auf der Grundlage einer Reihe von Zahlungsregelungen, die für die verschiedenen Kategorien von Mitteln für Verpflichtungen vorgesehen sind, eine jährliche Obergrenze vorgesehen. Diese Obergrenze wird nicht nach Rubriken aufgeschlüsselt.

Auf der Basis der Prognose für das BNE der Gemeinschaft kann die Obergrenze für Mittel für Zahlungen als Prozentsatz dieses geschätzten Betrags für das BNE ausgedrückt werden. So lässt sich überprüfen, ob die geschätzten Ausgaben der Gemeinschaft mit der Eigenmittelobergrenze übereinstimmen (ebenfalls ausgedrückt als Prozentsatz des BNE). Die Eigenmittelobergrenze darf nicht überschritten werden. Zwischen der Eigenmittelobergrenze und der Obergrenze für Mittel für Zahlungen wird jedoch ein „Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben“ eingefügt, der eine zweifache Funktion hat. Er ermöglicht:

- dass erforderlichenfalls über eine Änderung des Finanzrahmens ein unerwarteter Mittelbedarf finanziert werden kann, und
- dass die Folgen eines unerwartet niedrigen Wirtschaftswachstums aufgefangen werden können. In diesem Fall nämlich sind die Eigenmitteleinnahmen geringer als ursprünglich angenommen, da ihre Obergrenze durch einen bestimmten Prozentsatz des BNE festgelegt ist, während die in absoluten Beträgen ausgedrückten Ausgaben unverändert bleiben. Die Differenz wird durch den Spielraum für unerwartete Ausgaben aufgebracht.

Jedenfalls gilt die Eigenmittelobergrenze als absoluter Grenzwert. Wenn der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben ausgeschöpft ist, bedeutet dies, dass der verabschiedete Haushalt diese Grenze beachten muss, d. h., dass der im Haushalt eingesetzte Gesamtbetrag an Mitteln für Zahlungen unterhalb der mit dem Finanzrahmen bewilligten Ausgabenobergrenze liegen muss. Unter diesen Umständen beschließt die Haushaltsbehörde, inwiefern die im Finanzrahmen vorgesehenen Obergrenzen gesenkt werden, damit die Einhaltung der Eigenmittelobergrenze gewährleistet ist ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Nummer 15 der Interinstitutionellen Vereinbarung.

Im letzten und im geltenden Finanzrahmen waren bzw. sind die Obergrenzen für Zahlungsermächtigungen jedoch weit unter der Eigenmittelobergrenze angesiedelt. Eine derartige Situation ist daher rein hypothetisch.

2 Der mehrjährige Finanzrahmen

Die Bedingungen für die Umsetzung des mehrjährigen Finanzrahmens sind in der am 17. Mai 2006 unterzeichneten Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung ⁽¹⁾ festgeschrieben. Insbesondere enthält diese Vereinbarung die Regeln, nach denen jährliche und sonstige Anpassungen sowie Änderungen des Finanzrahmens vorgenommen werden können.

Im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung wurden außerdem weitere Haushaltsinstrumente zur Förderung der Flexibilität und Sicherstellung der Haushaltsdisziplin eingeführt bzw. erneuert, nämlich die Reserve für Soforthilfe, der Solidaritätsfonds der Europäischen Union, das Flexibilitätsinstrument und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung. Diese Instrumente werden nur bei Bedarf in Anspruch genommen. In diesem Fall können die betreffenden Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen über die im Finanzrahmen vorgesehenen Obergrenzen hinaus, jedoch unter Berücksichtigung der jeweiligen Grenzen für diese Instrumente, in den Haushaltsplan eingestellt werden.

2.1 Technische Anpassungen

Jedes Jahr nimmt die Kommission eine technische Anpassung des Finanzrahmens für das kommende Jahr vor. Der Vorgang hat eine Doppelfunktion:

- Da die Obergrenzen der einzelnen Rubriken des Finanzrahmens in konstanten Preisen ausgedrückt sind, müssen sie alljährlich an die Inflation angepasst werden, damit ihre „Kaufkraft“ erhalten bleibt. Beginnend mit dem Finanzrahmen 2007-2013 erfolgt diese Anpassung auf der Grundlage eines festen Deflators von jährlich 2 %, wodurch

⁽¹⁾ ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1.

die Beträge in jeweiligen Preisen für die Geltungsdauer des Finanzrahmens bereits festgelegt werden.

- Der in Prozent des BNE ausgedrückte Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben muss neu berechnet werden, um der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen, die das verfügbare Eigenmittelvolumen bestimmt. In diesem Rahmen wird geprüft, ob der Gesamtbetrag an Mitteln für Zahlungen den verfügbaren Eigenmitteln entspricht.

Die technischen Anpassungen erfolgen vor Beginn des Haushaltsverfahrens für das Jahr $n+1$ auf der Grundlage der letzten verfügbaren Wirtschaftsdaten und -prognosen.

Im Sinne der Haushaltsdisziplin werden im weiteren Verlauf des Haushaltsjahrs keine Anpassungen mehr vorgenommen, um die ordnungsgemäße Abwicklung des Haushaltsverfahrens nicht zu beeinträchtigen.

In die Interinstitutionelle Vereinbarung wurde eine zweite (neue) technische Anpassung aufgenommen. Wenn das kumulierte BNE eines Mitgliedstaats im Zeitraum 2007-2009 um mehr als $\pm 5\%$ von dem in der Interinstitutionellen Vereinbarung zugrunde gelegten BNE abweicht, passt die Kommission die Mittel, die der betreffende Mitgliedstaat in diesem Zeitraum aus Fonds zur Förderung der Kohäsion erhalten hat, bei der technischen Anpassung für das Jahr 2011 entsprechend den in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen Grenzen an (Nummer 17 der IIV).

2.2 Anpassung in Verbindung mit den Ausführungsbedingungen

Gleichzeitig mit der Mitteilung über die technische Anpassung des Finanzrahmens kann die Kommission den beiden Teilen der Haushaltsbehörde die Vorschläge zur Anpassung der Höhe der Zahlungsermächtigungen unterbreiten, die sie unter Berücksichtigung der Ausführungsbedingungen der Programme für notwendig hält, um eine geordnete Entwicklung im Verhältnis zu den Verpflichtungsermächtigungen zu gewährleisten.

2.3 Anpassung der Mittel der Strukturfonds, des Kohäsionsfonds, des Europäischen Fischereifonds und für die Entwicklung des ländlichen Raums

In der im Mai 2006 unterzeichneten Interinstitutionellen Vereinbarung wurde die in der vorangegangenen Interinstitutionellen Vereinbarung eingeführte Sondermaßnahme hinsichtlich struktureller Maßnahmen mit Beginn des neuen Programmplanungszeitraums erneuert. Sollte sich die Annahme dieser Programme verzögern, genehmigt die Haushaltsbehörde vor dem 1. Mai 2008 auf Vorschlag der Kommission die Übertragung der 2007 nicht verwendeten Mittel auf die Folgejahre und die entsprechende Anhebung der Ausgabenobergrenzen (Nummer 48).

2.4 Aktualisierung der Schätzwerte für die Zahlungsermächtigungen für die Zeit nach 2013

Die Obergrenze für Mittel für Zahlungen wird auf der Grundlage von Zahlungsregelungen festgelegt, die für die verschiedenen Kategorien von Mitteln für Verpflichtungen vorgesehen sind. Fehlerhafte Schätzungen könnten ein Ungleichgewicht zwischen den beiden entsprechenden Obergrenzen verursachen. Insbesondere könnte eine spätere Aufstockung der Zahlungen notwendig werden, wenn Verpflichtungen am Beginn des betreffenden Zeitraums weniger schnell als erwartet abgewickelt werden. In solchen Fällen muss sichergestellt werden, dass ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um die entsprechenden Zahlungen in den Folgejahren tätigen zu können.

In der Interinstitutionellen Vereinbarung wird 2010 als das Jahr festgelegt, in dem die geschätzten Beträge an Zahlungsermächtigungen für die Zeit nach 2013 aktualisiert werden.

2.5 Anpassung in Verbindung mit einem übermäßigen öffentlichen Defizit

Wenn der Rat entschieden hat, dass gemäß Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ein übermäßiges öffentliches Defizit in einem der begünstigten Mitgliedstaaten zu verzeichnen ist, und wenn er festgestellt hat, dass der Mitgliedstaat auf die Empfehlungen des Rates hin keine wirksamen Maßnahmen getroffen hat, kann er entscheiden, einige oder alle Mittelbindungen für den Kohäsionsfonds für den

Mitgliedstaat mit Wirkung vom 1. Januar des auf die Entscheidung zur Aussetzung der Mittelbindungen folgenden Jahres auszusetzen. Im Fall der Aufhebung der Aussetzung der Mittelbindungen kann der Rat auf Vorschlag der Kommission bestimmen, dass die ausgesetzten Mittelbindungen auf die nachfolgenden Haushaltsjahre übertragen werden. Ausgesetzte Mittelbindungen des Jahres n dürfen nach Ablauf des Jahres $n+2$ nicht wieder in den Haushaltsplan eingesetzt werden.

2.6 Anpassung des Finanzrahmens anlässlich der Erweiterung

Sollten während der Geltungsdauer des Finanzrahmens weitere Staaten der Europäischen Union beitreten, so werden das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam – auf Vorschlag der Kommission – den Finanzrahmen unter Berücksichtigung des Mittelbedarfs, der aus den Beitrittsverhandlungen resultiert, anpassen.

2.7 Änderung des Finanzrahmens

Um der Kommission die Möglichkeit zu geben, auf unvorhergesehene Situationen zu reagieren, kann der Finanzrahmen unter der Voraussetzung geändert werden, dass die Eigenmittelobergrenze nicht überschritten wird (d. h. die Änderung darf den Spielraum für unerwartete Ausgaben nicht übersteigen). Jeder Beschluss über eine derartige Änderung wird von beiden Teilen der Haushaltsbehörde gemeinsam nach Maßgabe der Abstimmungsregeln aus Artikel 272 Absatz 9 EG-Vertrag (d. h., der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit, das Europäische Parlament mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen) auf Vorschlag der Kommission gefasst. Entspricht jedoch die Änderung einem Betrag, der höher ist als 0,03 % des BNE, so muss der Rat einstimmig beschließen. Dieses Verfahren unterliegt in der Interinstitutionellen Vereinbarung einer Reihe von Bedingungen.

- Die Änderung muss in der Regel vor Beginn des Haushaltsverfahrens des betreffenden Haushaltsjahrs oder des ersten der betreffenden Jahre vorgeschlagen und angenommen werden.
- Im Sinne der Haushaltsdisziplin müssen die Organe vor jeder Änderung prüfen, inwieweit nicht verwendete Mittel innerhalb einzelner Rubriken umgeschichtet werden können. Außerdem müssen sie prü-

fen, ob die Anhebung der Obergrenze einer Rubrik des Finanzrahmens nicht durch Herabsetzung der Obergrenze einer anderen Rubrik ausgeglichen werden kann.

- Eine Änderung bei den obligatorischen Ausgaben darf keinesfalls eine Verringerung des verfügbaren Betrags für die nichtobligatorischen Ausgaben nach sich ziehen.
- Schließlich muss bei jeder Änderung des Finanzrahmens die Aufrechterhaltung eines geordneten Verhältnisses zwischen Verpflichtungen und Zahlungen gewährleistet sein.

2.8 Reserve für Soforthilfen

Die Reserve für Soforthilfen dient dazu, im Fall von Ereignissen, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht vorhersehbar waren, Drittländern rasch die erforderliche Hilfe zukommen zu lassen. In erster Linie handelt es sich um humanitäre Hilfe, aber auch um Maßnahmen des zivilen Krisenmanagements und -schutzes. Die Reserve wird während der Geltungsdauer des Finanzrahmens jährlich mit 221 Mio. EUR zu konstanten Preisen ausgestattet. Die Mittel für diese Reserve werden als Rücklagen in den Gesamthaushaltsplan eingestellt. Bei Inanspruchnahme eines Teils oder aller Mittel dieser Reserve werden die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen in den Haushalt eingesetzt, wobei erforderlichenfalls die im Finanzrahmen festgesetzten Obergrenzen überschritten werden.

2.9 Solidaritätsfonds der Europäischen Union

Um im Fall einer schweren Katastrophe in einem Mitgliedstaat oder einem Bewerberland rasche Finanzhilfe zu ermöglichen, wurde im Wege einer eigenen Interinstitutionellen Vereinbarung ⁽¹⁾ im November 2002 ein besonderes Finanzinstrument eingerichtet, das in der aktuellen Interinstitutionellen Vereinbarung durch Nummer 26 erneuert wurde. Der für den Fonds im Haushaltsplan alljährlich eingesetzte Betrag ist auf 1 Mrd. EUR begrenzt. Jedes Jahr sollte am 1. Oktober mindestens ein Viertel des jährlichen Betrags verfügbar sein, damit ein bis zum Ende des Jahres auftretender Bedarf gedeckt werden kann. Der nicht in den Haushaltsplan

(¹) ABl. C 283 vom 20.11.2002, S. 1.

eingesetzte Teil des jährlichen Betrags kann nicht auf die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden. Beschließen die beiden Teile der Haushaltsbehörde gemeinsam – nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsakte – die Inanspruchnahme des Fonds, werden die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan eingesetzt, wobei erforderlichenfalls die Obergrenzen der betreffenden Rubriken des Finanzrahmens überschritten werden.

2.10 Das Flexibilitätsinstrument

Dieses neue mit der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 eingeführte Instrument ⁽¹⁾ soll es ermöglichen, in einem gegebenen Haushaltsjahr genau bestimmte Ausgaben zu finanzieren, die innerhalb der regulären Obergrenzen nicht finanziert werden könnten.

Das Flexibilitätsinstrument kann bis zu einer Obergrenze von 200 Mio. EUR zu jeweiligen Preisen in Anspruch genommen werden. Der in einem Haushaltsjahr nicht verwendete Teil kann bis zum Jahr n+2 übertragen werden.

Der Beschluss, dieses Instrument in Anspruch zu nehmen, wird von den beiden Teilen der Haushaltsbehörde einvernehmlich gemäß den Abstimmungsregeln des Artikels 272 Absatz 9 EG-Vertrag und auf Vorschlag der Kommission getroffen. Für ein bestimmtes Jahr wird der Beschluss im Zuge des entsprechenden Haushaltsverfahrens gefasst.

2.11 Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung

Der Europäische Rat beschloss im Dezember 2005 die Einrichtung eines Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, der Arbeitnehmer, die infolge der Entwicklungen des Welthandels vom Strukturwandel betroffen sind, bei ihren Bemühungen um den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt unterstützen soll. Die Inanspruchnahme des Fonds wird in der Interinstitutionellen Vereinbarung (Nummer 28) geregelt. Die jährliche Mittelausstattung darf 500 Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen) nicht übersteigen. Die Finanzierung dieses Betrags erfolgt über die bis

⁽¹⁾ ABl. C 172 vom 18.6.1999, S. 1.

zur Gesamtausgabenobergrenze des Vorjahrs verfügbaren Spielräume und/oder über Mittel für Verpflichtungen, die in den beiden vorangegangenen Jahren durch die Aufhebung von Mittelbindungen verfügbar geworden sind. (Ausgenommen sind die Mittel der Rubrik 1b des Finanzrahmens „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“.) Nachdem die Kommission festgestellt hat, dass ausreichende Spielräume und/oder Mittel aus aufgehobenen Mittelbindungen im Sinne der obigen Definition verfügbar sind, werden die betreffenden Mittel umgehend als Rückstellung in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union eingesetzt.

3 Auswirkungen des Finanzrahmens

3.1 Auswirkungen auf das jährliche Haushaltsverfahren

1) Berücksichtigung der grundlegenden Bestimmungen des EG-Vertrags

Der geltende mehrjährige Finanzrahmen berührt nicht die grundlegenden Bestimmungen des EG-Vertrags. Das Jährlichkeitsprinzip bleibt unangetastet. Die Haushaltsmittel werden für ein Jahr bewilligt und ausgeführt. Die Ausgaben eines Haushaltsjahrs sind stets begrenzt (Obergrenzen). Auf Beträge, die nicht in den Haushaltsplan eingesetzt oder in einem Haushaltsjahr nicht verwendet wurden, kann nicht zurückgegriffen werden, wenn dadurch die Obergrenzen der früheren Haushaltsjahre überschritten würden.

Die im EG-Vertrag festgeschriebenen Haushaltsbefugnisse der einzelnen Organe bleiben unangetastet. Die Interinstitutionelle Vereinbarung stellt darauf ab, Kooperationsverfahren oder Verhaltensweisen festzulegen, die die Konsensfindung erleichtern und Konflikte vermeiden oder lösen helfen. Zu diesem Zweck sind die Organe bereit, ihre Befugnisse in den jeweiligen Bereichen zu beschränken. Sollten aber die Verfahren wirkungslos bleiben oder die vorgesehenen Vorgehensweisen sich nicht einhalten lassen, steht es jedem Organ wieder frei, den vom EG-Vertrag gebotenen Spielraum zu nutzen.

2) *Wirkungen auf die Haushaltsdebatte*

Der Finanzrahmen hat die Grundlagen der Haushaltsdebatte verändert. Die Aufstellung eines mehrjährigen Finanzrahmens erfordert regelmäßige Überlegungen über die finanzpolitischen Orientierungen der Gemeinschaft: Umfang des Haushalts, Finanzierungsarten und die gemeinsame politische Bewertung der Prioritäten.

Die grundsätzlichen finanziellen Entscheidungen werden außerhalb des jährlichen Haushaltsverfahrens gemeinsam vom Europäischen Parlament und vom Rat getroffen. Dies erlaubt es der Gemeinschaft, ihre Haushaltspolitik auf längere Sicht zu gestalten und eine sichere Grundlage für die Konzipierung und Durchführung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zu schaffen. Den Mitgliedstaaten ermöglicht es, die Entwicklung der Gemeinschaftsausgaben in ihre eigene Haushaltsplanung einzubeziehen.

In der jährlichen Haushaltsdebatte können sich die Organe auf die eigentlichen budgetären Entscheidungen und auf eine effiziente Verteilung der verfügbaren Mittel auf die einzelnen Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft konzentrieren, wobei sie die bereits erzielten sowie die angestrebten Ergebnisse berücksichtigen.

Der seit 1988 bestehende Finanzrahmen und die in der Interinstitutionellen Vereinbarung geregelte Handhabung dieses Finanzrahmens haben die Tragweite einiger Verfahrensregeln des Artikels 272 EG-Vertrag erheblich verringert ⁽¹⁾.

So hat die für die Befugnisabgrenzung zwischen Parlament und Rat maßgebliche Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben an Bedeutung verloren:

- Der Finanzrahmen gilt für beide Arten von Ausgaben.
- Die beiden Teile der Haushaltsbehörde haben sich weitgehend darauf geeinigt, welche Ausgabe welcher Kategorie zuzuordnen ist.
- Die Interinstitutionelle Vereinbarung enthält eine Bestimmung, die im Fall einer Überarbeitung des Finanzrahmens verhindern soll, dass

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 11.

infolge einer Aufstockung bei den obligatorischen Ausgaben keine Mittel mehr für die nichtobligatorischen Ausgaben verfügbar sind.

- Die beiden Teile der Haushaltsbehörde sind außerdem übereingekommen, für jedes vom Finanzrahmen erfasste Haushaltsjahr die Höchstsätze für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben zu akzeptieren, die sich aus den im Rahmen der Obergrenzen der finanziellen Interessen der Gemeinschaften aufgestellten Haushaltsplänen ergeben (Nummer 13 der IIV).

3.2 Auswirkungen auf die Haushaltsführung

Die Begrenzung der Ausgaben über einen mittelfristigen Zeitraum hinweg setzt voraus, dass kontinuierlich überprüft wird, ob sich die laufenden oder neu eingeleiteten Maßnahmen in den Finanzrahmen einfügen.

1) Vorschriften

Artikel 270 EG-Vertrag bestimmt Folgendes: „Damit die Haushaltsdisziplin gewährleistet wird, unterbreitet die Kommission keine Vorschläge für Rechtsakte der Gemeinschaft, ändert nicht ihre Vorschläge und erlässt keine Durchführungsmaßnahme, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnte, ohne die Gewähr zu bieten, dass der betreffende Vorschlag bzw. die betreffende Maßnahme im Rahmen der Eigenmittel der Gemeinschaft finanziert werden kann.“

Darüber hinaus heißt es in der Interinstitutionellen Vereinbarung: „Nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassene Rechtsakte des Europäischen Parlaments und des Rates und Rechtsakte des Rates, die die im Haushaltsplan verfügbaren Mittel oder die im Finanzrahmen veranschlagten Mittel überschreiten, können erst dann finanziell abgewickelt werden, wenn der Haushaltsplan und gegebenenfalls der Finanzrahmen nach dem für jeden dieser Fälle vorgesehenen Verfahren entsprechend geändert worden sind.“

Gemäß Nummer 13 der Interinstitutionellen Vereinbarung „tragen die Organe im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung dafür Sorge, dass beim Haushaltsverfahren (...) innerhalb der Obergrenzen der einzelnen Rubriken so weit wie möglich ausreichende Spielräume verfügbar bleiben.“ Diese Spielräume ermöglichen das Einstellen zusätzlicher

Mittel nach Bedarf, ohne dass dafür jedes Mal Änderungen des Finanzrahmens erforderlich werden.

2) Die finanzielle Planung der Ausgaben

Die Kommission muss stets für sämtliche Gemeinschaftsmaßnahmen die geplante mittelfristige Ausgabenentwicklung im Auge behalten, um deren Vereinbarkeit mit dem maßgeblichen Finanzrahmen beurteilen zu können. Zu diesem Zweck wurden Regeln für die mittelfristige Finanzplanung beginnend mit Januar 1991 eingeführt. In jüngerer Zeit wurde die Vorgehensweise der Kommission bei der Erstellung der Finanzplanung und Weitergabe an die Haushaltsbehörde in der Interinstitutionellen Vereinbarung (Nummer 46) klar festgelegt.

Demzufolge muss die Finanzplanung zweimal jährlich erstellt und an die Haushaltsbehörde weitergegeben werden. Sie beinhaltet für alle Rubriken mit operativen Ausgaben:

- die aktuelle Situation in Bezug auf (bereits angenommene oder von der Kommission zur Annahme vorgeschlagene) Ausgabenplanungen, einschließlich Angaben zu Dauer und Referenzbeträgen;
- mehrjährige Schätzungen der jährlichen Tätigkeit (wie Pilotprojekte und vorbereitende Maßnahmen);
- die unter den verschiedenen Ausgabenobergrenzen des Finanzrahmens verbliebenen Spielräume.

Da sich die meisten der mehrjährigen Programme des aktuellen Finanzrahmens auf den Zeitraum 2007-2013 erstrecken, werden die Finanzplanungstabellen für diesen Zeitraum erstellt; dies ermöglicht der Kommission und der Haushaltsbehörde, die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen etwaiger Entscheidungen mit finanziellen Folgen hinsichtlich der Ausgabenobergrenzen abzuschätzen. Auch wenn die Finanzplanung eine Leitlinie bietet, kann sie die im Zuge des jährlichen Haushaltsverfahrens zu treffenden Entscheidungen nicht vorwegnehmen.

Überdies ist die Finanzplanung das Instrument, mit dem vorhergesagt und überprüft wird, ob mehrjährige Programme während ihrer gesamten Dauer den Finanzausstattungen entsprechen.

Dank der mittelfristigen Finanzplanung lässt sich aber nicht nur ermitteln, ob die geplante Ausgabenentwicklung mit den Obergrenzen vereinbar ist; vielmehr erfüllt sie auch folgende Funktionen:

- Sie bewirkt, dass die mittelbewirtschaftenden Dienststellen die Dotationen verstärkt zielorientiert und nach dem Kostenwirksamkeitsprinzip sowie auf der Grundlage regelmäßiger Programmevaluierungen verwalten.
- Sie ermöglicht es der Kommission bei Ablauf der Geltungsdauer des Finanzrahmens, ihre Vorschläge zur Erneuerung dieses Finanzrahmens auf begründete und hinreichend detaillierte Bedarfsschätzungen zu stützen.

Teil 3

AUFSTELLUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

Kapitel 10 – Die Haushaltsgrundsätze

Kapitel 11 – Das jährliche Haushaltsverfahren

Kapitel 10

Die Haushaltsgrundsätze

1 Der Grundsatz der Einheit des Gemeinschaftshaushalts

1.1 Definition

Der Grundsatz der Einheit des Gemeinschaftshaushalts ist in Artikel 268 EG-Vertrag festgeschrieben:

„Alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft [...] werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.“

Demnach sind alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft in ein und demselben Haushaltsplan auszuweisen. Gemäß Artikel 4 der Haushaltsordnung „ist der Haushaltsplan jener Rechtsakt, durch den für jedes Haushaltsjahr sämtliche als erforderlich erachteten Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft veranschlagt und bewilligt werden“.

Dank des Einheitsprinzips kann somit klar abgegrenzt werden, welche Einnahmen und Ausgaben genehmigt sind, nämlich allein die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben.

1.2. Beachtung des Grundsatzes der Einheit im Gesamthaushaltsplan

In der Praxis ist der Grundsatz der Einheit jedoch nur zum Teil verwirklicht.

In den ersten Jahren nach Gründung der Gemeinschaften ⁽¹⁾ konnten wegen der Autonomie der EGKS und später der EWG und der Euratom zunächst noch bis zu fünf Haushaltspläne nebeneinander bestehen.

Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Luxemburg am 22. April 1970 wurden dann ab 1971 die Finanztätigkeiten der Gemeinschaftsorgane im Wesentlichen in einem gemeinsamen Dokument, dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, zusammengefasst, in dem heute über 95 % der bewilligten Ausgaben erfasst sind. Die Haushaltsordnung bestimmt hierzu in Artikel 4 Folgendes: „Die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinschaften umfassen:

- die Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft, einschließlich der Verwaltungsausgaben, die den Organen aus den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entstehen, sowie der operativen Ausgaben, die aus der Anwendung der genannten Bestimmungen entstehen, wenn sie dem Haushalt angelastet werden, sowie
- die Ausgaben und Einnahmen der Europäischen Atomgemeinschaft.“

Zusätzlich zu diesen Ausgaben muss der Haushaltsplan die Garantien für die Anleihe- und Darlehensoperationen der Gemeinschaften ⁽²⁾ sowie die Einzahlungen in den Garantiefonds für Maßnahmen im Außenbereich ausweisen.

1.3 Ausnahmen vom Grundsatz der Einheit

Gegenwärtig sind folgende Finanzaktivitäten nicht im Gesamthaushaltsplan erfasst:

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 1.

⁽²⁾ Vgl. Kapitel 17.

- die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten; die von der Gemeinschaft geleistete Garantie für die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten ist jedoch im Gesamthaushaltsplan verbucht ⁽¹⁾;
- der Europäische Entwicklungsfonds ⁽²⁾;
- die Finanztätigkeiten der Europäischen Investitionsbank.

Darüber hinaus verfügen bestimmte dezentrale Einrichtungen der Gemeinschaft über eigene Haushalte und damit Finanzautonomie. Streng genommen liegt hier aber keine Ausnahme vom Einheitsprinzip dar, da diese Haushalte durch einen Zuschuss aus dem Gesamthaushaltsplan ausgeglichen werden.

1.4 Sonderfälle der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ⁽³⁾

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres bilden die zweite bzw. dritte Säule der Europäischen Union. Sie wurden durch den Vertrag von Maastricht eingeführt und durch die Verträge von Amsterdam bzw. Nizza geändert, wobei keine vollständige Finanzierung dieser Bereiche aus dem Gesamthaushaltsplan vorgesehen wurde.

In beiden Fällen gehen die Verwaltungsausgaben zulasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften.

Für die GASP bestimmt Artikel 28 EU-Vertrag, dass auch die operativen Ausgaben zulasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften gehen, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt.

Geht eine Ausgabe nicht zulasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften, so ist sie nach dem Brutton sozialprodukt-Schlüssel (BSP)

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 17.

⁽²⁾ Vgl. Kapitel 18.

⁽³⁾ Vgl. Kapitel 7.

von den Mitgliedstaaten zu finanzieren, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt. Bestimmte Mitgliedstaaten (die sich nicht an solchen Operationen zu beteiligen brauchen) sind nicht verpflichtet, zur Finanzierung von Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen beizutragen.

Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sind die einschlägigen Bestimmungen des Vertrags von Maastricht durch den Vertrag von Amsterdam dahin gehend geändert worden, dass die Zusammenarbeit in Zivilsachen (z. B. Immigration und Asylrecht) wieder zur ersten Säule hinzugenommen und folglich aus dem Gesamthaushaltsplan finanziert wird. Für die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen sieht Artikel 41 EU-Vertrag vor, dass die entsprechenden operativen Ausgaben zulasten des Gemeinschaftshaushalts gehen, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt. In diesem Fall sind die Ausgaben nach dem BSP-Schlüssel von den Mitgliedstaaten zu finanzieren, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt.

So wurde beispielsweise für die Agentur Europol, die die polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität organisiert, eine außerbudgetäre, von den Mitgliedstaaten nach dem BSP-Schlüssel aufzubringende Finanzierung beschlossen. Im Gegensatz dazu wird das Informationssystem von Schengen, in dem die bei den Grenzkontrollen erfassten personenbezogenen Daten gesammelt werden, aus dem Gesamthaushaltsplan finanziert.

Für alle aus dem Gesamthaushaltsplan finanzierten Ausgaben gilt das normale Haushaltsverfahren.

2 Der Grundsatz der Haushaltswahrheit des Gemeinschaftshaushalts

2.1 Definition des Grundsatzes der Haushaltswahrheit

Prinzipiell bedeutet der Grundsatz der Haushaltswahrheit, dass die Europäische Gemeinschaft nicht mehr als erforderlich ausgeben darf. Der Grundsatz wird auf verschiedene Arten definiert (in Artikel 5 der Haushaltsordnung):

- „Einnahmen können nur angenommen und Ausgaben nur getätigt werden, wenn sie in einer Haushaltslinie veranschlagt sind.“
- Ausgaben können nur im Rahmen der bewilligten Mittel gebunden und angeordnet werden.
- In den Haushaltsplan können nur Mittel eingesetzt werden, die einer als erforderlich erachteten Ausgabe entsprechen.

2.2 Sonderfall der Mittel, die Eigentum der Europäischen Gemeinschaften sind

Gemäß diesem Grundsatz werden Zinserträge aus Mitteln, die Eigentum der Europäischen Gemeinschaften sind, als sonstige Einnahmen ebenfalls in den Haushaltsplan eingesetzt (Artikel 5 Absatz 4 der Haushaltsordnung).

Die Frage der Zinserträge aus Mitteln, die Eigentum der Europäischen Gemeinschaften sind, stellt sich besonders im Fall von Vorfinanzierungen. Mit der Vorfinanzierung sollen dem Empfänger Kassenmittel an die Hand gegeben werden, die – je nachdem, wie schnell die Ausgaben getätigt werden – zu Zinserträgen führen können.

Bleiben diese Vorfinanzierungsbeträge im Eigentum der Gemeinschaften, müssten grundsätzlich etwaige entstehende Zinserträge dem betreffenden Programm oder der betreffenden Maßnahme zugewiesen und bei der Zahlung des geschuldeten Restbetrags an den Empfänger in Abzug gebracht werden. Diese Zinserträge werden weder eingezogen noch als sonstige Einnahmen ausgewiesen.

Abweichend von dieser Regel können jedoch Zinserträge aufgrund von Vorfinanzierungen, die 750 000 EUR pro Vereinbarung übersteigen, am Ende des jeweiligen Haushaltsjahrs eingezogen werden. In anderen Fällen können die Zinserträge eingezogen werden, wenn die Risiken, mit denen die betreffenden Maßnahmen wegen ihrer Art und der Rahmenbedingungen der Mittelbewirtschaftung verbunden sind, dies rechtfertigen (Artikel 5a der Haushaltsordnung und Artikel 4 der Durchführungsbestimmungen). Nach ihrem Einzug werden diese Zinserträge als sonstige Einnahmen im Haushaltsplan ausgewiesen.

Gemäß Artikel 5 Buchstabe a Absatz 2 der Haushaltsordnung entstehen den Gemeinschaften keine Zinserträge bei:

- Vorfinanzierungen, bei denen es sich nicht um signifikante Beträge handelt (gegenwärtig 50 000 EUR);
- Vorfinanzierungen im Rahmen einer Auftragsvergabe;
- Vorfinanzierungen an Mitgliedstaaten;
- Vorfinanzierungen im Rahmen der Heranführungshilfe;
- Vorschüsse an Mitglieder der Organe und Bedienstete;
- Vorfinanzierungen im Rahmen der gemeinsamen Mittelverwaltung.

Erwähnenswert sind die zweckgebundenen Einnahmen (vgl. Aufzählung in Artikel 18 der Haushaltsordnung) und Einnahmen aus Geldbußen, Zwangsgeldern und Sanktionen sowie aus Zinsen, solange die entsprechenden Entscheidungen durch den Gerichtshof aufgehoben werden können (Artikel 74 der Haushaltsordnung). Die entsprechenden Zinserträge werden nicht als sonstige Einnahmen ausgewiesen.

3 Der Grundsatz der Gesamtdeckung des Gemeinschaftshaushalts

3.1 Definition

Der Grundsatz der Gesamtdeckung ist die logische Folge des Grundsatzes der Einheit des Haushaltsplans. Er leitet sich nicht unmittelbar aus den Verträgen, sondern aus der Haushaltsordnung ab, wo es in Artikel 17 heißt:

„Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Zahlungsermächtigungen (...). Alle Einnahmen und Ausgaben werden [im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung] nach dem Bruttoprinzip ausgewiesen.“

Im Einklang mit diesem Grundsatz dürfen die Haushaltseinnahmen nicht zweckgebunden sein (Nonaffektationsprinzip), und Einnahmen und

Ausgaben dürfen auch nicht miteinander verrechnet werden (Verrechnungsverbot). Die Einnahmen stellen folglich eine Gesamtmasse dar, die unterschiedslos zur Finanzierung sämtlicher Ausgaben dient.

Dieser Grundsatz verstärkt das Einheitsprinzip insofern, als dadurch vermieden wird, dass die Bewilligung einer bestimmten Ausgabe schon im Voraus durch die Höhe einer besonderen Einnahme bestimmt wird, da dadurch die Tragweite der Bewilligung eingeengt und der Haushalt in undurchlässige Einzelhaushalte aufgespalten würde.

Das Nonaffektationsprinzip ist in dem Ratsbeschluss vom 21. April 1970 über die Einführung der Eigenmittel festgelegt und durch die darauffolgenden Eigenmittelbeschlüsse bestätigt worden. So bestimmt Artikel 6 des Ratsbeschlusses vom 29. September 2000 über das Eigenmittelsystem Folgendes:

„Die Einnahmen [...] dienen unterschiedslos der Finanzierung aller im [...] Haushaltsplan [...] ausgewiesenen Ausgaben.“

3.2 Ausnahmen vom Nonaffektationsprinzip

Gemäß Artikel 18 der Haushaltsordnung wird vom Nonaffektationsprinzip abgewichen, wenn es sich um folgende Einnahmen handelt:

- Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten für bestimmte Forschungsprogramme gemäß dem Beschluss des Rates über die Eigenmittel der Gemeinschaften; diese Ausnahme ist darauf zurückzuführen, dass nicht alle Mitgliedstaaten an derartigen Programmen beteiligt sind;
- Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten und anderer Geberländer, jeweils einschließlich ihrer staatlichen und halbstaatlichen Einrichtungen, sowie Finanzbeiträge internationaler Organisationen zu bestimmten von der Gemeinschaft finanzierten und in deren Namen von der Kommission verwalteten Außenhilfeprojekten oder -programmen gemäß dem entsprechenden Basisrechtsakt;
- Zinsen auf Einlagen und Geldbußen gemäß der Verordnung über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit;

- zweckbestimmte Einnahmen, beispielsweise aus Stiftungen, Zuschüssen, Schenkungen und Vermächtnissen einschließlich der jedem Organ zugewiesenen eigenen Einnahmen;
- Beteiligungen von Drittstaaten oder verschiedenen Organisationen an Tätigkeiten der Gemeinschaft.
- Einnahmen aus Zahlungen Dritter für Lieferungen, Dienstleistungen oder in ihrem Auftrag durchgeführte Arbeiten;
- Einnahmen aus dem Verkauf von Kraftfahrzeugen, Ausrüstung, Anlagen und Werkstoffen sowie von Geräten für wissenschaftliche und technische Zwecke, die ersetzt oder ausgesondert werden, wenn ihr Bilanzwert völlig abgeschrieben ist;
- Einnahmen aus der Rückerstattung von Beträgen, die rechtsgrundlos gezahlt wurden;
- Einnahmen aus Lieferungen, Dienstleistungen und sonstigen Arbeiten, die für andere Organe und Stellen durchgeführt werden, einschließlich der Dienstreisetagegelder, die im Auftrag anderer Organe oder Stellen gezahlt und von diesen zurückerstattet werden;
- Einnahmen aus Versicherungsleistungen;
- Einnahmen aus der Vermietung von Gebäuden;
- Einnahmen aus Veröffentlichungen und Filmen, auch solchen in elektronischer Form.

Darüber hinaus kann in einem von der Legislativbehörde angenommenen Basisrechtsakt für ein EG-Programm auch festgelegt werden, dass die darin vorgesehenen Einnahmen bestimmten Ausgaben zugewiesen werden (Artikel 18 Absatz 2 der Haushaltsordnung).

Zu den Beteiligungen von Drittstaaten oder verschiedenen Organisationen an Tätigkeiten der Gemeinschaft zählen beispielsweise die Beteiligung der EFTA-Staaten an der Finanzierung bestimmter Maßnahmen der Gemeinschaft, wie z. B. Forschungsprogrammen, an denen diese Länder beteiligt sind. Diese Beteiligung ist im Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (1994) vorgesehen.

Die Beiträge dieser Staaten werden anhand eines „Proportionalitätsfaktors“, der dem Verhältnis zwischen dem BIP der EG-Staaten und dem der EFTA-Staaten entspricht, errechnet und nach den betreffenden Haushaltslinien aufgeschlüsselt. Die Beiträge und die aus diesen Beiträgen finanzierten Ausgaben werden im Haushaltsplan lediglich informationshalber aufgeführt.

Diese Bestimmung gilt auch für die Beteiligung der Beitrittskandidaten an bestimmten Gemeinschaftsprogrammen im Rahmen der Heranführungsstrategien. Die entsprechenden Beiträge werden von den jeweiligen Assoziationsräten von Fall zu Fall festgelegt und nach den betreffenden Haushaltslinien aufgeschlüsselt.

3.3 Ausnahmen vom Verrechnungsverbot

Artikel 20 der Haushaltsordnung beinhaltet folgende Ausnahmen vom Verrechnungsverbot:

- Folgende Beträge können von Zahlungsanträgen, Rechnungen oder Abrechnungen abgezogen werden, die dann netto saldiert werden: Auftragnehmern oder Finanzhilfeempfängern auferlegte Sanktionen, Nachlässe, Rückvergütungen und Rabatte zu einzelnen Rechnungen oder Zahlungsaufforderungen.
- Darüber hinaus werden die Preise der Lieferungen und Leistungen an die Gemeinschaften, in denen Steuern enthalten sind, die von den Mitgliedstaaten aufgrund des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften oder von Drittländern aufgrund einschlägiger Vereinbarungen erstattet werden, mit ihrem Betrag ohne Steuern verbucht.
- Schließlich können beim Haushaltsvollzug verzeichnete Wechselkursdifferenzen miteinander verrechnet werden, wobei der Saldo dieser Verrechnung in den Saldo des Haushaltsjahrs einfließt.

Bei diesen Ausnahmeregelungen handelt es sich durchweg um technische Maßnahmen, die die Abwicklung der Verfahren erleichtern sollen.

3.4 Sonderfall der Mitverantwortungsabgabe in der Landwirtschaft (Negativausgaben)

Diese Negativausgaben sind in den Agrarverordnungen vorgesehen und setzen sich aus verschiedenen Kategorien zusammen, z .B. den Beträgen, die infolge von Betrug und Unregelmäßigkeiten wieder eingezogen werden.

Im Zuge der Neufassung der Haushaltsordnung wurden diese „Negativausgaben“ in zweckgebundene Einnahmen umgewandelt, um die Haushalts- und Rechnungsführung transparenter zu gestalten, ohne die Ausgabenkapazität im Agrarbereich zu verringern.

3.5 Die Sonderstellung der „Negativeinnahmen“

Im Haushaltsplan dürfen keine Negativeinnahmen veranschlagt werden (Artikel 42 der Haushaltsordnung). Die gemäß dem Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften erhobenen eigenen Einnahmen müssen Nettobeträge sein und müssen als solche in der Zusammenfassung der Einnahmen im Haushaltsplan ausgewiesen werden.

Doch die Mitgliedstaaten behalten gewisse Beträge (10 % von 1971 bis 2000 und 25 % seit 2001) als Erhebungskosten für traditionelle Eigenmittel (d. h. Zuckerabgaben, Zölle und Agrarabschöpfungen) ein. Zwischen 1971 und 1987 wurden diese Beträge als Haushaltsausgaben verbucht. Im Zeitraum 1988-2002 wurden sie als „Negativeinnahmen“ im Haushaltsplan der Gemeinschaft aufgeführt. Seit 2003 werden im Haushaltsplan nur die Nettobeträge der traditionellen Eigenmittel ausgewiesen.

3.6 Folgen der Ausnahmen vom Verrechnungsverbot für die mehrjährige Ausgabenbegrenzung

Die oben genannten Ausnahmen vom Verrechnungsverbot wirken sich konträr zu den durch den mehrjährigen Finanzrahmen auferlegten Begrenzungen aus, da sie dazu führen, dass weniger Ausgaben im Haushalt veranschlagt werden, als dies der Fall wäre, wenn es keine Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben gäbe.

Außerdem werden gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2006 (Nummer 11) im mehrjährigen Finanzrahmen keine Haushalts-

linien berücksichtigt, die aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert werden. Durch einen Verzicht auf die Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben würden somit die durch den mehrjährigen Finanzrahmen auferlegten Zwänge noch verstärkt.

Im Übrigen werden auch im mehrjährigen Finanzrahmen Einnahmen und Ausgaben für die Ruhegehälter miteinander verrechnet. In einer Fußnote zur Tabelle „Finanzrahmen 2007-2013“ im Anhang I zur Interinstitutionellen Vereinbarung wird zu den Ausgaben für Ruhegehälter festgehalten, dass die innerhalb der Obergrenze der betreffenden Rubrik erfassten Beträge Nettobeträge sind, d. h. unter Berücksichtigung der Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung (maximal 500 Mio. EUR zu Preisen von 2004 für den Zeitraum 2007-2013) berechnet wurden.

4 Der Grundsatz der Jährlichkeit des Gemeinschaftshaushalts

Das Jährlichkeitsprinzip besagt, dass die Haushaltsvorgänge an ein Haushaltsjahr gebunden sind: Damit soll die Kontrolle der Tätigkeit der Exekutive erleichtert werden.

Im EG-Vertrag wird dieses Prinzip unter drei Gesichtspunkten definiert:

- im Zusammenhang mit der Veranschlagung: „Alle Einnahmen und Ausgaben ... werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt ...“. (Artikel 268 Absatz 1 EG-Vertrag);
- im Zusammenhang mit der Ausführung: „Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr bewilligt [...]“. (Artikel 271 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 6 der Haushaltsordnung);
- unter dem Gesichtspunkt der Übereinstimmung des Haushaltsjahrs mit dem Kalenderjahr: „beginnt das Haushaltsjahr am 1. Januar und endet am 31. Dezember“ (Artikel 272 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 6 der Haushaltsordnung).

4.1 Jährlichkeit und getrennte Mittel

Im Gemeinschaftshaushalt muss wie in jedem öffentlichen Haushalt die Wahrung des Jährlichkeitsprinzips mit der Notwendigkeit in Einklang gebracht werden, Mehrjahresprogramme zu verwalten, sodass also im Haushalt der Gemeinschaft Mittel für einen Zeitraum eingesetzt werden müssen, der über das Haushaltsjahr hinausreicht, in dem die Verpflichtungen eingegangen werden.

1) *Getrennte Mittel*

Diesem zweifachen Gebot werden die sogenannten „getrennten Mittel“ gerecht, die sich in Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE) gliedern. Diese Unterscheidung, die bereits in Artikel 176 Absatz 1 Euratom-Vertrag vorgesehen war, wurde mit der Haushaltsordnung allgemein festgeschrieben (Artikel 7).

- (1) Die Verpflichtungsermächtigungen decken die Gesamtkosten der rechtlichen Verpflichtungen, die im Laufe des Haushaltsjahrs eingegangen werden.
- (2) Die Zahlungsermächtigungen decken die Ausgaben zur Erfüllung der im Laufe des Haushaltsjahrs eingegangenen und/oder in früheren Haushaltsjahren eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen.

Nach der gegenwärtigen Haushaltspraxis werden Verwaltungsausgaben (Artikel 179 der Haushaltsordnung), der Großteil der EAGFL-Ausgaben (Artikel 149 der Haushaltsordnung) und beispielsweise Darlehensgarantien als „nichtgetrennte Mittel“ in den Haushaltsplan eingesetzt. Die Begriffe „Mittel für Verpflichtungen“ und „Mittel für Zahlungen“ bezeichnen die Summe der Verpflichtungsermächtigungen und der nichtgetrennten Mittel bzw. der Zahlungsermächtigungen und der nichtgetrennten Mittel.

Die getrennten Mittel stellen keine Abweichung vom Jährlichkeitsprinzip dar. Die Verpflichtungsermächtigungen werden im jährlichen Haushaltsverfahren jeweils für ein Jahr genehmigt. Nur die Ausführung der Zahlungen im Rahmen der durch diese Verpflichtungsermächtigungen gedeckten Vorhaben darf sich über mehrere Haushaltsjahre erstrecken. Doch auch die dazu erforderlichen Zahlungsermächtigungen werden jährlich bewilligt. Diese doppelte jährliche Bewilligung von Verpflicht-

tungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen ist eine Besonderheit des Gemeinschaftshaushalts.

**2) Differenzbetrag zwischen den
„Verpflichtungsermächtigungen“ und den
„Zahlungsermächtigungen“ (noch abzuwickelnder Restbetrag)**

Die Einführung der getrennten Mittel hat zur Entstehung eines „Differenzbetrags“ zwischen den eingegangenen Verpflichtungen und den geleisteten Zahlungen geführt. Diese Differenz ist die Folge der zeitlichen Verschiebung zwischen dem Zeitpunkt, in dem die Verpflichtungen eingegangen werden, und dem Zeitpunkt, in dem die entsprechenden Zahlungen erfolgen. Der Gesamtbetrag der gebundenen, aber noch nicht gezahlten Mittel wird als „noch abzuwickelnder Restbetrag“ bezeichnet. Mit der Entwicklung der Gemeinschaftspolitikbereiche der letzten Jahrzehnte und den einschlägigen mehrjährigen Umsetzungsmaßnahmen hat der noch abzuwickelnde Restbetrag ständig zugenommen.

Verstärkt wurde dieses Phänomen durch die Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Verpflichtungen aus früheren Haushaltsjahren. Verzögerungen beim Abschluss der Verträge zwischen der Gemeinschaft und den Empfängern der Gemeinschaftsfinanzierungen, wie sie z. B. vielfach in den externen Politikbereichen beobachtet wurden, oder Verzögerungen bei der Durchführung der Verträge oder bei der Auszahlung des Restbetrags der Gemeinschaftsfinanzierung (beispielsweise bei Beanstandungen) bewirken, dass zwischen Mittelbindung und Zahlung längere Zeit verstreicht und sich der noch abzuwickelnde Restbetrag folglich erhöht. Man kann also sagen, dass der noch abzuwickelnde Restbetrag eine normale Komponente umfasst, die mit dem System der getrennten Mittel zusammenhängt, und eine anormale Komponente, die auf die Schwierigkeiten bei der Durchführung bestimmter mehrjähriger Maßnahmen zurückzuführen ist.

Das Anwachsen des noch abzuwickelnden Restbetrags ist insofern besorgniserregend, als es sich dabei um wachsende Forderungen gegenüber dem Gemeinschaftshaushalt und somit eine mittelfristige Einschränkung der Zahlungsermächtigungen in Höhe dieser Forderungen handelt. Daher entwickeln auch die Haushaltsbehörde ebenso wie die Kommission, die für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich ist, nach und nach Maßnahmen und Instrumente zur Kontrolle dieses Anstiegs.

Sowohl nach der Interinstitutionellen Vereinbarung als auch nach dem Eigenmittelbeschluss des Rates (Beschluss 2000/597/EG, Euratom) ist im Haushaltsplan für einen geordneten Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen und ein striktes Verhältnis zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen zu sorgen, damit letztere nicht über einen vorgegebenen Prozentsatz des gesamten BSP der Mitgliedstaaten hinausgehen.

Auch in den sukzessiven Neufassungen der Haushaltsordnung wurde eine strenge Begrenzung der Fristen für die Durchführung mehrjähriger Maßnahmen angestrebt:

- So wurde in Artikel 77 der Haushaltsordnung ein Absatz 3 angefügt, dem zufolge bei rechtlichen Verpflichtungen, die für Maßnahmen eingegangen worden sind, deren Durchführung sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstreckt, eine Durchführungsfrist festzulegen ist, die dem Begünstigten zum Zeitpunkt der Gewährung der Finanzhilfe mitgeteilt werden muss.
- In der Regel verfallen getrennte Mittel, die am Ende des Haushaltsjahrs, für das sie in den Haushaltsplan eingestellt wurden, nicht in Anspruch genommen worden sind (Artikel 9 der Haushaltsordnung).
- Schließlich sieht die Haushaltsordnung als Sanktion für eine unzureichende laufende Kontrolle der Mittelverwendung vor, dass Mittelbindungen aufgehoben werden, wenn sie innerhalb des Haushaltsjahrs, in dem sie vorgenommen wurden, nicht abgewickelt wurden.

4.2 Flexible Handhabung des Jährlichkeitsprinzips

Das Jährlichkeitsprinzip wird in der Regel eingehalten. Die Haushaltsordnung sieht jedoch entsprechend dem EG-Vertrag eine Reihe von Ausnahmen – oder eher technischen Anpassungen – vor, die im Interesse einer flexiblen Haushaltsführung notwendig sind. Doch wird die Tragweite dieser „Ausnahmen“ durch die strengere Haushaltsdisziplin und die größere Transparenz bei der Mittelbewirtschaftung beträchtlich eingeschränkt.

1) Mittelübertragungen

Wegen der Verwaltungserfordernisse fällt die Mittelverwendung nicht immer genau mit dem Kalenderjahr zusammen. Daher sieht Artikel 271 EG-Vertrag die pragmatische Lösung vor, dass – außer bei Personalausgaben und Reservemittel (Artikel 9 Absatz 6 der Haushaltsordnung) – Mittel von einem Haushaltsjahr auf das andere übertragen werden können.

Diese Möglichkeit ist in Artikel 9 der Haushaltsordnung wie folgt geregelt:

— Automatische Übertragungen:

- Nichtgetrennte Mittel, die bei Abschluss des Haushaltsjahrs ordnungsgemäß eingegangenen Verpflichtungen entsprechen, werden automatisch ausschließlich auf das folgende Haushaltsjahr übertragen.

— Nichtautomatische Übertragungen:

- Bei den Verpflichtungsermächtigungen der getrennten Mittel und den bei Abschluss des Haushaltsjahrs noch nicht gebundenen nichtgetrennten Mitteln können übertragen werden: entweder Beträge, die Verpflichtungsermächtigungen entsprechen, wenn die meisten der der Mittelbindung vorausgehenden Stufen am 31. Dezember abgeschlossen sind (diese Beträge können dann bis zum 31. März des folgenden Haushaltsjahrs gebunden werden); oder Beträge, die sich als notwendig erweisen, weil die Rechtssetzungsbehörde den betreffenden Basisrechtsakt im letzten Quartal des Haushaltsjahrs erlassen hat, die Kommission aber die hierfür vorgesehenen Haushaltsmittel nicht bis zum 31. Dezember binden konnte.
- Bei den Zahlungsermächtigungen können die Beträge übertragen werden, die zur Abwicklung von Mittelbindungen aus früheren Haushaltsjahren erforderlich sind oder aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr übertragenen Verpflichtungsermächtigungen entsprechen, wenn die bei den betreffenden Linien im Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahrs veranschlagen Mittel nicht ausreichen. Das betreffende Organ muss zunächst die für das laufende Haushaltsjahr bewilligten Mittel in Anspruch nehmen und darf erst nach Ausschöpfung dieser Mittel auf die übertragenen Mittel zurückgreifen. (Artikel 9 Absatz 3 der Haushaltsordnung).

Entsprechende Mittelübertragungsanträge sind ordnungsgemäß zu begründen. Das betreffende Organ muss den Beschluss zur Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Mittel spätestens am 15. Februar des Jahres n+1 fassen (Artikel 9 Absatz 1 der Haushaltsordnung).

2) Zusätzliche Zeiträume

„Zusätzliche Zeiträume“ bedeuten entweder eine Ad-hoc-Verlängerung des Haushaltsjahrs über die zwölf Monate des Kalenderjahrs hinaus oder eine Vorwegnahme des Haushaltsjahrs.

Gegenwärtig sind für den Gesamthaushaltsplan zweierlei „zusätzliche Zeiträume“ vorgesehen:

- (1) Verbuchungen für den EAGFL: Da sich die Verarbeitung der dazu erforderlichen Daten aus den Mitgliedstaaten in der Regel verzögert, wird für die Verbuchung der Ausgaben des EAGFL eine zusätzliche Frist von einem Monat im Haushaltsjahr n+1 eingeräumt (Artikel 152 der Haushaltsordnung).
- (2) Mittelbindungen oder Vorauszahlungen.

Die Mittel für die laufenden Verwaltungs- und Managementausgaben des EAGFL können ab dem 15. November eines jeden Jahres in Vorgriff zulasten der für das folgende Haushaltsjahr vorgesehenen Mittel gebunden werden (Artikel 178 und 150 der Haushaltsordnung). Diese Mittelbindungen dürfen jedoch ein Viertel (bei Verwaltungsausgaben) und drei Viertel (bei EAGFL-Ausgaben) der entsprechenden Gesamtausstattung des laufenden Haushaltsjahrs nicht überschreiten. Bei Verwaltungsausgaben dürfen sie nicht für neue Ausgaben vorgenommen werden, die im letzten ordnungsgemäß festgestellten Haushaltsplan noch nicht grundsätzlich genehmigt worden sind, während sie sich bei EAGFL-Ausgaben nur auf Ausgaben beziehen dürfen, die grundsätzlich auf einem Basisrechtsakt beruhen.

Ausgaben, die, wie Mietzahlungen, aufgrund rechtlicher oder vertraglicher Bestimmungen im Voraus zu leisten sind, können ab dem 1. Dezember zulasten der für das folgende Jahr bewilligten Mittel vorgenommen werden (Artikel 178 der Haushaltsordnung).

3) Wiederverwendung von Mitteln

Mittel, die für eine Maßnahme zweckbestimmt und für ein bestimmtes Haushaltsjahr bereitgestellt wurden, aber in den folgenden Haushaltsjahren freigegeben werden, weil die betreffende Maßnahme nicht oder nur teilweise ausgeführt wurde, werden in Abgang gestellt (Artikel 11 der Haushaltsordnung).

Dennoch sieht die Haushaltsordnung zwei Möglichkeiten vor, Mittel wieder verfügbar zu machen:

- Gemäß Artikel 157 der Haushaltsordnung und der besonderen Vorschriften für die Strukturfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Fischereifonds und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums werden Mittelbindungen von der Kommission automatisch aufgehoben. Die so freigewordenen Mittel können wieder eingesetzt werden, wenn ein offensichtlicher, ausschließlich der Kommission anzulastender Fehler vorliegt. Zu diesem Zweck prüft die Kommission die im abgelaufenen Haushaltsjahr aufgehobenen Mittelbindungen und beschließt spätestens am 15. Februar des laufenden Haushaltsjahrs anhand des Bedarfs, ob die entsprechenden Mittel wieder eingesetzt werden müssen.
- Mit der Änderung der Haushaltsordnung im Jahr 2006 wurde eine neue Möglichkeit eingeführt, um im Bereich Forschung und technologische Entwicklung (Artikel 160a) Mittel wiederzuverwenden:

„Wird eine Mittelbindung aufgehoben, weil das betreffende Forschungsprojekt nicht oder nur teilweise durchgeführt wurde, können die sich daraus ergebenden Verpflichtungsermächtigungen, die diesem Projekt zugewiesen waren, ausnahmsweise in hinreichend begründeten Fällen wiederverwendet werden, wenn das ursprünglich geplante Programm unbedingt durchgeführt werden muss, es sei denn, im laufenden Haushaltsjahr sind hierfür Mittel verfügbar.“

Die Kommission prüft zu Beginn jedes Haushaltsjahrs die im vorhergehenden Haushaltsjahr aufgehobenen Mittelbindungen und beurteilt anhand des Mittelbedarfs, inwieweit die Wiederverwendung der entsprechenden Mittel erforderlich ist.

Auf der Grundlage dieser Beurteilung kann sie der Haushaltsbehörde bis zum 15. Februar des jeweiligen Haushaltsjahrs einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten, in dem sie für jede Haushaltslinie begründet, warum die Mittel wiederverwendet werden sollten.

Die Haushaltsbehörde entscheidet binnen sechs Wochen über den betreffenden Vorschlag der Kommission. Trifft sie innerhalb dieser Frist keine Entscheidung, gilt der Vorschlag als angenommen.

Die im Haushaltsjahr n wiederzuverwendenden Mittel aus aufgehobenen Mittelbindungen dürfen auf keinen Fall 25 % des Gesamtbetrags der im Jahr $n-1$ bei der betreffenden Haushaltslinie aufgehobenen Mittelbindungen übersteigen. Wiederverwendete Verpflichtungsermächtigungen dürfen nicht auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Rechtliche Verpflichtungen, die sich auf wiederverwendete Verpflichtungsermächtigungen beziehen, sind bis zum 31. Dezember des Jahres n einzugehen. Am Ende des Jahres n wird der nicht in Anspruch genommene Teil der wiederverwendeten Verpflichtungsermächtigungen durch den zuständigen Anweisungsbefugten endgültig aufgehoben.“

4.3 Auswirkungen des Jährlichkeitsprinzips auf die Einnahmen

In den verschiedenen Eigenmittelbeschlüssen wurde der Grundsatz aufgestellt, dass den Gemeinschaften zur Finanzierung ihres Haushalts Eigenmittel zugewiesen werden. Außerdem wird ein etwaiger Mehrbetrag der Einnahmen gegenüber den in einem Haushaltsjahr getätigten Gesamtausgaben auf das folgende Haushaltsjahr übertragen.

Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Haushaltsordnung werden die Einnahmen eines Haushaltsjahrs auf der Grundlage der im Laufe des Haushaltsjahrs vereinnahmten Beträge für dieses Haushaltsjahr ausgewiesen.

Diese Bestimmungen zeigen, dass dem Gesetzgeber an der strikten Einhaltung des Jährlichkeitsprinzips bei den Einnahmen gelegen war. So gilt für den Haushaltsvollzug bei den Einnahmen der Grundsatz des „Kassenhaushalts“: Verbucht werden nur die vom 1. Januar bis 31. Dezember vereinnahmten Beträge.

Bei der jährlichen Ausführung des Haushaltsplans ergibt sich somit am Ende des Haushaltsjahrs ein Saldo, der der Differenz zwischen den Ist-Einnahmen und den Ist-Ausgaben entspricht (vgl. hierzu die Erläuterungen zum Grundsatz des Haushaltsausgleichs).

Allerdings lassen die Haushaltsordnung (Artikel 8) und die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 vom 22. Mai 2000 (Artikel 10 Absatz 3), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2028/2004 vom 16. November 2004, in drei Fällen eine gewisse Lockerung des Jährlichkeitsprinzips bei den Einnahmen zu:

- (1) Traditionelle Eigenmittel für den Monat Januar, die im Dezember des vorangegangenen Haushaltsjahrs vorzeitig abgeführt werden, werden nicht nach dem üblichen Prinzip des Kassenhaushalts auf dieses Haushaltsjahr angerechnet. Vielmehr werden sie auf das Haushaltsjahr, in dem die Zahlung normalerweise erfolgen müsste, angerechnet.
- (2) Auch die Verbuchungen für die Währungsreserve des EAGFL, die Reserve für Darlehen und Darlehensgarantien und die Soforthilfereserve werden unabhängig vom Zeitpunkt der tatsächlichen Zahlung auf das Haushaltsjahr angerechnet, auf das sie sich beziehen.
- (3) Die Angleichung der Zwölfstel-Gutschriften der MwSt.-Eigenmittel, der Ausgleichszahlung, die dem Vereinigten Königreich zur Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugestanden wird und der BSP/BNE-Eigenmittel oder der Finanzbeiträge des Haushaltsjahrs n nach der Feststellung eines Berichtigungs- und Nachtragshaushalts zur Änderung dieser Eigenmittel erfolgt ebenfalls in dem Haushaltsjahr, auf das sie sich beziehen.

4.4 Jährlichkeit und mittelfristiger Finanzrahmen

Nach der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1988, die 1993 und 1999 fortgeschrieben wurde, gibt der darin festgelegte mehrjährige Finanzrahmen den Rahmen für die Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans vor. Diese Regel verstößt nicht gegen das Jährlichkeitsprinzip:

- (1) Im mehrjährigen Finanzrahmen werden für jedes Jahr Obergrenzen für die Ausgaben festgesetzt – nach Rubriken für die Mittel für

Verpflichtungen und global für die Mittel für Zahlungen. Bei den Strukturmaßnahmen bilden diese Beträge Ausgabenziele, d. h., die Haushaltsbehörde hat sich verpflichtet, diese Beträge in den Haushaltsplan der jeweiligen Jahre einzusetzen. Die Beträge des mehrjährigen Finanzrahmens sind keine Ausgabenermächtigungen; diese lassen sich nur aus einem ordnungsgemäß festgestellten jährlichen Haushaltsplan herleiten.

- (2) Die jährlichen Obergrenzen gelten für das einzelne Haushaltsjahr und können nicht für den gesamten Zeitraum kumuliert werden. Zeiteinheit für die Umsetzung des mehrjährigen Finanzrahmens ist mithin das Kalenderjahr, mit dem sich das Haushaltsjahr deckt.

5 Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs des Gemeinschaftshaushalts

Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs besagt, dass der Haushaltsplan bei den Einnahmen und Ausgaben den gleichen Betrag ausweisen muss. Dieser bereits im EG-Vertrag verankerte Grundsatz (Artikel 268) wurde in den sukzessiven Eigenmittelbeschlüssen und in der Haushaltsordnung (Artikel 14) fortgeschrieben. Die Gemeinschaft kann – anders als ihre Mitgliedstaaten – ihre Ausgaben nicht durch Kreditaufnahmen decken.

5.1 Herstellung des Haushaltsausgleichs

Aus technischen Gründen sind Abweichungen zwischen den Ausgabe- und Einnahmeansätzen (Bewilligungsphase) und den Ausführungsergebnissen (Vollzugsphase) unvermeidlich. Folgende Phasen sollten unterschieden werden:

- Bewilligungsphase: Bei der Aufstellung des Haushaltsplans, d. h. bei der Veranschlagung der Ausgaben und der Bewilligung der Mittel, wird der Grundsatz des Haushaltsausgleichs sowohl förmlich als auch rechnerisch eingehalten. Der festgestellte Haushaltsplan muss in Einnahmen und Zahlungsermächtigungen ausgeglichen sein (Artikel 14 der Haushaltsordnung);
- Vollzugsphase: In dieser Phase wird zwangsläufig sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben von den Ansätzen abgewichen. So

können die Ist-Einnahmen letztendlich über oder unter den Ansätzen liegen. Die Ausgaben hingegen können, da die bewilligten Mittel eine Obergrenze darstellen, die Schätzwerte nur unterschreiten oder sich genau mit den Schätzwerten decken – ein Idealfall, der allerdings sehr selten eintritt.

Anhand der zum Abschluss des Haushaltsjahrs erstellen „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben“ können die Ergebnisse der Ausführung des Haushaltsplans mit den Ansätzen verglichen werden. Die Gemeinschaften müssen jedoch dafür sorgen, dass der Grundsatz des Haushaltsausgleichs auch im Laufe des Haushaltsvollzugs gewahrt wird. Hierzu müssen manchmal im Laufe des Jahres Korrekturen entweder in Form entsprechender Verwaltungsmaßnahmen oder aber, wenn eine Korrektur der bewilligten Beträge unerlässlich ist, im Wege eines Nachtrags- und/oder Berichtigungshaushalts vorgenommen werden.

5.2 Der Haushaltssaldo

1) Definition

Der Saldo eines Haushaltsjahrs entspricht der Differenz zwischen sämtlichen Einnahmen in diesem Haushaltsjahr und dem Betrag der zulasten der Mittel des Haushaltsjahrs geleisteten Zahlungen zuzüglich der Mittel desselben Haushaltsjahrs, die übertragen wurden.

Dieser Differenzbetrag erhöht sich um den Nettobetrag, der sich aus dem Verfall der aus früheren Haushaltsjahren übertragenen Mittel ergibt, und vermindert sich um die Überschreitungen, die infolge der Schwankungen des Euro-Kurses bei den Zahlungen zulasten der aus dem letzten Haushaltsjahr übertragenen nichtgetrennten Mittel entstanden sind, sowie um den Saldo, der sich aus den Kursgewinnen und -verlusten während des Haushaltsjahrs ergeben hat [Artikel 15 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000, geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2028/2004 zur Durchführung des Beschlusses über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften].

2) Praktisches Vorgehen

Der Saldo jedes Haushaltsjahrs wird, je nachdem ob es sich um einen Überschuss oder ein Fehlbetrag handelt, bei den Einnahmen oder den

Zahlungsermächtigungen in den Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahrs eingestellt (Artikel 15 Absatz 1 der Haushaltsordnung).

Die geschätzten Einnahmen und Zahlungsermächtigungen werden im Laufe des Haushaltsverfahrens durch ein Berichtigungsschreiben in den Haushaltsplan eingestellt (Artikel 15 Absatz 2 der Haushaltsordnung).

Darüber hinaus muss nach Abschluss der Rechnung des Haushaltsjahrs die Differenz gegenüber den Schätzungen im Wege eines Berichtigungshaushaltsplans, der nur diese Differenz zum Gegenstand hat, in den Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahrs eingesetzt werden. Der Vorentwurf des Berichtigungshaushaltsplans muss von der Kommission innerhalb von 15 Tagen nach Vorlage der vorläufigen Rechnungen vorgelegt werden (Artikel 15 Absatz 3 der Haushaltsordnung).

Zu diesem Zweck sind im Allgemeinen Einnahmenvoranschlag und im Ausgabenansatz p.-m.-Linien vorgesehen, in die der entsprechende Saldo eingesetzt wird („verfügbare Überschüsse aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr“ bzw. „aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr übertragener Fehlbetrag“).

In der Praxis können sich demnach zwei verschiedene Situationen ergeben:

- Abschluss mit einem Positivsaldo (Überschuss): Dies ist der Normalfall, wenn nämlich aus der Realisierung des Einnahmenvoranschlags (Einzahlung der Einnahmen) der gesamte Ausgabenbedarf unter Berücksichtigung der geltenden Vorschriften (insbesondere Deckung der Übertragungen) finanziert werden konnte. In diesem Fall wird der Überschuss auf das folgende Haushaltsjahr übertragen und als Einnahme in den Haushaltsplan eingesetzt. Nach der Haushaltsordnung ist eine vorzeitige Gutschrift des wahrscheinlichen Saldos des Haushaltsjahrs $n-1$ im Haushaltsplan des Haushaltsjahrs n zulässig, wobei die endgültige Bereinigung beim Abschluss der Rechnung des Haushaltsjahrs $n-1$ im Wege eines Berichtigungs- und Nachtragshaushalts zu erfolgen hat.
- Abschluss mit einem Negativsaldo (Defizit): Das ist die Ausnahme (zuletzt im Jahr 1986). Es kann allerdings die Situation eintreten, dass die tatsächlichen Einnahmen zur Deckung des nach den geltenden Vorschriften festgestellten Bedarfs nicht ausreichen. Wird ein Haushalts-

jahr mit einem Defizit abgeschlossen, so muss der Betrag als Ausgabe im Haushaltsplan des darauffolgenden Haushaltsjahrs nach einem ähnlichen Verfahren wie bei einem Positivsaldo eingesetzt werden.

5.3 Die Negativreserve

Gemäß Artikel 44 der Haushaltsordnung kann der die Kommission betreffende Einzelplan des Haushaltsplans eine „Negativreserve“ im Höchstbetrag von 200 Mio. EUR vorsehen. Die Negativreserve hat in jüngster Zeit, wenn auch indirekt, zum Haushaltsausgleich beigetragen, obwohl sie gewissermaßen gegen diesen Grundsatz verstößt. Mit diesem Mechanismus werden neue Ausgaben im Vorgriff auf Einsparungen finanziert, die im Laufe des Haushaltsjahrs erzielt werden sollen, wobei jedoch zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsplans noch nicht feststeht, bei welcher Haushaltslinie diese Einsparungen realisiert werden können. Zu diesem Zweck wird im Haushaltsplan ein negativer Betrag eingesetzt, der im Laufe des Haushaltsjahrs durch Übertragungen aus Kapiteln mit überschüssiger Mittelausstattung erwirtschaftet werden muss.

Die Negativreserve geht auf das Haushaltsjahr 1986 zurück, als zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde ein Einvernehmen über die maximale Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben nur dadurch erzielt werden konnte, dass „Einsparungen“ vorgesehen wurden, durch die diese Reserve mittels Übertragungen erwirtschaftet werden sollte. Der Begriff der Negativreserve wurde durch die geänderte Haushaltsordnung vom 24. Juni 1988 offiziell eingeführt; gleichzeitig wurde sie auf 200 Mio. ECU begrenzt.

6 Der Grundsatz der Spezialität des Gemeinschaftshaushalts

6.1 Der Grundsatz der Spezialität

Dieser Haushaltsgrundsatz, der in Artikel 271 EG-Vertrag verankert ist, besagt, dass die einzelnen Mittelsätze eine spezifische Zweckbestimmung haben und für einen spezifischen Zweck verwendet werden müssen, damit die Haushaltsmittel bei der Bewilligung und Ausführung nicht miteinander vermengt werden und Folgendes sichergestellt wird:

- Transparenz bei der Aufstellung der Haushaltsplans;
- einen den Vorstellungen der Haushaltsbehörde entsprechenden Haushaltsvollzug.

Auch bei den Einnahmen wird dieser Grundsatz insofern angewandt, als sämtliche Quellen, aus denen dem Haushalt Mittel zufließen, gekennzeichnet werden.

Die praktische Umsetzung dieses Grundsatzes ist im Einzelnen in den Artikeln 40 und 41 der Haushaltsordnung, die den Aufbau und die Darstellung des Haushaltsplans zum Gegenstand haben, geregelt. Mit der Übernahme dieser Artikel in die Haushaltsordnung von 2002 wurde die Gliederung des Haushaltsplans an die Anforderungen der neu eingeführten tätigkeitsbezogenen Aufstellung des Haushaltsplans der Kommission angepasst.

6.2 Gliederung des Haushaltsplans

Aus dem Grundsatz der Spezialität ergibt sich die horizontale und vertikale Gliederung des Haushaltsplans.

1) Horizontale Gliederung

Horizontal gliedert sich der Haushaltsplan in:

- den Gesamteinnahmenplan und
- die Einzelpläne, die jeweils die Einnahmen- und Ausgabenansätze des Europäischen Parlaments (Einzelplan I), des Rates (Einzelplan II), der Kommission (Einzelplan III), des Gerichtshofs (Einzelplan IV), des Rechnungshofs (Einzelplan V), des Wirtschafts- und Sozialausschusses (Einzelplan VI), des Ausschusses der Regionen (Einzelplan VII) und des Europäischen Bürgerbeauftragten (Einzelplan VIII) umfassen. Der Europäische Datenschutzbeauftragte, dessen Amt zurzeit geschaffen wird, wird voraussichtlich im Einzelplan des Europäischen Bürgerbeauftragten erfasst werden.
- Außerdem ist der Einzelplan III (Kommission), auf den 95 % aller Ausgaben entfallen, in Titel untergliedert, die den Politikbereichen der

Kommission entsprechen: Jeder Titel wiederum ist in Kapitel unterteilt, wobei das erste jeweils alle Verwaltungsmittel für den betreffenden Politikbereich enthält und die übrigen die Ausgaben im Zusammenhang mit den Tätigkeiten umfassen. Zudem weist der Haushaltsplan eine Zusammenfassung der den Politikbereichen zugewiesenen Verwaltungsmittel aus. Schließlich enthält der Haushaltsplan eine Reihe von Anhängen mit zusätzlichen Informationen zu spezifischen Themen.

2) Vertikale Gliederung: der Eingliederungsplan

Jeder Einzelplan ist nach Art und Zweckbestimmung der Mittel in Titel (Artikel 271 Absatz 3 EG-Vertrag), Artikel und Posten (Artikel 21 der Haushaltsordnung) untergliedert.

Artikel 5 der Haushaltsordnung bestimmt, dass „Einnahmen nur angenommen und Ausgaben nur getätigt werden, wenn sie in einer Haushaltslinie veranschlagt sind“.

Einnahmen und Ausgaben werden also in den Artikeln ausgewiesen, doch die eigentliche Ebene der Spezialisierung, auf der die Haushaltsbehörde ihre Befugnisse ausübt, ist das Kapitel. So sind denn auch Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel in der Regel der Haushaltsbehörde vorbehalten.

Der Eingliederungsplan wird im Laufe des Haushaltsverfahrens festgelegt. Gegenwärtig umfasst er folgende Titel:

a) Gesamteinnahmenplan

Titel 1	Eigenmittel
Titel 3	Überschüsse, Salden und Anpassungen
Titel 4	Einnahmen im Zusammenhang mit den Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen
Titel 5	Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der Organe
Titel 6	Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Gemeinschaft
Titel 7	Verzugszinsen und Geldbußen
Titel 8	Anleihen und Darlehen
Titel 9	Sonstige Einnahmen

b) Einzelpläne der Einnahmen- und Ausgabenansätze

Der Eingliederungsplan der Einnahmen entspricht demjenigen des Gesamteinnahmenplans.

Für die Verwaltungsausgaben der Organe (ausgewiesen in den Einzelplänen I, II, IV, V, VI, VII und VIII) gilt folgender Eingliederungsplan:

Titel 1	Ausgaben für Mitglieder und Personal des Organs
Titel 2	Gebäude, Material und verschiedene Sachausgaben
Titel 3	Ausgaben für die Ausführung besonderer Aufgaben durch das Organ
Titel 4	Interinstitutionelle Zusammenarbeit, interinstitutionelle Dienstleistungen und Tätigkeiten
Titel 5	Datenverarbeitung
Titel 6	Ausgaben für Personal und Dienstbetrieb der EG-Delegationen
Titel 7	Ausgaben für Aushilfspersonal und dezentralen Dienstbetrieb
Titel 10	Sonstige Ausgaben

Verwaltungsausgaben der Kommission werden jedoch auch unter den einzelnen Titeln in Einzelplan III ausgewiesen und ergeben somit für die einzelnen Politikbereiche der Kommission ein klares Bild. Dieses Kapitel über Verwaltungsausgaben folgt für alle Politikbereiche einem gemeinsamen Muster:

Kapitel NN 01

Artikel NN 01 01	Ausgaben im Zusammenhang mit Personal im aktiven Dienst
Artikel NN 01 02	Externes Personal und sonstige Verwaltungsausgaben
Artikel NN 01 03	Ausgaben für Ausstattung, Mobiliar und Dienstleistungen sowie Gebäude der Delegationen der Europäischen Gemeinschaften
Artikel NN 01 05	Ausgaben im Zusammenhang mit Personal im aktiven Dienst im Bereich der indirekten Forschung

Der Einzelplan III des Haushaltsplans ist daher in Titel untergliedert, die den einzelnen Politikbereichen der Kommission entsprechen. Bezeichnung der Titel im Haushaltsplan 2008:

- 01 Wirtschaft und Finanzen
- 02 Unternehmen
- 03 Wettbewerb
- 04 Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
- 05 Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums
- 06 Energie und Verkehr
- 07 Umwelt
- 08 Forschung
- 09 Informationsgesellschaft und Medien
- 10 Direkte Forschung
- 11 Fischerei und maritime Angelegenheiten
- 12 Binnenmarkt
- 13 Regionalpolitik
- 14 Steuern und Zollunion
- 15 Bildung und Kultur
- 16 Kommunikation
- 17 Gesundheit und Verbraucherschutz
- 18 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- 19 Außenbeziehungen
- 20 Handel
- 21 Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten
- 22 Erweiterung
- 23 Humanitäre Hilfe
- 24 Betrugsbekämpfung
- 25 Koordinierung der Politikbereiche und rechtliche Beratung der Kommission
- 26 Verwaltung
- 27 Haushalt
- 28 Audit
- 29 Statistiken
- 30 Versorgungsbezüge

- 31 Sprachendienst
- 40 Reserven

3) Gliederung nach Artikeln oder Posten

Der Haushaltsplan enthält folgende Informationen, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Posten, Artikeln, Kapiteln und Titeln:

- (1) die für das betreffende Haushaltsjahr (Jahr n) veranschlagten Mittel in Form von Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen bei getrennten Mitteln,
- (2) die für das vorhergehende Haushaltsjahr (Jahr n-1) bereitgestellten Mittel,
- (3) die tatsächlichen Ausgaben des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahrs (Jahr n-2),
- (4) die Erläuterungen zu den einzelnen Ausgabenlinien. Diese Erläuterungen enthalten gegebenenfalls Angaben zum Basisrechtsakt und Erklärungen zu Art und Zweckbestimmung der Mittel.

Außerdem enthält der Haushaltsplan Angaben zum Personal, insbesondere den „Stellenplan“ der einzelnen Organe (Artikel 46 Absatz 1 der Haushaltsordnung).

Zwar sind die Anleihe- und Darlehensoperationen formal nicht Teil des Haushalts, sie werden dort aber in folgender Form ausgewiesen:

- im Gesamteinnahmeplan, wobei die entsprechenden Haushaltslinien im Allgemeinen mit dem Vermerk „pro memoria“ (p. m.) versehen sind und einschlägige Erläuterungen enthalten;
- im Einzelplan der Kommission, wobei die entsprechenden Haushaltslinien mit dem Vermerk „p. m.“ versehen sind, solange keine tatsächliche, aus endgültig zugewiesenen Haushaltsmitteln zu deckende Schuld zu begleichen ist. Die Erläuterungen zur Haushaltslinie geben Aufschluss über die Rechtsgrundlage und gegebenenfalls den Umfang und die Dauer der vorgesehenen Transaktionen sowie die von der Gemeinschaft geleistete Garantie für diese Transaktionen;

— in einer Anlage zum Einzelplan der Kommission (zu Informationszwecken), aus dem die laufenden Kapitaltransaktionen und der Schuldendienst sowie die Kapitaltransaktionen und der Schuldendienst für das betreffende Haushaltsjahr hervorgehen.

6.3 Spezialitätsprinzip und Einstellung der Mittel in die Haushaltslinien

Es gibt drei Möglichkeiten, Mittel im Haushaltsplan zu veranschlagen.

1) Haushaltslinien mit einem bestimmten Mittelansatz (Normalfall)

2) Haushaltslinien mit dem Vermerk „p. m.“

Dieses Verfahren wird vor allem in folgenden drei Fällen angewandt:

- (1) wenn bei Aufstellung des Haushaltsplans noch keine Rechtsgrundlage für die betreffende Maßnahme besteht und die geplante Maßnahme ohne eine Rechtsgrundlage nicht ausgeführt werden darf ⁽¹⁾;
- (2) wenn die Ermittlung der Kosten neuer Maßnahmen sich schwierig gestaltet;
- (3) wenn die Haushaltsbehörde eine Maßnahme vorübergehend unterbrechen möchte.

In allen drei Fällen können die entsprechenden Mittel in einem besonderen Kapitel „Reserven“ (Titel 40) veranschlagt werden.

Die mit „p. m.“ versehenen Haushaltslinien können durch Übertragung mit Mitteln ausgestattet werden.

Der „p. m.“-Vermerk bedeutet also, dass die Haushaltsbehörde Ausgaben bei der betreffenden Linie zwar grundsätzlich billigt, ihre praktische Ausführung jedoch von bestimmten Voraussetzungen abhängig macht.

⁽¹⁾ Vgl. nachstehendes Kapitel 10, Ziff. 6.4 „Rechtsgrundlagen“.

3) Haushaltlinien mit einem einfachen Spiegelstrich (–)

Ein Spiegelstrich kennzeichnet Haushaltlinien, die nicht mehr operativ sind, bei denen jedoch zur Verdeutlichung der historischen Entwicklung und aus darstellungstechnischen Gründen die Mittelansätze für das Haushaltsjahr $n-1$ und die Mittelverwendung für das Jahr $n-2$ angegeben werden.

Die mit einem Spiegelstrich versehenen Haushaltlinien können nicht durch Übertragung, sondern nur im Wege eines Berichtigungs- bzw. Nachtragshaushaltsplans mit Mitteln ausgestattet werden.

Der Spiegelstrich bedeutet also, dass die Haushaltsbehörde bei der betreffenden Haushaltlinie grundsätzlich keine Ausgaben mehr zulässt, da sie die Maßnahme als abgeschlossen betrachtet.

6.4 Lockerung des Grundsatzes der Spezialität Mittelübertragungen

Mittelübertragungen innerhalb des Haushaltsplans bedeuten eine Umschichtung von Mitteln von einer Haushaltlinie auf eine andere. Sie werden vorgenommen, um die von der Haushaltsbehörde festgelegten Mittelansätze zu korrigieren (Artikel 274 EG-Vertrag).

Sie erleichtern die von der Haushaltsbehörde geforderte ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans ⁽¹⁾.

Der einschlägige Mechanismus ist sehr komplex. Er ist in den Artikeln 22 bis 26 der Haushaltsordnung geregelt. Insbesondere wird in diesen Artikeln zwischen der Übertragung von Titel zu Titel, der Übertragung von Kapitel zu Kapitel sowie der Übertragung von Artikel zu Artikel unterschieden. Zudem unterscheidet man auch zwischen Verwaltungsmitteln, Personalmitteln und operativen Mitteln sowie zwischen den Einrichtungen, die im Haushaltsplan erfasst sind.

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 14.

1) Mittelübertragungen von Titel zu Titel

a) Operative Ausgaben der Kommission

Die Kommission schlägt die Mittelübertragungen der Haushaltsbehörde vor, die nach folgendem Verfahren darüber entscheidet:

- (1) NOA: Der Vorschlag wird vom Europäischen Parlament mit einfacher Mehrheit angenommen oder abgelehnt.
- (2) OA: Der Vorschlag wird vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit angenommen oder abgelehnt.

In beiden Fällen gelten die Vorschläge der Kommission als angenommen, wenn die Haushaltsbehörde binnen sechs Wochen keinen Beschluss gefasst hat.

Gemischte Mittelübertragungsvorschläge (OA/NOA oder NOA/OA) gelten als genehmigt, sofern nicht

- (1) einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde Einspruch erhebt; in diesem Fall gilt der Vorschlag als abgelehnt;
- (2) das Parlament oder der Rat eine Kürzung für angebracht hält; in diesem Fall gilt der niederere Betrag der Mittelübertragung als genehmigt.

Nach der Haushaltsordnung (Artikel 24) sind Mittelübertragungen zwischen Haushaltlinien mit nichtgetrennten Mitteln und Haushaltsmitteln mit getrennten Mitteln zulässig.

b) Personal- und Verwaltungsausgaben der Kommission

Hier gelten unterschiedliche Verfahren, die sich dadurch bestimmen, welche Auswirkung die Übertragung haben wird. Wie auch bei den operativen Ausgaben kann die Kommission der Haushaltsbehörde Übertragungen vorschlagen, die dann gemäß dem unter Punkt a weiter oben beschriebenen Verfahren von dieser angenommen bzw. abgelehnt werden. Allerdings gibt es zwei besondere Situationen und Verfahren:

- Die Mittelübertragungen werden von der Kommission vorgenommen, nachdem sie die Haushaltsbehörde drei Wochen im Voraus davon unterrichtet hat. Dies gilt für Übertragungen von Titel zu Titel in Höhe von maximal 10 % der Mittel, die für das betreffende Haushaltsjahr bei der Linie eingesetzt sind, zu deren Lasten die Mittelübertragung vorgenommen wird, und in Höhe von maximal 30 % der Mittel, die für das Haushaltsjahr, auf das die Mittel übertragen werden, bei der Linie eingesetzt sind. Macht jedoch einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde innerhalb der Frist von drei Wochen triftige Gründe geltend, wird dieses Verfahren nicht angewandt. In diesem Fall fasst die Haushaltsbehörde ihren Beschluss nach den unter Punkt a) beschriebenen Verfahren.
- Die Kommission nimmt die Übertragung vor und benachrichtigt die Haushaltsbehörde binnen zwei Wochen. Dies gilt für Übertragungen in den letzten beiden Monaten des Haushaltsjahrs für Personalausgaben, Ausgaben in Zusammenhang mit externem Personal und sonstigen Bediensteten, wobei die übertragenen Mittel maximal 5 % der für das betreffende Haushaltsjahr eingesetzten Mittel ausmachen dürfen. Außerdem gilt dieses Verfahren für Mittelübertragungen aus dem Titel „Vorläufig eingesetzte Mittel“, sobald der Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren (Artikel 251 EG-Vertrag) angenommen wurde, und zwar in jenen Fällen, in denen bei Erstellung des Haushaltsplans noch kein Basisrechtsakt für die betreffende Maßnahme vorlag.

c) Andere Organe als die Kommission

Das betreffende Organ kann im Rahmen seines Einzelplans der Haushaltsbehörde Übertragungen vorschlagen, die daraufhin von der Haushaltsbehörde nach den unter Punkt a) beschriebenen Verfahren genehmigt bzw. abgelehnt werden.

Bei Übertragungen von Titel zu Titel in Höhe von maximal 10 % der Mittel, die für das betreffende Haushaltsjahr bei der Linie eingesetzt sind, zu deren Lasten die Mittelübertragung vorgenommen wird, kann das Organ selbst die Übertragung vornehmen, nachdem es die Haushaltsbehörde drei Wochen im Voraus darüber informiert hat, es sei denn, dass einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde innerhalb der Frist von drei Wochen triftige Gründe geltend macht; in diesem Fall fasst die Haushaltsbehörde ihren Beschluss nach den unter Punkt a) beschriebenen Verfahren.

2) Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel

a) Kommission

Bei den operativen Ausgaben legt die Kommission der Haushaltsbehörde Vorschläge für Übertragungen von Kapitel zu Kapitel vor. Die Haushaltsbehörde fasst ihren Beschluss nach den unter Punkt a beschriebenen Verfahren.

Bei Übertragungen von Kapitel zu Kapitel innerhalb eines Titels in Höhe von maximal 10 % der Mittel, die für das betreffende Haushaltsjahr bei der Linie eingesetzt sind, zu deren Lasten die Mittelübertragung vorgenommen wird, nimmt die Kommission jedoch selbst die Übertragung vor, nachdem sie die Haushaltsbehörde drei Wochen im Voraus darüber informiert hat, es sei denn, dass einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde innerhalb der Frist von drei Wochen triftige Gründe geltend macht; in diesem Fall fasst die Haushaltsbehörde ihren Beschluss nach den unter Buchstabe a beschriebenen Verfahren.

b) Andere Organe

Die anderen Organe können innerhalb ihres Einzelplans ohne Einschränkung Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel vornehmen, nachdem sie die Haushaltsbehörde drei Wochen im Voraus darüber unterrichtet haben, es sei denn, dass einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde innerhalb der Frist von drei Wochen triftige Gründe geltend macht; in diesem Fall fasst die Haushaltsbehörde ihren Beschluss nach den unter Punkt a beschriebenen Verfahren.

3) Mittelübertragungen innerhalb von Kapiteln

a) Kommission

Die Kommission kann innerhalb eines Artikels und innerhalb eines Kapitels von Artikel zu Artikel Mittelübertragungen vornehmen, ohne die Haushaltsbehörde darüber unterrichten zu müssen und ohne dass sie einer Einschränkung unterläge.

b) Andere Organe

Die anderen Organe können innerhalb ihres Einzelplans ohne Einschränkung Mittelübertragungen von Artikel zu Artikel vornehmen, nachdem sie die Haushaltsbehörde drei Wochen im Voraus darüber unterrichtet haben, es sei denn, dass einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde innerhalb der Frist von drei Wochen triftige Gründe geltend macht; in diesem Fall fasst die Haushaltsbehörde ihren Beschluss nach den unter Punkt 1 Buchstabe a beschriebenen Verfahren.

4) Besondere Regeln für Mittelübertragungen

a) Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

Die besonderen Regeln betreffen die Fristen, innerhalb deren der Haushaltsbehörde Vorschläge unterbreitet und Beschlüsse gefasst werden können.

In Fällen, in denen die Kommission Mittelübertragungen vornehmen kann, muss sie ihren Beschluss bis spätestens 31. Januar des folgenden Haushaltsjahrs fassen und die Haushaltsbehörde drei Wochen vor Durchführung der Mittelübertragung darüber unterrichten (Artikel 153 Absatz 1 der Haushaltsordnung).

In Fällen, in denen die Kommission der Haushaltsbehörde die Mittelübertragungen vorzulegen hat, muss sie der Haushaltsbehörde ihre Vorschläge spätestens bis zum 10. Januar des folgenden Haushaltsjahrs unterbreiten. In diesen Fällen fasst die Haushaltsbehörde einen Beschluss nach dem regulären, unter Punkt 1 Buchstabe a beschriebenen Verfahren, jedoch innerhalb einer Frist von drei Wochen anstelle von sechs Wochen (Artikel 153 Absatz 2 der Haushaltsordnung).

b) Strukturfonds, Kohäsionsfonds und Europäischer Fischereifonds

Bei den operativen Ausgaben in diesen drei Bereichen kann die Kommission Mittelübertragungen zwischen Titeln vornehmen, sofern es sich um Mittel handelt, die für den gleichen Zweck im Sinne der Verordnungen über diese Fonds verwendet werden bzw. wenn es sich um Ausgaben für technische Unterstützung handelt (Artikel 158 der Haushaltsordnung).

Diese Regeln gelten nicht für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

c) Mittel für Forschung und technologische Entwicklung

Bei operativen Ausgaben kann die Kommission für Mittel für Forschung und technologische Entwicklung Mittelübertragungen von Titel zu Titel vornehmen, sofern die betreffenden Mittel zum gleichen Zweck verwendet werden (Artikel 160 der Haushaltsordnung).

d) Reserve für Soforthilfe für Drittländer

Mittelübertragungen zum Zweck der Inanspruchnahme der Reserve für Soforthilfe werden auf Vorschlag der Kommission von der Haushaltsbehörde beschlossen. Das unter Punkt 1 Buchstabe a beschriebene Verfahren findet Anwendung.

Findet der Vorschlag der Kommission nicht die Zustimmung der beiden Teile der Haushaltsbehörde und wird keine Einigung über einen gemeinsamen Standpunkt in Bezug auf die Inanspruchnahme dieser Reserve erzielt, so ergeht seitens des Europäischen Parlaments und des Rates kein Beschluss über den Mittelübertragungsvorschlag der Kommission (Artikel 26 Absatz 2 der Haushaltsordnung).

e) Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement

In hinreichend begründeten Ausnahmefällen kann die Kommission bei humanitären Katastrophen und Krisen von internationalem Ausmaß, die nach dem 15. Dezember eintreten, nicht verwendete und noch verfügbare Mittel des laufenden Haushaltsjahrs, die unter die Haushaltstitel der Rubrik 4 des mehrjährigen Finanzrahmens fallen, auf die Haushaltstitel für Hilfen zur Krisenbewältigung und humanitäre Hilfsmaßnahmen übertragen. Die Kommission muss die beiden Teile der Haushaltsbehörde unverzüglich von derartigen Mittelübertragungen unterrichten (Artikel 26 Absatz 3 der Haushaltsordnung).

f) Gemeinsame Forschungsstelle

Die Kommission kann innerhalb des Haushaltstitels für den Politikbereich „Forschung/direkte Aktionen“ Mittelübertragungen zwischen Kapi-

teln in Höhe von maximal 15 % des Mittelsatzes der Entnahmelinie vornehmen (Artikel 161 Absatz 4 der Haushaltsordnung).

g) Ämter

Besondere Regeln gelten auch für Europäische Ämter, z. B. das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Der Direktor eines Europäischen Amtes fasst Beschlüsse über Mittelübertragungen innerhalb des Ausgabenplans seines Amtes. Die Kommission muss die Haushaltsbehörde von diesen Vorgängen unterrichten.

6.5 Reserven

Die Einstellung von Reserven in den Haushaltsplan kann insofern eine Abweichung vom Grundsatz der Spezialität darstellen, als:

- die so gebildeten Reserven a priori keine genaue Zweckbestimmung haben;
- der begrenzte Charakter der für eine bestimmte Ausgabe bewilligten Mittel dadurch abgeschwächt wird.

In der Haushaltsordnung sind drei Arten von Haushaltsreserven vorgesehen:

- 1) Vorläufig eingesetzte Mittel (Artikel 43);
- 2) eine Reserve für Soforthilfe für Drittländer (Artikel 45);
- 3) eine negative Reserve (Artikel 44) ⁽¹⁾.

Diese Reserven sollen die Haushaltsführung erleichtern. Dank dieser Reserven kann eine Haushaltslinie für Maßnahmen, die bei Verabschiedung des Haushaltsplans noch nicht im Einzelnen festlagen, mit Mitteln ausgestattet werden. Die bewilligten Haushaltsmittel können aufgestockt werden, um unvorhergesehenen Situationen zu begegnen, oder im Gegen-

⁽¹⁾ In Bezug auf die Definition der negativen Reserve vgl. Kapitel 5 („Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs“).

teil nach Maßgabe der Mittelverwendung gekürzt werden, um Einsparungen zu erzielen.

Von diesen Reserven kann nur durch Mittelübertragungen Gebrauch gemacht werden: Der Grundsatz der Spezialität wird also letztlich doch gewahrt.

7 Der Grundsatz der Einheit des Gemeinschaftshaushalts

7.1 Der Grundsatz der Rechnungseinheit

Wie auch bei anderen internationalen Organisationen stellte sich beim Gemeinschaftshaushalt die Frage der zu verwendenden Währungseinheit.

Der Grundsatz der Verwendung einer ursprünglich von den nationalen Währungen abweichenden Rechnungseinheit geht auf die Anfänge der Gemeinschaften zurück. Für die EGKS wurde er in dem allgemeinen Beschluss Nr. 3/52 vom 23. Dezember 1952 festgeschrieben, für die EWG und die Euratom ist er in den Verträgen selbst (Artikel 279 EG-Vertrag und 181 Euratom-Vertrag) verankert.

Dementsprechend wurden die Haushalte der EWG und der Euratom mit Ausnahme der Jahre 1958, 1959 und 1960 (Anlaufphase der Anwendung von Artikel 279 EG-Vertrag und 181 Euratom-Vertrag) immer in einer Europäischen Rechnungseinheit aufgestellt.

Mit der Wirtschafts- und Währungsunion ist schließlich als Rechnungseinheit für den Gemeinschaftshaushalt die neue Einheitswährung, der Euro, zeitgleich mit seiner Einführung in den ersten Teilnehmerstaaten des Euro-Währungsgebiets festgelegt worden.

Der Grundsatz ist nunmehr in Artikel 16 der Haushaltsordnung verankert: Außer in zwei Fällen – bei Zahlstellen oder bei der Verwaltung des Außendienstes der Kommission – wird der Haushaltsplan in Euro aufgestellt und ausgeführt und die Rechnungslegung in Euro vorgenommen.

7.2 Vom Dollar zum Euro: die sukzessiven Rechnungseinheiten

- 1) *1951-1958*: Die Rechnungseinheit der EGKS war die der Europäischen Zahlungsunion, d. h. der US-Dollar.
- 2) *1958-1960*: Der EGKS-Haushaltsplan wurde in einer als „Goldparität“ bezeichneten Währungseinheit aufgestellt, die entsprechend dem Abkommen von Bretton Woods durch ein bestimmtes Feingoldgewicht (0,88867088) definiert ist.
- 3) *Ab 1961*: Die „Goldparität“ wurde auch für die Haushaltspläne der EWG und der Euratom übernommen. Mit der Aufgabe des Goldstandards im Anschluss an die Krise des internationalen Währungssystems Anfang der 70er Jahre wurde diese Einheit unbrauchbar, sodass eine neue Rechnungseinheit gefunden werden musste.
- 4) *1977/78-1980*: Eine auf einem „Korb“ verschiedener europäischer Währungen beruhende Rechnungseinheit, die sogenannte Europäische Rechnungseinheit (ERE), wurde eingeführt, von der man sich Unabhängigkeit von externen Kursschwankungen und damit größere Stabilität erhoffte.
- 5) *1981-1998*: Zur Aufstellung des Gesamthaushaltsplans wurde der ECU verwendet, der auf dem gleichen Währungskorb basierte wie die ERE, wobei jedoch – anders als bei der ERE – die im Korb enthaltenen Währungsbeträge regelmäßig überprüft wurden.
- 6) *Seit 1999*: Der Euro ist die Einheitswährung der neuen Wirtschafts- und Währungsunion, und folglich wird nun auch der Gesamthaushaltsplan der Union in Euro aufgestellt.

7.3 Vereinfachungen infolge der Verwendung des Euro

Die Tatsache, dass der Gemeinschaftshaushalt nunmehr in Euro erstellt wird, bedeutet eine große Erleichterung. Der Euro ist das alleinige Instrument, in dem die Forderungen und Verpflichtungen der Gemeinschaft denominated und abgerechnet werden, wodurch jedes Wechselkursrisiko zwischen der Rechnungseinheit der Gemeinschaft und den nationalen Währungen entfällt, wie dies noch beim ECU der Fall war.

Das Wechselkursrisiko ist von der EU auf jene Mitgliedstaaten verlagert worden, die nicht an der Währungsunion teilnehmen. Für die Union besteht ein Wechselkursrisiko nur noch in den Beziehungen zu Drittländern, wenn die entsprechenden Forderungen und Verbindlichkeiten auf eine andere Einheit als den Euro lauten.

Der Euro-Geldmarkt deckt sich mit dem Geldmarkt der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und ist daher natürlich weitaus bedeutender als der ECU-Geldmarkt, was seine Stabilität und die „Kaufkraft“ des Gemeinschaftshaushalts sichert.

8 Der Grundsatz der Transparenz des Gemeinschaftshaushalts

Der Haushaltsgrundsatz der Transparenz ist in den Artikeln 29 und 30 der Haushaltsordnung verankert.

Gemäß Artikel 29 gilt für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung das Transparenzgebot.

Der Haushaltsplan, etwaige Berichtigungshaushaltspläne und der konsolidierte Jahresabschluss müssen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden.

Die Anleihe- und Darlehensoperationen der Gemeinschaften zugunsten Dritter müssen in der Anlage aufgeführt werden, während die Operationen des Garantiefonds für Maßnahmen im Außenbereich in den Jahresabschlüssen kenntlich gemacht werden müssen (Artikel 30 Absatz 1 und Absatz 2 der Haushaltsordnung).

2006 wurde eine neue Verpflichtung in Bezug auf Informationen zu Empfängern von EG-Mitteln in der Haushaltsordnung vorgesehen. Bei Empfängern von Mitteln, die direkt oder indirekt von den Organen verwaltet werden, bestand diese Verpflichtung bereits vorher (Artikel 90 und Artikel 110 der Haushaltsordnung). Sie gilt nunmehr für alle Vollzugsarten des EG-Haushalts (Artikel 30 Absatz 3 der Haushaltsordnung).

9 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung stützt sich auf Artikel 274 EG-Vertrag: „Die Kommission führt den Haushaltsplan [...] in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus.“

In Artikel 27 der Haushaltsordnung wird ein Zusammenhang zwischen diesem Grundsatz und den Grundsätzen der Sparsamkeit, Effizienz und Effektivität hergestellt. Nach dem Sparsamkeitsprinzip sind die Ressourcen, die das Organ zur Verwirklichung seiner Aufgaben einsetzt, rechtzeitig, in angemessenem Umfang und in angemessener Qualität möglichst kostengünstig zur Verfügung zu stellen. Im Mittelpunkt des Effizienzprinzips steht das optimale Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen. Der Grundsatz der Effektivität zielt auf die Erreichung der spezifischen Zielvorgaben und der erhofften Ergebnisse.

Praktisch umgesetzt wird dieser Grundsatz anhand überprüfbarer Ziele, die mithilfe quantifizierbarer Indikatoren beobachtet werden sollen, um von einer ressourcen- zu einer eher ergebnisorientierten Haushaltsführung überzugehen. Die Zuordnung der Mittel zu den Tätigkeiten (im Rahmen des ABB-Systems) gibt die Möglichkeit, die Kosten der einzelnen Tätigkeiten mit den damit angestrebten Zielen zu verbinden.

Damit dieser Grundsatz auch entsprechend zur Anwendung kommt, müssen die Verfahren der Haushaltsplanung, -aufstellung, -führung und -berichterstattung innerhalb eines einheitlichen begrifflichen Rahmens stattfinden. Die einheitliche Gliederung der Tätigkeiten und Politikbereiche bietet einen gemeinsamen Rahmen für die Festlegung der politischen Prioritäten, für die Zuweisung und Verwaltung von Mitteln im Einklang mit diesen Prioritäten und für die Berichterstattung über die erzielten Ergebnisse. In diesem Zusammenhang ist die tätigkeitsbezogene Aufstellung des Haushaltsplans (activity-based budgeting, ABB) Bestandteil des umfassenden tätigkeitsbezogenen Managementansatzes (activity-based management, ABM). Die Hauptinstrumente des ABM umfassen:

- die jährliche Strategieplanung (JSP/APS=Annual Policy Strategy), mit der die prioritär durchzuführenden Maßnahmen und die dafür insgesamt einzusetzenden Ressourcen festgelegt werden;

- den Haushaltsvorentwurf (HVE), dem Erklärungen zu den einzelnen Aktivitäten beigefügt sind, insbesondere Ziele und Indikatoren, mit denen die Mittelansätze der Kommission gerechtfertigt werden (vgl. Kapitel 11);
- die von allen Kommissionsdienststellen zu erstellenden jährlichen Managementpläne (AMP = Annual Management Plan), die für alle Tätigkeitsbereiche in Bezug auf die Finanz- und Humanressourcen spezifische Ziele und Leistungsindikatoren enthalten, wobei die Verwaltung dieser Ressourcen nach vorgegeben politischen Prioritäten erfolgt, und
- die jährlichen Tätigkeitsberichte (AAR = Annual Activity Reports) mit den Erklärungen der Generaldirektoren zur Rechtmäßigkeit und zur Ordnungsgemäßheit der Tätigkeiten und zur Erreichung der gesetzten Ziele.

10 Evaluierung der Gemeinschaftsmaßnahmen und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

Der Begriff der Evaluierung bezeichnet einen kontinuierlichen, in den Programmzyklus voll integrierten Prozess, der während der gesamten Dauer einer Maßnahme anhält. Evaluierung findet statt zum Zeitpunkt der Konzipierung einer Maßnahme (Festlegung der Ziele und Mittel), bei der Veranschlagung von Mitteln im Haushaltsplan und bei der Beendigung der Maßnahme (Bewertung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen im Hinblick auf Anschlussmaßnahmen).

10.1 Legislativbeschlüsse

1) Ex-ante-Evaluierung als wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Durchführung der Gemeinschaftsprogramme

Die Ex-ante- (oder vorherige) Evaluierung ist ein Prozess, der die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Einleitung oder Verlängerung einer Gemeinschaftsmaßnahme begleitet. Auf diese Weise sollen Informationen beschafft und Analysen durchgeführt werden, die garantieren, dass die politischen Ziele verwirklicht werden, dass die eingesetzten Instrumente

wirksam sind und dass eine verlässliche Evaluierung in einer späteren Phase möglich ist.

Die vorherige Evaluierung ist als ein analytischer Prozess zu sehen, der sich über einen langen Zeitraum erstrecken kann. Die einzelnen Phasen dieses Prozesses können getrennt voneinander ablaufen. Die Evaluierung ist nicht unbedingt ein punktueller Vorgang, an dessen Ende ein Bericht steht, sondern vielmehr ein Prozess mit verschiedenen Etappen und verschiedenen Stadien der Analyse.

Bereits in Artikel 2 der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 in der Fassung der Verordnung (EG, Euratom, EGKS) Nr. 2333/1995 vom 18. September 1995 war festgeschrieben, dass „... vor der Bereitstellung von Gemeinschaftsmitteln eine Evaluierung vorzunehmen [ist], mit der sichergestellt wird, dass der erwartete Nutzen den eingesetzten Mitteln entspricht“.

Auch in der Fassung der Haushaltsordnung von 2002 ist festgeschrieben, dass Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen vorzunehmen sind: „Diese Bewertungen werden bei allen Programmen und Tätigkeiten vorgenommen, die mit erheblichen Ausgaben verbunden sind, und die Ergebnisse dieser Bewertungen werden den für die Ausgaben zuständigen Stellen sowie den Recht setzenden und den Haushaltsbehörden mitgeteilt.“ (Artikel 27 der Haushaltsordnung).

Die Ex-ante-Evaluierung muss folgende Punkte aufgreifen:

- den kurzfristig und langfristig zu deckenden Bedarf;
- den Mehrwert der Gemeinschaftsmaßnahme;
- die zu erreichenden Ziele;
- die politischen Optionen mit den damit einhergehenden Risiken;
- die erwarteten Ergebnisse und Auswirkungen, insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Auswirkungen sowie die einschlägigen Indikatoren und Modalitäten;
- das geeignetste Verfahren zur Umsetzung der bevorzugten Lösung(en);

- die innere Kohärenz des vorgeschlagenen Programms bzw. der vorgeschlagenen Tätigkeit und seine/ihre Beziehungen zu anderen einschlägigen Instrumenten;
- unter Beachtung des Kostenwirksamkeitsprinzips bereitzustellende Haushaltsmittel, Human- und Verwaltungsressourcen;
- im Zuge vergleichbarer Aktionen gewonnene Erfahrungen.

Zusätzlich zu dieser Ex-ante-Bewertung muss jeder Vorschlag für ein ausgabenwirksames Programm bzw. eine ausgabenwirksame Maßnahme Erläuterungen zu den Überwachungs-, Berichterstattungs- und Evaluierungsmodalitäten enthalten. Diese Modalitäten müssen Aufschluss darüber geben, welche behördliche Ebene bei der Durchführung des vorgeschlagenen Programms bzw. der vorgeschlagene Maßnahme die Verantwortung trägt. Auf diese Art und Weise sollen Mehrfachevaluierungen vermieden werden, was besonders wichtig ist, wenn die Mittel gemeinsam von der Kommission und Mitgliedstaaten bewirtschaftet werden.

2) Legislativer Finanzbogen

Die Kommission fügt ihren Vorschlägen an die Legislativbehörde einen „Finanzbogen“ hinzu, in dem sie beurteilt, welche finanziellen und personellen Mittel für die betreffende Maßnahme erforderlich sein werden. Dies müssen auch die Mitgliedstaaten tun, die Vorschläge auf der Grundlage des EU-Vertrags einbringen, sowie andere Organe, die eine Änderung zu einem Vorschlag oder zu einer Initiative vorschlagen, die sich auf den Haushalt und die Zahl der Planstellen auswirken könnte (Artikel 28 der Haushaltsordnung).

Der Finanzbogen soll Aufschluss über die administrativen und personellen Ressourcen sowie über die operativen Mittel geben. Von einem „budgetären“ Finanzbogen spricht man, wenn er zusammen mit dem Vorentwurf des Haushaltsplans vorgelegt wird, von einem „legislativen“ Finanzbogen, wenn er „ausgabewirksamen Legislativvorschlägen“ beige-fügt wird.

Im legislativen Finanzbogen werden die Gründe für Mittelanforderungen unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten untersucht: Erstens wird darin die Notwendigkeit der geplanten Gemeinschaftsmaßnahme unter Angabe

des allgemeinen Ziels und des dadurch geschaffenen Mehrwerts dargelegt. Außerdem wird darin die Logik des Vorschlags insgesamt beschrieben, um die Einleitung der zu finanzierenden Maßnahme zu begründen und ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis im Hinblick auf die angestrebten Ziele darzustellen. Zweitens enthält der Finanzbogen Angaben zu den erwarteten Ergebnissen sowie eine Kostenschätzung, wobei Art und voraussichtlicher Umfang der Ergebnisse sowie ihre Stückkosten angegeben werden. Auf diese Weise soll die Evaluierung des vorgeschlagenen Finanzierungsumfanges und seines Einflusses auf den erhofften Erfolg erleichtert werden.

Darüber hinaus enthält der Finanzbogen Informationen zu den bereits getroffenen oder geplanten Maßnahmen zur Vorbeugung von und zum Schutz vor betrügerischen Handlungen.

10.2 Haushaltsbeschlüsse

Bei der Kommission beginnt der Prozess, der letzten Endes zum Vorentwurf des Haushaltsplans führt, mit dem Beschluss über die Jährliche Strategieplanung (APS). Die Evaluierung unterstützt diesen Prozess insofern, als sie Fakten zur Durchführung und zum Stand der Gemeinschaftsprogramme liefert.

Die Ergebnisse der verschiedenen Evaluierungen enthalten Angaben, die für die Jährliche Strategieplanung sehr wichtig sind. Darüber hinaus führt die Kommission zur Vorbereitung der APS-Debatte jedes Jahr einige „strategische“ Evaluierungen durch. Diese bereichübergreifenden Evaluierungen ergänzen die Ergebnisse der von den operativen Diensten vorgenommenen Evaluierungen und betreffen Tätigkeiten, für die Ressourcen mehrerer Dienststellen eingesetzt werden.

10.3 Der Haushaltsvollzug

Um rechtzeitig Informationen zu gewinnen, die die spätere Beschlussfassung erleichtern können, sind alle Programme oder Tätigkeiten (auch Pilotprojekte und vorbereitende Maßnahmen), für die mehr als 5 Mio. EUR in Anspruch genommen werden, unter dem Gesichtspunkt der eingesetzten Humanressourcen und Finanzmittel sowie der erreichten Ergebnisse einer Zwischen- und/oder Ex-post-Bewertung zu unterziehen

(Artikel 27 der Haushaltsordnung gemäß Definition in den Durchführungsbestimmungen).

Dabei ist dem Informationsbedarf im Rahmen des Beschlussfassungsprozesses sowie der Dauer und Art der betreffenden Maßnahmen Rechnung zu tragen. Als allgemeiner Grundsatz könnte allerdings gelten, dass die Maßnahmen mindestens alle sechs Jahre einer Gesamtbewertung unterzogen werden müssen. Bei Mehrjahresprogrammen oder -aktivitäten ist mindestens eine eingehende Evaluierung während der gesamten Laufzeit der Maßnahme einzuplanen.

Die Halbzeitbewertung, die während der Durchführung einer Maßnahme vorgenommen wird, konzentriert sich im Allgemeinen auf die Relevanz der Ziele, Fragen im Zusammenhang mit den Durchführungsmodalitäten und die ersten Ergebnisse einer Tätigkeit. Da die neuen Programme vielfach bereits lange vor Abschluss ihrer Vorläufer vorbereitet werden, sind Halbzeitbewertungen von besonderer Bedeutung für die Planung der nächsten Programme.

Die Ex-post- (oder nachträgliche) Evaluierung wird nach Abschluss des Programms vorgenommen und betrifft vor allem die Auswirkung und die Kostenwirksamkeit des Programms. Da sie im Allgemeinen nach Beginn des Anschlussprogramms abgeschlossen wird, können ihre Ergebnisse bei etwaigen Revisionen und Änderungen des neuen Programms in dem einen oder anderen Stadium des Programmzyklus verwertet werden.

11 Interne Kontrolle und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

2006 wurde der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in der Haushaltsordnung um einen neuen Aspekt ergänzt.

Gemäß Artikel 28a der Haushaltsordnung muss die Ausführung des Haushalts unter Gewährleistung einer effizienten und wirksamen internen Kontrolle erfolgen, die einen Prozess darstellt, der auf allen Ebenen der Verwaltung darauf gerichtet ist, eine hinreichende Gewähr dafür zu geben, dass Folgendes erreicht wird:

— Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Vorgänge;

- eine zuverlässige Berichterstattung;
- die Sicherung der Vermögenswerte und der Informationen;
- die Vorbeugung und Aufdeckung von Betrug und Unregelmäßigkeiten;
- eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge.

Kapitel 11

Das jährliche Haushaltsverfahren

1 Vorbemerkungen

1.1 Institutionelle und rechtliche Tragweite des Haushaltsverfahrens

Die einzelnen Phasen des Haushaltsverfahrens und die Befugnisse der beiden Teile der Haushaltsbehörde (Europäisches Parlament und Rat) sowie der Kommission sind in Artikel 272 EG-Vertrag festgelegt.

Die zwei in rechtlicher Hinsicht wichtigsten Phasen sind erstens die Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch den Rat, mit der das Haushaltsverfahren auf Ebene der Haushaltsbehörde formell eingeleitet wird, und zweitens die Feststellung des Haushaltsplans durch das Parlament nach der zweiten Lesung, die den letzten Akt des Haushaltsverfahrens darstellt.

Der von der Kommission aufgestellte Vorentwurf des Haushaltsplans ist kein Rechtsakt im eigentlichen Sinne, gleichwohl ist er Ausdruck des Rechts der Kommission, hinsichtlich der haushaltswirksamen Aspekte der Gemeinschaftspolitik tätig zu werden.

1.2 Zeitplan

Artikel 272 EG-Vertrag regelt die zeitliche Abwicklung der einzelnen Phasen des Haushaltsverfahrens. Insbesondere ist darin festgeschrieben,

dass der Haushaltsplan jeweils vor dem 1. Januar des betreffenden Jahres zu verabschieden ist.

Um jedoch eine genaue Prüfung des Haushaltsentwurfs zu ermöglichen und die der Haushaltsbehörde zuerkannten Fristen bestmöglich zu nutzen, wurden die einschlägigen Bestimmungen nachträglich etwas gelockert. So hat die Kommission am 19. März 1975 einen Vorschlag zur flexibleren Gestaltung der einzelnen Abläufe des Haushaltsverfahrens unterbreitet, dem die Haushaltsbehörde im Frühjahr 1976 zugestimmt hat.

Der „pragmatische“ Zeitplan sieht vor, dass die Haushaltsdokumente den beteiligten Organen inoffiziell noch vor den in Artikel 272 vorgesehenen Terminen zugeleitet werden.

Die Einhaltung der Bestimmungen des genannten Artikels wird dadurch nicht beeinträchtigt, doch praktisch verfügen Rat und Parlament damit in den einzelnen Phasen des Haushaltsverfahrens über erheblich längere Beratungsfristen.

Diese pragmatische Regelung wird seit dem Haushaltsjahr 1977 angewandt.

1.3 Auswirkungen der Finanzreform von 1988

Die Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) von 1988, die 1993 erneuert wurde, hat das Haushaltsverfahren sowohl inhaltlich als auch grundlegend geändert.

Zum einen ist dem jährlichen Haushaltsgeschehen mit dem Finanzrahmen ⁽¹⁾ nunmehr ein verbindlicher Rahmen vorgegeben; zum anderen wurde die Möglichkeit eingeführt, durch „Konzertierungsgespräche“ etwaigen Konflikten zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde vorzubeugen.

Anhang III der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 regelte die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen den Organen im Haushaltsbereich. Diese umfasst zum einen vier Trilog-Sitzungen und zum anderen zwei Konzertierungssitzungen, die anlässlich der beiden Haushaltstagun-

(¹) Vgl. Teil 2: „Die Merkmale des derzeitigen Finanzsystems“.

gen des Rates stattfinden, in denen dieser den Haushaltsentwurf verabschiedet bzw. dessen zweite Lesung durchführt. An den Trilog-Sitzungen nehmen der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, der amtierende Ratsvorsitzende (Rat „Haushalt“) und das für den Haushalt zuständige Mitglied der Kommission teil. Bei den Konzertierungssitzungen treffen sich die im Rat versammelten Haushaltsminister der Mitgliedstaaten mit einer Delegation des Europäischen Parlaments; die Kommission ist ebenfalls vertreten.

Diese Bestimmungen wurden 2006 geringfügig angepasst (sie sind nun im Anhang II der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 enthalten): Die Trilog-Sitzungen müssen nicht, sondern können bei Bedarf vor der ersten Lesung im Europäischen Parlament stattfinden.

1.4 Die Auswirkungen des Reformvertrags

Der Lissabonner Vertrag ändert den Zeitplan des jährlichen Haushaltsplans und -verfahrens (vgl. Kapitel 7 Abschnitt 4).

Die Kommission legt dem Rat den Entwurf des Haushaltsplans vor. Das gegenwärtige Verfahren der zweiten Lesung wird durch ein Konzertierungsverfahren ähnlich dem legislativen Mitentscheidungsverfahren ersetzt. Der Rat und anschließend das Parlament nehmen eine erste Lesung vor, und im Anschluss daran wird ein Konzertierungsausschuss einberufen. Die Feststellung des Haushaltsplans erfolgt auf der Grundlage eines gemeinsamen Dokuments, das vom Parlament und vom Rat verabschiedet wird.

2 Abwicklung des Haushaltsverfahrens

2.1 Festlegung des Finanzrahmens

1) Aktualisierung des Finanzrahmens ⁽¹⁾

Gemäß Nummer 16 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 passt die Kommission den Finanzrahmen an die Entwicklung des

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 9.

BIP und der Preise für das folgende Haushaltsjahr an (technische Anpassung). Die Ergebnisse dieser Anpassung werden der Haushaltsbehörde in der Regel gegen Ende Februar mitgeteilt. Sie werden auf der Grundlage eines festen Deflators von jährlich 2 % vorgenommen.

Gleichzeitig unterbreitet die Kommission der Haushaltsbehörde gemäß Nummer 18 der Vereinbarung ihre Vorschläge zur Anpassung des Finanzrahmens entsprechend den absehbaren Entwicklungen bei der Mittelausführung. Die Haushaltsbehörde muss vor dem 1. Mai über diese Vorschläge beschließen. Kommt kein Beschluss zustande, so bleibt der bestehende Finanzrahmen – mit den bereits erfolgten technischen Anpassungen – gültig.

Nach der Interinstitutionellen Vereinbarung (Nummer 22) ist jede Änderung des Finanzrahmens, die erforderlich wäre, um ursprünglich nicht vorgesehene Aktionen durchzuführen, in der Regel vor Beginn des Haushaltsverfahrens für das von dieser Änderung betroffene Haushaltsjahr bzw. für das erste der von dieser Änderung betroffenen Haushaltsjahre vorzuschlagen und anzunehmen. Dadurch soll nach Möglichkeit eine Überschneidung mit dem jährlichen Haushaltsverfahren und somit eine Beeinträchtigung der Planungsfunktion des Finanzrahmens vermieden werden.

2) Festlegung des Höchstsatzes für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben

Gemäß Artikel 272 Absatz 9 EG-Vertrag ist dieser Höchstsatz nach Anhörung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik von der Kommission festzulegen und den einzelnen Organen vor dem 1. Mai mitzuteilen. In der Praxis geschieht dies jedoch ebenfalls bereits Ende Februar.

In Artikel 272 Absatz 9 (4. und 5. Unterabsatz) sind die folgenden zwei Möglichkeiten einer Überschreitung dieses von der Kommission festgelegten Höchstsatzes vorgesehen: i) Liegt der Erhöhungssatz, der aus dem vom Rat aufgestellten Entwurf des Haushaltsplans hervorgeht, über der Hälfte des Höchstsatzes, so kann das Parlament den Gesamtbetrag dieser Ausgaben nochmals bis zur Hälfte des Höchstsatzes erhöhen; ii) Rat und Parlament können sich auf einen neuen Satz einigen, wobei der Rat mit qualifizierter Mehrheit und das Parlament mit der Mehrheit der Stim-

men seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen beschließen muss.

2.2 Aufstellung des Haushaltsvorentwurfs (HVE) durch die Kommission

1) Die „Haushaltsvoranschläge“ der einzelnen Organe

Gemäß Artikel 272 Absatz 2 EG-Vertrag stellt jedes Organ einen Haushaltsvoranschlag für seine Einnahmen und Ausgaben auf.

Jedes Organ regelt die Verfahren zur Prüfung und Annahme seines Haushaltsvoranschlags nach eigenem Ermessen im Wege interner Vorschriften. So erfordert beispielsweise die Annahme des Haushaltsvoranschlags im Rat eine qualifizierte Mehrheit, während im Parlament die einfache Mehrheit genügt.

Die Kommission arbeitet ihren eigenen „Haushaltsvoranschlag“ aus; außerdem werden ihr die Voranschläge der anderen Organe zugeleitet. Im Prinzip muss dies bis zum 1. Juli geschehen. Da jedoch der „pragmatische Zeitplan“ angewandt wird, erfolgt die Übermittlung generell bereits zum 1. Mai.

Die Kommission fasst alle diese Voranschläge im Haushaltsvorentwurf zusammen. Dieser stellt den globalen Einnahmen- und Ausgabenansatz für das kommende Haushaltsjahr dar.

Sie kann sich zu den Voranschlägen eines oder mehrerer der anderen Organe ablehnend äußern und in einer Stellungnahme gemäß Artikel 272 Absatz 2 gegebenenfalls abweichende Voranschläge unterbreiten.

In der Regel macht die Kommission von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch; vielmehr gilt generell der Grundsatz der institutionellen Autonomie. Nur in wenigen Ausnahmefällen richtet die Kommission eine begründete kritische Stellungnahme an die Haushaltsbehörde.

2) Verfahrensabläufe in der Kommission

Für die Aufstellung des Haushaltsvorentwurfs ist die Generaldirektion Haushalt zuständig. Sie fasst die Mittelanforderungen der einzelnen

Generaldirektionen und Dienststellen zusammen, unterbreitet dem Kollegium der Kommissionsmitglieder strittige Fälle zur Schlichtung und erstellt die einzelnen Dokumente des Haushaltsvorentwurfs.

Erste Phase: Jährliche Strategieplanung („Annual policy strategy“ – APS)

Im Rahmen der Jährlichen Strategieplanung beschließt die Kommission den Planungszyklus. Dabei wird eine begrenzte Zahl politischer Prioritäten ermittelt, die dann im Jahresverlauf von der Kommission bevorzugt behandelt werden. Die Vorbereitungen dazu beginnen im Dezember des Jahres $n-2$ mit einer politischen Orientierungsdebatte, an der alle Kommissionsmitglieder teilnehmen und deren Ergebnisse eine begrenzte Zahl politischer Prioritäten für das betreffende Jahr darstellen. Die Dienststellen der Kommission ergreifen darauf hin Initiativen im Zusammenhang mit diesen Prioritäten. Mit dem am 1. Februar des Jahres $n-1$ zu fassenden Beschluss zur Jährlichen Strategieplanung legt die Kommission ihre Vorschläge für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Prioritäten vor und legt fest, welche personellen und finanziellen Ressourcen zur effizienten Durchführung dieser Maßnahmen nach Politikbereichen erforderlich sind.

Dieser Beschluss bestimmt maßgeblich die Vorbereitungsarbeiten zum Haushaltsvorentwurf und die Programmierung der Tätigkeiten der Kommission für das Jahr n .

Zweite Phase: Zentralisierung der Mittelanforderungen der Dienststellen

Auf der Grundlage des politischen Strategiebeschlusses richtet der Generaldirektor für Haushalt alljährlich im Februar ein Rundschreiben mit wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenvorgaben an die Leiter der mittelbewirtschaftenden Dienststellen. In diesem „Haushaltsrundschreiben“, das den Beginn der kommissionsinternen Beratungen zur Aufstellung des ausführlichen Haushaltsvorentwurfs kennzeichnet, werden die Dienststellen u. a. darauf hingewiesen,

- welche Informationen sie zur Begründung der Mittelanforderungen bei den einzelnen Aktivitäten oder Haushaltslinien beizubringen haben. In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung der Erklärungen zu den Aktivitäten unbedingt zu unterstreichen, da diese seit der Einführung der tätigkeitsbezogenen Haushaltsplanung (ABB) die

wichtigsten Begründungsdokumente für die von der Kommission vorgeschlagenen operativen Ausgaben darstellen. Gemäß Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe d der Haushaltsordnung muss die Kommission auch Informationen zu den mithilfe von Leistungsindikatoren gemessenen SMART-Zielen ⁽¹⁾ zur Untermauerung des Haushaltsvorschlags vorlegen. Zudem sollte bei den vorgeschlagenen Mitteländerungen eine Kosten-Nutzen-Bewertung durchgeführt werden. Dem Vorschlag der Kommission sollten außerdem die Ergebnisse etwaiger Evaluierungen beigefügt werden. Von zentraler Bedeutung im Rahmen des tätigkeitsbezogenen Managements (ABM) sind daher die Erklärungen zu den Aktivitäten, da sie sich auf alle Instrumente des Managementzyklus der Kommission stützen, um die effiziente Nutzung der Haushaltsressourcen aufzuzeigen;

— welche maßgeblichen Wirtschafts- und Finanzdaten bei der mittelfristigen (indikativen) Finanzplanung heranzuziehen sind.

Bis Ende Februar reichen die Dienststellen dann ihre konkret in Zahlen gefassten Mittelanforderungen mit den im Rundschreiben geforderten Begründungen ein.

Dritte Phase: Vorbereitung der dienststellenübergreifenden Beschlüsse

Im März finden die sogenannten „Haushaltshearings“ statt, in denen die Generaldirektion Haushalt und die Dienststellen gemeinsam die Mittelanforderungen analysieren. Dabei gehen sie von den Vorgaben des Finanzrahmens und des APS-Beschlusses (APS = „Annual Policy Strategy“ oder Jährliche Strategieplanung) aus und prüfen insbesondere, inwieweit die zu finanzierenden Maßnahmen vorrangig sind, wie sich der Mittelbedarf (einschließlich Zahlungsermächtigungen und Verwaltungsressourcen) voraussichtlich entwickeln wird und inwieweit das Volumen der für notwendig erachteten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen steht.

Die Mittelanforderungen werden vor dem Hintergrund der mittelfristigen, indikativen Finanzplanung der Dienststellen beurteilt, die gewährleisten

⁽¹⁾ Ziele, die nach den Grundsätzen der Erfolgsmessung „SMART = Specific, measurable, achievable, relevant and timed“ gemessen werden.

soll, dass die Ausgabenentwicklung sich in den Grenzen des Finanzrahmens hält.

Vierte Phase: „Trilog“ über die Haushaltsprioritäten

April: Hierbei handelt es sich um die erste Phase des mit der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1993 eingeführten und in den IIV von 1999 und 2006 fortgeschriebenen neuen Verfahrens der Zusammenarbeit (Anhang II der Vereinbarung). Nachdem die technische Anpassung des Finanzrahmens stattgefunden hat und noch bevor die Kommission den Haushaltsvorentwurf verabschiedet, kommen Rat, Parlament und Kommission zusammen, um die für das folgende Haushaltsjahr anstehenden Prioritäten zu erörtern. Anhand der vorgenannten maßgeblichen Wirtschafts- und Finanzdaten sowie des von den Kommissionsdienststellen vorgelegten Zahlenmaterials führen die Vertreter der drei Organe einen Gedankenaustausch über die großen Leitlinien für das Vorgehen der Haushaltsbehörde im weiteren Verlauf des Haushaltsverfahrens.

Fünfte Phase: Annahme und Übermittlung des Haushaltsvorentwurfs

Anhand der Ergebnisse der Haushaltshearings erstellt die Generaldirektion Haushalt ein Synthesedokument. Dieses geht in den anschließend ausgearbeiteten Vorschlag für den Haushaltsvorentwurf ein, der auch die „Haushaltsvoranschläge“ der übrigen Organe umfasst und dem Kollegium der Kommissionsmitglieder unterbreitet wird.

Anfang Mai: Dieser Haushaltsvorentwurf wird von der Kommission angenommen, nachdem sie zuvor (im Februar) die erforderlichen technischen Anpassungen des Finanzrahmens vorgenommen hat, wobei sie etwaige vor dem 1. Mai ergangene Beschlüsse der Haushaltsbehörde über Anpassungen des Finanzrahmens hinsichtlich der Durchführung berücksichtigt. Der Haushaltsbehörde werden anschließend inoffiziell Arbeitsfassungen der angenommenen Dokumente übermittelt.

Mitte Juni: Der Vorentwurf des Haushaltsplans wird der Haushaltsbehörde in allen Amtssprachen der Gemeinschaft übermittelt.

Gemäß Artikel 272 Absatz 3 EG-Vertrag und Artikel 33 Absatz 1 der Haushaltsordnung hat die Kommission den Vorentwurf des Haushaltsplans dem Rat spätestens am 1. September des Haushaltsjahrs $n-1$ zuzu-

leiten; in der Praxis („pragmatischer Zeitplan“) wurde dieser Termin jedoch auf den 15. Juni vorverlegt. Dieser Vorentwurf des Haushaltsplans wird auch dem Parlament zur Information übermittelt.

Gemäß Artikel 33 der Haushaltsordnung erstellt die Kommission die „Allgemeine Einleitung“ zum Vorentwurf des Haushaltsplans, die insbesondere zusammenfassende Haushaltstabellen, Erläuterungen zu den Mittelanforderungen für die einzelnen Politikbereiche sowie eine Übersicht über die Anleihe- und Darlehenstransaktionen enthält. Darüber hinaus legt sie folgende Dokumente vor: eine Analyse der Haushaltsführung des vergangenen Jahres und der noch abzuwickelnden Mittelbindungen, eine Übersicht über die im Haushaltsplan bewilligten Planstellen, Erklärungen zu den Aktivitäten mit ausführlichen Informationen zu den einzelnen Aktivitäten, eine Zusammenfassung der Zahlungsverpflichtungen für die kommenden Jahre, Einnahmen- und Ausgabenvoranschläge der bezuschussten dezentralen Einrichtungen usw. Die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das vorhergehende Haushaltsjahr sind generell bereits Anfang Mai verfügbar.

In der Interinstitutionellen Vereinbarung ist vorgesehen, dass die Kommission in ihrem Haushaltsvorentwurf die Mittel für obligatorische Ausgaben danach aufschlüsselt,

- ob sie auf Ausgaben im Zusammenhang mit neuen bzw. geplanten Rechtsvorschriften oder
- auf Ausgaben aufgrund von Rechtsvorschriften entfallen, die bei Feststellung des vorhergehenden Haushaltsplans bereits galten.

Alle Dokumente, die Bestandteil des Haushaltsvorentwurfs sind, müssen dem Ansatz der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (ABB) entsprechen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 11.

2.3 Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch den Rat

1) Zeitplan

Auch hier wird nach dem „pragmatischen Zeitplan“ verfahren: die Kommission übermittelt dem Rat den Haushaltsvorentwurf bis zum 15. Juni; der Rat erstellt bis zum 31. Juli den Haushaltsentwurf und leitet ihn in der ersten Septemberhälfte dem Parlament zu (offizieller Termin ist gemäß Artikel 272 Absatz 4 eigentlich der 5. Oktober).

2) Verlauf

Die Ratsbeschlüsse werden vom Haushaltsausschuss (der sich aus den Finanzreferenten der Ständigen Vertretungen zusammensetzt), und anschließend vom „Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten“ (AStV II) vorbereitet.

Wie in Anhang II der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehen, geht dem Beschluss des Rates eine Ad-hoc-Konzertierung mit dem Europäischen Parlament voraus. Diese Konzertierung bildet die zweite Komponente des Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den Organen.

Diese Konzertierung bezieht sich im Wesentlichen auf die obligatorischen Ausgaben; maßgeblich ist die von der Kommission im Haushaltsvorentwurf getroffene Unterscheidung zwischen Ausgaben für neue oder geplante Maßnahmen und Ausgaben für bereits laufende Maßnahmen. Nach der Interinstitutionellen Vereinbarung ist eine solche Konzertierung insbesondere über die Ausgaben für Fischereiabkommen (IIV – Nummer 41) sowie über die Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (IIV – Nummer 42) zu führen. Ihr Zweck besteht darin, eine Einigung zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde herbeizuführen. Das Konzertierungsverfahren umfasst zwei Phasen:

Zunächst findet ein weiterer Trilog statt, an dem der amtierende Vorsitzende des Rates der Haushaltsminister, der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments und das für Haushalt zuständige Kommissionsmitglied teilnehmen.

An dem vom Rat für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs festgesetzten Tag erfolgt dann – unter Beteiligung der Kommission – die offizielle Konzertierung, wobei Rat und Parlament die Ergebnisse des Trilogs bestäti-

gen oder erforderlichenfalls ihre Bemühungen um eine Einigung über die Höhe der obligatorischen Ausgaben und die Finanzierung der GASP fortsetzen. Kommt keine Einigung zustande, so wird das Haushaltsverfahren regulär fortgeführt; jedes Organ kann seine Befugnisse wieder in vollem Umfang wahrnehmen.

3) Abstimmungsregeln

Zur Annahme des Haushaltsentwurfs ist gemäß Artikel 205 Absatz 2 EG-Vertrag die qualifizierte Mehrheit des Rates erforderlich. Diese entspricht 255 Ja-Stimmen der Mehrheit der Mitglieder aus einer Gesamtzahl von 345 Stimmen, die gemäß Tabelle 11.1 gewichtet werden:

TABELLE 11.1

Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und Gewichtungen der Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Zahl der Stimmen je Staat	Gesamtzahl der Stimmen
DE, FR, IT, UK	29	116
ES, PL	27	54
RO	14	14
NL	13	13
BE, CZ, EL, HU, PT	12	60
BG, AT, SE	10	30
DK, IE, LT, SK, FI	7	35
EE, CY, LV, LU, SL	4	20
MT	3	3
Mitgliedstaaten insgesamt		345

Diese Regelung ermöglicht die Bildung von „Sperrminoritäten“, wenn sich Mitgliedstaaten zusammenschließen, die gemeinsam 91 Stimmen haben.

Kommt im Rat bis zum Ablauf der offiziellen Frist (5. Oktober) die zur Genehmigung des Haushaltsentwurfs erforderliche Mehrheit nicht

zustande, so können das Parlament und/oder die Kommission beim Gerichtshof eine Untätigkeitsklage erheben (Artikel 232 EG-Vertrag).

Von dieser Möglichkeit machte das Parlament am 18. Dezember 1987 und die Kommission fünf Tage später Gebrauch, als der Haushaltsentwurf für 1988 nicht fristgerecht genehmigt worden war. Beide Organe nahmen am 12. Juli 1988 – nach der endgültigen Feststellung des Haushaltsplans am 18. Mai 1988 – ihre Klagen zurück.

2.4 Erste Lesung im Parlament (Artikel 272 Absatz 4 EG-Vertrag)

1) Zeitplan

Der vom Rat aufgestellte Entwurf des Haushaltsplans ist dem Europäischen Parlament spätestens am 5. Oktober des Jahres $n-1$ vorzulegen. Der Haushaltsplan gilt als endgültig festgestellt, sobald das Parlament seine Zustimmung zu diesem Entwurf erteilt hat.

Es verfügt dazu über eine Frist von 45 Tagen (also bis zum 19. November).

Enthält sich das Parlament innerhalb dieser Frist jeglicher „Abänderungen“ oder Änderungsvorschläge, so gilt der Haushaltsplan ebenfalls als endgültig festgestellt.

Wenn das Parlament hingegen innerhalb dieser Frist „Abänderungen“ vornimmt oder Änderungen vorschlägt, so wird der Haushaltsentwurf mit diesen Abänderungen oder Änderungsvorschlägen dem Rat zugeleitet (Artikel 272 Absatz 4 EG-Vertrag).

Äußerster Termin für die Übermittlung von Abänderungen und Änderungsvorschlägen an den Rat ist laut Vertrag somit der 19. November; in der Praxis wird dieser Termin allerdings um einen knappen Monat (\pm 25. Oktober) vorverlegt.

2) Ablauf und Abstimmungsregeln

Zunächst übermittelt der Generalsekretär des Parlaments den Haushaltsentwurf an den Haushaltsausschuss und leitet damit das Verfahren ein.

Der Haushaltsausschuss konsultiert die anderen beteiligten Ausschüsse und ernennt aus seinen Reihen zwei Haushaltsberichterstatter: einen Berichterstatter für den Einzelplan der Kommission und einen für die Einzelpläne der übrigen Organe.

Nachdem der Haushaltsausschuss von den Stellungnahmen der anderen Ausschüsse und von den Arbeiten der Berichterstatter Kenntnis genommen hat, schlägt er dem Plenum Änderungen zu den obligatorischen Ausgaben (OA) und Abänderungen an den nichtobligatorischen Ausgaben (NOA) vor.

Für diese erste Lesung des Haushaltsentwurfs setzt das Parlament Ende Oktober eine Plenartagung an, auf der die vom Haushaltsausschuss genehmigten Änderungsvorschläge und Abänderungen im Einzelnen erörtert werden. Über die von diesem Ausschuss abgelehnten Änderungsvorschläge und Abänderungen wird im Plenum nur dann abgestimmt, wenn dies von einem anderen parlamentarischen Ausschuss oder von mindestens 40 Abgeordneten ausdrücklich beantragt wird.

Abänderungen an den NOA werden mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Parlaments (mindestens 393 Ja-Stimmen) angenommen.

Die Änderungsvorschläge zu OA werden mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen angenommen.

Dabei gilt folgende grundlegende Verfahrensregel: Kommt in einem der Stadien des „Pendelverkehrs“ zwischen Rat und Parlament zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde eine Einigung über die Mittelbeträge (bei der operativen Linie und auf Reserve) und die Erläuterungen für eine bestimmte Haushaltslinie zustande, so ist eine spätere Änderung nicht mehr möglich (außer im Wege eines Berichtigungsschreibens). Der Ansatz bei der betreffenden Linie ist als endgültig zu betrachten. Wenn beispielsweise das Parlament in erster Lesung bei einer OA-Linie keine Änderungen vornimmt, so kann der Rat in seiner zweiten Lesung nicht mehr darauf zurückkommen, es sei denn, die Kommission hätte in einem Ad-hoc-Berichtigungsschreiben ihrerseits Änderungen vorgeschlagen. Gleiches gilt, wenn NOA vom Parlament in erster Lesung im Betrag des Haushaltsentwurfs akzeptiert werden; weder der Rat noch das Parlament können dies bei ihrer zweiten Lesung rückgängig machen. Und wenn schließlich der Rat in zweiter Lesung Abänderungen akzeptiert,

die das Parlament in erster Lesung bei bestimmten NOA vorgenommen hat, so kann das Parlament daran bei seiner zweiten Lesung nichts mehr ändern.

2.5 Zweite Lesung im Rat (Artikel 272 Absatz 5 EG-Vertrag)

1) Verlauf

Die zweite Lesung im Rat unterscheidet sich nur geringfügig von der ersten Lesung.

Sie findet – nach einem Trilog und einer Konzertierung mit dem Parlament – in der dritten Novemberwoche anlässlich der Ratstagung „Haushalt“ statt.

Der Rat verfügt über eine Frist von 15 Tagen, nachdem ihm das Parlament den Haushaltsentwurf offiziell rückübermittelt hat, um wie folgt zu beschließen:

- Entweder wird keine der vom Parlament vorgenommenen Abänderungen (NOA) geändert, und die Änderungsvorschläge des Parlaments (OA) werden angenommen. In diesem Fall gilt der Haushaltsplan als endgültig festgestellt. Der Rat unterrichtet das Parlament von diesem Beschluss;
- oder eine oder mehrere der vom Parlament vorgenommenen Abänderungen (NOA) werden geändert und/oder die Änderungsvorschläge des Parlaments (OA) werden abgelehnt oder geändert. Der Rat leitet den so geänderten Haushaltsentwurf mit den Ergebnissen seiner Beratungen erneut dem Parlament zu.

Offizieller Termin für die Übermittlung des geänderten Haushaltsentwurfs an das Parlament ist der 4. Dezember, doch wird es inoffiziell bereits etwa ein bis zwei Wochen früher von dem Beschluss des Rates unterrichtet.

2) Abstimmungsregeln

In seiner zweiten Lesung stimmt der Rat nach folgenden Regeln über den Haushaltsplan ab:

Die vom Parlament angenommenen Abänderungen bei den NOA können vom Rat mit qualifizierter Mehrheit geändert werden.

Für die Änderungsvorschläge zu den OA gilt folgende Regelung:

- Entweder wird die mit einer vorgeschlagenen Änderung einhergehende Ausgabenerhöhung ausgeglichen durch entsprechende Ausgabensenkungen infolge einer oder mehrerer sonstiger Änderungen, sodass es zu keiner Erhöhung der Gesamtausgaben des betreffenden Organs kommt. In diesem Fall kann der Rat den Änderungsvorschlag mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Ergeht kein Ablehnungsbeschluss, so gilt der Änderungsvorschlag als angenommen;
- oder die vom Parlament vorgeschlagene Änderung bewirkt eine Erhöhung der Gesamtausgaben des betreffenden Organs. In diesem Fall kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit diesen Änderungsvorschlag annehmen. Ergeht kein Annahmebeschluss, so gilt der Änderungsvorschlag als abgelehnt;
- lehnt der Rat gemäß den vorstehenden Bestimmungen einen Änderungsvorschlag ab, so kann er mit qualifizierter Mehrheit entweder den im ursprünglichen Haushaltsentwurf ausgewiesenen Betrag beibehalten oder einen anderen Betrag festsetzen.

Bei der Abstimmung über Änderungsvorschläge (OA), die keine Erhöhung der Gesamtausgaben zur Folge haben, und über Abänderungen an den NOA erlaubt die Regel der qualifizierten Mehrheit das Entstehen von „umgekehrten Mehrheiten“ oder „Annahmeminderheiten“. So reichen 26 Stimmen aus, um eine Zustimmung des Rates zu einem Vorschlag oder einer Abänderung des Parlaments durchzusetzen (wenn die übrigen Mitgliedstaaten keine ausreichende Stimmenzahl für eine Ablehnung zustande bringen).

In der zweiten Lesung setzt der Rat die endgültigen Beträge der OA fest, da er bei dieser Ausgabenkategorie das letzte Wort zu sprechen hat, es sei denn das Parlament lehnt zu einem späteren Zeitpunkt den Haushaltsentwurf insgesamt ab.

2.6 Zweite Lesung im Parlament und Feststellung des Haushaltsplans

1) Ablauf, Zeitplan und Abstimmungsregeln (Artikel 272 Absatz 6 EG-Vertrag)

Die internen Beratungen gestalten sich ähnlich wie bei der ersten Lesung.

Da in der Frage der OA der Rat in seiner zweiten Lesung bereits das „letzte Wort“ gesprochen hat, berät das Parlament im Wesentlichen über die NOA. Die hier vom Rat an den „Abänderungen“ des Parlaments vorgenommenen Änderungen kann das Parlament akzeptieren oder ablehnen.

Hierzu verfügt es über eine Frist von 15 Tagen, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Übermittlung des Haushaltsentwurfs. Die entsprechenden Beschlüsse kommen mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen zustande.

Hat das Parlament innerhalb der ihm vorgegebenen Frist keinen Beschluss gefasst, so gilt der Haushaltsplan in der vom Rat in zweiter Lesung angenommenen Fassung als endgültig festgestellt.

In Anbetracht der geltenden Fristen findet die zweite Lesung im Regelfall in der zweiten Dezemberwoche statt.

2) Festlegung des Höchstsatzes für die Erhöhung der NOA (Artikel 272 Absatz 9 EG-Vertrag)

In Abschnitt 2.1 Ziffer 2 („Festlegung des Höchstsatzes für die Erhöhung der NOA“) dieses Kapitels wird im Einzelnen erläutert, wie die Kommission diesen Satz bestimmt und unter welchen Bedingungen er von der Haushaltsbehörde überschritten werden kann.

Bis 1987 kam es bei der zweiten Lesung im Parlament in dieser Frage immer wieder zu Differenzen zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde ⁽¹⁾, da das Parlament die Möglichkeit, diesen in Artikel 272 Absatz 9 EG-Vertrag geregelten Höchstsatz zu überschreiten, als ein

⁽¹⁾ Vgl. Teil 1: „Die Entwicklung der Finanzverfassung der Gemeinschaft“.

Mittel zur Erweiterung seiner Haushaltsbefugnisse (und damit zur stärkeren Einflussnahme auf bestimmte Bereiche der Gemeinschaftspolitik) betrachtete.

Mit den Interinstitutionellen Vereinbarungen von 1988, 1993, 1999 und 2006 wurde ein neues Finanzierungskonzept eingeführt bzw. fortgeschrieben, das gewissermaßen eine „Neutralisierung“ dieses Höchstsatzes bewirkt.

3) Die Feststellung des Haushaltsplans

Die vom Präsidenten des Europäischen Parlaments ausgesprochene endgültige Feststellung des Haushaltsplans (Artikel 272 Absatz 7 EG-Vertrag) bildet den Abschluss des Haushaltsverfahrens.

Von diesem Zeitpunkt an sind die Mitgliedstaaten gehalten, der Kommission die zur Ausführung des Haushaltsplans erforderlichen Eigenmittel zur Verfügung zu stellen (Artikel 17 der Haushaltsordnung); die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel können dadurch mit Wirkung vom 1. Januar gebunden werden (Artikel 8 der Haushaltsordnung).

Dieser Ausspruch der Feststellung des Haushaltsplans dient der Bestätigung, dass zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde Einvernehmen erzielt werden konnte.

Wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 34/86 vom 3. Juli 1986 ausführt, erlässt der Präsident des Parlaments diesen Rechtsakt nicht als eigenständige Institution, sondern lediglich als Organ des Parlaments, d. h. eines der beiden Teile der Haushaltsbehörde; kann keine Einigung zwischen Rat und Parlament herbeigeführt werden, so darf der Präsident des Parlaments im Prinzip die vorgenannte Bestätigung nicht erteilen.

Erfolgt bei der Abstimmung im Plenum keine gegenteilige Äußerung des Rates oder seiner Vertreter, so vermerkt der Präsident des Parlaments dies als stillschweigende Zustimmung des Rates, insbesondere zu dem in der zweiten Lesung des Parlaments festgelegten Höchstsatz für die Erhöhung der NOA, und spricht daraufhin die endgültige Feststellung des Haushaltsplans aus.

3 Berichtigungshaushaltspläne

3.1 Begriffsbestimmung und Verfahren

Wenn „unvermeidliche, außergewöhnliche oder unvorhersehbare Umstände“ vorliegen, kann die Kommission Vorentwürfe von Berichtigungshaushaltsplänen unterbreiten (Artikel 37 Absatz 1 der Haushaltsordnung).

Mit den Berichtigungshaushaltsplänen wurde eine Technik eingeführt, die es erlaubt, die Haushaltsansätze an den im Verlauf des Haushaltsvollzugs tatsächlich festgestellten Bedarf anzupassen.

Berichtigungshaushaltspläne werden auch vorgelegt, um die ursprünglichen Einnahmenansätze mit dem im Verlauf des Haushaltsvollzugs festgestellten Mehr- oder Minderaufkommen aus Eigenmitteln in Einklang zu bringen.

Die Berichtigungshaushaltspläne unterliegen den gleichen Verfahrensvorschriften wie der Gesamthaushaltsplan. Artikel 37 Absatz 2 der Haushaltsordnung regelt die Fristen wie folgt: „Außer in besonderen Fällen übermittelt die Kommission dem Rat etwaige Vorentwürfe von Berichtigungshaushaltsplänen spätestens am 1. September eines jeden Jahres.“

3.2 Berichtigungshaushaltsplan zum „Haushaltssaldo“

Alljährlich zum 1. Mai werden die Rechnungen des Vorjahrs abgeschlossen. Bei dieser Gelegenheit wird jeweils der positive oder negative „Haushaltssaldo“ ermittelt, der sich aus der Differenz zwischen den im Haushaltsplan veranschlagten und den effektiv getätigten Einnahmen einerseits und der unzulänglichen Verwendungsrate der Zahlungsermächtigungen des betreffenden Haushaltsplans andererseits ergibt.

Artikel 15 der Haushaltsordnung besagt, dass „der Saldo jedes Haushaltsjahrs [...] im Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahrs, je nachdem ob es sich um einen Überschuss oder einen Fehlbetrag handelt, auf der Einnahmen- bzw. auf der Seite der Zahlungsermächtigungen verbucht [wird]“.

Die buchmäßige Erfassung des Saldos des Jahres n erfolgt im Wege eines Vorentwurfs für einen Berichtigungs- und/oder Nachtragshaushaltsplan (BNH) im Laufe des Haushaltsjahrs $n+1$. Der Vorentwurf dieses BNH wird unterbreitet, sobald der endgültig verbindliche Betrag dieses Saldos feststeht, im Allgemeinen Ende April oder Anfang Mai. Ein Teil des Saldos kann mit einem Berichtigungsschreiben auch schon in den Haushalt des Jahres n eingestellt werden.

4 Berichtigungsschreiben

4.1 Begriffsbestimmung und Verfahren

Die Kommission kann in eigener Initiative (und gegebenenfalls auf Antrag des Europäischen Parlaments, des Rates, des Gerichtshofs oder des Rechnungshofs) im Wege eines Berichtigungsschreibens Änderungsvorschläge zu ihrem Vorentwurf vorlegen, um neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, die bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs nicht bekannt waren. Ein Berichtigungsschreiben bezieht sich grundsätzlich, ungeachtet des erreichten Verfahrensstadiums, auf den Haushaltsvorentwurf (HVE); es wird nach zwei Lesungen – beide seitens Rat und Parlament – in das laufende Haushaltsverfahren integriert.

Berichtigungsschreiben dienen dazu, die Haushaltsansätze an – möglicherweise beträchtliche – Veränderungen anzupassen, die zwischen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs und dessen erster Lesung im Europäischen Parlament eingetreten sind.

Dem Rat ist ein solches Berichtigungsschreiben in der Regel mindestens 30 Tage vor der ersten Lesung des Haushaltsentwurfs im Europäischen Parlament vorzulegen; er muss das Europäische Parlament mindestens zwei Wochen vor der ersten Lesung befassen (Artikel 34 der Haushaltsordnung).

4.2 Ad-hoc-Berichtigungsschreiben

Gemäß Anhang II der Interinstitutionellen Vereinbarung kann die Kommission, „sofern sie es für notwendig hält, die Haushaltsbehörde mit einem Ad-hoc-Berichtigungsschreiben befassen, um die bei der Schätzung der Agrarausgaben im Vorentwurf des Haushaltsplans zugrunde gelegten Angaben zu aktualisieren und/oder um auf der Grundlage der letztverfügbaren Informationen über die am 1. Januar des betreffenden Haushaltsjahrs in Kraft befindlichen Fischereiabkommen die Aufteilung der bei der operativen Linie für die internationalen Fischereiabkommen eingesetzten und der in die Reserve eingestellten Mittel zu korrigieren. Dieses Berichtigungsschreiben ist vor Ende Oktober der Haushaltsbehörde zu übermitteln.“ Angesichts der knappen Zeitplanung wird dieses Berichtigungsschreiben daher im Allgemeinen in einer einzigen Lesung verabschiedet und – soweit es die obligatorischen Ausgaben betrifft – im Zuge der zweiten Lesung durch den Rat (im November) in den Haushaltsentwurf eingearbeitet.

Da die Agrarausgaben einen relativ großen Anteil des Haushaltsvolumens ausmachen, bewirkt das Ad-hoc-Berichtigungsschreiben häufig eine nicht unerhebliche Erhöhung der Zahlungsermächtigungen. Der Rat drängt daher darauf, dass die Kommission in dieses Berichtigungsschreiben gleichzeitig auch eine Schätzung des voraussichtlichen Haushaltssaldos aufnimmt, da ein Überschuss eine entsprechende Reduzierung des Gesamtbetrags der Zahlungsermächtigungen zur Folge hat.

Generell kommt es im Verlauf jedes Haushaltsverfahrens zur Vorlage von ein bis drei Berichtigungsschreiben, einschließlich des Ad-hoc-Berichtigungsschreibens.

5 Die Ablehnung des Haushaltsplans und ihre Folgen

Zu den wichtigsten Befugnissen des Parlaments als Teil der Haushaltsbehörde gehört es, den Haushaltsplan ablehnen zu können.

Im Dezember 1979 hat es den Haushaltsplan 1980 abgelehnt, im Dezember 1984 den Haushaltsplan 1985 ⁽¹⁾.

5.1 Voraussetzungen für die Ablehnung des Haushaltsplans

Artikel 272 Absatz 8 EG-Vertrag besagt, dass das Parlament aus wichtigen Gründen mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen den Entwurf des Haushaltsplans ablehnen und die Vorlage eines neuen Entwurfs verlangen kann.

Die Formulierung „aus wichtigen Gründen“ hat keine eigentliche rechtliche Bedeutung; die Ablehnung des Haushaltsplans ist de facto ein rein politischer Vorgang.

5.2 Folgen der Ablehnung

1) „Dritte Lesung“ des Haushaltsplans

Um die Kontinuität des öffentlichen Dienstes nicht zu gefährden, kann das Haushaltsverfahren bis zur endgültigen Feststellung des Haushaltsplans fortgeführt werden. In diesem Sinne bestimmt Artikel 272 Absatz 8 EG-Vertrag, dass das Parlament bei Ablehnung des Haushaltsplans die Vorlage eines neuen Entwurfs verlangen kann.

In diesem Fall stellt sich die Frage, in welcher Phase des Haushaltsverfahrens die Beratungen der Haushaltsbehörde wieder aufzunehmen sind: Soll die Kommission einen völlig neuen Vorentwurf des Haushaltsplans unterbreiten oder reicht es aus, wenn Rat und Parlament ihre Beratungen in dem Punkt wieder aufnehmen, den sie unmittelbar vor der Ablehnung des Haushaltsplans erreicht hatten?

Da das Haushaltsverfahren grundsätzlich möglichst rasch zum Abschluss gebracht werden soll, kam die erstere Lösung bislang noch nie zur Anwendung (abgesehen von dem ganz spezifischen Fall, als das Parlament den Berichtungshaushaltsplan Nr. 1 für 1982 abgelehnt hatte und die Kommission mit der Vorlage des BNH Nr. 1 für 1983 das Haushaltsverfahren neu einleitete).

⁽¹⁾ Vgl. Teil 1: „Die Entwicklung der Finanzverfassung der Gemeinschaft“.

Wird ein Haushaltsplan abgelehnt, unterbreitet die Kommission dem Rat und dem Parlament in der Regel „neue Haushaltsvorschläge“ zur Änderung des Haushaltsentwurfs in der vom Rat in zweiter Lesung angenommenen Fassung.

Rat und Parlament versuchen dann, in einer dritten, im Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehenen Lesung möglichst rasch und pragmatisch eine Einigung herbeizuführen, damit der Gemeinschaft umgehend ein Haushaltsplan an die Hand gegeben werden kann.

2) System der vorläufigen Zwölfstel

a) Bestimmungen des EG-Vertrags

Für den Fall, dass der Haushaltsplan zu Beginn des Haushaltsjahrs noch nicht festgestellt ist, sieht Artikel 273 EG-Vertrag zur Gewährleistung der Kontinuität des europäischen öffentlichen Dienstes ein System vorläufiger Zwölfstel vor.

Monatlich können danach bei den einzelnen Kapiteln, Artikeln oder Posten Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölfstels der im Vorjahr bereitgestellten Mittel getätigt werden; dabei darf jedoch ein Zwölfstel der im neuen Haushaltsentwurf insgesamt veranschlagten Mittel keinesfalls überschritten werden.

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit Ausgaben genehmigen, die über dieses letztere Zwölfstel hinausgehen.

Handelt es sich dabei um nichtobligatorische Ausgaben (NOA), so unterrichtet der Rat unverzüglich das Parlament über seinen Beschluss; das Parlament kann binnen 30 Tagen mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen einen abweichenden Beschluss über den Teil der Ausgaben fassen, der über das genannte Zwölfstel hinausgeht. Bis dieser Beschluss des Parlaments ergangen ist, wird der Ratsbeschluss zeitweilig ausgesetzt.

Hat das Parlament binnen 30 Tagen keinen abweichenden Beschluss gefasst, gilt der Beschluss des Rates als endgültig erlassen.

b) Artikel 13 der Haushaltsordnung

Gemäß Artikel 13 der Haushaltsordnung können Mittelbindungen je Kapitel bis zu einem Viertel der Gesamtsumme der für das vorhergehende Haushaltsjahr unter dem betreffenden Kapitel bewilligten Mittel zuzüglich eines Zwölftels je abgelaufenen Monat vorgenommen werden.

Die Zahlungen können monatlich je Kapitel bis zu einem Zwölftel der für das vorhergehende Haushaltsjahr unter dem betreffenden Kapitel bewilligten Mittel vorgenommen werden.

Die Obergrenze der Mittelansätze des in Vorbereitung befindlichen Entwurfs des Haushaltsplans darf nicht überschritten werden.

Unbeschadet dieser Bestimmungen kann der Rat auf Antrag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments zwei oder mehrere vorläufige Zwölftel bewilligen, wenn der Haushaltsvollzug dies erfordert. Dabei entscheidet er mit qualifizierter Mehrheit.

c) Probleme bei der Anwendung des Systems

Anwendungsmöglichkeiten: Das System der vorläufigen Zwölftel kommt nicht nur im Extremfall, d. h. bei Ablehnung des Haushaltsplans, zur Anwendung, sondern auch bei Untätigkeit des Rates, d. h., wenn dieser den Haushaltsentwurf nicht fristgerecht verabschiedet (z. B. im Haushaltsjahr 1988), oder aber wenn der Präsident des Parlaments nicht die endgültige Feststellung des Haushaltsplans ausspricht (z. B. im Haushaltsjahr 1987).

Ausführung der Mittel nach Kapiteln: Gemäß Artikel 273 EG-Vertrag werden die vorläufigen Zwölftel nach Kapiteln bewilligt und ausgeführt. Die Haushaltsordnung sieht jedoch vor, dass der Rat in Ausnahmefällen bei einem bestimmten Kapitel eine Überschreitung des insgesamt zulässigen Betrags (d. h. zwölf Zwölftel) genehmigen kann, sofern der zusätzliche Betrag mit einem anderen Kapitel verrechnet wird. Diese Verfahrensweise entspricht de facto einer Mittelübertragung.

Die Regel der „doppelten Obergrenze“ ist maßgeblich für die Festsetzung des Betrags der für ein bestimmtes Haushaltskapitel zu bewilligenden vorläufigen Zwölftel. Es ist grundsätzlich der jeweils niedrigste Betrag

anzusetzen: Normalerweise handelt es sich dabei um ein Zwölftel der im Vorjahr für das betreffende Kapitel eingesetzten Mittel; dieser Betrag darf keinesfalls überschritten werden. Sind allerdings im Haushaltsentwurf Mittel in geringerer Höhe veranschlagt, so dürfen nach der Regel der doppelten Obergrenze die der Kommission zur Verfügung gestellten Mittel keinesfalls ein Zwölftel dieses letzteren Betrags übersteigen.

Diese Regel dient dem Zweck, die Kontinuität des „europäischen öffentlichen Dienstes“ zu gewährleisten, ohne der Kommission deshalb mehr als die im Haushaltsentwurf für das neue Haushaltsjahr vorgesehenen Mittel, die im Prinzip dem tatsächlichen Bedarf entsprechen, an die Hand zu geben.

Die Anwendung dieser Regel gestaltet sich im Fall einer Ablehnung des Haushaltsplans problematisch: Nach Auffassung der Kommission ist für die vorläufigen Zwölftel die unmittelbar vor der Ablehnung des Haushaltsplans erreichte Verfahrensphase, d. h. der im abgelehnten Haushaltsentwurf enthaltene Betrag, maßgeblich. Rat und Parlament hingegen vertreten die Ansicht, dass das Haushaltsverfahren völlig neu aufzurollen ist, was bedeutet, dass – solange die Kommission keine „neuen Haushaltsvorschläge“ unterbreitet hat – die zweite „Obergrenze“ eigentlich fehlt.

Bereitstellung der Einnahmen: Bei den traditionellen Eigenmitteln, die der Gemeinschaft von Rechts wegen zufließen, stellen sich keine wesentlichen Probleme.

Zu den MwSt.- und BNE-Eigenmitteln bestimmt der Beschluss über das System der Eigenmittel, dass, falls zu Beginn des Haushaltsjahrs der Haushaltsplan noch nicht verabschiedet worden ist, der einheitliche MwSt.-Eigenmittelsatz und der auf die BNE der Mitgliedstaaten anzuwendende Satz bis zum Inkrafttreten der neuen Sätze gültig bleiben.

Gleichwohl werden die vorläufigen Zwölftel gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften auf der Grundlage der Mittelansätze im letzten ordnungsgemäß festgestellten Haushaltsplan berechnet. Die Verrechnung erfolgt beim ersten Termin nach der endgültigen Feststellung des Haushaltsplans, sofern diese vor dem 16. des Monats stattfindet. Anderenfalls

erfolgt die Verrechnung beim zweiten Termin nach der endgültigen Feststellung des neuen Haushaltsplans.

Mit diesem Verfahren wird gewährleistet, dass die Gemeinschaft über Mittel in ausreichender Höhe verfügt, um ihren laufenden Verpflichtungen nachkommen zu können.

6 Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung für die Verbesserung des Haushaltsverfahrens

Die Interinstitutionellen Vereinbarungen von 1988, 1993, 1999 und 2006 haben den Ablauf des Haushaltsverfahrens erheblich verbessert, zum einen durch die Einführung eines förmlichen Verfahrens der interinstitutionellen Zusammenarbeit, das einen verbindlichen Rahmen für die Diskussionen und die Lösung von Konflikten zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde schafft (vgl. Ziffer 1.3 „Auswirkungen der Finanzreform von 1988“ und Abschnitt 2 „Abwicklung des Haushaltsverfahrens“ dieses Kapitels), zum anderen durch die Festschreibung spezieller Regeln für besonders konfliktträchtige Bereiche, beispielsweise die Einstufung der Ausgaben, die Festlegung des Höchstsatzes für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben bei Fehlen eines Finanzrahmens, die Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsakte, die Problematik der Rechtsgrundlagen oder die Ausgaben für Internationale Fischereiabkommen und die Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Einer der Bereiche, für den in der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2006 keine spezifischen Regeln vorgesehen sind, ist die sogenannte „dritte Säule“ der Verträge von Maastricht und Amsterdam, der die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zum Gegenstand hat. Die diesbezüglichen Ausgaben können in den Gesamthaushaltsplan integriert oder aus diesem ausgeklammert werden ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Vgl. Kapitel 10 betreffend den Grundsatz der Einheit und nachstehend Kapitel 13 Abschnitt 3.

6.1 Klassifizierung der Ausgaben

In Nummer 35 der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) von 2006 heißt es, dass „für jede neue Haushaltslinie und für Haushaltslinien, deren Rechtsgrundlage geändert worden ist, [...] im Vorentwurf des Haushaltsplans eine Klassifizierung vorgeschlagen [wird]“.

Können das Europäische Parlament und der Rat der von der Kommission in ihrem HVE vorgeschlagenen Einstufung der Ausgaben nicht zustimmen, so prüfen sie die Klassifizierung der betreffenden Haushaltslinie nach Maßgabe des Anhangs III (der fester Bestandteil der IIV ist) und versuchen, im Wege der interinstitutionellen Zusammenarbeit gemäß Anhang II eine Einigung herbeizuführen.

Anhang III der IIV (vgl. Anhang) ist somit als Referenz für die Klassifizierung der Ausgabenlinien des Haushaltsplans zu betrachten, da er zumindest teilweise eine Überwindung der Probleme bei der Auslegung der OA-Definition im Vertrag gestattet.

6.2 Höchstsatz für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben bei Fehlen eines Finanzrahmens

Liegt kein Finanzrahmen vor, so gelten die Bestimmungen von Artikel 272 Absatz 9 EG-Vertrag über die Festlegung dieses Höchstsatzes. Die Interinstitutionelle Vereinbarung regelt die Einzelheiten der Anwendung dieser Bestimmungen wie folgt:

- Der Spielraum des Europäischen Parlaments, der zu Zwecken dieses Artikels die Hälfte des Höchstsatzes beträgt, gilt ab der Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans in erster Lesung des Rates; der Höchstsatz ist für den gesamten jährlichen Haushaltsplan, einschließlich etwaiger Berichtigungshaushaltspläne, verbindlich.
- Erforderlichenfalls wird im Wege der Konzertierung Einvernehmen über einen neuen, über diesen Höchstsatz hinausgehenden Satz für die Erhöhung der Mittel für Verpflichtungen und/oder für Zahlungen zur Abwicklung dieser nichtobligatorischen Ausgaben herbeigeführt.

6.3 Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsakte

Die nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakte über Mehrjahresprogramme enthalten eine Vorschrift, mit der der Finanzrahmen des Programms für dessen gesamte Laufzeit festgesetzt wird. Dieser Betrag gibt einen vorrangigen Bezugsrahmen für das jährliche Haushaltsverfahren ab. Die Haushaltsbehörde verpflichtet sich, von diesem Richtbetrag nur in hinreichend begründeten Ausnahmefällen abzuweichen.

In den nicht dem Mitentscheidungsverfahren unterliegenden Rechtsakten über Mehrjahresprogramme hingegen muss kein „für notwendig erachteter Betrag“ angegeben werden. Sollte der Rat trotzdem die Einführung eines finanziellen Bezugsrahmens vorsehen, so ist ausdrücklich anzumerken, dass dieser ausschließlich Verdeutlichungszwecken dient, und auf die entsprechende Bestimmung der IIV (Nummer 38) zu verweisen.

In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung des in der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Finanzbogens bestätigt.

Dieser stellt die finanzielle Umsetzung der Programmziele dar; er umfasst einen Fälligkeitsplan für die gesamte Laufzeit des Programms.

Der Finanzbogen wird gegebenenfalls geändert und der Haushaltsbehörde bei der Vorlage des HVE sowie nach Annahme des Haushaltsplans übermittelt.

6.4 Rechtsgrundlagen

Zur Ausführung der im Haushaltsplan eingesetzten Mittel ist zuvor ein Basisrechtsakt zu erlassen (Rechtsakt des abgeleiteten Rechts, mit dem eine Gemeinschaftsmaßnahme die entsprechende Rechtsgrundlage erhält: entweder Verordnung, Richtlinie oder Entscheidung/Beschluss).

Folgende Mittel können jedoch mit gewissen Einschränkungen auch ohne einen solchen Basisrechtsakt verwendet werden:

- Mittel für Pilotprojekte experimenteller Art, mit denen Durchführbarkeit und Nutzen einer Maßnahme bewertet werden. Die diesbezüglichen Mittelbindungen dürfen nur für höchstens zwei aufeinander folgende Haushaltsjahre in den Haushaltsplan eingesetzt werden,

wobei der Höchstbetrag je Haushaltsjahr für alle derartigen Pilotprojekte zusammen 40 Mio. EUR beträgt;

- in den Anwendungsbereichen des EG-Vertrags, des Euratom-Vertrags und des Titels VI des EU-Vertrags Mittel für vorbereitende Maßnahmen, die auf die Erarbeitung von Vorschlägen für künftige Maßnahmen abstellen (Höchstdauer: drei Haushaltsjahre; Höchstbetrag: 50 Mio. EUR je Haushaltsjahr für alle neuen Haushaltslinien zusammen; 100 Mio. EUR je Haushaltsjahr an effektiven Mittelbindungen für derartige Maßnahmen);
- Mittel für vorbereitende Maßnahmen im Rahmen von Titel V des EU-Vertrags (Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – GASP). Diese Maßnahmen müssen auf einen kurzen Zeitraum begrenzt und auf die Schaffung der Voraussetzungen für eine Maßnahme der Europäischen Union zur Verwirklichung der Ziele der GASP sowie auf die Annahme der erforderlichen Rechtsinstrumente abstellen;
- Mittel für punktuelle oder unbefristete Maßnahmen der Kommission aufgrund der ihr durch den EG-Vertrag und den Euratom-Vertrag zugewiesenen anderen institutionellen Befugnisse als ihres Initiativrechts sowie aufgrund besonderer Zuständigkeiten, die ihr unmittelbar durch diese Verträge zugewiesen werden;
- Verwaltungsmittel, die jedem Organ aufgrund seiner Verwaltungsautonomie zur Verfügung gestellt werden.

Die Ausnahmeregelungen für die beiden erstgenannten Mittelkategorien – für Pilotprojekte und für vorbereitende Maßnahmen – ermöglichen eine etwas flexiblere Handhabung der Verfahrensabläufe auf institutioneller wie auch auf legislativer Ebene: zum einen geht häufig, wenn auch nicht immer, die Initiative zu solchen Aktionen vom Parlament aus, das damit – stets unter strikter Beachtung der Vorgaben der IIV – das bisherige Monopol der Kommission aufweicht; zum anderen ist anzumerken, dass im Rahmen derartiger Aktionen der Haushaltsbeschluss dem Legislativbeschluss vorgelagert ist bzw. diesen letzteren auslöst, was einer Umkehrung des üblichen Ablaufs entspricht.

Diese Pilotprojekte und vorbereitenden Maßnahmen dürfen keinesfalls auf Aktionen abstellen, für die bereits eine gültige Rechtsgrundlage existiert,

da dies zu Redundanz und damit zu einer Verfälschung der Beschlüsse über die entsprechenden Grundlagen führen würde. Im Übrigen kommt es in der Praxis häufig vor, dass ein Pilotprojekt in eine vorbereitende Maßnahme umgewandelt wird, wenn der Erlass einer eigenen Rechtsgrundlage geplant ist. Die Verlängerung einer vorbereitenden Maßnahme um ein drittes Jahr schließlich sollte nur dann ins Auge gefasst werden, wenn bereits ein Vorschlag für eine Rechtsgrundlage vorliegt, wobei die vorbereitende Maßnahme eine Art Relaisfunktion bis zur effektiven Anwendung der Rechtsgrundlage erfüllt.

6.5 Ausgaben im Zusammenhang mit den Fischereiabkommen und Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Die Mittelbeträge für die am 1. Januar des betreffenden Haushaltsjahrs in Kraft befindlichen Fischereiabkommen werden bei der entsprechenden operativen Haushaltslinie eingesetzt.

Die Mittel für nach diesem Zeitpunkt in Kraft tretende Abkommen werden hingegen bei der Reserve eingestellt.

Die Haushaltsbehörde bemüht sich im Rahmen des Konzertierungsverfahrens um eine einvernehmliche Festsetzung dieser Beträge. Sollten sich die veranschlagten Beträge als unzulänglich erweisen, so gibt die Kommission der Haushaltsbehörde die erforderlichen Informationen sowie geeignete Vorschläge an die Hand, damit diese sich im Wege der Konzertierung auf geeignete Abhilfemaßnahmen verständigen kann.

Hinsichtlich der Reservemittel für die Fischereiabkommen besteht allerdings noch eine gewisse Unsicherheit: Die Ausgaben für bereits abgeschlossene Abkommen werden in der IIV als OA eingestuft, während die für noch abzuschließende Abkommen bestimmten Mittel zunächst bei einem speziellen Kapitel auf Reserve genommen werden, das prinzipiell als NOA klassifiziert ist. Diese Reservemittel werden somit vom Rat den obligatorischen und vom Parlament den nichtobligatorischen Ausgaben zugeordnet.

Im Fall der Ausgaben für die Finanzierung der GASP bemühen sich die Organe, im Rahmen des Verfahrens der interinstitutionellen Zusam-

menarbeit zu einer Einigung über den Betrag der operativen Ausgaben, der in den Haushaltsplan eingesetzt werden soll, zu gelangen. Kommt keine solche Einigung zustande, so wird der entsprechende Ansatz im Haushaltsplan des Vorjahrs oder – falls dieser niedriger ist – der im HVE veranschlagte Betrag eingesetzt. Die betreffenden Mittel sollen den tatsächlichen Bedarf decken und einen angemessenen Sicherheitsspielraum gewährleisten; sie werden unmittelbar bei den operativen Haushaltslinien eingesetzt und können nicht auf Reserve genommen werden.

Falls sich der Betrag der GASP-Mittel im Laufe des Haushaltsjahrs als unzureichend erweisen sollte, versuchen die beiden Teile der Haushaltsbehörde, auf Vorschlag der Kommission möglichst umgehend eine angemessene Lösung herbeizuführen.

Teil 4

STRUKTUR DES HAUSHALTSPLANS

Kapitel 12 – Einnahmen

Kapitel 13 – Ausgaben nach Rubriken

Kapitel 12

Einnahmen

1 Allgemeiner Überblick

Bei den Einnahmen des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union lassen sich zwei Hauptarten unterscheiden: die Eigenmittel und die sonstigen Einnahmen. Diese Unterscheidung ist in Artikel 269 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgesehen, in dem es heißt: „Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“

Die Haushaltsausgaben werden größtenteils über das 1970 mit dem Beschluss 70/243/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 21. April 1970 (Eigenmittelbeschluss von 1970) eingeführte System der Eigenmittel finanziert. Die sonstigen Einnahmen machen nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtfinanzierung aus ⁽¹⁾.

Es gibt nunmehr drei Hauptkategorien von Eigenmitteln: die traditionellen Eigenmittel, die MwSt.-Eigenmittel und die BNE-Eigenmittel. Hinzu kommen verschiedene Korrekturmechanismen.

⁽¹⁾ Die sonstigen Einnahmen deckten im Zeitraum 2000-2006 durchschnittlich ca. 3 % der Gesamteinnahmen (wenn man die aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr übertragenen Überschüsse unberücksichtigt lässt, die hauptsächlich das Ergebnis der Differenz zwischen den Eigenmittelzahlungen und den Ausgaben des betreffenden Haushaltsjahrs sind). Historische Daten zu den Einnahmen sind den Anhängen zum „EU-Finanzbericht“ zu entnehmen; verfügbar unter folgender Adresse: http://ec.europa.eu/budget/documents-budget_current_year-1_de.htm.

Die Einnahmen aus den traditionellen Eigenmitteln reichen zur Deckung der EU-Haushaltsausgaben nicht aus. Ihr Anteil (der netto – d. h. nach Abzug von 25 %, die für Erhebungskosten zurückbehalten werden – 75 % beträgt) an den Gesamteinnahmen lag im Zeitraum 2000-2006 durchschnittlich bei 15 %.

Zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts wurden daher mit dem Eigenmittelbeschluss von 1970 die MwSt.-Eigenmittel als zweite Eigenmittelkategorie eingeführt. Nach und nach wurden diese Einnahmen, die seit 1979 anfallen, zur wichtigsten Finanzierungsquelle der Gemeinschaft, erwiesen sich jedoch ab Mitte der 80er Jahre als nicht ausreichend zur Deckung der Gemeinschaftsausgaben. Daher wurde per Beschluss 88/376/EWG, Euratom des Rates vom 24. Juni 1988 (Eigenmittelbeschluss von 1989) eine neue, auf dem Wohlstand der Mitgliedstaaten beruhende Einnahmenart eingeführt [BSP laut ESVG79, später (2002) durch BNE laut ESVG95 ersetzt].

Die auf dem BNE beruhenden Eigenmittel („ergänzende Einnahme“) werden so ermittelt, dass sich die Gesamteinnahmen mit den Gesamtausgaben ausgleichen. Die BNE-Eigenmittel sind im Laufe der Zeit zur wichtigsten Finanzierungsquelle des EU-Haushalts geworden. Im Zeitraum 2000-2006 machten sie durchschnittlich 60 % der Eigenmittelzahlungen aus.

Im nachstehenden Abschnitt 2 werden die verschiedenen Eigenmittelarten und in Abschnitt 3 die sonstigen Einnahmen näher erläutert. In Abschnitt 4 wird dargelegt, wie die verschiedenen Einnahmequellen zur Finanzierung der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben herangezogen werden. Zahlen und Tabellen zur Darstellung des Systems der Eigenmittel befinden sich auf der Website der Europäischen Kommission ⁽¹⁾.

2 Eigenmittel

2.1 Traditionelle Eigenmittel

Die 1970 eingeführten traditionellen Eigenmittel (bestehend aus Zöllen, Agrarabschöpfungen, Zucker- und Isoglukoseabgaben) werden von den

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/budget/documents/eu_financing_system_de.htm.

Wirtschaftsbeteiligten entrichtet. Die Mitgliedstaaten erheben sie im Namen der EU. Die Mitgliedstaaten dürfen 25 % davon für ihre Erhebungskosten einbehalten.

Die Einnahmen aus den traditionellen Eigenmitteln bestehen aus: „Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträgen, zusätzlichen Teilbeträgen, Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs und anderen Zöllen auf den Warenverkehr mit Drittländern, die von den Organen der Gemeinschaften eingeführt worden sind, [...] sowie Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind“ [Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 (Eigenmittelbeschluss von 2007)]. Nach der Umsetzung der in den multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkommen in das Recht der Europäischen Union gibt es keine signifikanten Unterschiede mehr zwischen Agrarabgaben und Zöllen. Diese Unterscheidung wird daher entfallen, sobald der Eigenmittelbeschluss von 2007 in Kraft tritt.

Die Zweckbindung der Zölle zur Finanzierung der gemeinsamen Ausgaben ist eine logische Folge des freien Warenverkehrs innerhalb der EU.

Seit 2001 behalten die Mitgliedstaaten 25 % der festgestellten traditionellen Eigenmittelansprüche für ihre Erhebungskosten ein. Bis 2001 wurden 10 % einbehalten; mit Beschluss 2000/597/EG, Euratom vom 29. September 2000 (Eigenmittelbeschluss von 2000) wurde dieser Satz auf 25 % angehoben.

2.2 MwSt.-Eigenmittel

1) Definition

Die MwSt.-Eigenmittel werden durch Anwendung eines Abrufsatzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten errechnet (vgl. nachstehend).

Die MwSt.-Bemessungsgrundlagen wurden jedoch auf 50 % des BNE begrenzt. Dieser Satz hatte ursprünglich (zwischen 1988 und 1994) 55 % betragen, wurde schrittweise gekürzt und gemäß Beschluss 94/728/EG, Euratom vom 31. Oktober 1994 (Eigenmittelbeschluss von 1994) ab 1999 auf 50 % des BNE festgesetzt.

Durch diese „Kappung“ der MwSt.-Bemessungsgrundlage sollen die regressiven Aspekte der MwSt.-Eigenmittel verbessert werden, da sie nach allgemeiner Auffassung die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten unverhältnismäßig stark belasten.

2) Berechnung der Bemessungsgrundlage

Die einheitliche MwSt.-Bemessungsgrundlage wird für den jeweiligen Mitgliedstaat nach der sogenannten „Einnahmenmethode“ bestimmt. Dabei wird der Gesamtbetrag der jährlichen Nettoeinnahmen des Mitgliedstaats durch den gewogenen mittleren MwSt.-Satz dividiert, d. h. einen geschätzten mittleren Satz für die verschiedenen Arten von steuerbaren Gegenständen und Dienstleistungen, um so ein Zwischenergebnis für die MwSt.-Bemessungsgrundlage zu ermitteln. Dieses Zwischenergebnis wird sodann mithilfe negativer oder positiver Ausgleichsbeträge angepasst, um zu einer einheitlichen MwSt.-Bemessungsgrundlage entsprechend den Bestimmungen der Sechsten MwSt.-Richtlinie 77/388/EWG vom 17. Mai 1977 bzw. deren späteren Änderungen zu gelangen.

3) MwSt.-Abrufsatz

Mit dem Eigenmittelbeschluss von 2007 wurde der MwSt.-Abrufsatz auf 0,3 % festgesetzt, wobei lediglich im Zeitraum 2007-2013 geringere Prozentsätze für Österreich (0,225 %), Deutschland (0,15 %), die Niederlande und Schweden (0,10 %) gelten).

Gemäß dem Eigenmittelbeschluss von 2000 entsprach der tatsächlich angewandte MwSt.-Abrufsatz (der „einheitliche Satz“) jedoch der Differenz zwischen dem maximalen Abrufsatz und dem sogenannten „eingefrorenen Satz“ (abhängig von der Höhe der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs, vgl. nachstehend).

Der ursprünglich (im Zeitraum 1974-1979) auf 1 % festgesetzte maximale Abrufsatz wurde später mit dem Eigenmittelbeschluss von 1985 auf 1,4 % angehoben und blieb auf dieser Höhe, bis er durch den Eigenmittelbeschluss von 1994 schrittweise verringert wurde (um 0,08 % pro Jahr auf 1,32 % im Jahr 1995, auf 1,24 % im Jahr 1996, auf 1,16 % im Jahr 1997, auf 1,08 % im Jahr 1998 und auf 1,0 % im Jahr 1999 und in den folgenden Jahren). Gemäß dem Eigenmittelbeschluss von 2000 wurde der

maximale Abrufsatz nochmals auf 0,75 % für 2002 und 2003 und auf 0,50 % ab 2004 herabgesetzt.

Der „eingefrorene Satz“ ist ein Relikt aus der Zeit vor 1988, mit dem sichergestellt werden sollte, dass kein Mitgliedstaat mehr als den maximalen Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel einschließlich seines Beitrags zur Finanzierung des britischen Korrekturanspruchs (der zu den MwSt.-Eigenmittelzahlungen der Mitgliedstaaten hinzugerechnet wurde) beitragen muss. Der eingefrorene Satz entspricht dem Verhältnis zwischen dem britischen Korrekturbetrag ⁽¹⁾ und der Summe der begrenzten MwSt.-Bemessungsgrundlagen aller Mitgliedstaaten, wobei berücksichtigt wird, dass sich das Vereinigte Königreich nicht an der Finanzierung seines Korrekturanspruchs beteiligt und dass der Anteil Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens an der Finanzierung dieser Korrektur um drei Viertel ihres normalen Anteils reduziert wird. Der „eingefrorene Satz“ wird vom maximalen MwSt.-Abrufsatz abgezogen. Das Ergebnis daraus entspricht dem tatsächlichen MwSt.-Abrufsatz, d. h. dem einheitlichen Satz, den die Mitgliedstaaten zahlen müssen.

Mit dem Eigenmittelbeschluss 2007 und der Festsetzung der MwSt.-Abrufsatzes auf 0,3 % [wobei lediglich für den Zeitraum 2007-2013 geringere Prozentsätze für die Länder Österreich (0,225 %), Deutschland (0,15 %) sowie die Niederlande und Schweden (0,10 %) gelten] konnte das äußerst komplexe System des „eingefrorenen Satzes“ wesentlich transparenter gestaltet und vereinfacht werden.

2.3 BNE-Eigenmittel

1) Definition

Seit 1988 gehören zu den Eigenmitteln auch die BSP/BNE-Eigenmittel-Zahlungen. Diese Zahlungen ergeben sich aus der Anwendung eines Abrufsatzes auf die BSP/BNE-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten, wobei dieser Satz so festgesetzt wird, dass die Gesamteinnahmen die Gesamtausgaben abdecken.

⁽¹⁾ Die Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs ist diejenige für das vorangegangene Jahr; vgl. nachstehend.

Seit 1988 ist diese Einnahme der Eckpfeiler des neuen Eigenmittel-Finanzierungssystems des EU-Haushalts, insbesondere aus folgenden Gründen:

- Die BNE-Einnahme ist eine „ergänzende“ Einnahme, die den Teil der Ausgaben finanzieren soll, der nicht durch die traditionellen Eigenmittel und die MwSt.-Zahlungen gedeckt werden kann. Dadurch ist gewährleistet, dass der EU-Haushalt stets vorab in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen wird.
- Sie gewährleistet mittelfristig stabile Haushaltseinnahmen [im Rahmen der Eigenmittel-Gesamtobergrenze (1,24 % des EU-BNE)]. Mit dem Eigenmittelbeschluss von 1988 wurde diese Obergrenze zunächst (1988) auf 1,15 % des BSP festgesetzt und 1992 auf 1,20 % angehoben; eine weitere Anhebung erfolgte mit dem Eigenmittelbeschluss 1994 von 1,21 % im Jahr 1995 auf 1,27 % im Jahr 1999; 2001 wurde eine Neuberechnung vorgenommen und die Obergrenze auf 1,24 % des EU-BNE festgesetzt – vgl. KOM(2001) 801 endg. vom 28. Dezember 2001.
- Die BNE-Einnahme trägt zu einer gerechteren Verteilung der Bruttobeiträge der Mitgliedstaaten bei, da sie für ein angemesseneres Verhältnis zwischen den Zahlungen der einzelnen Mitgliedstaaten und der jeweiligen Steuerkraft sorgt. Durch den Europäischen Rat von Berlin am 24. und 25. März 1999 und den darauf folgenden Eigenmittelbeschluss aus dem Jahr 2000 wurde die Entwicklung in diese Richtung vorangetrieben, indem die BSP-Einnahmen zur wichtigsten Einnahmequelle für die nächsten Jahre gemacht wurden und dadurch ein gerechteres Finanzierungssystem für den EU-Haushalt geschaffen wurde.

2) Abrufsatz für die BNE-Einnahme

Der BNE-Abrufsatz berechnet sich nach Maßgabe des zusätzlichen Eigenmittelbedarfs zur Finanzierung der nicht durch die übrigen Einnahmen (MwSt.-Eigenmittel-Zahlungen, traditionelle Eigenmittel und sonstige Einnahmen) gedeckten Haushaltsausgaben. Wie bei der Mehrwertsteuer wird auch in diesem Fall ein Abrufsatz auf das BNE der einzelnen Mitgliedstaaten angewandt.

Darüber hinaus wurde mit dem Eigenmittelbeschluss von 2007 für die Niederlande und Schweden eine – auf den Zeitraum 2007-2013 befristete – Verringerung der jährlichen BNE-Eigenmittel-Zahlungen eingeführt, die „Pauschalbeträge“ von 605 Mio. EUR bzw. 150 Mio. EUR (zu konstanten Preisen von 2004) entsprach. Finanziert werden diese „Pauschalbeträge“ von allen Mitgliedstaaten einschließlich der Niederlande, Schwedens und des Vereinigten Königreichs, da sie nach der Berechnung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs festgesetzt werden und folglich keinen Einfluss auf die Berechnung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs haben.

2.4 Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs

Der Mechanismus zur Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs wurde vom Europäischen Rat in Fontainebleau (Juni 1984) und mit dem anschließenden Eigenmittelbeschluss von 1985 eingeführt. Ziel dieses Mechanismus war es, das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs durch eine Reduzierung seiner Zahlungen an die Gemeinschaft zu verringern. Zunächst wurde für die Berechnung des Haushaltsungleichgewichts die Differenz zwischen dem Anteil des Vereinigten Königreichs an der Summe der (nicht begrenzten) MwSt.-Bemessungsgrundlagen und dem Anteil des Vereinigten Königreichs an den EU-Gesamtausgaben ermittelt, die den Mitgliedstaaten zurechenbar sind. Der so errechnete Unterschied wurde sodann mit den EU-Gesamtausgaben, die den Mitgliedstaaten zurechenbar sind, multipliziert. Anschließend wurde der Beitrag des Vereinigten Königreichs um 66 % des für das Haushaltsungleichgewicht berechneten Wertes gekürzt.

Dieser Mechanismus wurde später durch den Eigenmittelbeschluss von 1988 geändert, um der Einführung der BSP/BNE-Einnahme und der Begrenzung der MwSt.-Eigenmittel Rechnung zu tragen. Dem sogenannten „VK-Vorteil“ liegt die Absicht zugrunde, für das Vereinigte Königreich alle Eigenmittelbeschlüsse seit 1985 zu neutralisieren, damit sich ein globaler Beitrag des Vereinigten Königreichs ergibt, der einer Fortschreibung des Finanzierungssystems des Europäischen Rates von Fontainebleau gleichkommt. Im Eigenmittelbeschluss von 1994 wurden die früheren Bestimmungen im Wesentlichen bestätigt. Mit dem Eigenmittelbeschluss von 2000 wurde die Finanzierung des Korrekturbetrags zugunsten des Vereinigten Königreichs neu geregelt (weitere Verringe-

zung des Anteils Deutschlands an der Finanzierung von zwei Dritteln, wie es im Zeitraum 1985-2001 der Fall war, auf ein Viertel im Jahr 2002, wobei diese spätere Verringerung auch auf die Niederlande, Österreich und Schweden angewandt wurde); außerdem sieht der Beschluss die Neutralisierung bestimmter „Windfall-Gewinne“ vor, die sich aus Änderungen ergeben, die nichts mit dem britischen Korrekturmechanismus zu tun haben, jedoch für das Vereinigte Königreich von Vorteil sind (insbesondere „Windfall-Gewinne“ im Zusammenhang mit der Erhöhung des Anteil an den traditionellen Eigenmitteln, die für Erhebungskosten einbehalten werden, von 10 % auf 25 % ab 2001, sowie andere „Windfall-Gewinne“ im Zusammenhang mit Vorbeitrittsausgaben in Ländern, die der EU nach dem 30. April 2004 beigetreten sind). Mit dem Eigenmittelbeschluss von 2007 werden diese „Windfall-Gewinne“ ab 2014 wegfallen; ab 2009 wird schrittweise eine neue Kürzung im Zusammenhang mit dem Beitrittsprozess eingeführt.

1) Berechnung des Korrekturbetrags

Gemäß dem Eigenmittelbeschluss von 1985 wurde der Korrekturbetrag zunächst folgendermaßen ermittelt:

i) Es wird die sich im vorausgegangenen Haushaltsjahr ergebende Differenz berechnet zwischen:

- dem Anteil des Vereinigten Königreichs an der EU-Gesamtsumme der nicht begrenzten MwSt.-Bemessungsgrundlagen und
- dem Anteil des Vereinigten Königreichs an den den Mitgliedstaaten zurechenbaren Ausgaben der EU.

ii) Dieser Differenzbetrag wird multipliziert mit den den Mitgliedstaaten zurechenbaren Gesamtausgaben der EU.

iii) Das Ergebnis nach ii wird mit dem Faktor 0,66 multipliziert.

Das nach iii ermittelte Ergebnis wird als „ursprünglicher Korrekturbetrag zugunsten des Vereinigten Königreichs“ bezeichnet.

Später wurden weitere Operationen eingeführt, wobei folgende Elemente abgezogen werden:

iv) Seit 1988 wird von dem gemäß Punkt iii erhaltenen Ergebnis der Effekt abgezogen, der sich aus der durch den Eigenmittelbeschluss 1988 eingeführten Begrenzung der MwSt.-Bemessungsgrundlagen und der BSP/BNE-Eigenmittel ergibt, d. h. die Differenz zwischen:

- den Zahlungen, die das Vereinigte Königreich hätte leisten müssen, wenn es die BSP/BNE-Einnahme nicht gegeben hätte und wenn die MwSt.-Eigenmittel nicht begrenzt worden wären, und
- den tatsächlichen Zahlungen des Vereinigten Königreichs im Rahmen der BSP/BNE- und MwSt.-Eigenmittelzahlungen.

Die Differenz gemäß iv wird als „Vorteil für das Vereinigte Königreich“ bezeichnet, da sie dem (üblicherweise positiven) Effekt entspricht, der sich für das Vereinigte Königreich durch die mit dem Eigenmittelbeschluss von 1988 eingeführten Reformen ergibt. Zieht man diese Differenz vom ursprünglichen Betrag der Korrektur für das Vereinigte Königreich ab, wird dieser Effekt neutralisiert. Das Ergebnis wird als „Grundkorrekturbetrag für das Vereinigte Königreich (VK-Grundkorrektur)“ bezeichnet.

v) Seit 2001 wird von dem nach iii ermittelten Ergebnis der Effekt abgezogen, der dadurch erzielt wurde, dass der Anteil an den traditionellen Eigenmitteln (TEM), der von den Mitgliedstaaten als Erhebungskosten einbehalten wird, von 10 % auf 25 % erhöht wurde. Dieser Effekt wird als „Windfall-Gewinn bei den traditionellen Eigenmitteln“ (TEM-Windfall-Gewinn) bezeichnet und ergibt sich aus der Multiplikation:

- von 20 % der erhobenen TEM, wobei der Prozentsatz von 20 % der Quotient aus dem zusätzlichen Anteil an den TEM (15 %), der als Erhebungskosten einbehalten wird, und dem Nettobetrag der erhobenen traditionellen Eigenmittel (75 %) ist,
- mit der Differenz zwischen dem Anteil des Vereinigten Königreichs am Gesamtbetrag der erhobenen TEM und dem Anteil des Vereinigten Königreichs an der EU-Gesamtsumme der (nicht begrenzten) MwSt.-Bemessungsgrundlagen.

Durch die mit dem Eigenmittelbeschluss von 2000 eingeführte Anhebung des von den Mitgliedstaaten zur Deckung ihrer Erhebungskosten einbehaltenen Anteils an den traditionellen Mitteln entstehen der EU Ein-

nahmeausfälle, die durch zusätzliche BNE-Eigenmittel-Zahlungen ausgeglichen werden. Da sich der jeweilige Anteil der Mitgliedstaaten an der BNE-Bemessungsgrundlage der EU von ihrem jeweiligen Anteil an den traditionellen Eigenmitteln unterscheidet, wirkt sich dies auf die Höhe ihres Beitrags insgesamt aus. Ähnlichen wie bei dem „VK-Vorteil“ wird der Effekt auf den Gesamtbeitrag des Vereinigten Königreichs dadurch neutralisiert, dass die oben genannte Differenz von der „VK-Grundkorrektur“ abgezogen wird.

vi) Im Zeitraum 2004-2013 wird vom Gesamtbetrag der zurechenbaren Ausgaben – vgl. i und ii – der Betrag der Vorbeitrittsausgaben abgezogen, die die EU für jedes nach dem 30. April 2004 beigetretene Land im letzten Jahr vor dessen Beitritt geleistet hat. Diese Beträge werden auf die Folgejahre übertragen und jährlich durch Anwendung des EU-BIP-Deflators angepasst.

Laut Eigenmittelbeschluss von 2007 wird ab 2014 die obige mit dem Eigenmittelbeschluss von 2000 eingeführte Kürzung (vi) aufgehoben und ab 2009 eine neue, erweiterungsbezogene Kürzung einführt (vgl. nachstehend vii).

In der Gesamtsumme der zurechenbaren Ausgaben zur Berechnung des VK-Korrekturbetrags sind Ausgaben in Drittländern (insbesondere Vorbeitrittsausgaben in Bewerberländern) nicht enthalten, während ab dem Zeitpunkt des Beitritts die den neuen Mitgliedstaaten zurechenbaren EU-Ausgaben enthalten sind. Der Beitritt eines neuen Mitgliedstaats verringert somit den Anteil des Vereinigten Königreichs am Gesamtbetrag der zurechenbaren Ausgaben und erhöht die zurechenbaren Ausgaben insgesamt, was beides zu einer Erhöhung des VK-Korrekturbetrags führt. Durch diesen Abzug vom Gesamtbetrag der zurechenbaren Ausgaben wird gewährleistet, dass die vor der Erweiterung nicht ausgeglichenen Ausgaben auch nach der Erweiterung nicht ausgeglichen werden.

vii) Ab 2009 werden vom Gesamtbetrag der zurechenbaren Ausgaben – vgl. vorstehend i und ii – die jedem nach dem 30. April 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaat zuzurechnenden EU-Ausgaben abgezogen [Agraraus-

gaben ausgenommen ⁽¹⁾]. Im Jahr 2009 werden lediglich 20 % dieser Ausgaben abgezogen, im Jahr 2010 sind es 70 % und danach 100 %.

Mit diesem Abzug soll erreicht werden, dass sich das Vereinigte Königreich an den Kosten der Erweiterung uneingeschränkt beteiligt (Agrarausgaben ausgenommen). Allerdings darf der sich aus diesen Abzügen ergebende zusätzliche Beitrag des Vereinigten Königreichs während des Zeitraums 2007-2013 die Obergrenze von 10,5 Mrd. EUR, zu Preisen von 2004, nicht übersteigen. Sollten zwischen 2008 und 2013 weitere Beitritte erfolgen, wird diese Obergrenze entsprechend angepasst.

Der endgültige Betrag der VK-Korrektur ergibt sich aus dem Abzug der Elemente iv und v von iii und aus dem Abzug der Elemente vi und vii vom Gesamtbetrag der zurechenbaren Ausgaben gemäß den Schritten i und ii.

2) Finanzierung der VK-Korrektur

Die durch die VK-Korrektur entstehende finanzielle Belastung wird proportional zum Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten am BNE der EU auf die übrigen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Das Vereinigte Königreich wird von der Finanzierung des eigenen Korrekturbetrags ausgenommen. Ab dem Jahr 1985 betrug der Anteil Deutschlands an der Finanzierung der VK-Korrektur zwei Drittel seines normalen Anteils. Seit dem Jahr 2002 zahlt Deutschland nur mehr ein Viertel des sich normalerweise ergebenden Anteils, diese Regelung wurde auch auf die Niederlande, Österreich und Schweden ausgedehnt.

Diese Neuregelung wurde vor allem eingeführt, um den Forderungen Österreichs, Deutschlands, der Niederlande und Schwedens entgegenzukommen, die ihren Beitrag zum EU-Haushalt für zu hoch hielten und eine für sie günstigere Haushaltsregelung wünschten. Dies hatte zwangsläufig zur Folge, dass die durch die VK-Korrektur entstehende finanzielle Belastung auf die übrigen Mitgliedstaaten verlagert wurde, zu denen auch Staaten gehören, die Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten.

⁽¹⁾ Dies beinhaltet den Anteil der Ausgaben für die ländliche Entwicklung (ELER), von denen angenommen wird, dass sie aus der Abteilung Garantie des EAGFL stammen. Der Teil, der aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL stammt, wird von den gesamten zurechenbaren Ausgaben abgezogen.

3 Sonstige Einnahmen

Diese Einnahmen werden in den Titeln 4 bis 9 des Einnahmenteils des Gesamthaushaltsplans eingesetzt ⁽¹⁾.

In Titel 4 werden die Einnahmen im Zusammenhang mit den Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen (Steuern auf die Gehälter und Ruhegehälter der Beamten und Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung) erfasst.

In Titel 5 werden die Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der Organe, wie z. B. Einnahmen aus dem Verkauf von Eigentum, aus Vermietungen und Verpachtungen, aus der Erbringung von Dienstleistungen und aus Bankzinsen, ausgewiesen.

Titel 6 enthält Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Gemeinschaft (Erstattungen diverser verauslagter Beträge, Vergütungen für entgeltliche Leistungen, Beiträge aufgrund spezieller Abkommen, Finanzkorrekturen, Einnahmen im Zusammenhang mit dem Garantiefonds für die Landwirtschaft und mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums sowie zeitlich begrenzte Beträge für Umstrukturierungen im Zuckersektor der EU).

In Titel 7 werden die Verzugszinsen und Geldbußen eingestellt (beispielsweise die von den Mitgliedstaaten zu zahlenden Verzugszinsen infolge verspäteter Bereitstellung von Eigenmitteln oder Geldbußen, die wegen Verletzung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts gegen Unternehmen verhängt werden).

In Titel 8 werden die Einnahmen aus Anleihe- und Darlehensoperationen der EU verbucht.

In Titel 9 werden die sonstigen Einnahmen eingesetzt.

⁽¹⁾ Der verfügbare Überschuss aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr wird in Titel 3 verbucht (Artikel 300). Dieser Überschuss ergibt sich wiederum hauptsächlich aus der Differenz zwischen den Eigenmittelzahlungen und den Ausgaben des Vorjahrs.

Die sonstigen Einnahmen ergeben sich aus der normalen Tätigkeit der EU und sind Zeichen ihrer Rechtspersönlichkeit und autonomen Handlungsfähigkeit.

4 Dem Gemeinschaftshaushalt zugrunde liegendes Finanzierungskonzept

4.1 Ex-Ante-Gleichgewicht

Der EU-Haushalt ist insofern ein „Ausgabenhaushalt“, als die Veranschlagung der Ausgaben der Berechnung der erforderlichen Einnahmen vorausgeht. Der Haushalt ist ex ante stets ausgeglichen.

Die verschiedenen Einnahmequellen werden nacheinander, d. h. durch Berechnung einer Reihe sukzessiver Salden, in Anspruch genommen.

Zunächst wird das erwartete Aufkommen aus den sonstigen Einnahmen und den geschätzten Überschüssen des vorangegangenen Haushaltsjahrs von der Gesamtsumme der veranschlagten Ausgaben abgezogen. Der Ausgabensaldo wird aus den Eigenmitteln finanziert.

Innerhalb der Kategorie der Eigenmittel wird zunächst das geschätzte Aufkommen aus traditionellen Eigenmitteln abgezogen. In einem nächsten Schritt wird der Betrag der MwSt.-Eigenmittel berechnet. Der Ausgabensaldo wird aus den BNE-Eigenmitteln finanziert. Die BNE-Eigenmittel sind also die „restliche“ Einnahmequelle, die zur Deckung der die Summe aller anderen Einnahmequellen überschreitenden Ausgaben benötigt wird.

4.2 Der Saldo des Haushaltsjahrs

Der Saldo des Haushaltsjahrs bestimmt sich durch die tatsächliche Höhe der Einnahmen und Ausgaben, wie sie sich aus dem Haushaltsvollzug ergibt. Ein Überschuss wird auf das folgende Haushaltsjahr übertragen, wodurch sich der für dieses Haushaltsjahr benötigte Eigenmittelbetrag vermindert und ein niedrigerer Abrufsatz für die BNE-Mittel festgesetzt werden kann. In gleicher Weise würde auch ein Defizit übertragen, wodurch sich der für den Ex-ante-Ausgleich des Haushalts erforderliche BNE-Abrufsatz erhöhen würde. Ein Defizit kommt allerdings nur in Ausnahmefällen vor; bisher war dies erst 3-mal der Fall: 1977, 1984 und 1986.

Die genauen Regeln für die Feststellung des Saldos des Haushaltsjahrs sind in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 ⁽¹⁾ und in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 festgelegt.

Der Saldo eines Haushaltsjahrs entspricht der Differenz zwischen:

- 1) den für das betreffende Haushaltsjahr erhobenen Gesamteinnahmen, d. h. den tatsächlich festgestellten und der Kommission zur Verfügung gestellten traditionellen Eigenmitteln, den abgerufenen und überwiesenen MwSt.- und BNE-Mitteln und dem effektiven Aufkommen aus den sonstigen Einnahmen;

und

- 2) dem Betrag der aus Mitteln des betreffenden Haushaltsjahrs geleisteten Zahlungen zuzüglich der auf das darauffolgende Haushaltsjahr übertragenen Mittel des gleichen Haushaltsjahrs.

Diese Differenz erhöht sich (oder vermindert sich, wenn die obige Differenz negativ ist) um den Nettobetrag, der sich aus Annullierungen aus früheren Haushaltsjahren übertragener Mittel ergibt, und um den Saldo aus Wechselkursschwankungen.

⁽¹⁾ Verordnung (EG-Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1.

Der daraus resultierende Überschuss wird üblicherweise im Folgejahr in einen Berichtigungshaushaltsplan eingestellt. Die Kommission kann jedoch einen Überschuss vorziehen, indem sie mit einem Berichtungsschreiben zum Vorentwurf des Haushaltsplans vorschlägt, einen Teil des erwarteten Überschusses in den Haushaltsplan des darauffolgenden Haushaltsjahrs einzusetzen.

4.3 MwSt.- und BNE-Salden

Die MwSt.- und BNE-Eigenmittelzahlungen der Mitgliedstaaten bestimmen sich nach ihren MwSt.- und BNE-Bemessungsgrundlagen für das betreffende Haushaltsjahr, wie sie bei der Ausarbeitung des Haushaltsvorentwurfs veranschlagt werden. Der veranschlagte Betrag wird im weiteren Verlauf des Haushaltsjahrs einmal angepasst; der neue Betrag wird in einen Berichtigungshaushalt eingesetzt, und die Zahlungen der Mitgliedstaaten werden angepasst.

Die endgültigen Angaben über die MwSt.- und BNE-Bemessungsgrundlagen liegen jedoch nicht vor Ende des darauffolgenden Haushaltsjahrs vor. Die Differenz zwischen den von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der endgültigen Bemessungsgrundlagen geschuldeten Beträge und den Beträgen, die sie auf der Grundlage des (revidierten) Haushaltsvoranschlags tatsächlich überwiesen haben, wird folglich im Laufe des Haushaltsjahrs abgerufen, das auf das Haushaltsjahr folgt, auf das sich diese Bemessungsgrundlagen beziehen. Diese MwSt.- und BNE-Salden werden von der Kommission berechnet, und die Mitgliedstaaten müssen ihre Salden am ersten Arbeitstag im Dezember zur Verfügung stellen. In den folgenden Haushaltsjahren können die endgültigen MwSt.- und BNE-Bemessungsgrundlagen noch korrigiert werden. In diesem Fall werden die zuvor berechneten Salden angepasst, und der Differenzbetrag wird gleichzeitig mit den MwSt.- und BNE-Salden für das vorherige Haushaltsjahr abgerufen.

Kapitel 13

Ausgaben nach Rubriken

1 Einleitung

1.1 Inhalt des mehrjährigen Finanzrahmens

Der mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013 wurde am 17. Mai 2006 formal beschlossen, als das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission die Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung unterzeichneten ⁽¹⁾. Für den mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 wurden drei vorrangige Ziele festgelegt:

- Der Binnenmarkt soll in das übergeordnete Ziel des nachhaltigen Wachstums eingebunden werden, indem entsprechende wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Maßnahmen getroffen werden. Die Ziele im Rahmen dieser Priorität sind Wettbewerbsfähigkeit, Kohäsion sowie Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen.
- Das Konzept der Unionsbürgerschaft soll mit Leben erfüllt werden, indem der Raum der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit mit dem Zugang zu grundlegenden öffentlichen Gütern und Leistungen verknüpft wird.

⁽¹⁾ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_139/c_13920060614de00010017.pdf.

- Europa soll auf der Grundlage seiner zentralen Werte eine kohärente Rolle als globaler Akteur übernehmen, indem es seiner Verantwortung für die regionale Entwicklung gerecht wird, die nachhaltige Entwicklung fördert und zur gesellschaftlichen und strategischen Sicherheit beiträgt.

1.2 Struktur und Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013

Während die Agenda 2000 ⁽¹⁾ 8 Rubriken (11 einschließlich der Teilrubriken) umfasste, enthält der Rahmen für den Zeitraum 2007-2013 6 Rubriken (bzw. 8, einschließlich der Teilrubriken und Teilergebnen), womit er einfacher und weniger rigide ist. Die geringere Anzahl der Rubriken entspricht nicht nur den übergeordneten Politikzielen, sondern schafft auch Spielräume für Entwicklungen, die nicht immer 10 Jahre im Voraus vorausgesehen werden können.

- Rubrik 1: Nachhaltiges Wachstum

Diese Rubrik gliedert sich in zwei gesonderte, jedoch miteinander verknüpfte Komponenten:

1a Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung umfasst Ausgaben für Forschung und Innovation, allgemeine und berufliche Bildung, transeuropäische Netze, Sozialpolitik, den Binnenmarkt und begleitende Maßnahmen.

1b Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung umfasst Ausgaben zur Förderung der Konvergenz der am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen zur Ergänzung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung außerhalb der weniger wohlhabenden Regionen und zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen.

- Rubrik 2: Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

Diese Rubrik beinhaltet die Gemeinsame Agrarpolitik und die Gemeinsame Fischereipolitik, die ländliche Entwicklung, Umweltschutzmaßnahmen sowie veterinärmedizinische und Pflanzenschutzmaßnahmen.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/budget/faq/faq_fin_persp_en.htm#faq11.

— Rubrik 3: Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht

Diese Rubrik trägt der wachsenden Bedeutung von zwei Bereichen Rechnung, in denen die Union neue Aufgaben festgelegt hat: 3a Freiheit, Sicherheit und Recht: Justiz und Inneres, Grenzschutz, Einwanderungs- und Asylpolitik, 3b Unionsbürgerschaft: öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz, Kultur, Jugend, Information der und Dialog mit den Bürgern.

— Rubrik 4: Die Europäische Union als globaler Akteur

Diese beinhaltet Maßnahmen im Außenbereich, darunter Beitrittsvorbereitungsinstrumente. Die Kommission schlug vor, den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den Finanzrahmen einzubeziehen, aber der Europäische Rat und das Europäische Parlament einigten sich darauf, ihn nicht zu berücksichtigen.

— Rubrik 5: Verwaltung

Diese Rubrik beinhaltet Verwaltungsausgaben für sämtliche Institutionen, Pensionen und die Europäischen Schulen.

— Rubrik 6: Ausgleichszahlung

Rubrik 6 beinhaltet verschiedene zeitlich befristete Ausgleichszahlungen in Zusammenhang mit der letzten Erweiterung der Union (Ausgleichszahlung für die Jahre 2008 bis 2009 für Bulgarien und Rumänien).

Tabelle 13.1 gibt Aufschluss über die Verpflichtungsermächtigungen für den Finanzrahmen 2007-2013 (zu konstanten und laufenden Preisen). In den Tabellen sind auch die Überarbeitung des Rahmens für die Finanzierung des Programms für das Europäische Satellitennavigationssystem „Galileo“ und das Europäische Technologieinstitut (ETI) berücksichtigt (vgl. Kapitel 6).

Tabelle 13.1 A: Finanzrahmen 2007-2013*(in Mio. EUR zu Preisen von 2004)*

Mittel für Verpflichtungen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt- betrag für 2007-2013
1. Nachhaltiges Wachstum	50 865	53 262	54 071	54 860	55 400	56 866	58 256	383 580
1a Wettbewerbsfähig- keit für Wachstum und Beschäftigung	8 404	9 595	10 209	11 000	11 306	12 122	12 914	75 550
1b Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	42 461	43 667	43 862	43 860	44 094	44 744	45 342	308 030
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	51 962	54 685	54 017	53 379	52 528	51 901	51 284	369 756
davon: marktbezogene Ausgaben und Direkt- zahlungen	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a Freiheit, Sicherheit und Recht	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b Unionsbürgerschaft	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. Die EU als globaler Akteur	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Verwaltung ⁽¹⁾	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Ausgleichszahlungen	419	191	190					800
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	117 277	122 683	123 370	123 862	124 167	125 643	127 167	864 169
in % des BNE	1,08	1,09	1,07	1,05	1,03	1,02	1,01	1,05
Mittel für Zahlungen insgesamt	115 142	119 805	112 182	118 549	116 178	119 659	119 161	820 676
in % des BNE	1,06	1,06	0,97	1,00	0,97	0,97	0,95	1,00
Spielraum	0,18	0,18	0,27	0,24	0,27	0,27	0,29	0,24
Eigenmittel-Obergrenze in % des BNE	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

⁽¹⁾ Die bei der Obergrenze dieser Rubrik berücksichtigten Ausgaben für die Ruhegehälter werden netto, d. h. ohne die Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung (maximal 500 Mio. EUR für den Zeitraum 2007-2013 zu Preisen von 2004) angesetzt.

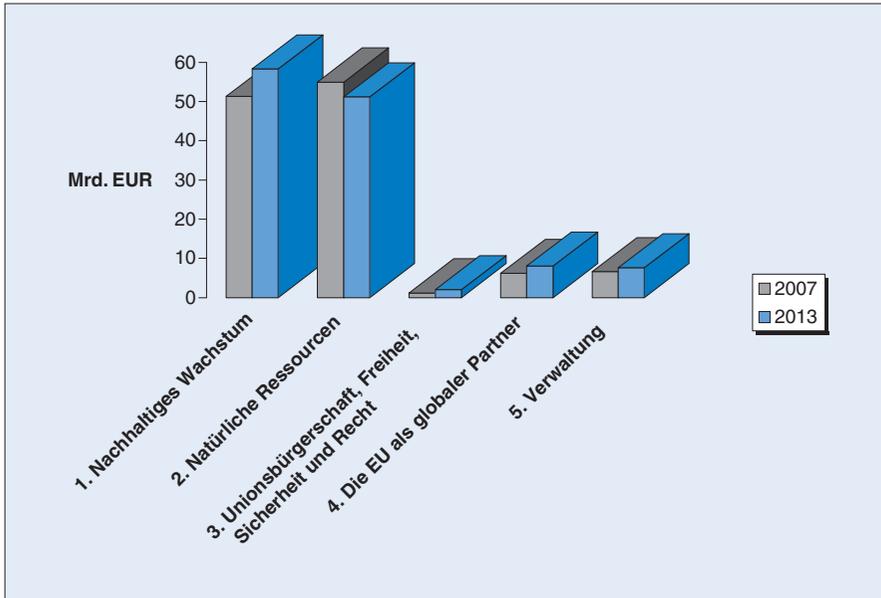
Tabelle 13.1 B: Finanzrahmen (EU-27) Anpassung für das Haushaltsjahr 2008
(in Mio. EUR zu jeweiligen Preisen)

Mittel für Verpflichtungen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt- betrag für 2007-2013
1. Nachhaltiges Wachstum	53 979	57 653	59 700	61 782	63 638	66 628	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	45 061	47 267	48 428	49 394	50 651	52 425	54 188	347 414
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	56 143	59 193	59 639	60 113	60 338	60 810	61 289	416 525
davon: 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 Akteur	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Verwaltung ⁽¹⁾	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. Ausgleichszahlungen	445	207	210					862
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	124 457	132 797	136 211	139 489	142 629	147 210	151 976	974 769
in % des BNE	104,00	106,00	1,04	1,02	1,00	0,099	0,98	1,02
Mittel für Zahlungen insgesamt	122 190	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408	925 294
in % des BNE	1,02	1,03	0,94	0,97	0,93	0,94	0,91	0,96
Spielraum	0,22	0,21	0,30	0,27	0,31	0,30	0,33	0,28
Eigenmittel-Obergrenze in % des BNE	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

⁽¹⁾ Die bei der Obergrenze dieser Rubrik berücksichtigten Ausgaben für die Ruhegehälter werden netto, d. h. ohne die Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung (maximal 500 Mio. EUR für den Zeitraum 2007-2013 zu Preisen von 2004) angesetzt.

SCHAUBILD 13.1

Ausgabenstruktur 2007-2013



2 Rubriken

2.1 Rubrik 1a – Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung

Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit ist ein zentrales strategisches Ziel der EU, was auch aus der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung hervorgeht, die den Rahmen für ehrgeizige Reformen in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten bildet. Der EU-Haushalt zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung beläuft sich im Zeitraum 2007-2013 auf 85,6 Mrd. EUR zu laufenden Preisen, was rund 8,8 % des gesamten EU-Haushalts entspricht. Nahezu 65 % dieses Geldes werden für Forschung und Entwicklung (F&E) aufgewandt. Andere wichtige Ausgabenbereiche sind Verkehr und Energieversorgungsnetze, lebenslanges Lernen (allgemeine und berufliche Bildung) sowie das Programm „Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)“. Maßnahmen

zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltigem Wachstum und Beschäftigung werden in folgenden Bereichen ergriffen: Binnenmarkt, Statistiken, Betrugsbekämpfung sowie Steuern und Zollunion.

1) *Schlüsselinitiativen:*

- Die 7. Rahmenprogramme (EG und Euratom) für Forschung und technologische Entwicklung (FP7) beinhalten alle Aktivitäten der Gemeinschaft in diesem Bereich zur Unterstützung von Forschung und Entwicklung in breit gestreuten wissenschaftlichen Disziplinen. Die Programme sind ein unverzichtbares Instrument zur Unterstützung der Weiterentwicklung eines Europäischen Forschungsraums (EFR). Sie leisten wichtige Beiträge zur europäischen Forschung und zur Anregung der Zusammenarbeit in der gesamten Union. Sie finanzieren Forschungsprojekte in Bereichen wie Gesundheit, Nanotechnologie, Energie, Umwelt (einschließlich Klimawandel) und Verkehr unter Berücksichtigung der internationalen Kooperationen in Wissenschaft und Technologie. Ein weiteres wichtiges Ziel des FP7 besteht darin, die optimale Nutzung und Entwicklung der Forschungsinfrastruktur zu gewährleisten, regionale Forschungscluster zu unterstützen und die Forschung im Interesse von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) voranzutreiben. Gemeinsam werden diese Programme die Entstehung und Förderung europäischer Exzellenzzentren in verschiedenen Bereichen ermöglichen. Das FP7 fördert zudem die Mobilität europäischer Forscher und finanziert einzelne wissenschaftlich herausragende Projekte. Mittels einer Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung ermöglichen sie die Gewährung größerer Kredite und Garantien durch die Europäische Investitionsbank, womit der Zugang zur Finanzierung für private Investitionen in Forschung und technologische Entwicklung (FTE) ermöglicht wird. Ein zentraler Bestandteil des 7. Rahmenprogramms ist der Europäische Forschungsrat (ERC). Sein Zweck ist es, die Dynamik im Bereich der Forschung zu erhöhen, indem er durch Wettbewerb und die Verpflichtung herausragender Lehrer die Exzellenz fördert. Der im Zeitraum 2007-2013 für Forschung und technologische Entwicklung veranschlagte globale Betrag beläuft sich auf 54,6 Mrd. EUR.

- Mit dem Programm für Transeuropäische Netze (TEN) unterstützt die Union die Verknüpfung der Regionen und der nationalen Verkehrs- und Energieversorgungsnetze durch moderne und effiziente

Infrastrukturen. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Verknüpfung und Interoperabilität der nationalen Netze. Im Zeitraum 2007-2013 wird sich das Programm für die Transeuropäischen Netze (TEN) im Verkehrsbereich auf 30 vorrangige Projekte konzentrieren; besondere Aufmerksamkeit wird der Finanzierung der grenzüberschreitenden Abschnitte und jenen Projekten gelten, die der Beseitigung von Engpässen dienen. Die gesamte Gemeinschaftshilfe für TEN-Projekte im Energiebereich darf 10 % der Gesamtinvestitionen nicht übersteigen. Die finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft für Arbeiten im Verkehrsbereich darf im Allgemeinen bei vorrangigen Projekten in grenzüberschreitenden Abschnitten 30 % und bei anderen vorrangigen Projekten 20 % nicht übersteigen. Neben der TEN-Haushaltslinie werden die transeuropäischen Netze auch mit Mitteln aus den Strukturfonds und aus dem Kohäsionsfonds sowie mit Darlehen von der Europäischen Investitionsbank gefördert. Das Programm Marco Polo II unterstützt umweltfreundliche Verkehrsmittel wie Schifffahrt, Eisenbahn und Beförderung auf Binnenwasserwegen insbesondere über große Entfernungen, in städtischen Gebieten und in überlasteten Korridoren. Der Gesamtbetrag für TEN und Marco Polo beläuft sich im Zeitraum 2007-2013 auf 8,6 Mrd. EUR.

- Galileo ist ein europäisches Flaggschiffprojekt von strategischer Bedeutung im Bereich der Industrie. Es wird aus 30 Satelliten zur umfassenden Abdeckung der Erde bestehen und der Gemeinschaft einen Wettbewerbsvorteil in der Messung von Objekten in Zeit und Raum sichern. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 3,4 Mrd. EUR, wovon 400 Mio. EUR im Rahmen des Forschungsrahmenprogramms umgesetzt werden (vgl. Kapitel 6).
- Das Programm für lebenslanges Lernen umfasst vier Sektorenprogramme für Schulbildung (Comenius), höhere Bildung (Erasmus), Berufsbildung (Leonardo da Vinci) und Erwachsenenbildung (Grundtvig). Es trägt zur Entwicklung der Wissensgesellschaft in der Union bei, die eine Voraussetzung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren sozialen Zusammenhalt ist. Konkret eröffnet das Programm Lernenden, Lehrern und Ausbildern die Möglichkeit, in einem anderen Mitgliedstaat zu lernen oder zu lehren. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 7,0 Mrd. EUR.

-
- Erasmus Mundus und Erasmus Mundus II sind Kooperations- und Mobilitätsprogramme im Bereich der höheren Bildung, welche die Qualität der höheren Bildung in Europa erhöhen und das interkulturelle Verständnis durch Kooperationen mit außergemeinschaftlichen Ländern fördern sollen. Zudem tragen sie dazu bei, die Attraktivität der europäischen höheren Bildung in aller Welt zu erhöhen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2009-2013 (Erasmus Mundus II): 0,5 Mrd. EUR.
 - Das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) gibt eine kohärente und umfassende Antwort auf die in der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung enthaltenen Vorgaben. Das größte seiner spezifischen Programme, das Programm für unternehmerische Initiative und Innovation (EIP), hilft innovativen Unternehmen, indem es ihnen Zugang zur Finanzierung durch den Europäischen Investitionsfonds gewährt. Darüber hinaus erleichtert das EIP mittels der Unternehmensunterstützungsnetze KMU den Zugang zur EU. Das Programm zur Unterstützung der Informations- und Kommunikationstechnologie Politik regt die Schaffung neuer Märkte für elektronische Netze, Medieninhalte und digitale Technologien an. Das Programm Intelligente Energie – Europa unterstützt die Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz, zur Entwicklung nachhaltiger Energiequellen und zur Anregung der Diversifizierung von Brennstoffen und Energieeffizienz im Verkehr. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 3,6 Mrd. EUR.
 - Das Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität (Progress) umfasst Maßnahmen gegen Diskriminierung und zur Förderung von Vielfalt, Gleichstellung der Geschlechter und Beschäftigung, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, des Sozialschutzes und des Kampfes gegen soziale Ausgrenzung. Es gewährt finanzielle Unterstützung für die sozialpolitische Agenda. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 0,7 Mrd. EUR.
 - Stilllegung von Nuklearanlagen. Ziel des Programms ist die Stilllegung alter Atomkraftwerke und die Gewährleistung einer geeigneten Behandlung kontaminierter Elemente und Standorte. Beispiele sind V-1 Jaslovske Bohunice in der Slowakei und Ignalia in Litauen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 1,3 Mrd. EUR.

- *Fiscalis 2013* und *Customs 2013*. Das Programm *Customs* wird die Entwicklung eines europaweiten elektronischen Zollumfeldes unterstützen, zur Umsetzung des modernisierten Zollkodex beitragen, die Instandhaltung der bestehenden transeuropäischen Datenverarbeitungssysteme gewährleisten und Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden der Mitgliedstaaten unterstützen. *Fiscalis* unterstützt die engere Kooperation zwischen den nationalen Steuerbehörden und eine bessere Umsetzung der bestehenden Steuervorschriften und befasst sich mit Fragen des Steuerbetrugs. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 0,5 Mrd. EUR.

2) *Neue Finanzinstrumente*

- Mit der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung wurden neue Kofinanzierungsmechanismen eingeführt, um die Hebelwirkung des Haushalts der Europäischen Union durch zusätzliche Finanzierungsanreize zu verstärken. Die drei Organe kamen dabei überein, gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB), dem Europäischen Investitionsfonds und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung die Gestaltung entsprechender mehrjähriger Finanzierungsinstrumente zu unterstützen, die als Katalysator für öffentliche und private Investoren, transeuropäische Netze und KMU dienen können.
- Die Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung (RSFF) ist eine innovative kreditgestützte EIB-Fazilität, die vom 7. Rahmenprogramm unterstützt wird, um vorwiegend private Investitionen in Forschung und technologische Entwicklung (FTE) und in Innovation zu erhöhen. Die RSFF, die von der Europäischen Kommission und der EIB gemeinsam entwickelt wurde, wird Kredite und Garantien (einschließlich Unterstützung für Forschungsinfrastrukturen) für FTE und Innovationsprojekte bereitstellen, die andernfalls keine ausreichende Finanzierung erhalten würden, da sie mit hohen Risiken behaftet sind. Die Kommission und die EIB tragen einen Teil des Risikos und werden jeweils bis zu 1 Mrd. EUR zu der Fazilität beitragen, um die spezifischen Risiken einer Finanzierung von RSFF-Projekten abzudecken. Ausgehend von dieser Partnerschaft zur Risikobeteiligung könnten im Rahmen der RSFF insgesamt bis zu 10 Mrd. EUR für FTE und Innovations-

projekte bereitgestellt werden. Die RSFF wird die Fähigkeit der EIB zur Finanzierung von F&E und Innovationsprojekten erhöhen und die Bank damit in die Lage versetzen, Darlehen und Garantien für Projekte bereitzustellen, deren Risikoprofil so hoch ist, dass auf dem europäischen Markt keine problemlose Finanzierung möglich ist. Indem sie die Finanzierungskapazität der EIB im Bereich von Forschung und Innovation erhöht, wird die RSFF zahlreichen europäischen Finanzinstituten die Finanzierung von FTE ermöglichen und erleichtern, womit sie den Mittelzufluss aus dem Banksektor und von den Kapitalmärkten in diesen Bereich erhöhen wird. Die RSFF ist nachfragegesteuert. Die EU und die EIB werden für die eingegangenen Risiken entschädigt. Die RSFF wird privaten und öffentlichen Organisationen jeder Größe und von beliebiger Besitzstruktur zugute kommen, die auf dem Gebiet von Forschung und Innovation tätig sind, insbesondere mittelständischen Unternehmen mit hohem Forschungsaufwand, KMU und Forschungsinfrastrukturen oder anderen großen Forschungseinrichtungen wie Gemeinsamen Technologieinitiativen (JTI). Die RSFF steht nicht nur für Rechtspersonen, die an Projekten im Rahmen von FP7 oder Eureka teilnehmen, sondern allen Rechtspersonen und Projekten offen, die Forschung und Innovation betreiben, die zu den Zielen des 7. Rahmenprogramms beitragen.

- Wie vom Rat und vom Europäischen Parlament gefordert, wird die EIB dem Netz von Partnerbanken in den Mitgliedstaaten und assoziierten Ländern Kreditfazilitäten mit Risikoteilung für kleinere Projekte und Betreiber zur Verfügung stellen. Solche Fazilitäten werden die Kapazität der Bank zur Bereitstellung von Darlehen für förderungsfähige Forschungs- und Innovationsprojekte erhöhen. Die Kooperationsvereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Investitionsbank (EIB) über die Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung (RSFF) wurde am 5. Juni 2007 von Kommissionsmitglied Janez Potonik und EIB-Präsident Philippe Maystadt unterzeichnet. Gegenwärtig gilt die Vereinbarung für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2008; von 2009 an wird sie unter Berücksichtigung der Entscheidung über das 7. Rahmenprogramm, der einschlägigen Entscheidungen über die spezifischen Programme „Zusammenarbeit“ und „Kapazitäten“ sowie der Nachfrage auf dem Markt jährlich ergänzt werden.

- Das Unterprogramm „Unternehmerische Initiative und Innovation“, das Teil des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) ist, gibt KMU Zugang zu Finanzmitteln, um ihnen die nötigen Investitionen in einer frühen Phase (Gründungs- sowie Startphase), die Expansion und die Übertragung zu ermöglichen. Die wichtigsten Finanzinstrumente der Gemeinschaft für KMU sind die Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU (GIF) und die KMU-Bürgschaftsfazilität SMEG, die beide im Auftrag der Kommission vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) verwaltet werden.
- Die GIF erleichtert die Gründung und Finanzierung von KMU und trägt zur Überwindung des Mangels an Wagniskapital bei, der KMU davon abhält, ihr gesamtes Wachstumspotenzial auszuschöpfen. Zudem unterstützt sie innovative KMU mit großem Wachstumspotenzial, insbesondere solche, die sich mit Forschung, Entwicklung und sonstigen innovativen Aktivitäten befassen. Die GIF investiert in spezialisierte Wagniskapitalfonds, die KMU finanzieren.
- Die KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG) gewährt Unterstützung für Garantiesysteme oder direkte Bürgschaften, um eine Finanzierung mittels Darlehen oder Leasing, Mikrokrediten, Bürgschaften für Eigenkapital- oder Quasi-Eigenkapitalinvestitionen in KMU und die Verbriefung von KMU-Kreditportfolios zu ermöglichen, um zusätzliche Kredite für KMU zu beschaffen.
- Das Kreditgarantieinstrument LGTT wurde ursprünglich für Projekte für transeuropäische Netze (TEN-Projekte) geschaffen. Wie in der Verordnung über die allgemeinen Regeln für die Gewährung finanzieller Unterstützung durch die Gemeinschaft für Projekte im Bereich der europäischen Verkehrs- und Energienetze festgelegt, darf der Beitrag zum LGTT aus dem allgemeinen Haushalt der Europäischen Union einen Betrag von 500 Mio. EUR für den Zeitraum 2007-2013 nicht übersteigen. Die EIB steuert noch einmal den gleichen Betrag bei. Die EIB trägt einen Teil des Risikos und verwaltet den Gemeinschaftsbeitrag zum Kreditgarantieinstrument für die Gemeinschaft. Das Risiko, das die Gemeinschaft für das Kreditgarantieinstrument trägt, ist einschließlich der Verwaltungsgebühren und anderer zuschussfähiger Kosten auf die Höhe des Gemeinschaftsbeitrags zum Kreditgarantieinstrument beschränkt, eine weitere Belastung des allgemeinen

Gemeinschaftshaushalts ist ausgeschlossen. Das allen Aktivitäten inwohnende Restrisiko wird von der EIB getragen.

- Die übergeordnete Funktion des LGTT besteht darin, die beschränkten öffentlichen Mittel optimal zu nutzen und private Investitionen in europaweit bedeutsame Verkehrsinfrastrukturen anzuregen, deren finanzielle Tragfähigkeit teilweise oder zur Gänze von Einnahmen, Straßengebühren oder anderen Beiträgen abhängt, die von oder im Namen der Benutzer oder Begünstigten bezahlt werden. Das LGTT soll dem Problem begegnen, dass der Privatsektor kaum in der Lage ist, die anfänglichen Ertragsrisiken bei Verkehrsinfrastrukturen zu tragen. Dieses Ziel wird anhand einer Standby-Liquiditätsfazilität erreicht, die in der frühen Betriebsphase eines Projekts eine Sicherheit für das Ertragsrisiko bietet.

2.2 Rubrik 1b – Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung

Die Kohäsionspolitik der EU dient dazu, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der erweiterten Union zu verbessern, um eine harmonische und nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Sie ist darauf ausgerichtet, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und Mitgliedstaaten und den Rückstand der am deutlichsten benachteiligten Regionen oder Inseln einschließlich der ländlichen Gebiete zu verringern. Die Maßnahmen zur Förderung des Zusammenhalts werden von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam durchgeführt. Die Unterstützung soll die Strukturmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern ergänzen. Die Politik zur Förderung des Zusammenhalts hat sich im Laufe der Jahre deutlich weiterentwickelt. In den Jahren 1958 bzw. 1975 wurden der Europäische Sozialfonds und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung eingerichtet, aber erst die Einheitliche Europäische Akte im Jahr 1986 legte den Grundstein für eine wirkliche Politik zur Förderung des Zusammenhalts. Mit dieser Politik wurde u. a. angestrebt, die Folgen der Vollendung des Binnenmarkts für die weniger entwickelten Mitgliedstaaten auszugleichen. Während der Anteil der Mittel für die Kohäsionspolitik im ersten Finanzrahmen etwa 17 % betrug, ist hierfür im Zeitraum 2007-2013 ein Betrag von 347,4 Mrd. EUR (zu laufenden Preisen) vorgesehen einschließlich 0,8 Mrd. EUR für technische Hilfe, was etwa 36 % der Gesamtmittel des EU-Haushalts entspricht.

1) *Schlüsseliniciativen*

- Die Konvergenz ist das Hauptziel, auf das etwas mehr als 81 % der Kohäsionsausgaben entfallen. Ziel ist es, das Wachstumspotenzial der am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen anzuregen, indem die Investitionen vorgenommen werden, die für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die nachhaltige Entwicklung erforderlich sind. 71 % der für die Konvergenz bereitgestellten Mittel fließen in Regionen, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) zum Zeitpunkt der Einführung der Kohäsionsinstrumente unter 75 % des durchschnittlichen BIP der 25 Mitgliedstaaten lag. 24 % (Kohäsionsfonds) gehen an Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (BNE) unter 90 % des durchschnittlichen BNE von EU-25 liegt. Die übrigen 5 % werden als Übergangshilfe auf diejenigen Regionen aufgeteilt, die ihre Förderfähigkeit aufgrund der Erweiterung eingebüßt haben. Die Berechnung der Finanzmittel, die den einzelnen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, erfolgt anhand objektiver Kriterien wie förderungsfähige Bevölkerung, regionaler Wohlstand, nationaler Wohlstand, Oberfläche und Arbeitslosigkeit. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 282,9 Mrd. EUR.
- Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungskapazität: 16 % der Kohäsionsausgaben werden für die Stärkung dieses Bereichs bereitgestellt. Die Mittel werden Nicht-Konvergenzzielregionen mittels verschiedener Instrumente zur Verfügung gestellt, welche die Innovation und die wissensbasierte Wirtschaft stärken und der Isolation solcher Regionen von den digitalen und Verkehrsnetzen entgegenwirken. 79 % dieser Mittel werden anhand der Kriterien förderungsfähige Bevölkerung, regionaler Wohlstand, Beschäftigung und Bevölkerungsdichte unter den Mitgliedstaaten verteilt, während die übrigen 21 % für vorübergehende und spezifische Unterstützungsmaßnahmen für Regionen aufgewandt werden, deren BIP über die Schwelle von 75 % des durchschnittlichen BIP von EU-25 gestiegen ist. 75 % der Ausgaben für regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in EU-15 sind für Maßnahmen zweckbestimmt, die direkt zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung beitragen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 55,0 Mrd. EUR.
- Territoriale Zusammenarbeit: 3,0 % der Kohäsionsausgaben fließen in die territoriale Zusammenarbeit auf grenzübergreifender, transna-

tionaler und interregionaler Ebene. Gemeinsam mit dem EU-Beitrag zum Internationalen Fonds für Irland fördert das PEACE-Programm im Rahmen des grenzübergreifenden Kooperationsziels auch Frieden und Versöhnung in Nordirland. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 8,7 Mrd. EUR.

2) Wichtigste Finanzierungsinstrumente

Die Kohäsionspolitik wird mithilfe von drei Hauptinstrumenten umgesetzt:

- Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung ist in sämtlichen Mitgliedstaaten tätig und beteiligt sich an der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen, an produktiven Investitionen und an weiteren Maßnahmen zur Förderung der regionalen und lokalen Entwicklung.
- Der Kohäsionsfonds beteiligt sich an der Finanzierung transeuropäischer Verkehrsnetze und an Umweltprojekten (einschließlich Energieeffizienz, erneuerbarer Energien und nachhaltiger Verkehrsmittel) in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP unter 90 % des durchschnittlichen BNE von EU-25 liegt.
- Der Europäische Sozialfonds unterstützt Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer mit dem Ziel, die Mobilität zu steigern und die Anpassung an den industriellen Wandel in der Union zu erleichtern.

Die Fonds gewähren auch technische Unterstützung, um Regionen und Mitgliedstaaten dabei zu helfen, Großprojekte vorzubereiten (Jaspers), zusätzliche Kreditressourcen für Partnerschaften zwischen öffentlicher und privater Hand in städtischen Gebieten bestmöglich einzusetzen (Jesica) oder den Zugang zu Finanzierungen und Wagniskapital für KMU zu verbessern (Jeremie). Diese Initiativen werden in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und anderen Einrichtungen durchgeführt.

2.3 Rubrik 2 – Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

Die EU hat einen klaren Auftrag und trägt große politische Verantwortung in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung,

Fischerei und Umweltschutz. Für den Zeitraum 2007-2013 sind Haushaltsmittel von 416,5 Mrd. EUR für die Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen vorgesehen, das sind etwa 43 % des gesamten EU-Haushalts. Die Mittel fließen vor allem in die Landwirtschaft, die ländliche Entwicklung, die Fischerei, den Umweltschutz sowie in veterinärmedizinische und phytosanitäre Maßnahmen, wobei über 79 % des Geldes für die Landwirtschaft bestimmt sind.

Was die Finanzierungsmechanismen angeht, so werden 85 % des Haushalts für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) über Direktzahlungen an Landwirte ausgeschüttet, die der „Auflagenbindung“ unterliegen. Der Großteil der verbleibenden Mittel wird für Eingriffe genutzt werden, die der Stabilisierung der landwirtschaftlichen Märkte für verschiedene Produkte dienen.

Die Finanzierung der ländlichen Entwicklung erfolgt mittels Kofinanzierung. Die übergeordneten Prioritäten werden auf EU-Ebene vereinbart, aber die Mitgliedstaaten und Regionen haben beträchtlichen Spielraum bei der Gestaltung ihrer Programme, um ein Gleichgewicht zwischen den drei vorrangigen Zielen herzustellen.

Bezüglich der Fischerei werden die Aktivitäten des Europäischen Fischereifonds (EFF) im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung in erster Linie von den Mitgliedstaaten durchgeführt.

1) Schlüsselinitiativen

— Die Ziele der GAP ergeben sich direkt aus dem Vertrag. Die GAP soll insbesondere den Landwirten einen angemessenen Lebensstandard garantieren, die Märkte stabilisieren und die Versorgung garantieren. Im Laufe der Zeit hat die GAP einen bedeutsamen Wandel einschließlich wesentlicher Reformen und Vereinfachungen durchgemacht. Die letzte große Reform erfolgte im Jahr 2003. Im Mittelpunkt dieser Reform standen:

- die Einführung der „Betriebsprämienregelung“ – an die Landwirte wird eine von der Produktionsmenge unabhängige Betriebsprämie ausgeschüttet;

- eine Verknüpfung der Zahlungen an die Erfüllung von Standards für Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie Wohlergehen der Tiere („Cross-Compliance-Regelung“);
- verstärkte Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung;
- eine Verringerung der Direktzahlungen für größere Betriebe („Modulation“);
- eine Obergrenze für die GAP-Ausgaben bis 2013;
- Reformen in einzelnen Agrarsektoren.

Das vorrangige Ziel dieser Reformen bestand darin, die Landwirtschaft auf den Markt auszurichten, um die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu erhöhen. Mit Blick auf die verschiedenen Zwecke der landwirtschaftlichen Aktivität muss die GAP auch vollkommen mit der nachhaltigen Entwicklung vereinbar sein und insbesondere umweltfreundliche Produktionsmethoden und einen effektiven Ressourceneinsatz fördern. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist der Anteil der GAP am EU-Haushalt von 70 % auf unter 45 % gesunken. Am Ende des Zeitraums 2007-2013 dürfte er bei 39 % des Gemeinschaftshaushalts liegen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 6,6 Mrd. EUR, nach Übertragung auf die ländliche Entwicklung.

- Die ländliche Entwicklung gilt als zweite Säule der GAP. Im Mittelpunkt der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung im Zeitraum 2007-2013 werden folgende drei Aufgaben stehen:
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft;
 - Verbesserung der Umwelt und des Landschaftsbildes durch Unterstützung der Landbewirtschaftung;
 - Hebung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten bei gleichzeitiger Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Die Mittel werden zur Kofinanzierung der ländlichen Entwicklung vor allem mittels der Programme für die ländliche Entwicklung im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des

ländlichen Raums (ELER) eingesetzt werden. Ein Teil dieser Mittel wird zur Kofinanzierung des Netzes Natura 2000 verwendet werden, bei dem es sich um ein Netz europäischer ökologischer Standorte handelt, an denen besonders wichtige Habitate und Pflanzen- und Tierespezies geschützt werden. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 92,0 Mrd. EUR.

- Von den Mitteln für Fischerei und maritime Angelegenheiten werden 64 % in den EFF investiert werden. Der EFF leistet Beiträge zur wirtschaftlichen Diversifizierung von Regionen, die von einem Rückgang der Fischerei betroffen sind, zur Anpassung der Flottenkapazität und zur Erneuerung der Flotte, die nicht mit einer Erhöhung der Fangmenge einhergeht. Der verbleibende Teil des Haushalts wird verwendet werden, um Fischerei und maritime Angelegenheiten durch andere Kanäle zu finanzieren. Die außerhalb des EFF finanzierten Aktivitäten umfassen Ausgaben, die sich aus den Fischereiabkommen der EG mit Drittländern, aus der Überwachung und Bewertung der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) und aus der Unterstützung für die Bewirtschaftung der Fischbestände durch Datensammlung, Studien und Pilotprojekte ergeben. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 6,8 Mrd. EUR.
- Das europäische Umweltschutzprogramm LIFE+ fördert die Biodiversität, bemüht sich um die Entwicklung der Umweltpolitik und der Verwaltungsführung in diesem Bereich und wird Informations- und Kommunikationsaktivitäten unterstützen. 40 % des für LIFE+ bereitgestellten Betrags dienen zur Finanzierung von Projekten zur Förderung der Biodiversität, etwa der Erhaltung von Lebensräumen oder dem Schutz von Wildvögeln. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 2,1 Mrd. EUR.

2.4 Rubrik 3a – Freiheit, Sicherheit und Recht

Der Schutz des Lebens, der Freiheit und des Eigentums der Bürger ist eine zentrale Bestrebung der Europäischen Union. Zu den Aufgaben in diesem Bereich zählen angesichts der stetig wachsenden Interdependenz im Bereich der Sicherheit die Sicherung der Außengrenzen der Union, die Entwicklung eines gemeinsamen Asylraums, die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheits- und Justizbehörden zur Vermeidung und Bekämpf-

fung von Terrorismus und Kriminalität, der Respekt für die Grundrechte und ein globaler Ansatz für den Umgang mit Drogenproblemen.

Die Ausgaben für Freiheit, Sicherheit und Recht werden bis 2013 real um 163 % gegenüber dem letzten Jahr des vorigen Finanzrahmens steigen. Im gegenwärtigen Finanzrahmen werden rund 0,77 % des Gesamthaushalts der Gemeinschaft für Programme zur Vertiefung der Solidarität in der Steuerung von Migrationsströmen sowie zum Erhalt von Sicherheit und Freiheitsrechten, Grundrechten und zur Wahrung des Rechts aufgewandt: globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 7,6 Mrd. EUR.

1) *Schlüsselinitiativen*

Solidarität und Steuerung der Migrationsströme

- Der Europäische Außengrenzenfonds unterstützt die Umsetzung des gemeinsamen Systems für den integrierten Grenzschutz und die Zusammenarbeit der Konsulardienste. Zu den von diesem Fonds finanzierten Maßnahmen zählen Entwicklung und Einsatz von Überwachungssystemen samt der strategischen und betrieblichen Koordination zwischen den Behörden. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 1,82 Mrd. EUR.
- Der Europäische Flüchtlingsfonds hilft den Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen und bei der Bewältigung der Konsequenzen der Flüchtlingsaufnahme nach Maßgabe ihrer internationalen Verpflichtung zum Schutz solcher Personen. Der Fonds beteiligt sich an der Finanzierung von Maßnahmen in Zusammenhang mit Aufnahmebedingungen und Asylverfahren, darunter Infrastrukturen für die Unterbringung, medizinische und rechtliche Betreuung sowie Integrationsmaßnahmen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2008-2013: 628 Mio. EUR.
- Unterstützung für Integrations- und Rückkehrmaßnahmen gewähren der Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen und der Europäische Rückkehrfonds. Der Integrationsfonds unterstützt die Mitgliedstaaten in dem Bemühen, Drittstaatsangehörigen dabei zu helfen, sich in Europa niederzulassen und aktive Mitglieder der europäischen Gesellschaften zu werden. Dies beinhaltet die Maßnahmen zur Vermittlung grundlegender Kenntnisse der Sprache, der

Institutionen und der Grundwerte der aufnehmenden Gesellschaft. Der Rückkehrfonds unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der gemeinsamen Rückkehrstandards. Globale Beträge: 825 Mio. EUR für den Integrationsfonds (2007-2013), 676 Mio. EUR für den Rückkehrfonds (2008-2013).

- Darüber hinaus stehen spezifische Instrumente für Entwicklung und Betrieb wichtiger IT-Systeme in großem Maßstab zur Verfügung, etwa für das Schengener Informationssystem der zweiten Generation, das Visa-Informationssystem oder das Eurodac-System zum Vergleichen der Fingerabdrücke von Asylsuchenden, um zu bestimmen, welcher Mitgliedstaat für die Asylbewerbung verantwortlich ist.

Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte

- Ein Programm, das dazu dient, terroristischen Anschlägen vorzubeugen und Vorbereitungen für die Bewältigung der Konsequenzen solcher Anschläge zu treffen, trägt dazu bei, die Bürger gegen Akte zu schützen, die die individuellen Freiheitsrechte, die demokratische Gesellschaft und die Rechtsstaatlichkeit bedrohen können. Zu den Unterstützungsmaßnahmen zählen Aktionen, die der verbesserten Bewertung von Risiken und Bedrohungen und der engeren Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsdiensten dienen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 139 Mio. EUR.
- Ein zweites Sicherheitsprogramm dient der verbesserten Koordinierung und Zusammenarbeit und der Übernahme bewährter Methoden in Gesetzesvollzug, Verbrechensverhütung und Kriminologie sowie Zeugen- und Opferschutz. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 606 Mio. EUR.

Grundrechte und Justiz

- Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt, zur Bereitstellung von Information über Drogen und zur Vorbeugung des Drogenkonsums sowie die aktive Förderung der Grundrechte werden im Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz“ ergriffen. Dasselbe Instrument dient auch der Unterstützung der justiziellen Zusammenarbeit in straf- und zivilrechtlichen Angelegenheiten, deren Ziel es ist, die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen zu fördern, Konflikte

über die gerichtliche Zuständigkeit zu vermeiden und die Rechte von Beklagten zu schützen. Globale Beträge für den Zeitraum 2007-2013: 117 Mio. EUR für Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt, 21 Mio. EUR für Drogeninformation und Vermeidung des Drogenkonsums, 97 Mio. EUR für Grundrechte und 308 Mio. EUR für die justizielle Zusammenarbeit.

- Aus dem EU-Haushalt werden auch die Agentur für Grundrechte in Wien, die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) in Warschau, die Europäische Drogenbeobachtungsstelle in Lissabon, die Europäische Polizeiakademie in Bramshill, die Einheit für justizielle Zusammenarbeit Eurojust in Den Haag und – nach seiner Umwandlung in eine EU-Behörde – das Europäische Polizeiamt Europol finanziert.

2.5 Rubrik 3b – Unionsbürgerschaft

Die Europäische Union investiert gegenwärtig etwa 0,5 % ihrer Haushaltsmittel in Maßnahmen zur Förderung einer aktiven Unionsbürgerschaft, in den Gesundheits- und Verbraucherschutz, in Programme zur Förderung der europäischen Kultur und Vielfalt und in ein Notfallinstrument, um die Effizienz des Zivilschutzes zu erhöhen. In diesem Bereich führt die Europäische Union unterstützende, koordinierende und ergänzende Maßnahmen mit den Mitgliedstaaten durch, die weiterhin die vorrangige Verantwortung tragen. Am deutlichsten wurden die Mittel in der Rubrik Unionsbürgerschaft für die Maßnahmen zum Gesundheits- und Verbraucherschutz erhöht (einschließlich des Europäischen Zentrums für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten in Stockholm und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit in Parma), für die am Ende des gegenwärtigen Zeitraums 33 % mehr an Mitteln (zu Preisen von 2004) bereitstehen werden als im Jahr 2006.

Die finanzielle Unterstützung unter der Rubrik Unionsbürgerschaft nimmt normalerweise abhängig von den spezifischen Bedürfnissen die Form von Zuschüssen, die per Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen gewährt werden, oder von öffentlichen Aufträgen an. In der Regel werden die Programme zentral von der Kommission verwaltet, die die Durchführung jedoch auch externen Einrichtungen übertragen kann: globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 4,7 Mrd. EUR.

1) Für den Zeitraum 2007-2013 sind die Schlüsselinitiativen (Mittel zu laufenden Preisen):

- Es werden Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit finanziert, um gesündere Lebensstile zu fördern und Kenntnisse über gesundheitliche Fragen zu verbreiten. Zu den konkreten Aktivitäten in diesem Bereich zählen Maßnahmen, die dazu dienen, von Krankheiten oder physikalischen und chemischen Agenten ausgehende Gesundheitsgefahren zu identifizieren, die Gestaltung von Impfkampagnen, die Beobachtung ansteckender Krankheiten sowie die Entwicklung von Notfallplänen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2008-2013: 322 Mio. EUR.
- Zu den Maßnahmen im Bereich des Verbraucherschutzes zählen die Überwachung der Marktentwicklungen, die wissenschaftliche Beratung, die Risikobewertung und die Förderung von Initiativen für Koregulierung und Selbstregulierung. Im EU-Haushalt sind auch Mittel für die Unterstützung der Tätigkeit der europäischen Verbraucherorganisationen, für die Entwicklung von gemeinschaftsweiten Normen für Produkte und Dienstleistungen sowie für Maßnahmen zur Verbraucheraufklärung vorgesehen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 157 Mio. EUR.
- Das Programm „Jugend in Aktion“ finanziert Aktionen wie den Jugendaustausch, Maßnahmen zur Förderung der aktiven Beteiligung junger Menschen am demokratischen Leben ihrer Gemeinde und die Unterhaltskosten für den Freiwilligendienst in gemeinnützigen Aktivitäten, welche dem Allgemeinwohl oder europaweit tätigen Jugendeinrichtungen zugute kommen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 885 Mio. EUR.
- Das Programm Media 2007 setzt sich für europäische kulturelle Werte und die Schaffung spezialisierter Arbeitsplätze im audiovisuellen Sektor ein. Es fördert die kulturelle und sprachliche Vielfalt, die Verbreitung europäischer audiovisueller Arbeiten und die Wettbewerbsfähigkeit des audiovisuellen Sektors. Beispiele für die Kofinanzierung sind: Ausbildung von audiovisuellen Fachkräften, Entwicklung europäischer Projekte, Finanzierung von Plänen, Synchronisierung und Untertiteln. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 755 Mio. EUR.

-
- Das Programm Kultur 2007 fördert den kulturellen Austausch und die kulturelle Zusammenarbeit, insbesondere die Mobilität der kulturellen Akteure und die grenzüberschreitende Zirkulation kultureller und künstlerischer Produkte von europäischem Interesse. Das Programm unterstützt kulturelle Einrichtungen und Kooperationsprojekte in Form von Festspielen, Meisterkursen, internationalen Ausstellungen, Workshops, Übersetzungen und Konferenzen. Beträchtliche Mittel werden auch für die Europäischen Kulturhauptstädte bereitgestellt, um Aktivitäten zu unterstützen, die der europäischen Sichtbarkeit und der europaweiten kulturellen Zusammenarbeit dienen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 400 Mio. EUR.
 - Das Programm „Europa der Bürger“ fördert die aktive Unionsbürgerschaft, indem es den europäischen Bürgern Gelegenheit gibt, miteinander in Kontakt zu treten, zur Entwicklung der europäischen Identität beiträgt und die Toleranz und das gegenseitige Verständnis der Europäer fördert. Zu den Programmaktivitäten zählen Städtepartnerschaften, lokale grenzüberschreitende Bürgerprojekte und europaweite Organisationen der Zivilgesellschaft. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 215 Mio. EUR.
 - Das Finanzierungsinstrument der Union für den Zivilschutz ergänzt die Bemühungen der Mitgliedstaaten um den Schutz von Menschen, Umwelt und Eigentum im Fall natürlicher und vom Menschen herbeigeführter Katastrophen und fördert die Zusammenarbeit im Zivilschutz. Finanziert werden Studien, Szenarien, Übungen, Austausch von Personal und Informationsbereitstellung sowie die Entwicklung von Früherkennungs- und Frühwarnsystemen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 134 Mio. EUR.
 - Zu den weiteren Aktionen und Initiativen zählen das Besucherprogramm der EU, das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs im Jahr 2008 und Pilotinformationsnetze.

2.6 Rubrik 4 – Die EU als globaler Akteur

Die EU beruht auf den Grundwerten Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und grundlegenden Freiheitsrechte und Rechtsstaatlichkeit. Die Europäische Union hat rund 5,8 % der Obergrenze des mehrjährigen Finanzrahmens vorgesehen, um ihre Politik nach außen zu vermitteln, das entspricht einem Gesamtbetrag von 55,9 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007-2013 (Hinweis: alle Zahlen zu laufenden Preisen mit einem Standarddeflator von 2 % pro Jahr). Dieses Geld wird insbesondere verwendet, um:

- die Kandidatenländer und die westliche Balkanregion auf dem Weg zum Beitritt zu begleiten;
- Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in unserer Nachbarschaft zu fördern;
- die Demokratie und die Menschenrechte in aller Welt zu unterstützen;
- Wirtschafts- und Entwicklungshilfe zu leisten;
- auf „globale Herausforderungen“ zu reagieren und beispielsweise gegen HIV/Aids oder den Klimawandel zu kämpfen;
- Instabilität und Krisen entgegenzuwirken;
- humanitäre Hilfe und makrofinanzielle Unterstützung zu gewähren.

Die europäische Entwicklungshilfepolitik wird in erster Linie über den Europäischen Entwicklungsfonds gewährt (vgl. Kapitel 18), der ein wichtiger Bestandteil der Politik im Außenbereich ist, jedoch als gesondertes Instrument außerhalb des Gesamthaushaltsplans finanziert wird.

Über die Erweiterung hinaus wurde der EU noch größere Verantwortung für die Maßnahmen im Außenbereich anvertraut. Diese Aktivitäten dienen drei vorrangigen Zielen: Schaffung von Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in der Nachbarschaft („Die EU und ihre Nachbarschaft“); aktive Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung auf internationaler Ebene („Die EU als Partner in der nachhaltigen Entwicklung“) und Förderung der globalen guten Governance und die Sicherung der strategischen und zivilen Sicherheit („Die EU als globaler Akteur“). Um diesen Aufgaben

gerecht zu werden, formulierte die Kommission in der Mitteilung „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“ vom 10. Februar 2004 das ehrgeizige Ziel, der Union eine Stimme zu geben, die weltweit gehört wird, und schlug zu diesem Zweck die Schaffung wirksamerer Instrumente vor. In einer weiteren Mitteilung zu den Instrumenten für die Außenhilfe im künftigen Finanzrahmen 2007-2013 vom 29. September 2004 wurde die Vorgehensweise zur Verwirklichung dieser politischen Ziele im Einzelnen beschrieben und es wurden geeignete Instrumente vorgeschlagen. Um die zahlreichen Rechtsgrundlagen für die Aktivitäten im Außenbereich zu vereinheitlichen, musste ein Gleichgewicht zwischen geografisch ausgerichteten und thematischen Instrumenten sowie zwischen politischen und Krisenbewältigungsinstrumenten hergestellt werden.

1) Politische Instrumente

Die Schlüsselaktion nach der Einführung der neuen Programme im Jahr 2007 ist die Intensivierung der Unterstützung mittels des Heranführungsinstruments, des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI), des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit (DCI), des Instruments für die Zusammenarbeit mit Industrieländern und Ländern mit hohem Einkommen (ICI) und des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR).

— Das Heranführungsinstrument. Zu den jüngsten Fortschritten und Erfolgen der „Erweiterung“ gehören nicht zuletzt der Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1. Januar 2007, mit dem die fünfte Beitrittsrunde abgeschlossen wurde. Die EU hat den Boden für künftige Erweiterungen bereitet, indem sie Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei aufgenommen hat, während die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien den Kandidatenstatus erhalten hat. Die wesentlichen Ziele bestehen darin, die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei und die Vorbereitung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien als Kandidatenland fortzusetzen und die Beziehung der EU zu den übrigen westlichen Balkanländern durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zu festigen. Von zentraler Bedeutung sind zudem die Verpflichtungen, die die EU vermutlich bei der Klärung des Status des Kosovo übernehmen wird. Seit dem 1. Januar 2007 wird Heranführungsunterstützung auf der Grundlage

des neuen Heranführungsinstruments gewährt, das eine Reihe früherer Instrumente (Phare, ISPA, Sapard, CARDS und Türkei-Heranführungsverordnung) ersetzt hat. Mit dem Heranführungsinstrument wird Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern Unterstützung gewährt. Das Instrument entspricht der Notwendigkeit eines flexiblen Ansatzes zur raschen Anpassung an neue Prioritäten. Es dient dem Aufbau von Institutionen, der regionalen und grenzübergreifenden Zusammenarbeit, der Regionalentwicklung, der ländlichen Entwicklung und der Entwicklung der Humanressourcen. Zu den letzten drei Unterstützungsfunktionen haben nur anerkannte Kandidatenländer Zugang, die auf die Beteiligung an den Strukturfonds und am Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft vorbereitet werden. Diese Elemente werden im Haushalt den jeweiligen Politikbereichen zugeordnet: Erweiterung, Regionalpolitik, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie Beschäftigung und soziale Angelegenheiten. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 11,5 Mrd. EUR.

- Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI). Die Kommission wird sich weiter um den Aufbau eines Raums des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands bemühen, der die EU und ihre Nachbarn umfassen wird. Zu diesem Zweck knüpft sie Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Die Beziehung zwischen der EU und der Russischen Föderation wird außerhalb der ENP in einer umfassenden strategischen Partnerschaft in den „vier gemeinsamen Räumen“ ⁽¹⁾ gepflegt. Es wurden Fahrpläne für die Verwirklichung dieser gemeinsamen Räume vereinbart. Die finanzielle Unterstützung erfolgt mittels des neuen ENPI-Instruments, das auf die Länder angewandt wird, die Gegenstand der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind, d. h. die Länder im südlichen und östlichen Mittelmeerraum einschließlich der palästinensischen Gebiete sowie die osteuropäischen Länder und die Länder im Südkaukasus. Dieses Instrument kommt auch in der strategischen Partnerschaft mit der Russischen Föderation zum Einsatz.

(1) Es gibt vier sogenannte „gemeinsame Räume“, in denen die EU und die Russische Föderation zusammenarbeiten: den gemeinsamen Wirtschaftsraum, den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, den gemeinsamen Raum der Zusammenarbeit in der äußeren Sicherheit sowie den gemeinsamen Raum der Forschung, der Bildung und der Kultur.

Das ENPI dient zwei vorrangigen Zielen:

- Es fördert die wirtschaftliche Integration und eine engere politische Zusammenarbeit zwischen der EU und den Partnerländern.
- Es entspricht den besonderen Chancen und Herausforderungen, die mit der für die EU und ihre Nachbarländer charakteristischen geografischen Nähe einhergehen.

Das ENPI ist ein „politisches Instrument“, das MEDA, TACIS und frühere punktuelle Instrumente ersetzt. Es unterstützt insbesondere die Umsetzung der ENP-Aktionspläne. Ein spezifisches Merkmal ist die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Form von Gemeinschaftsprogrammen, die verschiedene Regionen von Mitgliedstaaten und Partnerländern verbinden werden, die eine gemeinsame Grenze haben. Die ENPI-Länder werden auch von den thematischen Programmen im Rahmen des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) profitieren, für die ein Teil ihrer jeweiligen Haushalte bereitgestellt wird, insbesondere für das Migrations- und Asylprogramm. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 11,2 Mrd. EUR.

- Die Einführung des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) wurde am 18. Dezember 2006 beschlossen ⁽¹⁾. Es dient dazu, förderungsfähige Entwicklungsländer, Territorien und Regionen bei der Beseitigung der Armut im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen, was auch das Streben nach Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele beinhaltet, und die Demokratie, eine verantwortungsvolle Staatsführung und die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Es beinhaltet jedoch nicht den zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der sich auf die AKP-Länder erstreckt, da der Vorschlag für die Aufnahme des EEF in den Haushalt nicht angenommen wurde ⁽²⁾. Dennoch können die thematischen Programme einem Gegenstand oder Bereich gewidmet sein, der sich an mehrere Partnerregionen bzw. Gruppen von Partnerländern richtet, oder internationale Maßnahmen ohne spezifischen geografischen Schwerpunkt betreffen. Unterstützung wird entspre-

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378 vom 27.12.2006, S. 41).

⁽²⁾ Vgl. Kapitel 18.

chend den einschlägigen Strategiepapieren gewährt, die mit dem Rat im Ausschussverfahren und mit dem Parlament im Dialog im Rahmen des demokratischen Kontrollmechanismus besprochen und angenommen wurden. Die Stärkung der politischen Rolle der EU in Asien wird zu den Prioritäten zählen, insbesondere die Vertiefung der Partnerschaften zu China und Indien und der Abschluss globaler Vereinbarungen mit wichtigen ASEAN-Ländern. Die Zusammenarbeit mit Lateinamerika wird entsprechend den in der Mitteilung der Kommission vom Dezember 2005 ⁽¹⁾ dargelegten strategischen Leitlinien fortgesetzt. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 16,9 Mrd. EUR.

- Das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR). Dieses Instrument soll die zahlreichen anderen Instrumente der EU-Politik in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte ergänzen, die vom politischen Dialog und den diplomatischen Bemühungen bis zu den verschiedenen Maßnahmen zur finanziellen und technischen Zusammenarbeit reichen, darunter geografische und thematische Programme sowie das Stabilitätsinstrument für die Krisenbewältigung. Die Interventionen im Rahmen des EIDHR erfüllen eine ergänzende und zusätzliche Funktion, da sie globaler Natur sind und keine Zustimmung der Drittstaatsregierungen oder anderer öffentlicher Behörden erfordern. Dies gibt Spielraum für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und für internationale Interventionen, die weder auf bestimmte geografische Gebiete noch auf bestimmte Krisen beschränkt sind und daher einen grenzübergreifenden Ansatz erforderlich machen können. Das Instrument schafft den erforderlichen Rahmen für Maßnahmen wie die Unterstützung unabhängiger EU-Wahlbeobachtungsmissionen, die einen bedeutsamen und wirksamen Beitrag zur demokratischen Entwicklung in Drittländern leistet. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 1,1 Mrd. EUR.
- Das Instrument für die Zusammenarbeit mit Industrieländern und Ländern mit hohem Einkommen. Die Zusammenarbeit mit diesen Ländern trägt wesentlich dazu bei, die Rolle der Europäischen Union in der Welt zu festigen, die multilateralen Einrichtungen zu konsolidieren und eine ausgewogene Entwicklung der Weltwirtschaft zu fördern. Die Haupt-

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, „Eine verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika“, KOM(2005) 636 endg.

ziele bestehen darin, die vorhandenen Rahmenstrukturen für die bilateralen Beziehungen zu den wichtigsten Industriepartnern der EU und den Ländern mit hohem Einkommen zu verwalten und auszubauen, die wirtschaftlichen Interessen der EU mittels der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Förderung der Unternehmenstätigkeit besser wahrzunehmen und den Austausch zwischen den Völkern durch Kontakte in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Lehre zu erleichtern. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 0,2 Mrd. EUR.

2) *Spezifische Krisenbewältigungsinstrumente*

— Das Stabilitätsinstrument (IfS) ist ein neues Instrument, das dazu dient, eine angemessene Reaktion auf Instabilität und Krisen sowie auf längerfristige Herausforderungen für Stabilität und Sicherheit zu ermöglichen. Es ergänzt das Heranführungsinstrument (IPA), das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) und das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und gewährt Unterstützung bei der Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der im Rahmen dieser Instrumente gestalteten Maßnahmen. Insbesondere eröffnet das Stabilitätsinstrument der Gemeinschaft die Möglichkeit:

- mit einem einzigen Rechtsinstrument unverzüglich, wirksam und umfassend auf Krisensituationen und Bedrohungen der Stabilität in Drittländern zu reagieren, bis die normale Zusammenarbeit anhand der allgemeinen Kooperations- und Unterstützungsinstrumente fortgesetzt werden kann; dieses Instrument baut auf dem nachgewiesenen Mehrwert des Krisenreaktionsmechanismus und auf den Notfallvorkehrungen auf, die bereits in einer Reihe von Finanzinstrumenten für die Außenbeziehungen enthalten sind;
- sicherheits- oder stabilitätspolitisch relevante globale und regionale grenzübergreifende Herausforderungen in Drittländern in Angriff zu nehmen, darunter die nukleare Sicherheit und die Nichtweiterverbreitung, der Kampf gegen Menschenhandel, organisiertes Verbrechen und Terrorismus sowie gegen unvorhergesehene große Bedrohungen für die öffentliche Gesundheit;
- rechtzeitig auf dringende politische Herausforderungen für die Union zu reagieren, indem Maßnahmen ergriffen werden, die nicht

in den drei politischen Instrumenten vorgesehen sind, bis diese Maßnahmen angemessen in den politischen Rahmen dieser Instrumente integriert werden können.

Das Stabilitätsinstrument kommt ausschließlich unter der ersten Säule zum Einsatz, ist jedoch so konzipiert, dass eine wirksame operative Koordinierung der Gemeinschaftsmaßnahmen und der Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik möglich ist. Globaler Betrag für das Stabilitätsinstrument für den Zeitraum 2007-2013: 2,1 Mrd. EUR.

- Im Rahmen der neuen Aktivität „Krisenbewältigung und globale Sicherheitsbedrohungen“ werden Mittel für Reaktions- und Einsatzbereitschaft in Krisenfällen, Maßnahmen zur Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität und Menschenhandel, zum Schutz wichtiger Infrastrukturen und gegen Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit sowie zum Kampf gegen den Terrorismus bereitgestellt. Auch für die Unterstützung im Nuklearbereich sowie für den Zivilschutz in Drittländern werden hier Haushaltsmittel bereitgestellt, obwohl diese Maßnahmen Gegenstand einer eigenen spezifischen Verordnung sind.
- Instrument für Humanitäre Hilfe: Die einzige Rechtsgrundlage für die humanitäre Hilfe ist weiterhin die Verordnung für humanitäre Hilfe. Die Zielsetzungen für die humanitäre Hilfe sind in dieser Verordnung ausreichend klar formuliert, die den Anforderungen vollkommen genügt. Das Jahr 2005 ist wegen zwei gewaltiger Naturkatastrophen in Erinnerung geblieben – dem Tsunami in Südostasien am 26. Dezember 2004 und dem Erdbeben in Pakistan im Oktober 2005. Die Kommission setzt jedoch auch die Hilfe in vergessenen und komplexen Krisengebieten fort: So konzentrierte sie sich im Jahr 2006 vor allem auf Darfur, Sudan und den Nahen Osten, wo sie der unter den Folgen des Krieges leidenden libanesischen Bevölkerung und den Palästinensern half, für die zusätzliche Mittel in Anspruch genommen werden mussten. Seit dem Jahr 2007 sind Nahrungsmittelhilfe und ein Teil der Unterstützung für entwurzelte Menschen, die in der Vergangenheit im Rahmen der Politikbereiche Entwicklung und Außenbeziehungen finanziert wurden, Bestandteile des Instruments für Humanitäre Hilfe. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 5,6 Mrd. EUR.

3) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Für die Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) werden im Finanzrahmen 2007-2013 höhere Mittel veranschlagt. Der Großteil der Mittel wird wahrscheinlich in die Finanzierung des ESDP-Einsatzes im Kosovo fließen, da die EU eine zentrale Rolle in der Umsetzung einer Regelung der Kosovo-Frage spielt. Zudem wird mit einem verstärkten Engagement in Afghanistan gerechnet, und die EU muss ihre internationale Rolle in der Konfliktlösung und Stabilisierung im Nahen Osten, in Afrika und in anderen instabilen Weltregionen noch festlegen. Da die GASP als „regierungsübergreifendes“ Instrument nicht den Entscheidungsverfahren für die erste Säule unterliegt, müssen alle GASP-Ausgaben auf gemeinsamen Maßnahmen unter Titel V des EU-Vertrags beruhen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 2,0 Mrd. EUR.

4) Makrofinanzhilfe und Kreditgarantie

Seit ihrer Einführung im Jahr 1990 hat sich die Makrofinanzhilfe als wirksames Instrument zur wirtschaftlichen Stabilisierung und als treibende Kraft der Strukturreformen in den begünstigten Drittländern erwiesen. Die Beschleunigung der Reformen im Rahmen der Nachbarschaftspolitik und die Anpassungs- und Reformbemühungen der Beitrittskandidaten und potenziellen Beitrittskandidaten in der Heranführungsphase könnte den Mittelbedarf für diese Unterstützung steigern. Die Mittel für die Ausstattung des Garantiefonds für Maßnahmen im Außenbereich werden im normalen jährlichen Haushaltsverfahren direkt unter Rubrik 4 eingesetzt. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 0,8 Mrd. EUR.

5) Soforthilfereserve

Die Soforthilfereserve ist nicht im Finanzrahmen erfasst (Teil 3 dieses Kapitels enthält eine eingehendere Erklärung). Für die Maßnahmen im Außenbereich stehen der EU mittlerweile mehrere neue Instrumente zur Verfügung. Diese sind so gestaltet, dass sie eine rasche Reaktion sowie langfristige Investitionen in verschiedenen politischen und geografischen Kontexten ermöglichen, ohne dass die in einem dynamischen globalen Umfeld erforderliche Flexibilität verloren ginge. Die für diese Instrumente bereitgestellten Mittel werden folglich steigen: Bis 2013 werden die Gesamtausgaben für die Außenbeziehungen im Finanzrahmen real um 29 % gegenüber dem Jahr 2006 steigen. Die Mittel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheits-

politik steigen in diesem Zeitraum um 245 %, während sich der Anstieg in der Heranführungsunterstützung auf 52 %, in der Nachbarschaftspolitik und in der Partnerschaft mit der Russischen Föderation auf 35 % und in der Entwicklungszusammenarbeit, der Wirtschaftskooperation und der Menschenrechtspolitik auf 25 % beläuft. Dennoch ist weiterhin umstritten, ob die für die Außenbeziehungen der EU bereitgestellten Mittel in Anbetracht der ehrgeizigen Ziele der Union ausreichend sind.

2.7 Rubrik 5 – Verwaltungsausgaben

Die Verwaltungsausgaben für alle Organe belaufen sich auf 5,8 % des Gesamthaushalts der EU und umfassen die Ausgaben für aktive Bedienstete und Ruhehaltsempfänger, Gebäude, Büros, Ausrüstung, Möbel, Europäische Schulen, Missionen oder Konferenz- und Sitzungskosten. 47 % dieser Mittel werden für die Kommission, 37 % für die übrigen Organe (z. B. Europäisches Parlament, Rat usw.) und der verbleibende Anteil für Versorgungsbezüge und Europäische Schulen veranschlagt. Die Obergrenze der Verwaltungsausgaben wird zwischen dem letzten Jahr des vorangegangenen Finanzrahmens (2006) und dem Jahr 2013 real um 17 % steigen.

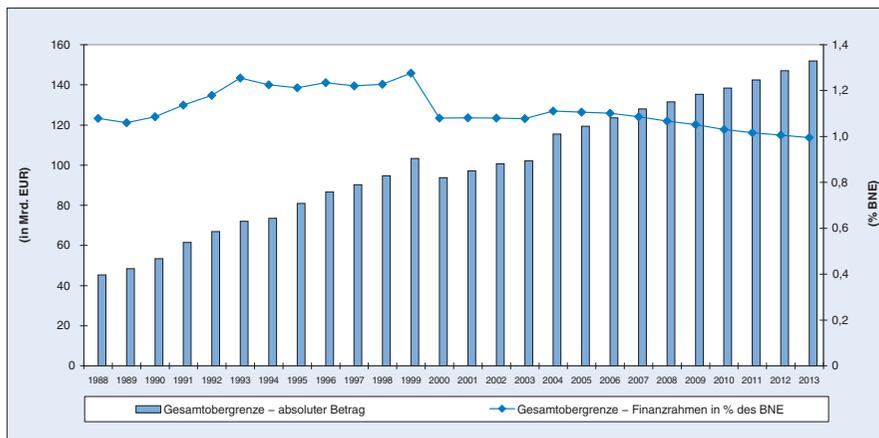
Die Erweiterung von 15 auf 27 Mitgliedstaaten, mit der die Zahl der Amtsprachen von 11 im Jahr 2003 auf 23 im Jahr 2007 gestiegen ist, die allgemeine Entwicklung der Zuständigkeiten der Kommission und die Verwaltung eines größeren Ausgabenaufkommens im Zeitraum 2007-2013 haben die Arbeitslast und den Personalbedarf der Organe wesentlich beeinflusst.

Die Kommission hat entsprechend den Vorschlägen für die Modernisierung der Verwaltung aus dem Jahr 2000 beträchtliche Anstrengungen unternommen, um sich auf die Schlüsselaktivitäten und Prioritäten zu konzentrieren und die Arbeitsabläufe zu straffen. Seit 2002 konnte der gesamte Bedarf mit Ausnahme der mit der Erweiterung verbundenen Erfordernisse durch Umsetzungen gedeckt werden, die aufgrund von Effizienzgewinnen möglich wurden. Sieht man von der Erweiterung ab, so nahm die Zahl der Bediensteten zwischen 2003 und 2007 sogar ab. In ihrem jüngsten Bericht über Planung und Optimierung der Humanressourcen im Interesse der Prioritäten der EU ⁽¹⁾ verpflichtete sich die Kommission, den bis 2013 festgelegten Prioritäten mit gleichbleibenden Humanressourcen nachzu-

(1) Vgl. „Humanressourcen der Kommission: Ressourcenplanung und Optimierung im Interesse der Prioritäten der EU“, SEK(2007) 530 vom 24.4.2007.

SCHAUBILD 13.2

Langfristige Entwicklung des Finanzrahmens (% des BNE und Mrd. EUR)



kommen und sich um eine stärkere Konzentration der Ressourcen auf die operativen Aktivitäten in den vorrangigen Politikbereichen zu bemühen.

Im Jahreshaushalt sind die Verwaltungsmittel der Kommission überwiegend in den Mitteln für die einzelnen Politikbereiche berücksichtigt. Dies gibt einen umfassenden Überblick über die Kosten der EU-Politik in den einzelnen Bereichen und entspricht dem Ziel, die Mittel den politischen Prioritäten anzupassen. Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 56,2 Mrd. EUR.

2.8 Rubrik 6 – Ausgleichszahlungen

Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen) ist zeitweiliger Natur und beinhaltet einige Ausgleichszahlungen in Zusammenhang mit der Erweiterung der Union. Die Ausgleichszahlungen, die in den Beitrittsverträgen vorgesehen sind, gewährleisten, dass die neuen Mitgliedstaaten in den ersten drei Jahren ab dem Beitritt einen positiven Haushaltssaldo verzeichnen können. Für Bulgarien (bzw. Rumänien) belaufen sich diese Ausgleichszahlungen auf 130 Mio. EUR (bzw. 315 Mio. EUR) in 2007, 64 Mio. EUR (bzw. 143 Mio. EUR) in 2008 und 65 Mio. EUR (bzw. 145 Mio. EUR) in 2009, also insgesamt 822 Mio. EUR für die Jahre 2007 bis 2008. Bulgarien und

Rumänien werden ab 2010 keine Ausgleichszahlungen mehr bekommen. Die EU-10, die in den Jahren 2004 bis 2006 Ausgleichszahlungen bekommen haben, erhalten seit 2007 keine mehr.

3 Sonstige Instrumente außerhalb des Finanzrahmens

Die Flexibilität des Finanzrahmens wird durch eine Reihe von Instrumenten erhöht, die jedoch in groben Zügen im Finanzrahmen berücksichtigt sind. Die betroffenen Mechanismen sind die Soforthilfereserve, der Europäische Solidaritätsfonds, das Flexibilitätsinstrument und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung. In der Interinstitutionellen Vereinbarung sind jedoch die Verwaltungsregeln und das Verfahren für die Inanspruchnahme festgelegt.

Die Soforthilfereserve soll im Fall von Ereignissen, die bei der Haushaltserstellung nicht vorhersehbar waren, eine rasche Reaktion auf spezifische Hilfsbedürfnisse von Drittländern ermöglichen, wobei die Mittel vorrangig humanitären Zwecken, gegebenenfalls jedoch auch dem zivilen Krisenmanagement und dem Krisenschutz dienen sollen. Die jährliche Reserve beträgt 221 Mio. EUR.

Der Solidaritätsfonds der EU gewährt im Fall einer großen Katastrophe auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats oder eines Kandidatenlandes rasche finanzielle Unterstützung. Die aus diesem Fonds bereitgestellten Mittel werden in Verantwortung des Empfängerstaates für die Wiederherstellung grundlegender Infrastrukturen, für die Finanzierung von Notdiensten, Notunterkünften und Aufräumarbeiten oder für den Schutz der Bevölkerung vor unmittelbaren Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit verwendet. Der jährlich für die außergewöhnliche regionale Katastrophenhilfe bereitstehende Betrag beläuft sich auf 7,5 % des Jahreshaushalts des Solidaritätsfonds (75 Mio. EUR). Globaler Betrag für den Zeitraum 2007-2013: 7 Mrd. EUR.

Flexibilitätsinstrument: Die Mittel für Maßnahmen im Außenbereich genühten in der Vergangenheit oft nicht, um angemessen auf die raschen Veränderungen in einem volatilen politischen Umfeld zu reagieren. Daher musste wiederholt das Flexibilitätsinstrument in Anspruch genommen werden. Dieses Instrument dient der Deckung klar identifizierter Ausgaben, die nicht innerhalb der Obergrenzen für eine oder mehrere Rubriken

finanziert werden könnten, bis zu einem Betrag von 200 Mio. EUR in einem gegebenen Haushaltsjahr.

Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung: Die unter diesem Titel bereitgestellten Mittel dienen dazu, Arbeitskräften, die unter den Folgen weitreichender struktureller Veränderungen im Welt-handel leiden, zusätzliche Unterstützung zu gewähren und ihnen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu helfen. Dieser Fonds ist mit einem jährlichen Höchstbetrag von 500 Mio. EUR ausgestattet.

4 Von der Kommission geschaffene Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit

Die von der Kommission geschaffenen „Einrichtungen“ werden auch als „dezentrale Einrichtungen“, „traditionelle Agenturen“ oder „Regulierungsagenturen“ bezeichnet.

Es handelt sich um unabhängige Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechtsgrundlage, die allesamt aufgrund eines vom Rat oder von Rat und Parlament angenommenen Kommissionsvorschlags eingerichtet wurden. In der Rechtsgrundlage sind das Mandat und der Aufbau der jeweiligen Einrichtung sowie die Rolle, die die Kommission bei deren Tätigkeit spielt, festgelegt; die Einrichtungen führen ihre Arbeit stets selbstständig durch.

Es gibt verschiedene dezentrale Einrichtungen: Sie wurden in einem Zeitraum, der sich über mehr als 30 Jahre der Geschichte der EG/EU erstreckt, ins Leben gerufen, um von Fall zu Fall spezifische Bedürfnisse zu erfüllen (die ersten wurden im Jahr 1975 eingerichtet, die bisher letzten im Jahr 2007; die meisten von ihnen entstanden in zwei Wellen nach den Tagungen des Europäischen Rates von Brüssel im Oktober 1993 und im Oktober 2003).

Die ersten Regulierungsagenturen – Cedefop (Berufsbildung) und Eurofound (Verbesserung von Lebens- und Arbeitsbedingungen) – wurden 1975 eingerichtet. In den 90er Jahren führte die Vertiefung des Binnenmarkts zur Entstehung einer Reihe neuer Einrichtungen mit eher technischen und/oder wissenschaftlichen Aufgaben wie der Zulassung von Pflanzenarten und Medikamenten. Zusätzliche Aufgaben – und mögli-

cherweise auch der Wunsch nach einer Ausbreitung solcher Einrichtungen in der gesamten EU – führten zur Entstehung immer neuer Agenturen.

Die dezentralen Einrichtungen erfüllen breit gefächerte Funktionen: Sie führen strategische oder angewandte Studien durch, beobachten Entwicklungen, betreiben Vernetzung und analysieren bewährte Methoden, beschäftigen sich mit Selbstregulierung und Koregulierung, arbeiten Empfehlungen zu politischen und legislativen Maßnahmen aus und konsultieren wissenschaftliche Einrichtungen. Oft besteht ihr Auftrag nicht darin, zuvor von der Kommission wahrgenommene Aufgaben wahrzunehmen, sondern – im Sinne einer Effizienzsteigerung – auf EU-Ebene Kompetenzen zu bündeln, die früher von den Behörden der Mitgliedstaaten wahrgenommen wurden.

Diese Einrichtungen erhalten Zuschüsse aus dem EU-Haushalt, die bei den einschlägigen Ausgabenlinien des jeweiligen Politikbereichs veranschlagt sind. Sie hängen in unterschiedlichem Maß von den EU-Zuschüssen ab: Zwei Agenturen sind finanziell unabhängig, während andere in höchstem Maße auf die Zuschüsse angewiesen sind.

Im Haushalt 2007 waren Mittel für 25 Regulierungsagenturen vorgesehen ⁽¹⁾, darunter zwei Einrichtungen der „dritten Säule“, die sich mit Fragen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht befassen.

Aus den Stellenplänen dieser Regulierungsagenturen geht hervor, dass sie 3 495 Personen beschäftigen. Ihre Budgets belaufen sich auf insgesamt 852,7 Mio. EUR, davon 441,8 Mio. aus Gemeinschaftsbeiträgen ⁽²⁾. Diese Einrichtungen sind von unterschiedlicher Personalstärke: zwischen 20 Personen im Fall des Instituts für Gleichstellungsfragen und 647 Bediensteten im Fall des HABM (Harmonisierungsamt). Die meisten der

⁽¹⁾ Es gibt eine weitere Gruppe von Einrichtungen, die nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden und der zweiten (Außen- und Sicherheitspolitik) und dritten Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) des EU-Vertrags zuzurechnen sind. Die Einrichtungen der zweiten Säule sind das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien mit Sitz in Paris (Frankreich), das Satellitenzentrum der Europäischen Union mit Sitz in Torrejón de Ardoz (Spanien) und die Europäische Verteidigungsagentur mit Sitz in Brüssel (Belgien). Die Einrichtung der dritten Säule, die nicht aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert wird, ist das Europäische Polizeiamt Europol mit Sitz in Den Haag (Niederlande).

⁽²⁾ Nur Zahlen für Einrichtungen der ersten und zweiten Säule.

Einrichtungen werden voll und ganz aus dem EU-Haushalt finanziert, doch vier finanzieren sich überwiegend oder zur Gänze selbst ⁽¹⁾.

Rubrik 1a umfasst 12 Agenturen mit geschätzten Gesamteinnahmen von 575,0 Mio. EUR, davon 217,8 Mio. EUR aus Gemeinschaftsbeiträgen. Rubrik 2 umfasst drei Agenturen mit geschätzten Gesamteinnahmen von 51,9 Mio. EUR, davon 34,0 Mio. EUR aus Gemeinschaftsbeiträgen. Rubrik 3a umfasst fünf Agenturen mit geschätzten Gesamteinnahmen von 87,8 Mio. EUR, davon 86,8 EUR aus Gemeinschaftsbeiträgen. Rubrik 3b umfasst zwei Agenturen mit geschätzten Gesamteinnahmen von 83,5 Mio. EUR, die zur Gänze aus Beiträgen der Gemeinschaft bestritten werden. Rubrik 4 umfasst zwei Agenturen mit geschätzten Gesamteinnahmen von 19,7 Mio. EUR; dieser Betrag entspricht den Gemeinschaftsbeiträgen ⁽²⁾. Rubrik 5 umfasst eine Einrichtung mit Einnahmen in Höhe von 34,7 Mio. EUR ohne Beitrag aus dem EU-Haushalt.

Als dezentrale Einrichtungen veröffentlichen die Agenturen ihre Haushalte gesondert und in Eigenverantwortung im Amtsblatt der Europäischen Union. Der EU-Haushalt selbst enthält jedoch auch umfassende Informationen zu den Haushaltsparametern jeder Einrichtung (bewilligter EU-Zuschuss, geschätzter Haushalt, genehmigter Stellenplan).

⁽¹⁾ Die EMEA, das HABM, das CVPO, die allesamt Gebühren verlangen können, und das Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union, das finanzielle Beiträge von seinen Klienten erhält (insbesondere von den anderen Behörden).

⁽²⁾ Der Betrag für Rubrik 4 beinhaltet nicht den Haushalt für die Europäische Agentur für Wiederaufbau. 2007 wurde die Tätigkeit dieser Agentur bereits eingestellt, weshalb im EU-Haushalt kein Beitrag eingetragen wurde.

Teil 5

HAUSHALTSVOLLZUG UND EXTERNE KONTROLLE

Kapitel 14 – Der Haushaltsvollzug

Kapitel 15 – Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union

Kapitel 16 – Die interne und die externe Kontrolle des Haushaltsplans

Kapitel 14

Der Haushaltsvollzug

1 Befugnisse

1.1 Die Kommission

1) Grundsatz: Die Kommission ist verantwortlich

Artikel 274 EG-Vertrag sieht Folgendes vor:

„Die Kommission führt den Haushaltsplan gemäß der nach Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.“

2) Praxis

Die praktische Anwendung dieses Grundsatzes ist in den Artikeln 48 bis 52, 56, 57 und 59 der Haushaltsordnung von 2003 ⁽¹⁾ festgeschrieben, die

⁽¹⁾ Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1) über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften trat am 1. Januar 2003 in Kraft. Zuletzt geändert wurde sie durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 (ABl. L 390 vom 30.12.2006, S. 1). Die meisten Bestimmungen dieser Verordnung sind am 1. Mai 2007 in Kraft getreten.

gegenüber der Haushaltsordnung von 1977 mehr Klarheit und Genauigkeit bringen.

a) Vorherige Annahme eines Basisrechtsakts

Gemäß den Bestimmungen der Haushaltsordnung bedarf es – ausgenommen in bestimmten in der Haushaltsordnung festgehaltenen Fällen (Pilotprogramme, vorbereitende Maßnahmen usw.) – zur Ausführung der für eine Maßnahme veranschlagten Mittel einer vom Haushaltsplan gesonderten Rechtsgrundlage. Der Begriff des „Basisrechtsakts“ wird in Artikel 49 der Haushaltsordnung definiert.

b) Übertragung von Haushaltsvollzugsbefugnissen

Nach der Haushaltsordnung können die Organe die Haushaltsvollzugsbefugnis nach Maßgabe ihrer Geschäftsordnung und innerhalb der Grenzen, die sie in der Übertragungsverfügung festlegen, übertragen.

Die Haushaltsordnung regelt genau, unter welchen Bedingungen die Kommission Befugnisse übertragen kann ⁽¹⁾: So soll es ihr nicht gestattet sein, an Dritte Durchführungsbefugnisse zu übertragen, die ihr durch die Verträge zugewiesen werden, wenn mit diesen Befugnissen ein großer Ermessensspielraum für politische Optionen verbunden ist. Unter Beachtung dieser Einschränkungen darf die Kommission hoheitliche Aufgaben, insbesondere Haushaltsvollzugsaufgaben, auf bestimmte Einrichtungen (vgl. nachstehend Punkt 2.1) übertragen; in jedem Fall müssen übertragene Durchführungsaufgaben genau festgelegt und hinsichtlich ihrer Erfüllung in vollem Umfang kontrolliert werden.

In der Regel darf die Kommission Durchführungsmaßnahmen, die Mittel aus dem Haushalt betreffen, einschließlich Zahlungen und Wiedereinziehungsmaßnahmen, nicht externen privatrechtlichen Stellen oder Einrichtungen übertragen, ausgenommen solchen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Aufgaben, die im Bereich der technischen Beratung und der Verwaltung angesiedelt oder aber vorbereitender oder untergeordneter Art sind und die Ausübung weder hoheitlicher Befugnisse noch einer Ermessensbefugnis umfassen, dürfen anderen externen privatrechtlichen Stellen vertraglich übertragen werden.

⁽¹⁾ Vgl. Abschnitt 2.

1.2 Grenzen der Haushaltvollzugsbefugnis der Kommission

1) Die Haushaltsautonomie der Organe

In Haushaltsangelegenheiten gilt der Grundsatz der institutionellen Autonomie der Organe. Das bedeutet, dass die Kommission die Einzelpläne der anderen Organe nicht ausführt (Artikel 50 der geltenden Haushaltsordnung). Jedes Organ kann die erforderlichen Befugnisse zur Ausführung seiner eigenen Einzelpläne im Einklang mit der Haushaltsordnung ausüben.

2) Die Ausschussverfahren (Komitologie)

Eine politische Einschränkung der Haushaltvollzugsbefugnis der Kommission ergibt sich aus der Existenz der mit einer Reihe von Verordnungen eingesetzten Verwaltungsausschüsse.

a) Die ersten Verwaltungsausschüsse

Aufgabe dieser aus innerstaatlichen Sachverständigen zusammengesetzten Ausschüsse ist es, die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Exekutivbefugnisse zu unterstützen; in der Praxis schränken sie vielfach die Durchführungsbefugnisse der Kommission ein.

Derartige Ausschüsse gibt es seit den Anfängen der Europäischen Gemeinschaften. So bestimmte bereits der Vertrag von Rom in Artikel 124 Folgendes: „Die Verwaltung des (Europäischen Sozial-)Fonds obliegt der Kommission. Die Kommission wird hierbei von einem Ausschuss unterstützt.“ Dieser heute noch bestehende Ausschuss hat ausschließlich beratende Funktion; beabsichtigt die Kommission, seine Stellungnahme nicht zu berücksichtigen, so hat sie ihn lediglich binnen sechs Wochen hiervon in Kenntnis zu setzen.

Die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geschaffenen Ausschüsse wirken sich restriktiver aus: Stimmt die von der Kommission geplante Maßnahme nicht mit der Stellungnahme des Ausschusses überein, kann sie diese Maßnahme nicht beschließen, sondern muss dem Rat einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten; der Rat beschließt hierüber binnen einem Monat.

Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), der zur Umsetzung des revidierten Abkommens von Cotonou eingesetzt wurde, schränkt ebenfalls die Befugnisse der Kommission ein: Um Planungs- und Durchführungs-

beschlüsse über innerstaatliche, regionale oder intra-AKP-Strategien sowie deren Änderungen, bei denen mehr als 20 % des ursprünglichen Betrags bzw. mehr als 10 Mio. EUR im Spiel sind, fassen zu können, muss die Kommission im Voraus die Stellungnahme des EEF-Ausschusses einholen. Weicht die Stellungnahme des Ausschusses vom Vorschlag der Kommission ab, so muss die Angelegenheit dem Rat vorgelegt werden; dieser kann einen unterschiedlichen Beschluss fassen.

b) Der Kontrollanspruch des Rates

Der EG-Vertrag sieht Folgendes vor:

- Der Rat „überträgt der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die oben genannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat“ (Artikel 202).
- Die Kommission übt die Befugnisse aus, „die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt“ (Artikel 211).

Der Rat hat sich auf diese Bestimmungen berufen, um – über Verwaltungsausschüsse – die Ausführung des Haushaltsplans durch die Kommission zu überwachen. Diese Ausschüsse sind Anlass zahlreicher Kontroversen zwischen dem Rat auf der einen und dem Parlament und der Kommission auf der anderen Seite gewesen, wobei Letztere die Auffassung vertreten, dass diese Ausschüsse eine rein beratende Funktion haben sollten.

Die Einheitliche Europäische Akte erweiterte die Exekutivbefugnisse der Kommission, sodass die Aufgabe der Ausschüsse neu definiert wurde: Der Rat erließ am 13. Juli 1987 den Beschluss 87/373/EWG (den ursprünglichen Komitologiebeschluss), in dem er die wichtigsten Ausschussarten definierte. Dieser Beschluss wurde durch den Beschluss 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 ⁽¹⁾ ersetzt. Dessen Anwendung führt regelmäßig zu Streitig-

⁽¹⁾ ABl. L 269 vom 29.10.1999, S. 45.

keiten, da insbesondere das Europäische Parlament in allen Ausschüssen, die nicht beratender Art sind, ein Hindernis für eine effiziente Bewirtschaftung der Haushaltsmittel der Gemeinschaft sieht. Mit Beschluss 2006/512/EG vom 17. Juli 2006 ⁽¹⁾ wurde dieser Beschluss geändert, um eine neue Modalität für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen aufzunehmen, nämlich das Regelungsverfahren mit Kontrolle, und um eine bessere Unterrichtung des Europäischen Parlaments über die Arbeiten der Ausschüsse sicherzustellen.

c) Die Ausschussverfahren nach dem Komitologiebeschluss

Dieser Beschluss sieht vier Verfahren vor:

- Das *Beratungsverfahren*, bei dem die Kommission die Stellungnahme des Ausschusses so weit wie möglich berücksichtigt (jedoch nicht dadurch gebunden ist) und ihn darüber unterrichtet, inwieweit sie seine Stellungnahme berücksichtigt hat.
- Das *Verwaltungsverfahren*, bei dem die Kommission unmittelbar geltende Maßnahmen erlässt. Stimmen diese Maßnahmen jedoch mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein, so werden sie sofort von der Kommission dem Rat mitgeteilt. Dieser kann innerhalb der im Basisrechtsakt festgeschriebenen Frist, die allerdings drei Monate nicht überschreiten darf, einen anders lautenden Beschluss fassen. Die Kommission kann die Durchführung der Maßnahmen verschieben.
- Das *Regelungsverfahren*, bei dem die Kommission die von ihr beabsichtigten Maßnahmen erlässt, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen, oder dem Rat einen Vorschlag unterbreitet, wenn die Maßnahmen nicht der Stellungnahme des Ausschusses entsprechen, oder wenn keine Stellungnahme vorliegt. Der Rat entscheidet über den Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit und innerhalb einer Frist, die in dem Basisrechtsakt festgelegt ist, aber drei Monate nicht überschreiten darf. Wurde der Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren erlassen, kann das Parlament den Rat über seinen Standpunkt unterrichten, wenn seiner Ansicht nach die vorgeschlagenen Maßnahmen über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgehen. Der Rat kann den Standpunkt

⁽¹⁾ ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 11.

des Parlaments berücksichtigen. Spricht er sich gegen den Vorschlag der Kommission aus, kann diese einen geänderten Vorschlag vorlegen, ihren Vorschlag erneut vorlegen oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vorlegen. Hat der Rat nach Ablauf der Frist nicht Stellung genommen, erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt.

- Das *Regelungsverfahren mit Kontrolle*, bei dem die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen nur dann erlässt, wenn sie im Einklang mit der Stellungnahme des Ausschusses stehen und wenn sie von der Rechtssetzungsbehörde nicht abgelehnt werden. Unabhängig von der Position, die der Ausschuss gegenüber der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahme einnimmt, wird die Rechtssetzungsbehörde voll einbezogen und muss Stellung nehmen.

Für die Wahl des Verfahrens sind nach dem Beschluss von 1999 folgende Kriterien heranzuziehen:

- Auf das *Verwaltungsverfahren* wird im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Gemeinsamen Fischereipolitik und zur Umsetzung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt zurückgegriffen.
- Auf das *Regelungsverfahren* wird zurückgegriffen bei Maßnahmen, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten (einschließlich Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren und Pflanzen) angewandt oder nicht wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angepasst bzw. aktualisiert werden sollen (sofern der Basisrechtsakt Anpassungen oder Aktualisierungen vorsieht).
- Auf das *Beratungsverfahren* soll „in all den Fällen zurückgegriffen werden, in denen es als zweckmäßigstes Verfahren angesehen wird“.
- Auf das *Regelungsverfahren mit Kontrolle* sollte bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen eines nach dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag erlassenen Basisrechtsakts, einschließlich Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen, zurückgegriffen werden.

1999 wurde mit der Anpassung der Basisrechtsakte, in denen die Einsetzung eines Ausschusses vorgesehen ist, begonnen. Alle Basisrechtsakte erfüllen nunmehr diese Kriterien. Je nach Art der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen kann auf mehrere Verfahren zurückgegriffen werden.

Bemerkenswert ist auch, dass dem Parlament 1999 das Recht zuerkannt wurde, sich zur Funktionsweise der Ausschüsse zu äußern. Das gilt zumindest für die Ausschüsse, die das Regelungsverfahren anwenden, und wenn der Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren angenommen wurde (in diesem Verfahren hat das Parlament das gleiche „Gewicht“ wie der Rat). Dabei kann das Parlament sich nicht zur Substanz der vorgeschlagenen Maßnahmen, sondern nur dazu äußern, ob der Basisrechtsakt respektiert wird. Mit dem Beschluss von 2006 wurden die Befugnisse der Rechtssetzungsbehörde, insbesondere des Parlaments, erhöht.

3) Die dezentrale Ausführung des Haushaltsplans

Die Einschränkung der Befugnisse der Kommission im Bereich des Haushaltsvollzugs ergibt sich auch aus dem Umstand, dass sie nur einen sehr begrenzten Teil der Haushaltsmittel direkt verwaltet. In der Haushaltsordnung von 2003 wird dieser Tatsache durch die Festlegung der verschiedenen Methoden zur Führung des Gemeinschaftshaushalts und die genaue Erklärung ihrer Merkmale sowie durch die Aufstellung der einschlägigen Kriterien und Bedingungen Rechnung getragen.

a) Bei den Ausgaben

Die für die Agrarpolitik bzw. die Strukturfonds zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel werden größtenteils auf der Grundlage von Befugnisübertragungen bzw. Ermächtigungen an Mitgliedstaaten über innerstaatliche Wirtschaftsteilnehmer, Agenturen oder nationale Behörden bzw. in Zusammenarbeit mit Drittländern (Maßnahmen im Außenbereich) verwaltet. Dennoch werden einige Haushaltsvollzugsaufgaben nach Maßgabe unterschiedlicher Mittelverwaltungsmethoden direkt auf nationale oder internationale Einrichtungen übertragen.

b) Bei den Einnahmen

Für die Bewirtschaftung der Eigenmittel, die den Hauptteil der Einnahmen ausmachen, und mit deren Erhebung die einzelstaatlichen Behörden

beauftragt worden sind, finden der Eigenmittel-Beschluss und die entsprechenden Durchführungsbestimmungen Anwendung (vgl. Abschnitt 3 weiter unten).

Artikel 256 EG-Vertrag verfügt Folgendes: „Die Entscheidungen des Rates oder der Kommission, die eine Zahlung auferlegen, sind vollstreckbare Titel; dies gilt nicht gegenüber Staaten.“

Die Zwangsvollstreckung erfolgt nach den Vorschriften des Zivilprozessrechts des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet. Die Vollstreckungsklausel wird nach einer Prüfung, die sich lediglich auf die Echtheit des Titels erstrecken darf, von der staatlichen Behörde erteilt, welche die Regierung jedes Mitgliedstaats zu diesem Zweck bestimmt und der Kommission und dem Gerichtshof benennt.

Sind diese Formvorschriften auf Antrag der die Vollstreckung betreibenden Partei erfüllt, so kann diese die Zwangsvollstreckung nach innerstaatlichem Recht betreiben, indem sie die zuständige Stelle unmittelbar anruft.

Die Zwangsvollstreckung kann nur durch eine Entscheidung des Gerichtshofs ausgesetzt werden. Für die Prüfung der Ordnungsgemäßheit der Vollstreckungsmaßnahmen sind jedoch die einzelstaatlichen Rechtsprechungsorgane zuständig.

2 Die Ausführung der Ausgaben

2.1 Die Grundsätze der Mittelbewirtschaftung

Diese Mittelbewirtschaftungsgrundsätze wurden im Zuge der von der Kommission durchgeführten Reform ihres Finanzmanagements überarbeitet. Dabei wurde geklärt, wie sich die Mittelbewirtschaftung unter Einbeziehung anderer Einrichtungen als der Kommission gestalten soll.

1) *Drei Arten der Mittelbewirtschaftung*

Die Erweiterung der Europäischen Union, der steigende Umfang der zu verwaltenden Mittel und vor allem die durch die Ausweitung der Gemeinschaftspolitik bewirkte zunehmende Vielfalt der Aufgaben der

Kommission haben diese veranlasst, differenzierte Mittelbewirtschaftungsmethoden zu entwickeln. Die Haushaltsordnung sieht drei Arten der Mittelbewirtschaftung vor:

- die geteilte oder dezentrale Mittelverwaltung,
- die gemeinsame Mittelverwaltung,
- die zentrale Mittelverwaltung.

a) Die geteilte oder dezentrale Mittelverwaltung

Die geteilte Mittelverwaltung ist insofern nur zum Teil im EG-Vertrag festgeschrieben, als dieser vorsieht, dass die Kommission den Haushaltsplan „in eigener Verantwortung ausführt“, auch wenn es etwas weiter heißt, dass „die Mitgliedstaaten mit der Kommission zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden“ (Artikel 274 EG-Vertrag). So wird die Entlastung denn auch ausschließlich der Kommission erteilt (Artikel 276 EG-Vertrag).

Obwohl die geteilte Verwaltung seit langem Praxis ist, wurde sie längere Zeit nur durch abgeleitetes Recht geregelt, wobei für jeden Bereich die Befugnisse der Kommission und der innerstaatlichen Behörden festgelegt sind ⁽¹⁾. Dies galt auch für die dezentrale Verwaltung durch Drittstaaten ⁽²⁾, wobei die Aufgaben der Kommission und der Empfängerstaaten sowie die Kontrollen in Abkommen zwischen der Kommission und den jeweiligen Drittländern geregelt sind.

⁽¹⁾ Die Informationspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission, die Kontrollbefugnisse der Kommission und das Rechnungsabschlussverfahren im Agrarbereich sind in der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21.6.2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1) geregelt. Die für die Strukturfonds relevanten Bestimmungen sind in der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfond festgeschrieben (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁽²⁾ Vgl. insbesondere Verordnung (EG) Nr 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA) (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 82) und Verordnung (EG) Nr 718/2007 der Kommission vom 12. Juni 2007 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (ABl. L 170 vom 29.6.2007, S. 1).

Das Prinzip der geteilten Mittelverwaltung gilt heute für einen maßgeblichen Teil des Haushalts: den EAGFL-Garantie und die Strukturfonds. Dabei nehmen Kommission und Mitgliedstaaten bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen verschiedene, jedoch miteinander verknüpfte, durch verbindliche Vorschriften geregelte Aufgaben wahr, die zur ordnungsgemäßen Durchführung der EU-Politik in den jeweiligen Bereichen erforderlich sind ⁽¹⁾. Die Mitgliedstaaten müssen diese ganz oder teilweise aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben über ihre innerstaatlichen Strukturen entsprechend den Vorschriften der Gemeinschaften tätigen. Die Berechtigung dieser Ausgaben wird kontrolliert. Außerdem können diese Ausgaben auch vom Rechnungshof geprüft werden. Eine ähnliche Mittelverwaltungsart, die dezentrale Mittelbewirtschaftung, findet sich u. a. bei den Programmen zur Vorbereitung des Beitritts, die von Drittstaaten verwaltet werden. Dies ist bekannt als die dezentrale Mittelverwaltung.

Die einschlägigen Bestimmungen der Haushaltsordnung (Artikel 53b und 53c) schreiben – unbeschadet ergänzender Bestimmungen in relevanten sektorspezifischen Verordnungen – die wesentlichen Grundsätze für die geteilte und dezentrale Mittelbewirtschaftung fest:

- die Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten und der Drittstaaten, die alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu schützen, erlassen müssen;
- die Einrichtung durch die Mitgliedstaaten und die Drittstaaten eines effizienten und wirksamen Systems der internen Kontrolle und die Unterbreitung durch die Mitgliedstaaten einer Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen;
- die Rechnungsabschluss- oder Finanzkorrekturverfahren für die Mitgliedstaaten und Drittstaaten.

Diese Bestimmungen entsprechen der Logik des EG-Vertrags, der den Mitgliedstaaten seit Amsterdam bestimmte Pflichten im Zusammenhang mit dem Haushaltsvollzug auferlegt: Zusammenarbeit mit der Kommis-

⁽¹⁾ Diese Definition findet sich im Zweiten Bericht des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger.

sion im Hinblick auf eine wirtschaftliche Haushaltsführung (Artikel 274) und Bekämpfung von Betrug (Artikel 280).

b) Die gemeinsame Mittelverwaltung

Bei der gemeinsamen Mittelverwaltung werden bestimmte Haushaltsvollzugsaufgaben internationalen Organisationen in folgenden Fällen übertragen:

- wenn die Kommission und die betreffende internationale Organisation eine langfristig angelegte Rahmenvereinbarung geschlossen haben, in der die administrativen und finanziellen Modalitäten ihrer Zusammenarbeit geregelt sind;
- wenn die Kommission und die betreffende internationale Organisation ein gemeinsames Vorhaben oder Programm ausarbeiten;
- bei Maßnahmen mit mehreren Geldgebern, deren Beiträge zusammengelegt werden und nicht für bestimmte Ausgaben oder Arten von Ausgaben zweckgebunden sind.

c) Die zentrale Mittelverwaltung

Schließlich kann die Kommission den Haushalt nach der zentralen Mittelverwaltung ausführen, wobei Haushaltsvollzugsaufgaben

- direkt durch ihre Dienststellen wahrgenommen werden (von Finanzakteuren wahrgenommene Haushaltsvollzugsaufgaben – siehe nachstehend Punkt 2.2); in diesem Fall nehmen die Kommission und ihre Dienststellen die zur Durchführung der betreffenden Maßnahmen erforderlichen Aufgaben ohne die Beteiligung der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, in denen die Mittelempfänger wohnen, wahr; diese Methode der Mittelverwaltung betrifft die Verwaltungsmittel und einige operativen Mittel (insbesondere im Bereich der internen Politikbereiche gemäß Rubrik 3 des mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2007-2013 und einige Maßnahmen im Außenbereich); oder
- indirekt durch verschiedene Einrichtungen wahrgenommen werden, die mit derartigen Aufgaben beauftragt werden.

Zu dieser letzten Form, die im Rahmen der Reform der Kommission weiterentwickelt und verfeinert wurde, sind weitere Erklärungen erforderlich:

2) Indirekte zentrale Mittelverwaltung und Externalisierung

a) Begriff der Externalisierung

Die Vervielfachung und Diversifizierung der Verwaltungsaufgaben der Kommission und die Unmöglichkeit, die Anzahl der Beamten unendlich zu vermehren, rechtfertigen den Einsatz einer Externalisierungspolitik.

Bis Ende der 90er Jahre stand der Begriff Externalisierung für den Rückgriff auf Büros für Technische Hilfe (BTH), d. h. privatrechtliche Einrichtungen, die mit technischen Aufgaben oder mit groß angelegten Verwaltungsaufgaben (u. a. Zahlungen) beauftragt wurden. An dieser Form von Externalisierung wurde aus zwei Gründen Kritik geübt, weil hoheitliche Aufgaben, die mit Haushaltsvollzugshandlungen einhergingen, an private Einrichtungen vergeben wurden und weil die Kommission keine angemessenen Kontrollmechanismen vorgesehen hatte.

Durch die Reform der Kommission bot sich die Möglichkeit, dieses Konzept der Externalisierung, das die gänzliche oder teilweise Übertragung von Aufgaben an Einrichtungen außerhalb der Kommission vorsieht, weiterzuentwickeln und zu verfeinern.

Zunächst sieht die Haushaltsordnung von 2003 eine strikte Begrenzung der Externalisierung über die Auftragsvergabe dahin gehend vor, dass sie der Kommission nicht gestattet, Haushaltsvollzugsmaßnahmen, einschließlich Zahlungen und Einziehungsmaßnahmen, externen privatrechtlichen Stellen oder Einrichtungen zu übertragen.

Zweitens legt die Haushaltsordnung fest, welchen Kategorien von Einrichtungen Aufgaben, insbesondere Haushaltsvollzugsaufgaben, übertragen werden dürfen.

Das erste zu erfüllende Kriterium ist, dass die Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Einklang stehen muss, der eine effiziente und wirkungsvolle interne Kontrolle verlangt. Die Übertragung muss außerdem sicherstellen, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung beachtet und die

Erkennbarkeit der Gemeinschaftsmaßnahme gewährleistet ist. Die auf diese Weise übertragenen Durchführungsaufgaben dürfen nicht zu Interessenkonflikten führen.

Die externalisierte Mittelbewirtschaftung erfolgt in unterschiedlicher Ausgestaltung bereits für zahlreiche Programme.

b) Einrichtungen, an die Haushaltvollzugsaufgaben ausgelagert werden können

- Zunächst wurde eine neue Kategorie von Einrichtungen geschaffen, die im Namen der Kommission handeln können: Es sind dies die Exekutivagenturen, die die Büros für technische Hilfe (BTH) ersetzen sollen: Die Exekutivagenturen sind von der Kommission durch Beschluss geschaffene juristische Personen des Gemeinschaftsrechts, denen im Einklang mit einem vom Rat angenommenen Status ⁽¹⁾ die Befugnis übertragen werden kann, für Rechnung und unter Aufsicht der Kommission ein gemeinschaftliches Programm oder Vorhaben ganz oder teilweise durchzuführen ⁽²⁾. Das Konzept der Exekutivagentur ist deshalb ein originelles Konzept, weil es die Autonomie der Agentur (Rechtspersönlichkeit) – und somit eine höhere Flexibilität in der Verwaltung – mit der Überwachung durch die Kommission (über den Lenkungsausschuss und die Erfüllung der Aufgaben) kombiniert, wodurch die Interessen der Gemeinschaft gewahrt werden.
- Ein besonderes Merkmal dieser Exekutivagenturen ist, dass sie in Bezug auf den Gemeinschaftshaushalt Anweisungsbefugte sind: Die im Gemeinschaftshaushalt für die Programme oder Projekte, mit deren Verwaltung eine Agentur betraut wurde, enthaltenen operativen Mittel werden direkt vom Direktor entsprechend den Vorschriften der Haushaltsordnung ausgeführt.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 58/2003 vom 19. Dezember 2002.

⁽²⁾ ABl. L 11 vom 16.1.2003, S. 1.

- Zweitens können durch die Gemeinschaften bereits geschaffene Einrichtungen ⁽¹⁾ und andere Facheinrichtungen der Gemeinschaft, beispielsweise die Europäische Investitionsbank oder der Europäischen Investitionsfonds, mit der Verwaltung von Gemeinschaftsmitteln betraut werden, sofern dies mit dem im Basisrechtsakt festgelegten Auftrag der betreffenden Einrichtung vereinbar ist. Entgegen der Vorgangsweise bei Exekutivagenturen werden diesen Einrichtungen die Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben global überwiesen.
- Drittens können auch „nationale Agenturen“, d. h. innerstaatliche öffentliche Einrichtungen bzw. privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden (wobei bei privatrechtlichen Einrichtungen dafür zu sorgen ist, dass sie hinlängliche finanzielle Sicherheiten bieten können und in den in den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Bedingungen genügen), mit Aufgaben betraut werden
 - durch den betreffenden Mitgliedstaat oder das betreffende Land nach Maßgabe des maßgeblichen Rechtsakts, wenn die Mittel von einem Netzwerk verwaltet werden sollen, wobei der betreffende Mitgliedstaat oder das betreffende Land zumindest eine Einrichtung oder Organisation benennen muss;
 - durch die Kommission im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat bzw. dem betreffenden Land, in allen anderen Fällen.

Diese Art der Mittelverwaltung, die es früher bereits in einigen Bereichen gab (Bildung und Kultur), wurde in der Haushaltsordnung festgeschrieben. Ihr Anwendungsbereich wurde damit ausgeweitet.

- Viertens wurde 2006 im Zuge der Überarbeitung der Haushaltsordnung eine weitere Möglichkeit der Aufgabenübertragung geschaffen: Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Rahmen von Titel V des Vertrags über die Europäische Union betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt nach Artikel 49 der Haushaltsord-

⁽¹⁾ Annähernd 30 Gemeinschaftsagenturen, die einen großen Bereich an Aktivitäten verwalten, kommen dafür in Frage. Diese Agenturen agieren in einem Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft auf Rechnung der Europäischen Union, jedoch nach Modalitäten, die auf die besonderen Merkmale dieses Tätigkeitsbereichs abgestimmt sind. Sie besitzen Rechtspersönlichkeit und verfügen über einen eigenen vom EU-Haushalt gesonderten Etat, der allerdings häufig ganz oder teilweise aus dem EU-Haushalt alimentiert wird.

nung bezeichnet sind, können mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben beauftragt werden. Diese Personen werden vom Rat benannt.

2.2 Rollen der verschiedenen Akteure

Die Ausführung der Ausgabenvorgänge ist durch eine Reihe technischer Vorschriften geregelt, die in der Haushaltsordnung und den Durchführungsbestimmungen festgeschrieben sind ⁽¹⁾. Die seit 2003 schrittweise durchgeführte Verwaltungsreform verfolgt das Ziel, die Anweisungsbefugten stärker in die Verantwortung einzubinden, sie unter die Aufsicht eines Dienstes für internes Audit zu stellen und die zentralen Ex-ante-Kontrollen abzuschaffen.

1) Aufgabentrennung

Der Haushaltsplan wird von den beiden in Artikel 279 EG-Vertrag genannten Akteuren verwaltet: vom Anweisungsbefugten und vom Rechnungsführer. Ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind in der Haushaltsordnung festgeschrieben.

Der in Artikel 279 EG-Vertrag genannte Finanzkontrolleur besteht nicht mehr und wurde durch den Internen Prüfer ersetzt. Der Interne Prüfer ist nicht Finanzakteur, d. h., er ist nicht an den Finanzvorgängen beteiligt. Es ist nicht seine Aufgabe, diese Vorgänge zu kontrollieren. Die Verantwortung für die Finanzvorgänge und die Beschlüsse in ihrem Zusammenhang liegt künftig ausschließlich bei den Anweisungsbefugten. Der Interne Prüfer nimmt seine Aufgaben entsprechend den relevanten internationalen Rechnungsprüfungsnormen wahr. Ziel seiner Arbeit ist es nachzuprüfen, ob die von den Anweisungsbefugten eingeführten Verwaltungs- und Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren.

Artikel 58 der Haushaltsordnung enthält eine klare Darstellung des Grundsatzes der Pflichtentrennung als grundlegende Regel der Ausführung des Haushaltsplans.

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 (ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1) mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 478/2007 der Kommission vom 23. April 2007 (ABl. L 111 vom 28.4.2007, S. 13).

a) Rolle des Anweisungsbefugten

Das Organ übt die Funktion des Anweisungsbefugten aus, kann die Anweisungsbefugnis jedoch auf das Personal übertragen. Jedes Organ legt in seinen internen Verwaltungsvorschriften fest, welcher der Umfang der übertragenen Befugnisse ist und welche Möglichkeiten der Weiterübertragung die Personen haben, auf die diese Befugnisse übertragen werden.

Die Anweisungsbefugten sind nunmehr für den gesamten Mittelbewirtschaftungsprozess – von der Entscheidung, welche Maßnahmen zur Erreichung der vom Organ festgesetzten Ziele erforderlich sind, bis zur Vorlage der Ergebnisse und deren Bewertung – verantwortlich.

Zu diesem Zweck müssen verstärkt Kontrollfunktionen in die anweisungsbefugten Dienststellen integriert werden. Die Anweisungsbefugten müssen also angemessene Strukturen für die Mittelbewirtschaftung und die Kontrollen einrichten und ihren Dienststellen Hilfsmittel an die Hand geben, die in Bezug auf Ordnungsgemäßheit und Regelmäßigkeit, Kontrolllisten usw. Mindeststandards erfüllen. Außerdem müssen die Anweisungsbefugten zu jeder Zeit die Möglichkeit haben, bei horizontalen Dienststellen Rat einzuholen. Zur Unterstützung der Anweisungsbefugten wurde daher in der Generaldirektion Haushalt eine horizontale Dienststelle, der Zentrale Finanzdienst, eingerichtet.

Den bevollmächtigten Anweisungsbefugten obliegt es, die Einnahmen und Ausgaben nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung auszuführen sowie deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck:

- nehmen sie Mittelbindungen vor und gehen rechtliche Verpflichtungen mit Dritten ein;
- stellen sie Ausgaben fest und erteilen Auszahlungsanordnungen;
- vollziehen sie die vor der Mittelausführung erforderlichen Handlungen;
- stellen sie Forderungen fest und erteilen Einziehungsanordnungen.

Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten legen dem jeweiligen Organ jedes Jahr einen Bericht über ihre Tätigkeiten mit Finanz- und Verwal-

tungsinformationen vor, in dem zu bestätigen ist, dass die darin enthaltenen Angaben ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln, sofern nicht in Bezug auf bestimmte Einnahmen- und Ausgabenbereiche Vorbehalte angemeldet werden. In diesem Bericht erläutern sie, inwieweit die vorgegebenen Ziele mit den Ergebnissen der ergriffenen Maßnahmen erreicht wurden, und berichten über die mit den Maßnahmen verbundenen Risiken, den Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel sowie über die Effizienz und Wirksamkeit des Systems der internen Kontrolle. Der Interne Prüfer nimmt den jährlichen Bericht und die übrigen vorgelegten Informationen zur Kenntnis. Die Kommission übermittelt der Haushaltsbehörde spätestens am 15. Juni eines jeden Jahres eine Zusammenfassung der Tätigkeitsberichte für das vorhergehende Jahr.

Für die Anweisungsbefugten sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Grundsätze der Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit sowie der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung maßgeblich. Sie müssen lokale Verwaltungssysteme entwickeln, die die Beachtung dieser Grundsätze und eine angemessene Information über ihre Vorgehensweise gewährleisten.

Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten müssen entsprechend den von den einzelnen Organen angenommenen Mindestvorschriften und unter Beachtung der mit dem Verwaltungsumfeld und der Art der finanzierten Maßnahmen verbundenen Risiken die Organisationsstruktur sowie die internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme und -verfahren einrichten, die für die Ausführung ihrer Aufgaben, gegebenenfalls auch nachträglicher Überprüfungen, geeignet sind. Die operativen und finanziellen Aspekte jedes Vorgangs müssen vor seiner Genehmigung von anderen als demjenigen Bediensteten, der den Vorgang eingeleitet hat, geprüft werden. Einleitung sowie vorherige und nachträgliche Überprüfung von Vorgängen sind getrennte Funktionen. Diese Zuständigkeiten wurden ausgeweitet, da die Funktion des in der Haushaltsordnung von 2003 vorgesehenen Finanzkontrolleurs nicht mehr existiert.

b) Rolle des Rechnungsführers

In jedem Organ nimmt der Rechnungsführer folgende Aufgaben wahr:

- Gewährleistung der Ordnungsgemäßheit der Zahlungen, der Annahme der Einnahmen und der Einziehung der festgestellten Forderungen;

- Erstellung und Vorlage der Rechnungen;
- Festlegung der Rechnungsführungsvorschriften und -methoden sowie des Kontenplans;
- Festlegung und Validierung der Rechnungsführungssysteme und gegebenenfalls Validierung der vom bevollmächtigten Anweisungsbefugten definierten Systeme zur Produktion oder Begründung von Rechnungsführungsdaten, wobei der Rechnungsführer befugt ist, die Einhaltung der Validierungskriterien zu überprüfen;
- Kassenführung.

Mit der Haushaltsordnung 2003 wurden die Befugnisse des Rechnungsführers gegenüber dem Anweisungsbefugten hinsichtlich der Rechnungsführungsregeln und der Vorlage von Rechnungsführungsdaten verstärkt. So muss der Anweisungsbefugte dem Rechnungsführer fallweise alle Informationen übermitteln, die dieser in Ausübung seines Amtes benötigt.

Im Sinne der Harmonisierung muss der Rechnungsführer Rechnungsführungsnormen festlegen (Buchführungs- und Konsolidierungsmethoden), die für alle Organe gelten sollen. Schließlich ist es Aufgabe des Rechnungsführers der Kommission, im Rahmen der Rechnungslegung die Rechnungsabschlüsse der einzelnen Organe zu konsolidieren.

Schließlich wurde im Zuge der Überarbeitung der Haushaltsordnung die Rolle des Rechnungsführers noch weiter gestärkt: Die Rechnungsabschlüsse müssen, bevor sie vom Organ angenommen werden, vom Rechnungsführer unterzeichnet werden, der damit bescheinigt, dass er hinreichende Gewähr dafür bieten kann, dass diese Abschlüsse ein wahrheitsgetreues und vollständiges Bild der Finanzlage des Organs vermitteln.

Zu diesem Zweck muss sich der Rechnungsführer überzeugen, dass sie gemäß den Rechnungsführungsvorschriften, -methoden und -systemen erstellt wurden, die gemäß den Bestimmungen der Haushaltsordnung über die Rechnungen seines Organs unter seiner Verantwortung aufgestellt wurden, und dass alle Einnahmen und Ausgaben buchmäßig erfasst wurden. Zu diesem Zweck ist der Rechnungsführer befugt, die erhaltenen Informationen zu überprüfen und alle weiteren Prüfungen vorzunehmen, die er für erforderlich hält, um die Rechnungsabschlüsse unterzeichnen zu können.

c) Rolle des Internen Prüfers

Auf zentraler Ebene hat ein Interner Prüfer den Auftrag, dem betreffenden Organ entsprechend den international geltenden Standards zu bestätigen, dass die Haushaltsvollzugssysteme und -mechanismen ordnungsgemäß funktionieren. So muss er die Wirksamkeit und Effizienz der vom Anweisungsbefugten eingerichteten Systeme zur Mittelbewirtschaftung und zur internen Kontrolle prüfen. Damit er effizient arbeiten kann, muss ihm in dem jeweiligen Organ gemäß dem Grundsatz der Aufgabentrennung eine starke und unabhängige Stellung eingeräumt werden. Die Unabhängigkeit des Internen Prüfers wird durch die Haushaltsordnung gewährleistet.

Im Gegensatz zum Finanzkontrolleur ist der Interne Prüfer bei der Ausführung des Haushalts nicht an den Finanzvorgängen beteiligt und ist daher nicht Finanzakteur.

Ein „Auditbegleitausschuss“ muss darauf achten, dass die Kommission die zur Verbesserung der Systeme zur internen Kontrollen erforderlichen Maßnahmen entsprechend seinen Empfehlungen ergreift. Vorsitzender dieses Begleitausschusses ist das für Haushalt zuständige Kommissionsmitglied, stellvertretender Vorsitzender ist der Leiter des Internen Auditdienstes (IAS). Die drei weiteren Mitglieder sind zwei Kommissionsmitglieder und eine externe Persönlichkeit, die über die notwendigen Qualifikationen und Erfahrungen im Bereich internes Audit und Betriebsverwaltung verfügt.

2) Verantwortlichkeiten

a) Allgemeine Grundsätze

Die Zuständigkeiten der Anweisungsbefugten bzw. des Rechnungsführers können ihnen von der Behörde, die sie ernannt hat, jederzeit einstweilig oder endgültig entzogen werden.

Nach der Reform gibt es für den Finanzbereich im Hinblick auf die Verantwortlichkeit keine besonderen Regeln mehr. Es gilt das Statut der Beamten – übrigens auch vor einer Überarbeitung – und die allgemeine Regel, dass die Beamten disziplinarrechtlich und finanziell zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie gegen die für sie maßgeblichen Vor-

schriften verstoßen haben und dem betreffenden Organ ein finanzieller Schaden entstanden ist.

Die Haushaltsordnung von 2003 verbietet jegliche Interessenkonflikte und definiert diesen Begriff, der nicht nur für Finanzakteure, sondern für jedwede Person, die mit der Ausführung des Haushalts befasst ist, gilt.

Schließlich befasst sich die Haushaltsordnung mit Fällen, in denen die Finanzakteure haften.

b) Anweisungsbefugte

Schadenersatzpflicht besteht insbesondere dann:

- wenn der Anweisungsbefugte bei der Feststellung von Forderungen, der Erteilung von Einziehungsanordnungen, bei der Vornahme von Mittelbindungen oder bei der Unterzeichnung von Auszahlungsanordnungen die Haushaltsordnung und die entsprechenden Durchführungsbestimmungen missachtet;
- wenn der Anweisungsbefugte es unterlassen hat, ein Dokument auszustellen, das eine Forderung begründet, oder wenn er eine Einziehungsanordnung nicht oder mit Verspätung erteilt hat oder wenn er eine Auszahlungsanordnung, die eine zivilrechtliche Haftung des Organs gegenüber Dritten zur Folge haben kann, mit Verspätung erteilt.

Jedes Organ richtet ein Fachgremium für finanzielle Unregelmäßigkeiten ein oder beteiligt sich an einem solchen Gremium, das von mehreren Organen gemeinsam eingerichtet wird. Diese in funktioneller Hinsicht unabhängigen Gremien befinden über das Vorliegen einer finanziellen Unregelmäßigkeit und die etwaigen Konsequenzen. In einem solchen Fall beschließt das Organ auf der Grundlage der Stellungnahme dieses Gremiums, ob disziplinarrechtliche Schritte oder finanzielle Sanktionen angewendet werden. Stellt das Gremium fest, dass Systemfehler vorliegen, so hat es einen Bericht mit Empfehlungen zu erstellen.

c) Rechnungsführer

Der Rechnungsführer kann aufgrund folgender Verfehlungen disziplinarrechtlich und zum Schadenersatz haftbar gemacht werden:

- bei Verlust bzw. Beschädigung ihm anvertrauter Barmittel, Werte und Dokumente;
- bei ungerechtfertigter Änderung von Bankkonten oder Postgirokonten;
- bei Vornahme von Einziehungen oder Zahlungen, die nicht den Beträgen auf den Einziehungsanordnungen oder den Auszahlungsanordnungen entsprechen;
- bei Versäumnis, fällige Beträge zu vereinnahmen.

3) Das OLAF

a) Die Rolle des OLAF

Um die Bekämpfung von Betrug zu intensivieren, hat die Kommission die 1988 gegründete Task Force des Generalsekretariates „Koordinierung der Betrugsbekämpfung“ (UCLAF) durch einen neuen Dienst ersetzt, das OLAF (französisches Akronym für „Office européen de lutte anti-fraude“) ⁽¹⁾. Das OLAF hat seinen Betrieb am 1. Juni 1999 aufgenommen. Es führt seine Untersuchungen in voller Unabhängigkeit aus ⁽²⁾. Das Amt ist allerdings nach wie vor eine Dienststelle der Kommission, die unter der Aufsicht des für Haushalt zuständigen Kommissionsmitglieds tätig wird. Ein Überwachungsausschuss, der sich aus fünf externen unabhängigen und in diesem Bereich hoch qualifizierten Persönlichkeiten zusammensetzt, kontrolliert die Untersuchungstätigkeit des Amtes.

⁽¹⁾ 1999/352/EG, EGKS, Euratom: Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20).

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 und Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des OLAF.

Das OLAF koordiniert die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug und zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften im Rahmen regelmäßiger und enger Kontakte.

Aufgrund der Verordnung über die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gegen Betrug und sonstige Unregelmäßigkeiten führt das Amt Untersuchungen außerhalb der Gemeinschaftsorgane durch ⁽¹⁾; außerdem führt es Kontrollen und Überprüfungen auf der Grundlage der Verordnung zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften durch ⁽²⁾. Es kann auch Untersuchungen bei Wirtschaftsbeteiligten und – sofern Kooperationsabkommen vorliegen – in Drittstaaten durchführen ⁽³⁾.

Das OLAF ist befugt, innerhalb der Organe und Gemeinschaftsreinrichtungen Verwaltungsuntersuchungen zu den Praktiken von Dienststellen durchzuführen, die den finanziellen Interessen der Gemeinschaften schaden könnten ⁽⁴⁾.

b) Neue Entwicklungen

Die Kommission hat im Zuge ihrer Reform der Verwaltung und des Finanzmanagements herausgestellt, dass die Prävention auf diesem Gebiet so früh wie möglich ansetzen muss.

⁽¹⁾ Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2-5).

⁽²⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

⁽³⁾ Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

⁽⁴⁾ 1999/394/EG, Euratom: Beschluss des Rates vom 25. Mai 1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaft (ABl. L 149 vom 16.6.1999, S. 36); 1999/396/EG, EGKS, Euratom: Beschluss der Kommission vom 2. Juni 1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaft (ABl. L 149 vom 16.6.1999, S. 57).

Das einschlägige Weißbuch schlägt unter dem Stichwort „Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und der Auftragsverwaltung“ vor, dass die Kommissionsdienststellen dem OLAF jeden von ihnen geplanten finanzwirksamen Rechtsvorschlag zwecks Risikobewertung unterbreiten müssen. Außerdem soll das OLAF die Dienststellen der anderen Organe während des gesamten Rechtsetzungsprozesses im Hinblick auf die Bekämpfung von Betrug beraten. Schließlich berät das Amt die Generaldirektion Haushalt bei der Einrichtung einer zentralen Datenbank der Auftragnehmer und Aufträge.

Die Dienststelle, die einen Rechtsvorschlag ausarbeitet, muss also ihren Entwurf dem OLAF unterbreiten, wenn er einen Bereich betrifft, der aufgrund von Kriterien, die das Amt entwickelt hat, und in Berichten des Rechnungshofs als Risikobereich identifiziert wurde. Schließlich soll das Amt auch mit der Generaldirektion Haushalt bei der Erstellung einer Reihe von harmonisierten Musterverträgen zusammenarbeiten. Außerdem speist es die ihm zur Kenntnis gebrachten Informationen in die zentrale Datenbank von Auftragnehmern und Aufträgen ein.

Andere im Reform-Weißbuch vorgesehene Aktionen stellen schließlich auf eine verstärkte Koordinierung zwischen dem OLAF und anderen Dienststellen ab.

2.3 Die einzelnen Phasen der Ausgabenausführung

1) Die einzelnen Phasen der Ausgabenausführung

Jede Ausgabe ist Gegenstand von vier Vorgängen: Mittelbindung, Feststellung, Zahlungsanordnung und Zahlung.

— *Mittelbindung durch den Anweisungsbefugten*: Die Mittelbindung besteht darin, die Mittel vorzumerken, die erforderlich sind, um Zahlungen, die sich aus einer rechtlichen Verpflichtung ergeben, zu einem späteren Zeitpunkt leisten zu können ⁽¹⁾. Bei der Mittelbindung kann es sich um eine Einzelmittelbindung handeln, d. h., es steht der Begünstigte und der Betrag der Ausgabe fest, oder um eine globale Mittel-

⁽¹⁾ Dabei ist darauf zu achten, dass keine Verwechslung mit dem Begriff „rechtliche Verpflichtung“ zustande kommt, denn das ist die Handlung, durch die der Anweisungsbefugte eine Verpflichtung eingeht, die eine Belastung zur Folge hat.

bindung, bei welcher mindestens eines der Elemente nicht feststeht, oder um eine vorläufige Mittelbindung (bei Verwaltungsausgaben und Agrarausgaben). Im Vergleich zur vorangegangenen Haushaltsordnung bedeutet die Festlegung verschiedener Formen der Mittelbindungen eine eindeutige Verbesserung.

- *Feststellung der Ausgabe:* Die Feststellung einer Ausgabe ist die Handlung, durch die der Anweisungsbefugte den Anspruch des Zahlungsempfängers prüft, das Bestehen und die Höhe der Forderung bestimmt oder prüft sowie die Fälligkeit der Forderung prüft. Die Feststellung der Ausgabe wird durch Belege im Sinne des Artikels 104 der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung, aus denen die Ansprüche des Zahlungsempfängers hervorgehen, untermauert und bestätigt durch die Unterzeichnung eines Zahlbarkeitsvermerks („bon à payer“) durch den zuständigen Anweisungsbefugten.
- *Anordnung der Ausgaben:* Die Anordnung der Ausgaben ist die Handlung, mit der der zuständige Anweisungsbefugte, nachdem er die Verfügbarkeit der Mittel überprüft hat, durch Ausstellung einer Auszahlungsanordnung den Rechnungsführer anweist, den Betrag der von ihm festgestellten Ausgabe auszuführen.
- *Zahlung:* Die Zahlung ist die abschließende Handlung, bei welcher das betreffende Organ von seinen Verpflichtungen gegenüber den Zahlungsempfängern entlastet wird. Die Zahlung wird im Rahmen der verfügbaren Mittel durch den Rechnungsführer vorgenommen. Für die Zahlung bestimmter Ausgaben können auch sogenannte „Zahlstellen“ eingerichtet werden. Die Zahlungen gliedern sich in vier Arten: Zahlung des vollen Betrags, der geschuldet wird; Zahlung eines Teils des geschuldeten Betrags nach folgenden Modalitäten: Vorfinanzierung, gegebenenfalls in mehreren Teilbeträgen, eine oder mehrere Zwischenzahlungen und Zahlung des geschuldeten Restbetrags.

2) Bedingungen, unter denen die Ausgaben getätigt werden

Damit diese verschiedenen Etappen abgewickelt werden können, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Mittelbindung muss der rechtlichen Verpflichtung vorausgehen. Um jedoch die Haushaltsordnung in Einklang zu bringen mit

sektorspezifischen Vorschriften, die die Praxis der Jahrestanchen ermöglichen, stellt die Haushaltsordnung ausdrücklich fest, dass bei Maßnahmen, deren Durchführung sich über mehrere Jahre erstreckt, die Mittelbindung in Jahrestanchen erfolgen kann, sofern der zuständige Basisrechtsakt dies vorsieht.

- Jede Zahlung muss durch Belege untermauert werden.
- Die einzelnen Etappen der Ausgabenausführung müssen innerhalb bestimmter Fristen abgeschlossen werden, wobei Zahlungsempfängern, denen die Mittel mit Verzögerung überwiesen werden, Verzugszinsen zulasten des Gemeinschaftshaushalts zustehen.

3 Das System zur Erhebung der Eigenmittel

Gemäß Artikel 8 des Beschlusses über das System der Eigenmittel werden diese von den Mitgliedstaaten nach den innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben, die gegebenenfalls den Erfordernissen der Gemeinschaftsregelung anzupassen sind.

Die Eigenmittel umfassen die „traditionellen Eigenmittel“, die MwSt.-Eigenmittel und die BNE-Einnahme. Sie werden den Gemeinschaften zur Finanzierung des EU-Haushalts zugewiesen.

Bei den traditionellen Eigenmitteln lösen Fehler einer nationalen Behörde bei der Verwaltung des Erhebungssystems, die zur Folge haben, dass weniger Mittel zur Verfügung stehen, die finanzielle Haftung des betreffenden Mitgliedstaats aus.

Wie die Eigenmittel bereitzustellen sind, ist genau in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 zur Durchführung des Beschlusses über das System der Eigenmittel geregelt ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1), in der Fassung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2028/2004 vom 27.11.2004 (ABl. L 352 vom 27.11.2004, S. 1).

3.1 Verfahren zur Bereitstellung der Eigenmittel

1) Erhebung

Die Eigenmittel werden von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten erhoben. Dabei handeln sie im Auftrag der Gemeinschaft, die nicht über die für diese Aufgabe angemessenen Zoll- und Steuereinrichtungen verfügt.

2) Feststellung, Gutschrift/Verbuchung

a) Feststellung der Eigenmittel

- *Traditionelle Eigenmittel*: gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000, d. h., sobald die Bedingungen des Zollkodexes der EG für die buchmäßige Erfassung des Betrags der Abgabe und dessen Mitteilung an den Abgabenschuldner erfüllt sind (bei den Abgaben für Zucker ist als Zeitpunkt der Feststellung der Zeitpunkt der in der Zuckerregelung der Gemeinschaft vorgesehenen Mitteilung zugrunde zu legen);
- *MwSt.-Eigenmittel*: Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission ihre Berechnungen in Anwendung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 vom 29. Mai 1989 mit ⁽¹⁾.
- *BNE-Eigenmittel*: Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission ihre Berechnungen in Anwendung der Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates vom 13. Februar 1989 ⁽²⁾ und in Anwendung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 vom 15. Juli 2003 ⁽³⁾ mit.

⁽¹⁾ Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (ABL. L 155 vom 7.6.1989, S. 9).

⁽²⁾ Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates vom 13. Februar 1989 zur Harmonisierung der Erfassung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen (ABL. L 49 vom 21.2.1989, S. 26).

⁽³⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates vom 15. Juli 2003 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen (ABL. L 181 vom 19.7.2003, S. 1).

b) Verbuchung der traditionellen Eigenmittel

— *Traditionelle Eigenmittel*: Alle festgestellten traditionellen Eigenmittelanprüche müssen in einer der von den zuständigen Behörden dafür vorgesehenen Buchführungen ausgewiesen werden:

- in der regulären Buchführung gemäß Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000: alle Beträge, die eingezogen wurden, oder nicht angefochtene Beträge, für die eine Sicherheit geleistet worden ist;
- in der „gesonderten“ Buchführung gemäß Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000: alle Beträge, die noch nicht eingezogen wurden und für die keine Sicherheit geleistet wurde; Beträge, für die eine Sicherheit geleistet wurde und die angefochten wurden und die nach Beilegung des Streitfalls geändert werden könnten, können auch in dieser Buchführung ausgewiesen werden.

Die Verbuchung der traditionellen Eigenmittel hat spätestens am ersten Arbeitstag nach dem 19. des zweiten Monats zu erfolgen, der auf den Monat folgt, in dem der Anspruch festgestellt wurde.

— *MwSt.-Eigenmittel und BNE-Einnahme*: Die Ansprüche sind am ersten Arbeitstag jedes Monats zu verbuchen, und zwar in Höhe eines Zwölftels der entsprechenden Einnahmen, die im Gemeinschaftshaushaltsplan veranschlagt sind. Die jährliche Verrechnung in Bezug auf die MwSt.- und BNE-Salden erfolgt am ersten Arbeitstag des Monats Dezember.

c) Bereitstellung der Eigenmittel

Um der Kommission die Eigenmittel zur Verfügung zu stellen, schreiben die Mitgliedstaaten die Beträge, die sich aus den traditionellen und den MwSt.-Eigenmitteln sowie der BNE-Einnahme ergeben, einem Konto gut, das sie für die Kommission bei ihrer Haushaltsverwaltung oder einer von ihnen bestimmten Einrichtung eingerichtet haben. Bei den traditionellen Eigenmitteln behalten die Mitgliedstaaten jedoch 25 % für die Erhebungskosten ein.

Mitgliedstaaten, die der Wirtschafts- und Währungsunion angehören, zahlen die Eigenmittel in Euro ein, andere Mitgliedstaaten in ihrer Landeswährung. Bei verspäteter Gutschrift der Eigenmittel hat der betreffende Mitgliedstaat Zinsen zu zahlen.

3.2 Das Kontrollsystem

Da die Erhebung der Eigenmittel auf einzelstaatlicher Ebene erfolgt, obliegt es zunächst den Verwaltungen der Mitgliedstaaten, ein angemessenes Kontrollsystem einzurichten. Natürlich muss die Kommission, die die Einnahme bewirtschaftet und deshalb vor der Haushaltsbehörde Rechenschaft ablegen muss, sich vergewissern können, dass die Mitgliedstaaten die Eigenmittel nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts erheben. Deshalb kann sie darum bitten, zu einzelstaatlichen Kontrollen hinzugezogen zu werden; sie kann die Mitgliedstaaten auch bitten, zusätzliche Kontrollen durchzuführen. Bei den traditionellen Eigenmitteln kann sie sogar von sich aus Prüfungen vor Ort vornehmen. Bei den MwSt.-Eigenmitteln prüft die Kommission bei den innerstaatlichen Verwaltungen, wie die jeweiligen Beträge berechnet wurden.

Diese Kontrollen und Prüfungen werden im Namen der Gemeinschaft und von im Auftrag der Kommission handelnden Bediensteten nach Maßgabe der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1026/1999 vom 10. Mai 1999 ⁽¹⁾ durchgeführt.

Über die Ergebnisse der Kontrollen wird ein Bericht erstellt, der dem betreffenden Mitgliedstaat zugeleitet wird. Anschließend wird dieser Bericht mit den Bemerkungen des Mitgliedstaats durch den Beratenden Ausschuss für Eigenmittel (BAEM) geprüft, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt (wobei Letztere den Vorsitz und die Sekretariatsgeschäfte führt). Das gewährleistet insofern Transparenz, als jeder Mitgliedstaat über die Ergebnisse der Kontrollen in den anderen Mitgliedstaaten informiert wird. Nach der Debatte im Beratenden Ausschuss legt die Kommission ihre Position fest und sorgt dafür, dass auf die Bemerkungen hin entsprechende Folgemaßnahmen ergriffen werden.

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1026/1999 des Rates vom 10. Mai 1999 zur Festlegung der Rechte und Pflichten der von der Kommission mit der Kontrolle der Eigenmittel der Gemeinschaft beauftragten Bediensteten (ABl. L 116 vom 20.5.1999, S. 1).

Der Beratende Ausschuss kann sich mit allen Fragen im Zusammenhang mit der Erhebung der Eigenmittel befassen.

Alle drei Jahre erstellt die Kommission einen Bericht über die Verfahren der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der MwSt.-Eigenmittel sowie über etwaige geplante Verbesserungen. Auch über die Systeme zur Erhebung der traditionellen Eigenmittel wird alle drei Jahre ein Bericht erstellt, der der Haushaltsbehörde übermittelt wird.

4 Kassenverwaltung

Zur Aufbewahrung ihrer Mittel und zur Ausführung der Bankgeschäfte führt die Kommission verschiedene Arten von Konten.

4.1 Bei den Haushaltsverwaltungen der Mitgliedstaaten bzw. bei den nationalen Zentralbanken gemäß Artikel 9 der Eigenmittel-Verordnung [Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates] eingerichtete Konten ⁽¹⁾

Gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, die Eigenmittel dem Konto gutzuschreiben, das zu diesem Zweck für die Kommission bei der Haushaltsverwaltung des Mitgliedstaats oder bei der von ihm bestimmten Einrichtung eingerichtet wurde.

Einige Mitgliedstaaten haben diese Konten bei ihren Haushaltsverwaltungen eingerichtet, während andere die Konten bei ihren nationalen Zentralbanken eingerichtet haben.

Die Haushaltsverwaltungen tätigen üblicherweise keine Bankgeschäfte. Aus diesem Grund werden überall dort, wo „Artikel-9“-Konten in den Haushaltsverwaltungen eingerichtet sind, die meisten Eigenmittelzahlungen über die Zentralbanken abgewickelt, bei denen die Kommission ebenfalls Konten führt.

⁽¹⁾ Verordnung (EG-Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, geändert durch Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2028/2004 vom 16.11.2004.

In den Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, werden diese „Artikel-9“-Konten als Euro-Konten geführt, während sie in den anderen Mitgliedstaaten in der Landeswährung geführt werden. Über diese Konten werden die Eigenmittel eingezogen und in einigen Fällen die Zahlungen zugunsten der Mitgliedstaaten (insbesondere im Rahmen des EAGFL und der Strukturfonds) getätigt.

Die „Artikel-9“-Konten werden unverzinst aber unentgeltlich geführt [Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates]. Aus Artikel 12 Absatz 1 dieser Verordnung geht hervor, dass die Mittel der Kommission auf diesen Konten verbleiben müssen: Die Kommission verfügt über diese Mittel nur, soweit sie zur Deckung ihres Bedarfs an Kassenmitteln, der sich aus der Ausführung des Haushaltsplans ergibt, notwendig sind.

Das bedeutet, dass nur die wirklich gebrauchten Mittel auf die bei den Geschäftsbanken eingerichteten Konten fließen (siehe weiter unten). Die übrigen Mittel bleiben auf den bei den Haushaltsverwaltungen und/oder nationalen Zentralbanken geführten Konten.

Gemäß Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates wird der Unterschiedsbetrag zwischen den Gesamtguthaben und dem Kassenmittelbedarf auf die Konten in den einzelnen Mitgliedstaaten anteilmäßig zu den Einnahmen aufgeteilt, die im Haushaltsplan je Mitgliedstaat veranschlagt sind.

Die wichtigsten Eigenmitteleinnahmen, d. h. die MwSt.-Eigenmittel und die BNE-Einnahme, fließen den Konten der Kommission normalerweise in regelmäßigen Zwölfteilen zu, während die Zahlungen der Kommission nicht gleichmäßig über das Jahr verteilt erfolgen. Die Hälfte der Zahlungen im Rahmen des EAGFL werden im Januar und im Februar getätigt. Folglich besteht die Möglichkeit, dass in den ersten Monaten des Jahres zusätzliche Beträge von den Mitgliedstaaten abgerufen werden müssen. Deshalb sieht Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vor, dass die Kommission je nach Kassenmittelbestand die Mitgliedstaaten ersuchen kann, die Gutschrift der MwSt.-Eigenmittel und/oder der BNE-Einnahmen um einen oder zwei Monate vorzuziehen. Nach dem ersten Vierteljahr dürfen nur noch monatliche Gutschriften in Höhe von maximal einem Zwölftel der MwSt.- und BNE-Einnahmen beantragt werden. Die vorgezogenen Gutschriften werden

jeden Monat auf der Grundlage des tatsächlichen Cashflow berechnet und den Konten zeitgleich mit den laufenden MwSt.- und BNE-Einnahmen gutgeschrieben. Üblicherweise wird ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Nicht-EAGFL-Zahlungen im Monat Dezember getätigt.

4.2 Die bei Geschäftsbanken eingerichteten Konten

Derzeit unterhält die Kommission, mit wenigen Ausnahmen, in jedem Mitgliedstaat mindestens ein solches auf der Grundlage einer Ausschreibung eröffnetes Konto.

Über diese Konten werden Zahlungen für Empfänger getätigt, die ebenfalls Konten in dem betreffenden Mitgliedstaat führen.

Diese zinsbringenden Konten werden üblicherweise in Euro, falls erforderlich in der jeweiligen Landeswährung geführt.

Trotz der Einführung des Euro führt die Kommission bis dato Konten in allen Mitgliedstaaten. Hauptgrund dafür ist, dass grenzübergreifende Zahlungen mit mehr Kosten verbunden sind als inländische Zahlungen. Ein Bedarf an Barmitteln auf den Konten bei Geschäftsbanken wird mit Mitteln aus den „Artikel-9“-Konten in den betreffenden Mitgliedstaaten abgedeckt.

Infolge der Realisierung eines einheitlichen Euro-Zahlungsraums (SEPA = Single Euro Payments Area) dürfte die Zahl der Konten, die die Kommission bei Geschäftsbanken führt, um ihre EU-Zahlungen zu tätigen, in den nächsten Jahren zurückgehen.

Die Konten der Kommission dürfen nie einen Debetsaldo aufweisen.

Da die meisten Zahlungen der Kommission (mit wenigen Ausnahmen) in Euro getätigt werden, betreffen die Devisengeschäfte größtenteils die Konvertierung in Euro der in Devisen der Mitgliedstaaten, die nicht Teil des Euro-Währungsgebiets sind, gezahlten Eigenmittel. Diese Umrechnungsvorgänge werden laufend auf Anweisung der Kommission bei den nationalen Zentralbanken durchgeführt.

Alle von der Kommission getätigten Zahlungsanweisungen werden den Banken elektronisch übermittelt.

Die Kommission ist ein Mitglied des SWIFT-Verbundes (Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunication), hat ihren eigenen SWIFT-Code und verwendet das SWIFT-Netzwerk zur Kommunikation mit den Banken.

Für Transaktionen mit den einzelstaatlichen Haushaltsverwaltungen, die nicht an SWIFT angebunden sind, werden Mitteilungen im SWIFT-Format erstellt und über gesichertes E-Mail versandt.

Im Jahr 2006 wurden von der Kommission annähernd 1,5 Millionen Zahlungen getätigt.

Kapitel 15

Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union

Die Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften wird gemäß den Artikeln 121 bis 129 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 erstellt. Sie gliedert sich in zwei Bände:

- Band I Konsolidierte Jahresabschlüsse und konsolidierte Übersichten über den Haushaltsvollzug

- Band II Kommission: Jahresabschlüsse und Übersichten über den Haushaltsvollzug

Jeder Band dieser Jahresrechnungen besteht seinerseits aus zwei Teilen: den Jahresabschlüssen (erstellt nach dem Grundsatz der Periodenrechnung) und den Übersichten über den Haushaltsvollzug (erstellt nach dem Grundsatz der modifizierten Kassenbuchführung). Band I enthält die konsolidierten Jahresrechnungen der Europäischen Gemeinschaften einschließlich der Erläuterungen. Band II ist gleich aufgebaut, bezieht sich jedoch nur auf die Kommission und enthält detailliertere Angaben über den Haushaltsvollzug.

Somit existiert in den Europäischen Gemeinschaften ein duales Rechnungsführungssystem mit den beiden genannten Rechnungskompendien – einerseits die allgemeine Finanzbuchführung (nach dem Grundsatz der Periodenrechnung) und andererseits eine Haushaltsbuchführung (nach dem Grundsatz der Kassenbuchführung).

Die allgemeine Finanzbuchführung, die einschlägigen Rechtsvorschriften und die Jahresrechnung wurden 2005 auf die Periodenrechnung umgestellt (siehe weiter unten). Das System der Haushaltsbuchführung blieb unverändert und folgt auch weiterhin einem (modifizierten) Kassenprinzip.

1 Inhalt der Jahresrechnungen

Die Jahresrechnungen der Europäischen Gemeinschaften setzen sich aus folgenden Teilen zusammen:

1.1 Vermögensübersicht

Die Vermögensübersicht stellt unter Differenzierung zwischen Vermögen und Schulden die Finanzlage der Europäischen Gemeinschaften am Ende eines jeden Haushaltsjahrs dar. Sowohl beim Vermögen als auch bei den Schulden wird zwischen Kurz- und Langfristigkeit unterschieden. Die Differenz zwischen der Summe aller Vermögenswerte und der Summe aller Schulden ergibt den Eigenkapitalbestand der Europäischen Gemeinschaften.

1.2 Ergebnisrechnung

Die Ergebnisrechnung stellt die Erträge und Aufwendungen der Europäischen Gemeinschaften für ein bestimmtes Jahr nach dem Grundsatz der Periodenrechnung dar. Sowohl die Erträge als auch die Aufwendungen des Haushaltsjahrs werden unabhängig vom Zeitpunkt der tatsächlichen Einnahme oder Ausgabe dem Jahr zugewiesen, dem sie zuzurechnen sind.

Die Erträge werden in der Ergebnisrechnung nach Eigenmitteln, Einnahmen aus Beiträgen (wie Mehrwertsteuer und sonstigen Beiträgen der Mitgliedstaaten) und operativen Einnahmen unterschieden. Zu den operativen Einnahmen zählen etwa Geldstrafen, Agrarabschöpfungen und die Einziehung zuvor ausbezahlter Beträge.

Aufwendungen werden in der Ergebnisrechnung als „Administrative Aufwendungen“ (etwa für Personal- und Baukosten) oder als „Operative Aufwendungen“ (größerer Posten) ausgewiesen. Letztere sind nach den verschiedenen Arten der Mittelverwaltung aufgeschlüsselt.

Schließlich werden die Daten auch noch in einem „Segmentbericht“ ausgewiesen, in dem die operativen Einnahmen und Ausgaben nach Politikbereichen aufgeschlüsselt sind.

1.3 Cashflow-Tabelle

Aus ihr gehen die Ein- und Auszahlungen des Haushaltsjahrs und der endgültige Kassenmittelbestand hervor. Anhand dieser Informationen lässt sich die Fähigkeit der Europäischen Gemeinschaften beurteilen, Barmittel und Barmitteläquivalente zu generieren, und sie gibt Aufschluss über den Bedarf an Cashflow.

1.4 Tabelle der Veränderungen des Eigenkapitalbestands

Die Tabelle der Veränderungen des Eigenkapitalbestands gibt an, wie sich Reserven und Eigenkapital der Union während des Jahres entwickelt haben.

1.5 Erläuterungen zu den Jahresabschlüssen

Die Erläuterungen zu den Jahresabschlüssen ergänzen und erklären die oben genannten Aufstellungen. Außerdem enthalten sie die Grundsätze der Rechnungsführung und sonstige vorschriftsmäßige Angaben. Die Erläuterungen beinhalten auch außerbilanzmäßige Elemente, die Aufschluss über die Eventualforderungen und Eventualverbindlichkeiten der Europäischen Gemeinschaften geben.

2 Grundsätze der Rechnungsführung

Es ist das Ziel von Jahresabschlüssen, Finanzlage, Ergebnis und Cashflow einer Organisation auf eine Weise darzustellen, die für eine breite Palette von Nutzern zweckdienlich ist. Für eine Organisation des öffentlichen Sektors wie die Europäischen Gemeinschaften bestehen die Ziele somit konkret in der Bereitstellung von zweckdienlichen Informationen für den Prozess der Entscheidungsfindung und im Nachweis eines verantwortungsvollen Umgangs mit den Ressourcen, die ihren Organen anvertraut wurden.

Um ein zutreffendes und ausgewogenes Bild zu vermitteln, müssen die Jahresabschlüsse zusätzlich zu den Angaben über Art und Umfang der Tätigkeiten der Organe auch erklären, wie diese Tätigkeiten finanziert werden, und sie müssen letztlich Informationen über die Durchführung der einzelnen Operationen liefern. Ebenso wichtig ist außerdem eine klare und verständliche Darstellung, die überdies einen Vergleich zwischen den Haushaltsjahren zulässt. Die Jahresabschlüsse der Europäischen Gemeinschaften werden im Hinblick auf diese genannten Ziele erstellt.

Weil das allgemeine Finanzbuchführungssystem alle für das jeweilige Haushaltsjahr erfassten Aufwendungen und Erträge (ausgewiesen in der Ergebnisrechnung) sowie alle Vermögenswerte und Schulden (zur Ermittlung der Finanzlage in Form einer Vermögensübersicht zum 31. Dezember) enthält, ermöglicht es die Erstellung von Jahresabschlüssen. Zusätzlich vermittelt es auch die erforderlichen Rechnungsführungsdaten zur Erstellung der Cashflow-Tabelle und der Tabelle der Veränderungen des Eigenkapitalbestands.

Artikel 124 der Haushaltsordnung nennt die Grundsätze der Rechnungsführung für die Erstellung der Jahresabschlüsse:

- Kontinuität der Tätigkeiten,
- Vorsichtsprinzip,
- Stetigkeit der Rechnungsführungsmethoden,
- Vergleichbarkeit der Daten,
- relative Wesentlichkeit,
- Bruttoprinzip,
- Vorrang der Wirklichkeit gegenüber dem äußeren Anschein,
- Periodenrechnung.

3 Haushaltsordnung und Vorschriften der Rechnungsführung

3.1 Die Haushaltsordnung

Die Rechnungsführung erfolgt nach den Bestimmungen der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 vom 25. Juni 2002 (ABl. L 248 vom 16. September 2002, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 vom 13. Dezember 2006, ABl. L 390 vom 30. Dezember 2006) über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften und die zuletzt am 28. März 2007 geänderte Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit detaillierten Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung.

3.2 Rechnungsführungsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften

Gemäß Artikel 133 der Haushaltsordnung wenden alle in den konsolidierten Jahresrechnungen der Europäischen Gemeinschaften erfassten Einrichtungen die vom Rechnungsführer der Kommission beschlossenen gemeinschaftlichen Rechnungsführungsvorschriften an. Diese beruhen auf den internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) und – für alle durch die IPSAS noch nicht geregelten Belange – auf den entsprechenden internationalen Rechnungslegungsstandards IAS bzw. IFRS (International Accounting Standards bzw. International Financial Reporting Standards). Diese Vorschriften, die auf dem Grundsatz der Periodenrechnung aufbauen, wurden auf Empfehlung einer Arbeitsgruppe (AEG, Advisory Expert Group) zu Fragen der Rechnungsführung beschlossen, die ein unabhängiges Fachgutachten zum Thema vorlegte.

4 Bilanzierungsregeln

Nachstehend sind die wichtigsten von den Europäischen Gemeinschaften angewendeten Bilanzierungsregeln zusammengefasst.

4.1 Konsolidierung

Der Konsolidierungskreis der Europäischen Gemeinschaften umfasst alle kontrollierten Einrichtungen, verbundenen Organisationen und Joint-ventures. Die vollständige Liste aller konsolidierten Einrichtungen ist den Jahresrechnungen zu entnehmen. Kontrollierte Einrichtungen sind alle jene Organisationen, über welche die Europäischen Gemeinschaften die Verfügungsmacht zur Festlegung ihrer Finanz- und Geschäftspolitik haben, um von ihrer Tätigkeit zu profitieren. Diese Verfügungsmacht muss jeweils im Berichtszeitraum bestehen. In der Praxis sind damit die Organe, Einrichtungen und Exekutivagenturen der Europäischen Gemeinschaften im Konsolidierungskreis enthalten. Die Konsolidierung erfolgt nach der Vollkonsolidierungsmethode.

4.2 Währung und Umrechnungsgrundlage

Die konsolidierten Jahresabschlüsse werden, weil der Euro die funktionale und Berichtswährung der Europäischen Union ist, in Euro erstellt. Fremdwährungstransaktionen werden anhand der am Transaktionsdatum geltenden Wechselkurse umgerechnet. Die Jahresendsalden von Forderungen und Verbindlichkeiten in Fremdwährungen werden auf Basis der Wechselkurse vom 31. Dezember des betreffenden Haushaltsjahrs in Euro umgerechnet.

4.3 Vermögensübersicht

1) Sachanlagen und immaterielle Anlagewerte

Sachanlagen werden zu Anschaffungskosten abzüglich planmäßiger Abschreibung (außer Grundstücke) und Wertminderung erfasst. Leasingtransaktionen mit Sachanlagen werden, wenn die Europäischen Gemeinschaften im Wesentlichen alle Risiken tragen und ihnen der gesamte Nutzen aus dem Eigentum zufließt, als Finanzierungsleasing eingestuft.

2) Investitionen und Darlehen

Investitionen in verbundene Organisationen (wie etwa in den Europäischen Investitionsfonds EIF) und in Jointventures werden at-equity erfasst (Equity-Methode). Andere Investitionen, wie zum beizulegenden Zeitwert gehaltene und zur Veräußerung verfügbare finanzielle Vermö-

genswerte, werden zu ihrem beizulegenden Zeitwert erfasst. Kredite und Forderungen sowie bis zur Endfälligkeit gehaltene Anlagen werden zu fortgeführten Anschaffungskosten geführt.

3) Betriebswerte

Betriebswerte sind zum niedrigeren Wert von Anschaffungskosten und Nettoveräußerungswert anzusetzen, wobei die Anschaffungskosten anhand der FIFO-Methode (first-in, first-out) ermittelt werden. Der Nettoveräußerungswert entspricht dem geschätzten Verkaufspreis im ordentlichen Geschäftsverlauf abzüglich der Fertigstellungs- und Veräußerungskosten.

4) Vorfinanzierungsbeträge

Bei Vorfinanzierungen handelt es sich um Vorauszahlungen, um beispielsweise Begünstigten einen Barvorschuss zu geben. Zum Jahresende werden die ausständigen Vorfinanzierungsbeträge in ihrer ursprünglichen Höhe bewertet. Davon abzuziehen sind Rückzahlungen, bereits abgerechnete fällige Beträge, geschätzte, zum Jahresende aber noch nicht abgerechnete fällige Beträge und Wertminderungen.

5) Forderungen

Forderungen werden mit ihrem ursprünglichen Betrag abzüglich der Wertminderungsabschreibungen angesetzt. Eine Wertminderungsabschreibung von Forderungen ist vorzunehmen, wenn objektiv nachgewiesen ist, dass die Europäische Union möglicherweise nicht alle fälligen Beträge entsprechend den ursprünglichen Bedingungen einziehen kann. Sie bedeuten jedoch nicht, dass die Europäische Union ihre Bemühungen, diese Beträge einzubringen, einstellen wird.

6) Barmittel und Barmitteläquivalente

Barmittel und Barmitteläquivalente gehören definitionsgemäß zum Umlaufvermögen. Sie werden mit ihrem zum Kurs des Rechnungsabschlussdatums in Euro umgerechneten Nennwert ausgewiesen.

7) Verpflichtungen aus Leistungen an Arbeitnehmer

Die Europäische Union weist in ihrer Vermögensübersicht eine Verbindlichkeit für Leistungen an Arbeitnehmer, vor allem für Pensionen, aus. Diese Verbindlichkeiten werden jeweils zum Jahresende versicherungsmathematisch nach internationalen Regeln der Rechnungsführung bewertet.

8) Rückstellungen für Risiken und Aufwendungen

Rückstellungen für Risiken und Aufwendungen sind anzusetzen, wenn die Europäischen Gemeinschaften zum jeweiligen Zeitpunkt aufgrund früherer Ereignisse eine rechtliche oder faktische Verpflichtung tragen und es eher wahrscheinlich ist, dass zur Erfüllung dieser Verpflichtung ein Mittelabfluss erforderlich sein wird, der verlässlich geschätzt werden kann.

9) Finanzverbindlichkeiten

Zu den Finanzverbindlichkeiten gehören Ausleihungen und „zu Handelszwecken gehaltene“ Verbindlichkeiten. Ausleihungen werden zunächst zu ihrem beizulegenden Zeitwert, d. h. zu ihren Ausgabeerlösen (dem beizulegenden Zeitwert des erhaltenen Betrags), abzüglich Transaktionskosten erfasst und anschließend anhand der Effektivzinsmethode zu fortgeführten Anschaffungskosten bewertet. „Zu Handelszwecken gehaltene“ Verbindlichkeiten beinhalten Derivate, die sich wegen ihres negativen beizulegenden Zeitwerts nicht für ein Hedge-Accounting eignen.

10) Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten der Gemeinschaften beziehen sich zu einem erheblichen Teil nicht auf den Einkauf von Gütern oder Dienstleistungen, sondern stellen unbeglichene Kostenforderungen verschiedener Begünstigter von Beihilfen oder sonstigen EU-Finanzierungen dar. Sie werden mit dem genehmigten und erstattungsfähigen Betrag bewertet.

11) Aktive und passive Rechnungsabgrenzungsposten

Bei Anwendung der Periodenrechnung gilt es sicherzustellen, dass Erträge und Aufwendungen den richtigen Perioden zugeordnet werden – unabhängig davon, wann Mittel eingehen oder ausbezahlt werden. Daher sind jeweils zum Jahresende erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die Beträge zu ermitteln. Insbesondere muss eine Evaluierung der erstattungs-

fähigen Ausgaben vorgenommen werden, die Begünstigte von Gemeinschaftsmitteln getätigt haben, die jedoch den Gemeinschaften noch nicht gemeldet wurden (antizipative Passiva). Je nach der Art der Tätigkeiten und nach den verfügbaren Informationen werden verschiedene Methoden angewendet, um diese Beträge bestmöglich zu schätzen. Ebenso werden einige Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr ausgewiesen, obwohl sie sich auf spätere Perioden beziehen (transitorische Passiva), sodass auch sie ermittelt und der entsprechenden künftigen Periode zugerechnet werden müssen.

Einnahmen müssen ebenfalls in derselben Periode verbucht werden, auf die sie sich beziehen. Wenn Dienstleistungen erbracht oder Lieferungen getätigt wurden oder wenn vertragliche Vereinbarungen (d. h. mit Bezug auf einen Vertrag) bestehen, müssen die Beträge am Jahresende selbst dann, wenn noch keine Rechnung übermittelt wurde, erhoben und in der Jahresrechnung als antizipative Aktiva erfasst werden. Ebenso müssen Beträge, für die eine Rechnung übermittelt wurde, die sich jedoch nicht auf die jeweilige Berichtsperiode bezieht, als transitorische Posten abgegrenzt werden.

4.4 Einnahmen

Wechselkurseinnahmen: Einnahmen aus dem Verkauf von Gütern werden erfasst, wenn Risiken und Nutzen aus dem Eigentum an den Gütern im Wesentlichen auf den Käufer übergehen. Einnahmen aus Dienstleistungstransaktionen werden mit Bezug auf die jeweilige Phase erfasst, in der sich die betreffende Transaktion im Verhältnis zu ihrem Abschluss am Stichtag befindet.

Nicht-Wechselkurseinnahmen stellen den größten Teil der Einnahmen der Europäischen Union dar. Sie beinhalten hauptsächlich direkte und indirekte Steuern sowie Eigenmittel. Zusätzlich zu den Steuern sind auch Zahlungen anderer Parteien, etwa in Form von Abgaben, Geldstrafen und Schenkungen, an die Europäischen Gemeinschaften möglich.

4.5 Ausgaben

Wechselkursausgaben, die beim Kauf von Gütern entstehen, werden mit der Lieferung und der Abnahme durch die Europäischen Gemeinschaften erfasst und zu ihren ursprünglich fakturierten Kosten angesetzt.

Nicht-Wechselkursausgaben machen den größten Teil der Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften aus. Sie beziehen sich auf Transferzahlungen an Begünstigte und gliedern sich in drei Gruppen: Mittelbindungen, vertraglich vereinbarte Transferzahlungen sowie diskretionäre Finanzhilfen, Beiträge und Schenkungen.

Mittelübertragungen werden in jener Periode als Aufwand verbucht, in welcher die die Mittelübertragung auslösenden Ereignisse stattfinden, wobei gilt: Die Mittelübertragung muss ihrer Art nach rechtlich (laut Haushaltsordnung, Statut oder sonstigen Vorschriften) zulässig sein oder es muss ein Vertrag zur Ermächtigung der Übertragung unterzeichnet worden sein, der Begünstigte muss alle Berechtigungskriterien erfüllen und der Betrag muss sich in vernünftiger Weise schätzen lassen.

Gehen Zahlungsaufforderungen oder Kostenerstattungsanträge ein, die die Berechtigungskriterien erfüllen, werden sie in der zulässigen Höhe als Aufwand verbucht. Zum Jahresende werden aufgelaufene, zulässige Ausgaben, deren Auszahlung an die Begünstigten schon fällig ist, die aber noch nicht ausgewiesen sind, geschätzt und als antizipative Passiva verbucht.

4.6 Bilanzneutrale Finanzierungen

1) *Eventualforderungen*

Eine Eventualforderung ist eine mögliche Forderung, die sich aus früheren Ereignissen ergibt und deren Existenz nur durch den Eintritt oder Nichteintritt eines oder mehrerer unsicherer künftiger Ereignisse, die nicht vollständig der Kontrolle der Europäischen Gemeinschaften unterliegen, bestätigt werden kann. Eine Eventualforderung ist dann auszuweisen, wenn ein künftiger wirtschaftlicher Nutzen oder ein wirtschaftliches Potenzial wahrscheinlich ist.

2) Eventualverbindlichkeiten

Eine Eventualverbindlichkeit ist eine mögliche Verpflichtung, die sich aus früheren Ereignissen ergibt und deren Existenz nur durch den Eintritt oder Nichteintritt eines oder mehrerer unsicherer künftiger Ereignisse, die nicht vollständig der Kontrolle der Europäischen Gemeinschaften unterliegen, bestätigt werden kann. Außerdem kann eine Eventualverbindlichkeit eine aktuelle Verpflichtung darstellen, die sich zwar aus früheren Ereignissen ergibt, aber nicht erfasst ist, weil zur Erfüllung der Verpflichtung voraussichtlich entweder kein Ressourcenabfluss, der einen wirtschaftlichen Nutzen oder ein wirtschaftliches Potenzial mit sich bringt, erforderlich sein wird, oder weil in sehr seltenen Fällen die Höhe der Verpflichtung nicht mit ausreichender Sicherheit ermittelt werden kann. Eine Eventualverbindlichkeit ist auszuweisen, außer es bestünde nur eine entfernte Möglichkeit eines Ressourcenabflusses mit wirtschaftlichem Nutzen oder wirtschaftlichem Potenzial.

3) Mittelbindungen für künftige Finanzierungen

Die Bindung von Mitteln für künftige Finanzierungen stellt eine rechtliche oder faktische, zumeist aber vertragliche Verpflichtung dar, die die Europäische Union eingegangen ist und die einen künftigen Ressourcenabfluss erfordern kann.

4) Garantien

Garantien sind mögliche Forderungen oder Verpflichtungen, die sich aus früheren Ereignissen ergeben und deren Bestehen durch den Eintritt oder Nichteintritt des Garantiegegenstands bestätigt wird. Garantien können daher als Eventualforderungen oder -verbindlichkeiten gelten.

4.7 Schätzungen

Gemäß den Allgemein anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen GAAP enthalten die Jahresabschlüsse der Europäischen Gemeinschaften jedenfalls Beträge, die auf Schätzungen und Annahmen über die Haushaltsverwaltung beruhen, die sich jedoch ihrerseits auf die verlässlichsten Informationsquellen stützen. Zu den wichtigsten Schätzungen gehören Schätzungen der Pensionsbeträge, Rückstellungen für künftige Belastungen, Bewertungen von Publikationsbeständen, finanzielle Risiken

im Zusammenhang mit Vorräten und Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, antizipative Aktiva und Passiva, Eventualforderungen und -verbindlichkeiten sowie die Höhe der Wertminderung von Sachanlagen. Bei Schätzung muss dieselbe Methode stets konsistent angewendet werden. Die tatsächlich eintretenden Ergebnisse könnten von den Schätzungen abweichen. Änderungen von Schätzungen werden in der Periode, in der dies bekannt wird, ausgewiesen.

5 Haushaltsrechnungsführung

Die Buchführung über die Haushaltsvorgänge vermittelt ein genaues Bild des Haushaltsvollzugs. Aus ihr ergeben sich die Übersichten über den Haushaltsvollzug gemäß Artikel 121 der Haushaltsordnung. Die Haushaltsrechnungsführung beruht auf dem Grundsatz der modifizierten Kassenbuchführung⁽¹⁾. Die Übersichten über den Haushaltsvollzug umfassen die Haushaltsergebnisrechnung und die Anhänge (die detailliertere Angaben und Erläuterungen zu den vorgelegten Informationen enthalten).

5.1 Haushaltsgrundsätze

Die Grundsätze der Haushaltsrechnungsführung werden in Kapitel 10 erläutert, lauten aber zusammenfassend wie folgt: Einheit und Haushaltswahrheit, Jährlichkeit, Ausgleich, Rechnungseinheit; Universalität; Spezialität; Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Transparenz.

5.2 Die Haushaltsergebnisrechnung

Gemäß Artikel 127 der Haushaltsordnung stellt die Haushaltsergebnisrechnung alle Haushaltsoperationen eines Jahres hinsichtlich ihrer Erträge und Aufwendungen dar. Ihre Struktur gleicht jener des Haushalts selbst.

Das Ergebnis des Haushaltsvollzugs eines Haushaltsjahrs setzt sich aus dem Ergebnis des Haushaltsvollzugs der Europäischen Union einerseits und aus dem Ergebnis der Beteiligung der EFTA-Staaten andererseits zusammen. Es stellt die Differenz zwischen den für das betreffende Jahr insgesamt erzielten Erträgen und dem Betrag der zulasten der Mittel die-

⁽¹⁾ Der Unterschied zum Haushaltsvollzug nach dem Kassenprinzip besteht insbesondere in Aspekten wie den Überträgen.

ses Haushaltsjahrs geleisteten Zahlungen zuzüglich des Betrags der auf das folgende Haushaltsjahr übertragenen Zahlungsermächtigungen für das betreffende Haushaltsjahr dar.

Diese Differenz erhöht bzw. verringert sich um:

- den Nettosaldo aus den aus früheren Haushaltsjahren übertragenen und in Abgang gestellten Zahlungsermächtigungen einerseits und den durch Euro-Kursschwankungen bedingten eventuellen Überschreitungen bei den Zahlungen zulasten von aus dem Vorjahr übertragenen nichtgetrennten Mitteln andererseits;
- den Saldo der während des Haushaltsjahrs festgestellten Wechselkursgewinne und -verluste.

Ein Überschuss in der Ergebnisrechnung wird den Mitgliedstaaten im folgenden Haushaltsjahr durch Abzug von ihren Jahresbeiträgen zurückerstattet.

5.3 Einnahmen

Die in der Haushaltsergebnisrechnung ausgewiesenen Eigenmittel sind diejenigen, die den Konten der Kommission von den Haushaltsverwaltungen der Mitgliedstaaten und anderen von den Mitgliedstaaten damit beauftragten Organisationen im Laufe des Haushaltsjahrs gutgeschrieben wurden. Die Differenz zwischen den im Haushaltsplan vorgesehenen MwSt.-Eigenmitteln bzw. den BNE-basierten Einnahmen und dem tatsächlich fälligen Betrag wird von der Kommission berechnet. Der errechnete Betrag muss bis zum 1. Dezember des Folgejahres abgerechnet werden. Dieser Betrag kann durch einen Berichtigungshaushalt in den Haushaltsplan des betreffenden Jahres einfließen. Die übrigen in der Haushaltsergebnisrechnung ausgewiesenen Einnahmen werden anhand der im Laufe des Haushaltsjahrs tatsächlich eingegangenen Beträge buchmäßig erfasst.

5.4 Ausgaben

Zur Berechnung des Haushaltsergebnisses für ein Jahr gelten als Ausgaben die Zahlungen zulasten der Mittel für Zahlungen des Haushalts-

jahrs zuzüglich der Mittel für Zahlungen des gleichen Haushaltsjahrs, die auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden. Zahlungen, die im Rahmen der Mittel für Zahlungen eines Haushaltsjahrs getätigt werden, müssen vom Anweisungsbefugten bis zum 31. Dezember festgestellt werden. Die für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft sowie für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums berücksichtigten Zahlungen sind jene, die die Mitgliedstaaten zwischen dem 16. Oktober eines Jahres und dem 15. Oktober des nächstfolgenden Jahres getätigt haben.

6 Modernisierung des Rechnungsführungssystems der Europäischen Gemeinschaften

6.1 Grund

Als Informationssystem hat das öffentliche Rechnungswesen seine Zielsetzungen beträchtlich erweitert und sich von der ursprünglichen einfachen Erfassung der Vorgänge des Haushaltsvollzugs nach und nach zu einem dynamischeren und umfassenderen Konzept entwickelt, das auch die wirtschaftlichen, finanziellen und vermögenswirksamen Konsequenzen dieser Vorgänge darstellt. Die Europäischen Gemeinschaften haben daher beschlossen, dem Ansatz vieler Staaten zu folgen und, unterstützt durch internationale Organisationen wie die International Federation of Accounts (IFAC) und die OECD, ihre Rechnungsführung zu modernisieren. Dies bedeutete einen Wechsel von einem auf Kassenbuchführung basierenden System der Darstellung der Einnahmen- und Ausgabenvorgänge des Haushalts auf ein System der Periodenrechnung.

Angestrebt wird eine bessere Information der für den Haushaltsvollzug Verantwortlichen als Grundlage der Entscheidungsfindung und die Verbesserung von Transparenz und Qualität der jährlich vorgelegten Daten. So wurde das neue System entwickelt, um sicherzustellen, dass sowohl interne Nutzer des Systems als auch externe Leser der Informationen verlässlichere und relevantere Daten erhalten.

6.2 Maßnahmen

Die eigentliche Arbeit begann 2003 mit dem Projekt „Modernisierung des Rechnungsführungssystems der Gemeinschaften“, das die Europäischen Gemeinschaften an die Spitze der internationalen Bewegung für eine Modernisierung der Rechnungsführung im öffentlichen Sektor bringen sollte. Das neue Rechnungsführungssystem trat zusammen mit einer Reihe neuer Regeln der Rechnungsführung und einem neuen Kontenplan im Januar 2005 in Kraft. Seit 2005 werden die Jahresabschlüsse der Europäischen Gemeinschaften nach den Grundsätzen einer periodengerechten Rechnungsführung erstellt, wie in Punkt 3.2 oben erläutert. Die Haushaltsbuchführung erfasst nach wie vor die tatsächlichen Ein- und Auszahlungen von Kassenmitteln, sodass ein duales System besteht, das die Einhaltung sämtlicher Berichterstattungsvorgaben ermöglicht.

Modernisiert wurde auch die IT-Architektur, damit jeder buchhalterische Vorgang und nicht nur die Ein- und Auszahlungen erfasst werden konnten. Die IT-Systeme werden nach wie vor verbessert, um die Integration der Systeme weiter voranzutreiben und die Qualität der Buchführungsdaten sowie die Berichterstattung zu verbessern.

Alle Dienststellen haben eine Bestandsaufnahme ihrer Vermögenswerte und Schulden zum 31. Dezember 2004 durchgeführt, und die Vermögensübersicht der Europäischen Gemeinschaften wurde zum 31. Dezember 2004 auf Periodenrechnungsbasis neu gefasst.

6.3 Die wichtigsten Auswirkungen auf die Jahresabschlüsse

Die Anwendung der Grundsätze der Periodenrechnung bedeutet im Wesentlichen, dass Einnahmen und Ausgaben dem Jahr zugewiesen werden, dem sie zuzurechnen sind, und nicht erst dann erfasst werden, wenn die Mittel eingehen bzw. ausgezahlt werden. Diese Veränderung in den Rechnungsführungsregeln hat in fünf wesentlichen Bereichen Auswirkungen auf die Jahresabschlüsse:

1) Vorfinanzierungen werden in der Vermögensübersicht als Forderungen ausgewiesen

Eine in der Vermögensübersicht der Gemeinschaften ausgewiesene Forderung mit der Bezeichnung „Vorfinanzierung“ steht für Vorauszahlungen

an Begünstigte, die in der Absicht getätigt wurden, ihnen einen Barvorschuss zu geben. Der Betrag in der Vermögensübersicht bezieht sich auf Gelder, die die Begünstigten noch nicht verwendet haben oder zu denen sie noch keine Berichte oder Anträge mit Angaben über die Verwendung der Gelder vorgelegt haben. Diese Beträge sind deshalb relativ bedeutend, weil sie die Kerntätigkeit der Gemeinschaften betreffen.

2) Kurzfristige Verbindlichkeiten

Entsprechend den Grundsätzen der Periodenrechnung werden Beträge als Kosten und Verbindlichkeiten im Rechnungsführungssystem erfasst, sobald sie von den Anweisungsbefugten als genehmigt betrachtet werden. Die Verbindlichkeiten in der Vermögensübersicht der Gemeinschaften fallen daher deutlich höher aus als vor Einführung der Periodenrechnung.

3) Abgrenzung zum Jahresende

Ein wesentlicher Aspekt der Periodenrechnung ist, dass Erträge und Aufwendungen in jenen Haushaltsperioden erfasst werden, auf die sie sich beziehen. Die Europäischen Gemeinschaften müssen daher jeweils zum Ende eines Haushaltsjahrs erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die Einträge zu schätzen, die erforderlich sind, um Erträge und Aufwendungen den richtigen Perioden zuzuordnen. Als Ergebnis dieser Tätigkeit ergibt sich ein hoher Betrag an antizipativen Passiva in der Vermögensübersicht der Gemeinschaften.

4) Von den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge

Aufgrund ihrer Rechnungsführungsvorschriften sind die Gemeinschaften in ihren Abschlüssen zur Evaluierung und Erfassung der über den Gemeinschaftshaushalt zu finanzierenden Ausgaben, die jedoch zum Jahresende noch nicht erklärt wurden, angehalten. Daher werden nach der Periodenrechnung viele Ausgaben im aktuellen Haushaltsjahr erfasst, obwohl sie tatsächlich erst im nächstfolgenden Jahr aus den Haushaltsmitteln dieses folgenden Jahres ausbezahlt werden. Trotzdem dürfen die Gemeinschaften Mittel von den Mitgliedstaaten erst dann abrufen, wenn sie diese zur Bezahlung fälliger Beträge benötigen. Diese Berücksichtigung von Verbindlichkeiten der Gemeinschaften in den Jahresrechnungen, aber auch die Tatsache, dass die Beträge, die zur Finanzierung dieser Verbindlichkeiten benötigt werden, erst in künftigen Jahren erfasst werden, führt

zum Jahresende zu einem erheblichen Überhang der Verbindlichkeiten gegenüber den Forderungen (d. h. zu einem negativen Eigenkapitalbestand).

Um diese Situation möglichst verständlich darzustellen, wurde eine vertikale Darstellung der Vermögensübersicht eingeführt, die zunächst die Forderungen und dann die Verbindlichkeiten der Gemeinschaften ausweist. Die Differenz entspricht im Wesentlichen den von den Mitgliedstaaten abzurufenden Beträgen. Der negative Eigenkapitalbestand entspricht somit einfach den Unterschieden zwischen dem kassenbasierten und dem periodengerechten System in Organisationen, die entsprechend ihrem Cashflowbedarf über den allgemeinen Haushalt finanziert werden. Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die künftig erforderlichen Mittel für die Zahlung der bei Fälligkeit zahlbaren Ausgaben bereitzustellen, werden im Haushalt nicht berücksichtigt. Es sollte bedacht werden, dass die Gemeinschaften keine Zahlung tätigen können, die im Haushaltsplan nicht vorgesehen ist, und dass alle Ausgabenvorgänge des Haushalts durch entsprechende Einnahmen aus den Mitgliedstaaten gedeckt sind.

5) Angabepflichten und Erläuterungen

Die Jahresabschlüsse der Europäischen Gemeinschaften ermöglichen heute vollständigere und transparentere Erklärungen und Erläuterungen, die ein besseres Verständnis der Finanzlage und der Ergebnisse der Gemeinschaften in einem bestimmten Haushaltsjahr vermitteln sollen.

Kapitel 16

Die interne und die externe Kontrolle des Haushaltsplans

1 Grundsätze

1.1 Interne Kontrolle

Artikel 274 EG-Vertrag ⁽¹⁾ besagt:

„Die Kommission führt den Haushaltsplan

— gemäß der nach Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung,

— in eigener Verantwortung und

— im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus.

Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.“

⁽¹⁾ Vgl. Europäische Union – Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2002) (ABl. C 325 vom 24.12.2002, S. 1).

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wird präzisiert in der Haushaltsordnung ⁽¹⁾, die vorschreibt, dass die Mittel nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit verwendet werden.

Der Kommission obliegt eine Vielzahl an Aufgaben im Zusammenhang mit Finanzen und Verwaltung. Die von der Kommission nach Maßgabe der Finanzvorschriften festgelegten internen Modalitäten bilden ein stabiles Kontroll- und Verwaltungsinstrumentarium, das es der Kommission erlaubt, die Verantwortung für das Management der Generaldirektoren und Leiter der Dienste zu übernehmen. Die Gesamtverantwortung für den Haushaltvollzug liegt bei der Europäischen Kommission.

Während Teile des operativen Haushalts direkt von den Dienststellen der Kommission ausgeführt werden („direkte zentrale Mittelverwaltung“), wird ein Großteil der Haushaltsmittel gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ausgeführt, speziell die Strukturfonds und die Mittel für die Landwirtschaft („geteilte Mittelverwaltung“) ⁽²⁾. Einige Aufgaben werden auch an Agenturen delegiert („indirekte zentrale Mittelverwaltung“), durch die Delegationen der Kommission in Drittländern wahrgenommen („dezentrale Mittelverwaltung“) oder gemeinsam mit internationalen Organisationen abgewickelt („gemeinsame Mittelverwaltung“). In allen Fällen muss es Kontrollmechanismen geben, die die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge sowie die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung gewährleisten.

Um die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel sicherzustellen und die Verantwortung für den Haushaltvollzug übernehmen zu können, wendet die Kommission Rechnungsabschlussverfahren oder finanzielle Korrekturverfahren an, die – wie die für Programme und Maßnahmen geltenden Kontrollverfahren – auf mehrere Jahre angelegt sind.

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1), in ihrer zuletzt durch Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 vom 13. Dezember 2006 geänderten Form (ABl. L 390 vom 30.12.2006), Artikel 27-28a, „Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“.

⁽²⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1), in ihrer zuletzt durch Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 vom 13. Dezember 2006 geänderten Form (ABl. L 390 vom 30.12.2006), Artikel 53-57, „Arten des Haushaltvollzugs“.

1.2 Externe Kontrolle und Rechenschaftspflicht

Demokratische Kontrolle der Exekutivorgane bedeutet u. a., dass das Exekutivorgan dem Parlament öffentlich Rechenschaft ablegt über die Art und Weise, wie es die Mittel verwendet hat, die das Parlament für seine Tätigkeit bereitgestellt hat. Das ist der entscheidende Augenblick für das Exekutivorgan. Ist das demokratisch gewählte Organ der Ansicht, dass das Exekutivorgan die von ihm beschlossenen Mittel für die vereinbarten Zwecke, denen es zugestimmt hat, korrekt verwendet hat? Das Parlament benötigt einen unabhängigen Prüfer, der die Tätigkeit des Exekutivorgans kontrolliert und insbesondere prüft, ob es den Anweisungen gemäß gehandelt hat. Dieser unabhängige Prüfer erstattet dem Parlament Bericht. Sollte sich erweisen, dass das Exekutivorgan nicht anweisungsgemäß gehandelt hat, kann es im Extremfall vom Parlament „entlassen“ werden.

Diese Grundsätze sind im EG-Vertrag verankert. So fordert Artikel 274 EG-Vertrag von der Kommission die Durchführung des jährlichen Haushaltsplans, über den das Parlament und der Rat gemäß Artikel 272 EG-Vertrag abgestimmt haben. Artikel 275 fordert von der Kommission, die Jahresrechnungen und eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Gemeinschaft dem Rat und dem Europäischen Parlament vorzulegen. Die Artikel 246, 247 und 248 regeln, dass ein unabhängiger Rechnungshof die jährliche Rechnungsprüfung wahrnimmt und dem Parlament alljährlich berichtet. Artikel 276 ermächtigt das Europäische Parlament, auf Empfehlung des Rates und unter Berücksichtigung der Arbeit des Rechnungshofs der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans die Entlastung zu erteilen. Und schließlich ermächtigt Artikel 201 das Europäische Parlament, der Kommission sein Misstrauen auszusprechen. Wird ein Misstrauensantrag wegen der Tätigkeit der Kommission angenommen, muss die Kommission als Organ zurücktreten.

Allerdings sind die Abläufe in Wirklichkeit nicht immer so einfach. Der Rat ist auch Teil der Haushaltsbehörde und stimmt ebenfalls über den Haushaltsplan für das jeweils folgende Jahr ab. Auch wenn die Kommission die Letztverantwortung für den Haushaltsvollzug trägt, werden rund 80 % des Haushalts – Landwirtschaft und Strukturmaßnahmen – de facto von den Mitgliedstaaten selbst bewirtschaftet. Der Rat repräsentiert also auch diejenigen, die die Mittel verwalten. Außerdem gibt er im Haushalts-Entlastungsverfahren einschlägige Empfehlungen ab. Parlament und Rat verabschieden gemeinsam die Rechtsvorschriften, die die

Tätigkeiten der Europäischen Union regeln, doch der Rat hat – zumindest bis der Reformvertrag in Kraft tritt – das letzte Wort bei den Finanzvorschriften (vgl. Kapitel 11).

Das Parlament wird im Entlastungsverfahren durch den Europäischen Rechnungshof unterstützt, der „die Rechnungsprüfung wahrnimmt“ (Artikel 246 EG-Vertrag). Der Hof ist ein Organ der Europäischen Union (Artikel 247 EG-Vertrag). Er unterstützt das Europäische Parlament und den Rat bei der Ausübung der Kontrollbefugnis über den Haushaltsvollzug (Artikel 248).

2 Interne Kontrolle in der Kommission

Die Governance-Struktur der Europäischen Kommission bestimmt sich nach dem EG-Vertrag. Sie hat sich im Laufe der Zeit in dem Maße geändert, wie sich die Rolle der Kommission und das europäische Regieren gewandelt haben. Im Zuge einer 2000 begonnenen Reform hat sich die Kommission neue Vorschriften an die Hand gegeben, die die bevollmächtigten Anweisungsbefugten mit umfassenden Befugnissen ausstatten und die Kontroll- und Rechenschaftsmechanismen präzisieren, die eine wirtschaftliche Haushaltsführung erleichtern sollen. Diese Vorschriften werden immer wieder anhand von Erfahrungswerten angepasst.

2.1 Vorkehrungen für eine dezentrale Rechenschaftspflicht

Der EG-Vertrag (Artikel 211-219) legt im Einzelnen fest, was vom Kollegium der Kommission und von den einzelnen Kommissionsmitgliedern erwartet wird. Das Kollegium ist die Spitze des Kommissionsaufbaus: Es legt die allgemeine Politik fest, trifft Entscheidungen und trägt die politische Verantwortung für die Tätigkeit der Kommission insgesamt.

Die Ausführung des Haushalts wird an die verschiedenen Generaldirektoren oder Dienstleiter delegiert. Die Haushaltsordnung stellt die rechtliche Grundlage für die dezentrale Finanzverwaltung und die Aufgabenverteilung dar und legt die Verantwortlichkeiten jedes Finanzakteurs fest. Diese Übertragung von Befugnissen wird jedes Jahr im Wege der internen Verwaltungsvorschriften der Kommission und auf der Grundlage der für das betreffende Jahr beschlossenen Gliederung des Haushaltsplans beschlossen. Den bevollmächtigten Anweisungsbefugten obliegt es, für

eine wirtschaftliche und effiziente Mittelverwendung sowie für angemessene und effiziente Kontrollsysteme zu sorgen, die die Gewähr bieten, dass die Ausgaben in ihrem Verantwortungsbereich rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten dürfen ihre Befugnis an Mitarbeiter übertragen, die in ihrem Auftrag die Ausgaben und Einnahmen genehmigen.

Im Haushaltsvollzug haben die bevollmächtigten Anweisungsbefugten die Haushaltsordnung und die einschlägigen Durchführungsbestimmungen einzuhalten und geeignete interne Kontrollsysteme entsprechend den „Normen für die interne Kontrolle im Interesse eines wirksamen Managements“ zu errichten. Diese grundlegenden Kontrollnormen werden in der gesamten Kommission angewandt. Sie präzisieren, was von einem effektiven internen Kontrollsystem erwartet wird, welche Vorgaben zu erfüllen und welche Maßnahmen zu ergreifen sind.

Das Kontrollsystem soll angemessene Gewähr bieten, dass die operativen Tätigkeiten wirksam und wirtschaftlich durchgeführt werden, dass die Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß ablaufen, dass das Finanz- und Verwaltungsberichtswesen zuverlässig ist, dass Betrug und Unregelmäßigkeiten verhindert oder aufgedeckt werden und schließlich dass Vermögenswerte und Informationen geschützt werden.

Interne Kontrollsysteme werden regelmäßig überprüft, um eine wirksame Kontrolle zu angemessenen Kosten zu gewährleisten. Jeder bevollmächtigte Anweisungsbefugte wird bei der Überwachung der internen Kontrollsysteme in seiner Dienststelle durch einen Direktor für Ressourcen und/oder einen Koordinator der internen Kontrolle unterstützt. Das zuständige Kommissionsmitglied überwacht die Maßnahmen, die der betreffende Generaldirektor oder Dienstleiter im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans ergreift.

Am Ende eines jeden Jahres müssen die Generaldirektoren und Dienstleiter der Kommission in einem Tätigkeitsbericht Rechenschaft über die Erreichung der wichtigsten politischen Ziele ablegen, Bericht erstatten über ihre Haushaltsführung und ihr Finanzmanagement sowie eine Erklärung zu ihrer Verantwortung als bevollmächtigte Anweisungsbefugte abgeben. Der Generaldirektor bestimmt die erforderlichen Kontrollmechanismen und fügt dem jährlichen Tätigkeitsbericht eine Beschreibung des Kontrollumfelds sowie der Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller Akteure

an. Der Generaldirektor erklärt überdies, dass die im Bericht enthaltenen Informationen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln, und bestätigt, dass die Mittel für den beabsichtigten Zweck und im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet wurden und die vorhandenen internen Kontrollverfahren angemessene Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten. Die Erklärung kann mit Vorbehalt ausgestellt werden, wenn es in Bezug auf die interne Kontrolle gewisse Probleme gibt. In diesem Fall müssen Maßnahmenpläne ausgearbeitet werden, um eventuell festgestellte Schwächen zu beheben.

Anschließend beschließt die Kommission alljährlich einen Synthesebericht über ihre Managementbilanz, mit dem sie gemäß Artikel 274 EG-Vertrag und auf der Grundlage der jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren und Dienstleiter die politische Verantwortung für deren Tätigkeit übernimmt. Für die Fälle, in denen die Generaldirektoren oder Dienstleiter Vorbehalte hinsichtlich ihrer Erklärungen angemeldet haben, werden in diesem Synthesebericht mögliche Abhilfemaßnahmen analysiert. Darüber hinaus geht die Kommission in diesem Bericht auf wichtige, vom Internen Prüfer, Europäischen Rechnungshof, Europäischen Parlament oder Ministerrat angesprochene bereichübergreifende Fragen ein.

Der Synthesebericht wird der Entlastungsbehörde und dem Europäischen Rechnungshof spätestens bis 15. Juni des Jahres n+1 vorgelegt.

Der Rechnungsführer der Kommission führt die von den Anweisungsbefugten genehmigten Zahlungen und Einziehungsanordnungen durch und ist für die Kassenverwaltung, die Festlegung von Regeln und Methoden der Rechnungsführung, für die Bestätigung der Rechnungsführungssysteme, die Buchführung und Erstellung der Abschlüsse der Kommission sowie für die Konsolidierung der Abschlüsse mit jenen der anderen Institutionen verantwortlich. Des Weiteren zeichnet er die Rechnungsabschlüsse ab und bestätigt, die als notwendig erachteten Prüfungen durchgeführt und festgestellt zu haben. Er erklärt, dass die Rechnungsführung nach den unter seiner Verantwortung festgelegten Regeln, Methoden und Systemen erfolgt ist, dass er die im Interesse eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bilds der Abschlüsse erforderlichen Anpassungen vorgenommen hat und dass sie daher zuverlässig sind.

Der Zentrale Finanzdienst der Kommission ist die führende Dienststelle hinsichtlich der Haushaltsordnung und des internen Kontrollrahmens. Er bietet anderen Dienststellen Unterstützung und Beratung an, wenn es um Fragen der Haushaltsführung einschließlich der Interpretation von Rechtsvorschriften und des internen Kontroll- und Risikomanagements geht. Der Finanzdienst entwickelt Standards und Richtlinien und erleichtert den Austausch bewährter Vorgehensweisen, um den Anweisungsbefugten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben behilflich zu sein.

2.2 Interne Prüfarchitektur

Im Zuge der Verwaltungsreform des Jahres 2000 wurde die interne Prüfarchitektur neu gestaltet. Sie beinhaltet nunmehr eine zentrale interne Auditfunktion (der interne Auditdienst, Internal Audit Service), eine dezentrale Auditfunktion innerhalb der Dienststellen (Interne Auditstelle) und einen Auditbegleitausschuss (APC, Audit Progress Committee).

Der interne Auditdienst (IAS) ist eine Dienststelle der Kommission unter der Leitung des Internen Prüfers der Kommission. Er hat den Auftrag, unabhängige Stellungnahmen über die Qualität der Verwaltungs- und internen Kontrollsysteme zu liefern und Empfehlungen abzugeben, um zu gewährleisten, dass die Ziele der Kommission wirtschaftlich und wirksam erreicht werden.

Eine interne Auditstelle (IAC) existiert in allen Generaldirektionen und Diensten der Kommission. Sie unterstützt den Generaldirektor und die Direktoren bei der Risikokontrolle und Überwachung der Einhaltung der internen Kontrollstandards. Sie erstellt unabhängige und objektive Stellungnahmen über die Qualität der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und gibt Empfehlungen ab, um die Abläufe wirtschaftlicher zu gestalten und einen sparsamen Mitteleinsatz in den Generaldirektionen zu gewährleisten.

Dem Auditbegleitausschuss (APC) gehören Kommissionsmitglieder sowie externe Rechnungsprüfungsexperten an. Der Auditbegleitausschuss berichtet der Kommission einmal jährlich über die Qualität der internen Prüfarbeit und über die Folgemaßnahmen, die die Kommissionsdienststellen auf die Empfehlungen des Internen Prüfers, der internen Auditstel-

len und des Europäischen Rechnungshofs ergriffen haben ⁽¹⁾. Außerdem befasst er sich mit prüferelevanten Fragen in den Beschlüssen der Entlastungsbehörde ⁽²⁾. Über diese formalen Berichtspflichten hinaus besteht die Rolle des APC in der Prävention: Er weist die Kommission auf Situationen hin, die ihren Ruf ernsthaft untergraben könnten, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden. In diesem Sinne wirkt er auch darauf hin, dass die Kommissionsdienststellen den Prüfeempfehlungen wirksamer nachkommen, unabhängig davon, wer sie ausgesprochen hat.

2.3 Maßnahmen zur Verbesserung des internen Kontrollrahmens

Die Kommission hat im Januar 2006 einen Aktionsplan für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen ⁽³⁾ beschlossen, mit dem sie ihre interne Kontrollarchitektur stärken möchte. Ausgehend von den Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs ⁽⁴⁾ und der Arbeit mit Experten aus den Mitgliedstaaten unterstreicht sie darin ihre Entschlossenheit, die Haushaltsführung weiter zu verbessern und einen wirksamen und wirtschaftlichen Kontrollrahmen zu gewährleisten. Der Aktionsplan wurde aufgestellt, um Defizite des internen Kontrollrahmens zu beseitigen durch die Vereinfachung der Rechts- und Kontrollrahmen, Erlangung einer größeren Gewähr seitens aller Akteure der Mittelverwaltung, Austausch von Prüfergebnissen und Behebung der Probleme, die zu einer negativen Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofs führen. Im Aktionsplan war vorgesehen, dass die Maßnahmen bis Ende 2007 umgesetzt werden sollten. Die Maßnahmen dürften dann voraussichtlich zunehmend sichtbare und nachweisbare Ergebnisse in Form einer erhöhten Zuverlässigkeitsgewähr zeigen. Eine bessere Prävention, eine bessere Aufdeckung von Kontrollschwächen und bessere Korrekturmaßnahmen werden somit zu einer geringeren Fehlerrate führen.

⁽¹⁾ Der Europäische Rechnungshof gibt eine Zuverlässigkeitserklärung ab, mit der die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge bestätigt.

⁽²⁾ Die Entlastungsbehörde besteht aus dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament fasst einmal jährlich auf Empfehlung des Rates einen Entlastungsbeschluss. Die Kommission ergreift Folgemaßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen im Entlastungsbeschluss.

⁽³⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Rechnungshof: Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen [KOM(2006) 9 vom 17.1.2006].

⁽⁴⁾ Stellungnahme Nr. 2/2004 des Europäischen Rechnungshofs zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft) (ABl. C 107 vom 30.4.2004).

3 Externe Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof

3.1 Historischer Hintergrund und Mandat gemäß EG-Vertrag

Der Rechnungshof wurde im Jahr 1975 durch den Vertrag von Brüssel errichtet und nahm am 1. Juli 1977 förmlich seine Arbeit auf. Er tagte erstmals am 18. Oktober 1977.

Der Vertrag von Maastricht hob 1993 den Rechnungshof in den Rang eines Organs der Europäischen Gemeinschaft (Artikel 7 EG-Vertrag) und verpflichtete ihn zur Veröffentlichung einer jährlichen Zuverlässigkeitserklärung (auch als ZVE oder DAS nach der französischen Bezeichnung *déclaration d'assurance*) über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Gemeinschaften sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge.

Mit dem Vertrag von Amsterdam erhält der Europäische Rechnungshof den Status eines Organs der Europäischen Union und sein Prüfumfang wurde auf die zweite und dritte Säule der Union (Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres) erweitert.

Der Vertrag von Nizza sah vor, dass die Zuverlässigkeitserklärung *„durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft ergänzt werden“* kann.

Anders als bestimmte nationale Rechnungshöfe verfügt der Europäische Rechnungshof über keinerlei judikative Gewalt. Er ist auch nicht befugt, Entscheidungen zu treffen, Strafen zu verhängen oder Anordnungen zu erteilen. Artikel 248 EG-Vertrag schreibt vor, dass der Europäische Rechnungshof die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union prüft. Der Hof möchte zur Verbesserung der wirtschaftlichen Mittelverwaltung in der Europäischen Union beitragen, um für alle Bürger der Union einen maximalen Nutzen des eingesetzten Geldes zu erreichen. Von der Prüfbefugnis des Hofes sind alle Einrichtungen der Gemeinschaft erfasst, sofern ihre jeweilige Gründungsurkunde eine solche Prüfung nicht ausschließt.

Die Bestimmungen des EG-Vertrags scheinen in der Prüfarbeit des Hofes der Einhaltung von Rechtsvorschriften – ob die Kommission die Vorschriften eingehalten hat – größere Bedeutung beizumessen als der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen – ob mit der Finanzierung die beabsichtigten Ziele erreicht wurden.

Seit dem Vertrag von Maastricht ist der Europäische Rechnungshof verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat sogenannte Zuverlässigkeitserklärungen (DAS) über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Diese Erklärung wird im Rahmen des Jahresberichts veröffentlicht. Der Vertrag von Amsterdam erweiterte das Mandat des Hofes, indem er ihm die Beurteilung der Zuverlässigkeit der bedeutenden Haushaltsbereiche auftrug. Die Zuverlässigkeitserklärung stellt ein echtes Testat der Rechnungsführung dar, eine ihrem Wesen nach völlig andere als die traditionellen Aufgaben des Hofes, die in der Verfassung und Veröffentlichung von Kommentaren oder in der Formulierung von Stellungnahmen zu Gesetzes- und sonstigen Vorschlägen mit wichtigen finanziellen Folgewirkungen bestanden. Der Rechnungshof gibt außerdem eine eigene Zuverlässigkeitserklärung zur Rechnungsführung und den zugrunde liegenden Rechnungsvorgängen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ab.

Der Hof kann überdies Sonderberichte verfassen und Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen abgeben. In Fragen mit Haushalts- und Kontrollimplikationen ist er dazu ausdrücklich verpflichtet.

3.2 Der Auftrag des Europäischen Rechnungshofs

Der Europäische Rechnungshof führt unabhängige Prüfungen der Einnahmen und Ausgaben von Mitteln durch die Europäische Union durch und beurteilt damit die Art und Weise, wie die Organe der Union diesen Aufgaben nachkommen. Er untersucht, ob Rechnungsvorgänge ordnungsgemäß ausgewiesen, rechtmäßig und ordnungsgemäß durchgeführt und im Sinne der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit verwaltet werden. Der Hof macht die Ergebnisse seiner Arbeit durch die zeitgerechte Veröffentlichung relevanter und objektiver Berichte bekannt. Mit seiner Arbeit möchte der Hof zur Verbesserung der wirtschaftlichen Mittelverwaltung auf allen Ebenen der Europäischen

Union beitragen, um für alle ihre Bürger einen maximalen Nutzen der eingesetzten Mittel zu gewährleisten.

1) Umfang der jährlichen Prüfung.

Die zu prüfenden Rechnungen der Europäischen Gemeinschaft sind: die Jahresabschlüsse und Berichte über den Haushaltsvollzug der Institutionen gemäß Artikel 126 der Haushaltsordnung, jene der gemeinschaftlichen Einrichtungen ⁽¹⁾, sofern die jeweilige Gründungsurkunde eine solche Prüfung nicht ausschließt (Artikel 248 Absatz 1 EG-Vertrag) ⁽²⁾, und alle sonstigen Einrichtungen, deren Abschlüsse gemäß Artikel 121 der Haushaltsordnung und den Rechnungsführungsregeln der Gemeinschaft konsolidiert werden müssen, zusammen mit den konsolidierten Abschlüssen und den konsolidierten Berichten über den Haushaltsvollzug. Eine Beschreibung des Inhalts dieser Rechnungen ist Kapitel 15 zu entnehmen.

Die jährliche Prüfung bezieht sich auf diese Rechnungen im Rahmen des Gesamthaushaltsplans sowie auf die Rechnungen des EEF (Erklärung Nr. 1 im Anhang zum Vertrag von Brüssel vom 22. Juli 1975), die im Gesamthaushaltsplan nicht erfasst sind.

Die Kommission muss außerdem einen Bericht über die Finanz- und Haushaltsverwaltung des jeweiligen Haushaltsjahrs anhand der vorläufigen Rechnungsabschlüsse vorlegen, die dem Hof bis 31. März des Folgejahres übermittelt werden.

Außerdem kontrolliert der Rechnungshof die Anleihe- und Darlehensoperationen, die außerhalb des Gesamthaushaltsplans abgewickelt werden.

Dagegen fallen die Vorgänge im Rahmen der „zweiten und dritten Säule“ (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Zusammenarbeit in den

⁽¹⁾ Artikel 185 der Haushaltsordnung.

⁽²⁾ So gestattet beispielsweise die Satzung der Europäischen Investitionsbank (EIB) keine Kontrolle der Rechnungsführung und der Mittelverwendung der EIB durch den Rechnungshof (die Kontrollzuständigkeit des Hofes beschränkt sich auf die von der EIB im Auftrag verwalteten Gemeinschaftsmittel; gemäß Artikel 248 Unterabsatz 3 EG-Vertrag, sind die detaillierten Bestimmungen zu diesen Audits in einem Dreiparteienabkommen zwischen Rechnungshof, EIB und Kommission geregelt). Als weiteres Beispiel wäre die Satzung der Europäischen Zentralbank (EZB) zu nennen, die die Kontrollbefugnisse des Rechnungshofs genau abgrenzt.

Bereichen Justiz und Inneres) nur insoweit unter seine Kontrollzuständigkeit, als sie unmittelbar über den Gesamthaushaltsplan finanziert werden.

Die Kontrollen beziehen sich auf bereits getätigte Einnahmen und Ausgaben. Geprüft werden bei den Einnahmen die Feststellung und die Abführung an die Gemeinschaften, und bei den Ausgaben die Mittelbindungen und die Zahlungen. Es handelt sich somit um nachträgliche Kontrollen, was jedoch nicht bedeutet, dass sie erst nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahrs vorgenommen werden.

2) Dokumentations- und Informationserfordernisse

Der Europäische Rechnungshof verfügt über sehr weit reichende Kontrollbefugnisse ⁽¹⁾. So kann er u. a. die Institutionen, die Mitgliedstaaten, die gemeinschaftlichen Organe, die Begünstigten und die nationalen Kontrollbehörden auffordern, jedes gewünschte Dokument oder jede Information vorzulegen, die der Hof für die Durchführung seiner ihm durch die Verträge übertragenen Aufgaben für erforderlich hält.

Die Prüfungen werden anhand der Rechnungsunterlagen und im Bedarfsfall vor Ort bei den Gemeinschaftsorganen und in den Mitgliedstaaten, in den Räumlichkeiten der Einrichtungen, die im Auftrag der Gemeinschaft Einnahmen und Ausgaben verwalten, sowie der natürlichen oder juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt erhalten, durchgeführt.

Der Hof erhält auch während des Jahres regelmäßige Informationen über den Haushaltsvollzug. Einmal monatlich, innerhalb von 10 Werktagen nach dem Ende jedes Monats, übermittelt der Rechnungsführer der Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie dem Hof die Daten über den Haushaltsvollzug in elektronischer Form, die zumindest auf Kapitelebene zusammengefasst werden und Aufschluss über die Einnahmen und Ausgaben im Verhältnis zu den Gesamtmitteln geben.

Dreimal jährlich, jeweils innerhalb von 30 Werktagen nach dem 31. Mai, dem 31. August und dem 31. Dezember, übermittelt der Rechnungsführer der Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie dem

⁽¹⁾ Diese sind in den Artikeln 248 Absatz 3 EG-Vertrag verankert und werden in den Artikeln 139 bis 144 der Haushaltsordnung näher ausgeführt.

Hof einen Bericht über den Haushaltsvollzug, der sowohl Einnahmen als auch Ausgaben, geordnet nach Kapiteln, Artikeln und Posten, enthält (Artikel 131 der Haushaltsordnung).

Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie dem Hof des Weiteren zweimal jährlich einen Bericht über den Stand der Haushaltsgarantien und der mit diesen Garantien verbundenen Risiken (Artikel 130 der Haushaltsordnung).

Die Kommission legt dem Hof überdies die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren und Dienststellenleiter, den „Synthesebericht“ und eine jährliche Zusammenfassung der vom Dienst für Internes Audit (IAS) der Kommission durchgeführten Prüfungen vor, sodass der Rechnungshof über ihre Tätigkeit laufend umfassend informiert ist.

3) Berichte des Rechnungshofs

Über das Ergebnis der Kontrollen des Rechnungshofs wird ein Jahresbericht ⁽¹⁾ erstellt (Artikel 248 Absatz 3 EG-Vertrag), der den übrigen Organen der Gemeinschaft bis zum 30. Juni des Jahres, das auf den Abschluss des geprüften Haushaltsjahrs folgt, im Entwurf übermittelt wird.

Dieser Bericht beruht auf „Erklärungen mit vorläufigen Feststellungen“ (Statements of Preliminary Findings, SPF) oder auf „Sektorschreiben“ an die Kommissionsmitglieder, die Generaldirektionen der Kommission oder an nationale Behörden, die ihnen über ihre obersten Prüforgane übermittelt werden, in denen er seine Beobachtungen aufgrund der bei den Prüfungen gemachten Feststellungen mitteilt. Diese Erklärungen werden den geprüften Stellen mit der Bitte um Antworten übermittelt und können in einen Sonderbericht oder in den Jahresbericht einfließen. Der Hof ersucht um eine Bestätigung der Richtigkeit seiner Feststellungen, Belege im Fall einer Beanstandung seiner Feststellungen, um die Angabe weiterer Detailinformationen oder sogar um bestimmte Maßnahmen.

Der Jahresbericht des Rechnungshofs wird zusammen mit den Antworten der Organe spätestens am 15. November desselben Jahres (31. Oktober

⁽¹⁾ Artikel 248 Absatz 3 EG-Vertrag.

im Fall des Tätigkeitsberichts über die vom EEF finanzierten Maßnahmen) im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽¹⁾ veröffentlicht.

Neben diesem Jahresbericht kann der Rechnungshof jederzeit Bemerkungen zu speziellen Fragen etwa in Form von Sonderberichten vorlegen und auf Antrag jedes der Organe der Gemeinschaft Stellungnahmen abgeben ⁽²⁾. In der Regel werden auch diese Berichte veröffentlicht.

Der Hof beschließt seine Berichte und Stellungnahmen mit der Mehrheit der Stimmen seiner 27 Mitglieder ⁽³⁾.

4) Drei Aspekte der Arbeit des Rechnungshofs

Diese drei Aspekte zeigen deutlich die zwei einander ergänzenden Ansätze, die generell die externe Kontrolle der öffentlichen Finanzen unterstreichen:

a) Die Prüfung der Jahresrechnungen – der traditionellere Ansatz – gehört grundsätzlich immer zu den Aufgaben einer externen Kontrolleinrichtung. Darunter fallen die Prüfung der Rechnungen und Belege, um festzustellen, ob die Jahresrechnungen ein wahrheitsgetreues und vollständiges Bild der finanziellen Tätigkeiten der Gemeinschaft im jeweiligen Haushaltsjahr und der Finanzlage der Gemeinschaft zum Jahresende bieten.

b) Die Prüfung der zugrunde liegenden Finanzvorgänge, um sicherzustellen, dass die geltenden Rechtsnormen eingehalten worden sind (Verträge, abgeleitetes Recht, Abkommen usw.). Hierbei handelt es sich um die „Rechnungsprüfung“ im eigentlichen Wortsinn. Sie führt zu Compliance-Erklärungen.

c) Die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung geht einen Schritt weiter und trägt vorwiegend qualitative Züge; sie dient dem Nachweis, dass die internen Entscheidungs- und Kontrollsysteme sowie die Beschlüsse des Exekutivorgans der Gemeinschaft ein optimales Verhältnis zwischen den Zielvorgaben und den zu ihrer Erreichung eingesetzten Mitteln unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit gewährleisten.

⁽¹⁾ Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 1 EG-Vertrag und Artikel 143 (5) der Haushaltsordnung.

⁽²⁾ Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 EG-Vertrag.

⁽³⁾ Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 3 EG-Vertrag.

- Die Kontrolle der Sparsamkeit befasst sich mit der Frage, ob die Beschaffung der erforderlichen Ressourcen jeweils zum günstigsten Zeitpunkt und mit dem geringsten Kostenaufwand erfolgt ist.
 - Die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit dient der Feststellung, in welchem Umfang die kontrollierte Stelle die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt hat.
 - Die Kontrolle der Wirksamkeit besteht schließlich in einer vergleichenden Gegenüberstellung von Aufwand und Ergebnis, um sich zu vergewissern, dass die verfügbaren Mittel optimal eingesetzt wurden.
- d) Die Zuverlässigkeitserklärung bestätigt die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der den Rechnungen zugrunde liegenden Vorgänge und umfasst zwei vom Konzept her getrennte Aufgaben.

Das DAS-Prüfungshandbuch des Rechnungshofs beschreibt die Methode wie folgt.

Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Die Stellungnahme zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sagt aus, ob die endgültigen konsolidierten Jahresabschlüsse der Europäischen Gemeinschaften für ein bestimmtes Jahr die Mittelflüsse und Finanzergebnisse für das betreffende Jahr vollständig und richtig wiedergeben und ob Forderungen und Verbindlichkeiten zum Jahresende korrekt ausgewiesen werden und somit die Finanzlage getreulich darstellen.

Hier erklärt der Rechnungshof, ob die Europäische Kommission die effektive Anwendung der relevanten Rechnungsführungsvorschriften gewährleisten konnte und ob die konsolidierten Jahresabschlüsse ein wahrheitsgetreues und vollständiges Bild der Finanzen der Europäischen Union im Rahmen der Allgemein anerkannten Rechnungslegungsgrundsätze GAAP und Methoden vermitteln.

Bei der Rechnungsprüfung der Europäischen Gemeinschaften folgt der Rechnungshof in seinem Ansatz der Finanzprüfungs-Standardmethode, die folgende Grundelemente umfasst:

- a) Bewertung des zentralen Rechnungsführungssystems,
- b) Überprüfung der Funktionsweise der wichtigsten Rechnungsführungsverfahren,
- c) Analyse (auf Konsistenz und Angemessenheit) der wichtigsten Rechnungsführungsdaten,
- d) Analysen und Abstimmungen von Konten und/oder Salden,
- e) substanzielle Stichprobenprüfungen von Mittelbindungen, Zahlungen und bestimmten Bilanzpositionen.

Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge ⁽¹⁾

Die zweite Prüfaufgabe des Hofes bezieht sich auf die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge. Ziel ist es, ausreichende Prüfungsnachweise dafür zu erhalten, ob EU-Mittel im Einklang mit den vertraglichen und rechtlichen Erfordernissen eingenommen und ausgegeben wurden und genau und richtig berechnet wurden. Zahlungen werden bis hinunter zur Ebene der Endbegünstigten geprüft, da ein hoher Prozentsatz der Zahlungen der Gemeinschaft aufgrund von Anträgen der Endbegünstigten selbst getätigt wird.

Das resultierende Prüfgutachten, das in Form von „Gesamtschlussfolgerungen“ über alle Einnahmen- und Ausgabenvorgänge vorgelegt wird, ist von Prüfungen der wichtigsten Einnahmen- und Ausgabenbereiche der EU (die als „spezifische Beurteilungen“ bezeichnet werden) abgeleitet.

⁽¹⁾ Dieser Text ist der vom Europäischen Rechnungshof herausgegebenen Broschüre „Die DAS-Methode“ (April 2007) entnommen.

Diese Aufgabe bedeutet erhebliche Herausforderungen wie die folgenden:

- Rund 80 % des Haushaltsplans werden von Kommission und Mitgliedstaaten gemeinsam vollzogen.
- Ein Großteil der Ausgaben betrifft Anträge vieler verschiedener Endbegünstigter in den Mitgliedstaaten und manchmal sogar in Drittstaaten.
- Die Komplexität der im Vollzug so vieler verschiedener Ausgabenprogramme anzuwendenden Vorschriften in den 27 Mitgliedstaaten ist erheblich.

Die DAS-Methode des Hofes hat sich seit der Vorlage der ersten DAS über den Haushaltsvollzug 1994 am 15. November 1995 weiter entwickelt. Beilage war ein Sonderbericht, der zur selben Zeit als Jahresbericht des Rechnungshofs veröffentlicht wurde.

Die Ergebnisse der Zuverlässigkeitserklärungen, die der Rechnungshof zu den anschließenden Haushaltsjahren abgab, lassen sich zusammengefasst wie folgt darstellen: Nach Auffassung des Hofes vermittelten die Rechnungen der Gemeinschaften, wenn auch mit Vorbehalt, ein wirklichkeitstreuere Bild ihrer Einnahmen und Ausgaben sowie ihrer Finanzlage, und auch die zugrunde liegenden Einziehungs- und Mittelbindungsvorgänge wurden für rechtmäßig und ordnungsgemäß befunden. Dies galt auch für das System der Periodenrechnung in den ersten Jahren nach seiner Einführung, 2005 und 2006.

Bei den Zahlungen sah sich der Hof hingegen außerstande, eine positive DAS zu erteilen. Seit dem Vertrag von Amsterdam sind die Zuverlässigkeitserklärungen des Hofes nuancierter und es konnten positive Erklärungen zu Eigenmitteln, Mittelbindungen und Verwaltungsausgaben und in den letzten Jahren zu Teilen der Zahlungen (Agrarausgaben, die unter das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem fallen, sofern sie richtig angewendet wurden, externe Maßnahmen auf der Ebene der Delegationen der Kommission und Heranführungshilfen mit Ausnahme des Agrarinstrumentes Sapard in letzter Zeit) abgegeben werden.

5) Rechtmäßigkeit

Obwohl der Europäische Rechnungshof die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit zugrunde liegender Vorgänge prüft, kann er keine Aussagen über die Rechtmäßigkeit oder Beschaffenheit von Handlungen der Organe treffen. Nur der Gerichtshof, das Gericht erster Instanz und das Gericht für den öffentlichen Dienst sind dazu berechtigt.

In seinen Berichten sieht sich der Rechnungshof regelmäßig veranlasst, an haushaltswirksamen Rechtsakten des Rates Kritik zu üben. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam obliegt es dem Hof außerdem, im Zuge seiner Kontrollen festgestellte Unregelmäßigkeiten zu monieren (Artikel 248 Absatz 1 Unterabsatz 1 EG-Vertrag). In den jüngsten DAS-Prüfungen schienen nur vier von den 800 gezogenen Stichproben Unregelmäßigkeiten aufzuweisen, die dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung gemeldet wurden, und nur zwei wurden letztlich von OLAF untersucht.

6) Kooperation mit den einzelstaatlichen Rechnungshöfen

Der Europäische Rechnungshof als externes Prüforgan der Europäischen Union strebt gute Kontakte und Arbeitsbeziehungen zu ähnlichen Organisationen überall auf der Welt an. Sein besonderes Augenmerk gilt den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) in Europa, wo die Kooperation mit den Rechnungsprüfungsorganen der EU-Mitgliedstaaten [die gemäß Artikel 248 Absatz 3 EG-Vertrag ⁽¹⁾ vorgeschrieben ist] sowie der Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer jedenfalls durch den Umstand gerechtfertigt ist, dass sich der größte Teil aller Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten beziehen und dass die Beitrittsstaaten auch Kontrollverantwortung für die Mittel der Heranführungshilfe tragen.

Das Ziel dieser Zusammenarbeit ist eng an die Zuständigkeit des Hofes für die Prüfung der EU-Mittel gekoppelt. Da diese Mittel in der Regel von den Behörden der betreffenden Länder verwaltet werden und die ORKB diese Behörden prüfen, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Euro-

⁽¹⁾ Seit dem Vertrag von Amsterdam schreibt Artikel 248 Absatz 3 EG-Vertrag dem Rechnungshof und den nationalen Prüforganen vor, „unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammenzuarbeiten“.

päischen Rechnungshof und den nationalen ORKB für eine wirksame und effiziente Durchführung der Aufgaben des Hofes unverzichtbar.

Der Rechnungshof wendet allgemein anerkannte internationale Prüfungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor an und die internationale Zusammenarbeit ermöglicht ihm einen wertvollen Austausch von Standpunkten und Erfahrungen auf diesem Gebiet.

4 Politische Kontrolle durch das Europäische Parlament

Zwar sind die Befugnisse zur Ausführung des Haushaltsplans zwischen Rat und Europäischem Parlament aufgeteilt, doch Letzteres trägt die Hauptverantwortung für die politische Kontrolle über den Haushaltsvollzug, wie Artikel 276 EG-Vertrag und Artikel 180b Euratom-Vertrag sowie die Artikel 145 bis 147 Haushaltsordnung ausführen.

4.1 Laufende Kontrolle des Haushaltsvollzugs im Jahresverlauf

1) *Entstehung des Verfahrens*

Ursprünglich war vorgesehen, dass das Parlament durch die Vorbereitung der Entlastungsentscheidung lediglich eine nachträgliche Kontrolle ausüben sollte. Das Parlament setzte einen Sonderausschuss, den Ausschuss für Haushaltskontrolle, ein (er geht auf einen einfachen Unterausschuss des Haushaltsausschusses zurück), der nach und nach ein System der laufenden Kontrolle des Haushaltsvollzugs einführte.

Der Vertrag von Maastricht schrieb dieses durch Änderungen des Artikels 276 Absatz 2 EG-Vertrag fest, wodurch im Rahmen der Vorbereitung des Entlastungsbeschlusses ein System der Auskunftserteilung durch die Kommission über den Vollzug der Ausgaben oder die Funktionsweise der Finanzkontrollsysteme entstand. Der genannte Artikel sieht außerdem vor, dass das Parlament Dokumente „zu anderen Zwecken im Zusammenhang mit der Ausübung [der] Haushaltsbefugnisse [durch die Kommission]“ auffordern kann.

In der Praxis erhielt der Ausschuss für Haushaltskontrolle in Absprache mit der Kommission das Recht zur Anforderung der relevanten Doku-

mente oder Informationen von den Kommissionsdienststellen auf dem Gebiet der Haushaltskontrolle, wobei diese ausdrücklich angefordert und in einem sicheren Archiv nach Absprache zwischen dem Parlament oder seinem zuständigen Organ und der Kommission vertraulich behandelt werden müssen. Die Kommission hatte außerdem zugestimmt, dass der Ausschuss Gemeinschaftsbeamte zur Anhörung vorladen können sollte.

In der am 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Rahmenvereinbarung vom 5. Juli 2000 über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission wurden die Modalitäten der Informationsübermittlung an das Parlament, insbesondere mit Blick auf die jährliche Entlastung, stärker formalisiert (vgl. Artikel 17 und Anhang III). Die neue Rahmenvereinbarung vom 26. Mai 2005 und der zugehörige Anhang I übernehmen diese Bestimmungen.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle konnte seine Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in den nachfolgenden Änderungen der internen Verfahrensregeln des Parlaments ebenfalls weiter verfeinern (vgl. Anhang VI, der eine vollständige Liste enthält). Es handelt sich somit um eine äußerst vielschichtige Kontrollfunktion, auch wenn der Schwerpunkt auf dem Entlastungsverfahren liegt. Nach eingehender Prüfung der Rechnungsabschlüsse und der dazugehörigen Analysen unterbreitet der Ausschuss für Haushaltskontrolle in der Plenarsitzung seine Schlussfolgerungen dem Parlament, das daraufhin den Entlastungsbeschluss fasst (vgl. Abschnitt 4.2 unten).

2) Untersuchungsbefugnisse

Seit Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union verfügt das Europäische Parlament über weitreichende Untersuchungsbefugnisse, die in Artikel 193 EG-Vertrag festgeschrieben sind, in dem es heißt:

„Das Europäische Parlament kann bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Einsetzung eines nicht-ständigen Untersuchungsausschusses beschließen, der unbeschadet der Befugnisse, die anderen Organen oder Institutionen durch diesen Vertrag übertragen sind, behauptete Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben prüft; dies gilt nicht, wenn ein Gericht mit den behaupteten Sachverhalten befasst ist, solange das Gerichtsverfahren nicht abgeschlossen ist.

Mit der Vorlage seines Berichts hört der nichtständige Untersuchungsausschuss auf zu bestehen.

Die Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts werden vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt.“

Obwohl sich der Anwendungsbereich dieses Artikels nicht ausdrücklich auf Finanzfragen erstreckt, gestattet er es dem Europäischen Parlament doch, gegebenenfalls mutmaßlichen Verstößen oder Missständen beim Haushaltsvollzug nachzugehen und diese auf ihre Stichhaltigkeit zu prüfen.

3) Das traditionelle „Notenboom-Verfahren“ und die globale Mittelübertragung

Die Prüfung der laufenden Berichte der Kommission sowie des vom Ausschuss für Haushaltskontrolle ausgearbeiteten Entschließungsentwurfs mündet alljährlich Anfang Oktober in eine umfassende Parlamentsdebatte über den Vollzug des Haushaltsplans für das laufende Haushaltsjahr.

Die „globale Mittelübertragung“ wurde der Verantwortung des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments übertragen und hat im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens an Bedeutung gewonnen. Zum Abschluss des Verfahrens beschließt das Parlament in der Regel eine Reihe von Mittelübertragungen, um in den letzten Monaten des Jahres die Mittelausstattung der Haushaltslinien an den Ausführungsstand anzupassen.

4) Haushaltsvollzug und Kontrolle seit den 1988 durchgeführten Reformen

Zweck der Interinstitutionellen Vereinbarung 1988 mit dem Finanzrahmen 1988-1992 war eine Verbesserung der Haushaltsdisziplin und der Haushaltsverfahren. Die Bestimmungen in nachfolgenden Vereinbarungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission verschärfen die Kontrolle über den Haushaltsvollzug.

- Der Finanzrahmen sieht nun Ausgabenobergrenzen für bestimmte Politikbereiche oder wichtige Ausgabenkategorien vor.
- Die Ausgabenprognosen in der Landwirtschaft (Frühwarnungssystem) sind systematischer geworden.
- Der Vollzug während des Jahres wird strenger kontrolliert.
- Es wird genauer geprüft, ob eine entsprechende Rechtsgrundlage für Ausgaben vorliegt.

Gemäß den Nummern 10, 28 und 29 der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) vom 6. Mai 1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, war die Kommission verpflichtet sicherzustellen, dass die jährlichen Haushaltsvorentwürfe dem effektiven Finanzbedarf der Gemeinschaft entsprachen. Zu diesem Zweck hatte sie den folgenden Erwägungen (bei genauer Einhaltung des Finanzrahmens 2000-2006 und gleichzeitiger Einräumung einer gewissen Flexibilität) Rechnung zu tragen:

- den Möglichkeiten zur Verwendung der Mittel unter Erhaltung einer engen Beziehung zwischen Mittelbindungs- und Zahlungsermächtigungen;
- den Möglichkeiten zur Einführung neuer Richtlinien bzw. vorbereitender Maßnahmen oder zur Fortführung auslaufender mehrjähriger Aktionen;
- der Notwendigkeit, eine Ausgabenentwicklung gegenüber dem Vorjahr sicherzustellen, die den Ansprüchen der Haushaltsdisziplin genügt;
- dem Erfordernis, die Einsetzung von operativen Ausgabenlinien mit unerheblichen Mittelbeträgen in den Haushaltsplan weitestgehend zu vermeiden.

Gemäß den Bestimmungen des Anhangs III der IIV vom 6. Mai 1999 ist die Kommission verpflichtet, die Mittelansätze für obligatorische Ausgaben regelmäßig zu bewerten und bei Bedarf nach Maßgabe der finanziellen Auswirkungen neuer oder geplanter Rechtsvorschriften anzupassen. Gemäß Nummer 29 der IIV sind Rat und Parlament gehalten, im Haus-

haltsvorentwurf der Kommission der Beurteilung der Vollzugsmöglichkeiten Rechnung zu tragen.

Diese Bestimmungen zielten auf bessere Prognosen, ein rascheres Feedback bei Vollzugsproblemen, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans auftraten, rigorosere Finanzierungspläne und eine engere Verbindung zwischen den Finanz- und Haushaltsverfahren sowie dem Rechtsetzungsprozess ab. Sie wurden gemäß den Teilen II und III sowie gemäß Anhang II der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) vom Mai 2006 ⁽¹⁾ erheblich erweitert. Speziell zu beachten sind die Nummern 33, 44 und 46 der IIV. Obwohl hauptsächlich der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments in diese Angelegenheiten eingebunden ist, kann sich auch der Ausschuss für Haushaltskontrolle damit befassen, insbesondere im Zuge des Entlastungsverfahrens.

Vor allem einigten sich die drei Institutionen im Zuge der IIV darauf, gewisse Aspekte der Entwicklung eines integrierten internen Kontrollrahmens zu berücksichtigen, die erstmals über Maßnahmen des Soft Law (Nummer 44) erfolgen sollte:

„Die Institutionen kommen überein, dass die Stärkung der internen Kontrolle unter Vermeidung zusätzlicher Verwaltungslasten nur erreicht werden kann, wenn die zugrunde liegenden Rechtsvorschriften vereinfacht werden. In diesem Zusammenhang wird der wirtschaftlichen Haushaltsführung als Voraussetzung für eine positive Zuverlässigkeitserklärung für die im Rahmen der geteilten Verwaltung bewirtschafteten Mittel Vorrang eingeräumt. Diesbezügliche Bestimmungen können gegebenenfalls im jeweiligen Basisrechtsakt verankert werden. Im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten für die Strukturfondsmittel und im Einklang mit den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erstellen die zuständigen Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten eine Bewertung in Bezug auf die Übereinstimmung der Management- und Kontrollsysteme mit den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften. Die Mitgliedstaaten erstellen zu diesem Zweck auf der jeweils maßgeblichen nationalen Ebene eine jährliche Zusammenfassung der verfügbaren Kontrollen und Erklärungen.“

⁽¹⁾ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006).

Diese Soft Law-Bestimmungen wurden mittlerweile auf einstimmigen Beschluss der Mitgliedstaaten in die Haushaltsordnung und in die Durchführungsbestimmungen aufgenommen.

Laut Artikel 53b Absatz 3 der Haushaltsordnung, die im Mai 2007 in Kraft trat, müssen die Mitgliedstaaten im Fall einer geteilten Mittelverwaltung jedes Jahr auf angemessener Ebene eine Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen unterbreiten.

Artikel 42a der Durchführungsbestimmungen sieht vor, dass diese Zusammenfassung von der Behörde oder Stelle vorgelegt wird, die der jeweilige Mitgliedstaat entsprechend den sektorspezifischen Bestimmungen für den betreffenden Aufgabenbereich benannt hat. Er besagt weiter:

„2. Der die Prüfungen betreffende Teil

- enthält im Hinblick auf den Agrarbereich die Bescheinigungen der bescheinigenden Stellen und im Hinblick auf Strukturmaßnahmen und ähnliche Maßnahmen die Bestätigungsvermerke der Prüfbehörden;
- wird bis zum 15. Februar des Jahres vorgelegt, das auf das Jahr folgt, in dem Agrarausgaben sowie Struktur- und ähnliche Maßnahmen einer Prüfung unterzogen wurden.

3. Der die Erklärungen betreffende Teil

- enthält im Hinblick auf den Agrarbereich die Zuverlässigkeitserklärungen der Zahlstellen und im Hinblick auf Strukturmaßnahmen und ähnliche Maßnahmen die Bescheinigungen der bescheinigenden Stellen;
- wird für Agrarausgaben sowie Struktur- und ähnliche Maßnahmen bis zum 15. Februar des folgenden Haushaltsjahrs vorgelegt.“

Diese Neuerungen werden voraussichtlich Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten in diesen Bereichen ausgeübten Kontrollen sowie auf die Zusicherung der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission für deren Berichte an die Entlastungsbehörde haben.

4.2 Die Entlastung

1) *Begriffsbestimmung und Bedeutung*

Die Entlastung ist jener Rechtsakt, mit dem die dazu befugte Behörde (das Parlament) auf Empfehlung des Rates die Exekutive (Kommission) von jeder weiteren Haftung im Zusammenhang mit ihrer Haushaltsführung entbindet und damit den Haushaltskreislauf schließt. Dies ist ein bedeutender Augenblick. Im schlimmsten Fall kann es zu einem Misstrauensvotum in der Kommission oder zu ähnlichen Maßnahmen kommen.

Das Entlastungsverfahren wird in Artikel 276 EG-Vertrag und detailliert in den Artikeln 145 bis 147 der Haushaltsordnung sowie in Anhang V zur Geschäftsordnung des Parlaments behandelt, auf die sich Punkt 93 der Geschäftsordnung bezieht.

Der Entlastungsbeschluss ist der Höhepunkt eines Verfahrens, das im Jahr nach dem jeweiligen Haushaltsvollzug beginnt und normalerweise am 30. April des zweiten Jahres nach dem Haushaltsvollzug endet.

Nachdem der Rat eine Empfehlung abgegeben hat, prüft das Parlament die Rechnungsführung und die Vermögensübersicht gemäß Artikel 275 EG-Vertrag, den Jahresbericht und alle relevanten Sonderberichte des Rechnungshofs ebenso wie die Antworten auf die Bemerkungen des Rechnungshofs und die Zuverlässigkeitserklärung gemäß Artikel 248 EG-Vertrag. Zu diesem Zweck untersucht der Rechnungshof die Ordnungsgemäßheit und Rechtmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben, überprüft die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und weist insbesondere auf mögliche Unregelmäßigkeiten hin. Die Zuverlässigkeitserklärung bestätigt explizit die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der den Rechnungen zugrunde liegenden Vorgänge.

Am 30. April des zweiten Jahres nach dem entsprechenden Haushaltsvollzug spricht das Parlament nach Abstimmung über die Entwurfsfassungen des Entlastungsbeschlusses, der ihm vom Ausschuss für Haushaltskontrolle vorgelegt wurde, die Entlastung aus. Gemäß Artikel 198 EG-Vertrag fasst das Parlament diesen Beschluss mit absoluter Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Die Kommission hat alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, um den Bemerkungen in den Entlastungsbeschlüssen und anderen Bemerkun-

gen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigefügt sind, Folge zu leisten. Auf Aufforderung durch das Europäische Parlament oder den Rat muss die Kommission über die im Lichte dieser Bemerkungen getroffenen Maßnahmen und insbesondere über die den für den Haushaltsvollzug verantwortlichen Dienststellen erteilten Anweisungen Bericht erstatten. Diese Berichte werden auch dem Rechnungshof übermittelt.

In Vorbereitung auf die Aussprache über die Entlastung kann das Parlament (oder der Rat im Zuge der Verfassung seiner Empfehlungen) weitere Informationen anfordern. In diesem Fall vertagt er den Entlastungsbeschluss und teilt der Kommission die Gründe mit, sodass diese möglichst rasch die erforderlichen Schritte zur Überwindung des Hindernisses treffen kann, durch das das Parlament am Handeln gehindert wird.

Der Entlastungsbeschluss hat eine doppelte Bedeutung: Zum einen stellt er das politische Urteil der Haushaltsbehörde über das Vorgehen der Kommission als der für den Haushaltsvollzug zuständigen Instanz dar; und zum anderen ermöglicht er buchmäßig und technisch den endgültigen Rechnungsabschluss.

Die Entlastung beruht in der Regel auf der Prüfung

- der Jahresabschlüsse, der Vermögensübersicht und der Analyse der Haushaltsführung, die von der Kommission übermittelt werden;
- des Jahresberichts und der einschlägigen Sonderberichte des Rechnungshofs;
- der Erklärung des Hofes über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge gemäß Artikel 248 Absatz 1 EG-Vertrag;
- der Empfehlung des Rates im Vorfeld der Entlastung;
- der Berichte und Informationen, die die Kommission im Zuge des Haushaltsvollzugs vorgelegt hat.

2) *Verlauf des jährlichen Entlastungsverfahrens*

Gemäß Artikel 276 EG-Vertrag und entsprechend der Haushaltsordnung (einige Artikel von 128 bis 147) gestaltet sich das Entlastungsverfahren wie folgt:

- Die Rechnungsführer der anderen Organe und Einrichtungen übermitteln dem Rechnungsführer der Kommission und dem Rechnungshof bis spätestens 1. März des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres ihre vorläufigen Rechnungen mit dem Bericht über das Haushalts- und Finanzmanagement des Jahres.
- Der Rechnungsführer der Kommission konsolidiert diese vorläufigen Rechnungen mit den vorläufigen Rechnungen der Kommission und übermittelt dem Rechnungshof bis spätestens 31. März des Folgejahres die vorläufigen Rechnungen der Kommission samt seinem Bericht über das Haushalts- und Finanzmanagement des Berichtsjahres mit den konsolidierten vorläufigen Rechnungen.
- Der Rechnungsführer jedes Organs oder jeder Einrichtung übermittelt bis 31. März des folgenden Jahres ebenfalls einen Bericht über das Haushalts- und Finanzmanagement an das Europäische Parlament.
- Bis spätestens 15. Juni verfasst der Rechnungshof seine Bemerkungen zu den vorläufigen Rechnungen jedes Organs und jeder Einrichtung.
- Die Institutionen mit Ausnahme der Kommission und die einzelnen Gemeinschaftsorgane erstellen ihre endgültigen Rechnungen gemäß Artikel 61 der Haushaltsordnung und übermitteln diese bis spätestens 1. Juli des Folgejahres dem Rechnungsführer der Kommission sowie dem Rechnungshof zur Erstellung der endgültigen konsolidierten Rechnungen.
- Der Rechnungsführer der Kommission erstellt die endgültigen konsolidierten Rechnungen auf Basis dieser, von den anderen Institutionen vorgelegten Informationen. Den endgültigen konsolidierten Rechnungen wird eine Anmerkung des Rechnungsführers der Kommission angefügt, in der er bzw. sie erklärt, sie gemäß Titel VII und den im Anhang zu diesen Abschlüssen dargelegten Grundsätzen, Regeln und Methoden der Rechnungsführung erstellt zu haben.

- Nach Genehmigung der endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse und der eigenen endgültigen Abschlüsse übermittelt die Kommission beide Abschlüsse vor dem 31. Juli des folgenden Haushaltsjahrs an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof.
- Die endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse werden spätestens am 15. November des folgenden Haushaltsjahrs zusammen mit der Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs gemäß Artikel 248 EG-Vertrag und Artikel 160c Euratom-Vertrag im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.
- Der Rechnungshof übermittelt der Kommission und den betreffenden Institutionen bis spätestens 30. Juni mögliche Bemerkungen, die seiner Meinung nach im Jahresbericht enthalten sein sollten. Diese Bemerkungen müssen vertraulich bleiben. Jede Institution übermittelt dem Rechnungshof bis spätestens 15. Oktober ihre Antwort. Diese Antworten der Institutionen mit Ausnahme der Kommission werden der Kommission zur gleichen Zeit übermittelt.
- Der Rechnungshof übermittelt den für die Entlastung zuständigen Behörden und den anderen Institutionen spätestens bis 15. November seinen Jahresbericht samt den Antworten der Institutionen und sorgt für ihre Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union*.
- Sobald der Rechnungshof den Jahresbericht übermittelt hat, informiert die Kommission die betroffenen Mitgliedstaaten unverzüglich über die detaillierten Aussagen des Berichts, die sich auf die Mittelverwendung beziehen, für die sie gemäß den geltenden Regelungen verantwortlich sind. Nach Erhalt dieser Informationen müssen die Mitgliedstaaten der Kommission innerhalb von 60 Tagen ihre Antworten zukommen lassen. Die Kommission übermittelt vor dem 28. Februar eine Zusammenfassung derselben dem Rechnungshof, dem Rat und dem Europäischen Parlament.
- Das Europäische Parlament kann die Kommission auffordern, Auskunft über die Vornahme der Ausgaben und die Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme zu erteilen. Nach Anhörung der Kommission und Bewertung der vorgelegten Informationen sowie nach einer mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Empfehlung des Rates entlas-

tet das Parlament die Kommission hinsichtlich des Haushaltsvollzugs eines Jahres bis zum 15. Mai des zweiten Jahres danach.

- Kann dieses Datum nicht eingehalten werden, informiert das Europäische Parlament oder der Rat die Kommission über die Gründe für die Verzögerung (Artikel 145 der Haushaltsordnung). Verträgt das Europäische Parlament den Entlastungsbeschluss, hat die Kommission alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die der Beschlussfassung im Wege stehenden Hindernisse auszuräumen oder deren Beseitigung zu erleichtern.
- Das Parlament fasst den Entlastungsbeschluss durch Abstimmung über die Entscheidungsentwürfe und Beschlussanträge, die der Ausschuss für Haushaltskontrolle erstellt hat, mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen (gemäß der allgemeinen Regelung in Artikel 198 EG-Vertrag). Das Parlament erteilt die Entlastung nicht nur im Hinblick auf den Gesamthaushaltsvollzug durch die Kommission und jede der anderen Institutionen und beratenden Einrichtungen, sondern auch im Hinblick auf die Haushalte der Agenturen oder Satelliteneinrichtungen und auf Vorgänge in den verschiedenen Europäischen Entwicklungsfonds (interne Finanzierungsabkommen im Anhang zu den Lomé-Abkommen).

3) Die Rolle des Rates

Obwohl die Intervention des Rates keinerlei rechtsverbindlichen Charakter hat und sich darauf beschränkt, dem Parlament zu Beginn des Entlastungsverfahrens eine Empfehlung an die Hand zu geben, kommt ihr de facto nicht unerhebliche Bedeutung zu. Diese Empfehlung ist zwar nicht rechtsverbindlich, hat aber große Bedeutung. In der Praxis analysiert der Haushaltsausschuss des Rates den Jahresbericht des Rechnungshofs und befragt vor Übermittlung eines Empfehlungsentwurfs an den Ecofin-Rat die Kommission und den Hof. Der Ratsvorsitzende übermittelt die Empfehlung dem Ausschuss für Haushaltskontrolle des Parlaments vor der Abstimmung des Ausschusses über seinen Entlastungsbericht.

Das Parlament berücksichtigt die Ergebnisse der technischen Analyse, auf die sich die Empfehlung stützt, und die Kommission ist verpflichtet, die Umsetzung der Empfehlung zu beobachten.

4) Die Rolle der Mitgliedstaaten

Da ein großer Teil der Gemeinschaftsmittel von den Mitgliedstaaten verwaltet wird, ist es durchaus angemessen, dass diese – wenn auch nur in bescheidenem Umfang – in den Entlastungsprozess mit einbezogen werden.

Zu diesem Zweck wird ihnen von der Kommission ein Fragebogen übermittelt, um ihre Stellungnahme zu den Bemerkungen des Rechnungshofs, die sie unmittelbar betreffen, einzuholen. Die Antworten der Mitgliedstaaten sollen der Kommission die nötigen Informationen vermitteln, um ihr eine sachkundige Beurteilung der Gründe für die vom Hof beanstandeten Mängel zu gestatten.

5) Aufschiebung oder Verweigerung der Entlastung

Das Europäische Parlament hat die politische Komponente der Entlastung nach und nach ausgebaut und sie dazu benutzt, sich immer größeren Einfluss auf die Art und Weise, wie die Kommission die ihr übertragenen Befugnisse und Aufgaben wahrnimmt, zu verschaffen. Aus diesem Grund sollten Ereignisse, die eine fristgerechte Erteilung der Entlastung verhindern können, künftig nicht mehr unbedingt als exemplarisch angesehen werden.

a) Aufschiebung der Entlastung

Stellt das Parlament bei der Vorbereitung der Aussprache über die Entlastung (oder der Rat bei seinen Beratungen im Hinblick auf eine Entlastungsempfehlung) Unklarheiten bei bestimmten Ausführungsvorgängen fest, so vertagt es den Entlastungsbeschluss und teilt der Kommission die Gründe für seine Entscheidung (Artikel 145 der Haushaltsordnung) mit.

Damit kann das Parlament unterschiedliche Zwecke verfolgen:

- Es will der Kommission bestimmte politische Bedingungen auferlegen und macht die Erteilung der Entlastung von der Erfüllung dieser Bedingungen abhängig (Entlastung 1996) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Beschluss vom 31. März 1998 (ABl. C 138 vom 4.5.1998, S. 29).

- Es möchte über eine zusätzliche Frist verfügen, um sämtliche Unterlagen prüfen zu können (dies war kurz vor den Wahlen im Juni 1979 der Fall, als es darum ging, die Entlastung für das Haushaltsjahr 1977 zu erteilen).
- Es erwartet von der Kommission die Abänderung bestimmter, für die Erteilung der Entlastung erforderlicher Dokumente (z. B. bei den Entlastungsverfahren 1980 und 1985) oder zusätzliche Auskünfte (Entlastungsverfahren 1990). In den Fällen, in denen die Einwände des Europäischen Parlaments gegen einen Entlastungsbeschluss durch zusätzliche Informationen ausgeräumt werden können, sollte sich nunmehr dank des mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten geänderten Artikels 276 EG-Vertrag eine Vertagung des Entlastungsbeschlusses vermeiden lassen.

Kommt es dennoch zu einer Vertagung, so sind gemäß Artikel 145 der Haushaltsordnung die der Entlastung im Wege stehenden Probleme möglichst rasch auszuräumen.

b) Verweigerung der Entlastung

Die Verweigerung der Entlastung ist weder vom Grundsatz her noch – a fortiori – in ihrem Verfahren in dem vorgenannten Artikel 276 EG-Vertrag oder in der Haushaltsordnung festgeschrieben. Diese Fragen sind ausschließlich in den Artikeln 3 und 5 des Anhangs V zur Geschäftsordnung des Parlaments geregelt.

Das Parlament verweigert die Entlastung nur in Ausnahmefällen und bei schwerwiegenden Meinungsverschiedenheiten. Bislang kam es zweimal zu einer Weigerung, der Kommission Entlastung für ihre Haushaltsführung zu erteilen: 1984 für das Haushaltsjahr 1982 und 1998 für das Haushaltsjahr 1996.

Als 1977 der neue Artikel 276 EG-Vertrag in Kraft trat, wurde die Meinung vertreten, dass die Verweigerung der Entlastung starkes Misstrauen gegenüber der Kommission ausdrücke und in der Tragweite einem Misstrauensantrag gleichzustellen sei; mithin müsse sie den Rücktritt der Kommission zur Folge haben.

Wie die weiteren Entwicklungen gezeigt haben, ist diese politische Überlegung rechtlich nicht haltbar. Nach der Verweigerung der Entlastung für das Haushaltsjahr 1982 am 14. November 1984 trat die Kommission unter dem Vorsitz von Gaston Thorn (sie stand einige Wochen vor dem Ende ihres Mandats) nicht zurück. Das Parlament erteilte dann unter Hinweis darauf, dass das Haushaltsjahr unbedingt buchmäßig abgeschlossen werden müsse, am 15. März 1985 schließlich doch die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans 1982.

Als 1998 die Entlastung für das Haushaltsjahr 1996 verweigert wurde, trat die Kommission unter dem Vorsitz von Jacques Santer erst im März 1999 zurück, nachdem von einem „Ausschuss unabhängiger Sachverständiger“ ein Bericht erstellt worden war, dessen Inhalt auf einen möglichen Misstrauensantrag seitens des Parlaments hindeutete.

Für den Misstrauensantrag als solchen ist ein besonderes Verfahren vorgesehen und er kann nur mit der Mehrheit der Stimmen aller Parlamentsmitglieder und zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gestellt werden.

6) Follow-up

Artikel 276 EG-Vertrag schreibt vor:

„Die Kommission trifft alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Bemerkungen in den Entlastungsbeschlüssen und anderen Bemerkungen des Europäischen Parlaments zur Vornahme der Ausgaben sowie den Erläuterungen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigelegt sind, nachzukommen.“

Artikel 147 der Haushaltsordnung sieht vor, dass die Organe alle zweckdienlichen Maßnahmen treffen, um den Bemerkungen in den Entlastungsbeschlüssen und anderen Bemerkungen des Europäischen Parlaments zur Vornahme der Ausgaben sowie den Erläuterungen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigelegt sind, Folge zu leisten. Sie berichten dem Parlament und dem Rat auf deren Wunsch hin über die genannten Maßnahmen, insbesondere über die Weisungen, die sie ihren Dienststellen erteilt haben. Diese Berichte werden auch dem Rechnungshof übermittelt.

Teil 6

NICHT IM GESAMTHAUSHALTSPLAN ERFASSTE OPERATIONEN

Kapitel 17 – Anleihe- und Darlehensoperationen der Gemeinschaft

Kapitel 18 – Europäischer Entwicklungsfonds

Anleihe- und Darlehensoperationen der Gemeinschaft

1 Allgemeine Darstellung der Entstehung und Entwicklung der Darlehensstätigkeit

Entsprechend dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist die Gemeinschaft nicht befugt, ihre Aktivitäten mithilfe von Anleihen zu finanzieren; sie kann also ein Haushaltsdefizit nicht durch Aufnahme einer Anleihe in entsprechender Höhe ausgleichen. Eine Reihe von spezifischen Bestimmungen der Gründungsverträge und insbesondere die Verpflichtung, die vertraglich festgelegten Ziele zu verwirklichen, haben allerdings zur allmählichen Einrichtung verschiedener Instrumente geführt, die es der Kommission gestatten, im Namen der Gemeinschaft auf den Finanzmärkten Anleihen aufzunehmen und deren Erlös in Form von Darlehen weiterzuvergeben. Die Empfänger solcher Darlehen kommen auf diese Weise in den Genuss der vorteilhaften Bedingungen, die die Gemeinschaft aufgrund ihrer hohen Kreditwürdigkeit auf dem internationalen Kapitalmarkt beanspruchen kann.

Die Entwicklung dieser Finanzinstrumente, die die Gemeinschaft zwecks Finanzierung ihrer verschiedenen Darlehen im Rahmen des Gesamthaushaltsplans geschaffen hat, vollzog sich in mehreren Phasen:

— In einer ersten Phase finden im Rahmen des EWG-Vertrags keinerlei einschlägige Transaktionen statt; diese werden ausschließlich über die EGKS, Euratom oder die EIB abgewickelt.

- Gegen Ende der 60er Jahre wird infolge der Gründung der Zollunion in zunehmendem Maße der Ruf nach gemeinschaftlicher Solidarität laut. Dies führt dazu, dass spezifische Instrumente zur Stützung der Zahlungsbilanzen der in finanziellen Schwierigkeiten befindlichen Mitgliedstaaten entwickelt werden. Etwa zur gleichen Zeit kommt es zur Einbeziehung der Euratom-Transaktionen in den Gesamthaushaltsplan. Mit der 1973 einsetzenden Wirtschaftskrise erweist sich eine weitere Stärkung dieser gemeinschaftlichen Solidarität als dringend notwendig.
- Im Laufe der 70er Jahre entstehen zwei weitere Instrumente: zum einen das Neue Gemeinschaftsinstrument (NGI), das der Förderung der Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen dient; zum anderen die Globalgarantie zulasten des Gesamthaushaltsplans, die die Gemeinschaft für Darlehen der EIB zugunsten der Mittelmeerländer übernimmt. Es handelt sich hierbei um Instrumente mit mikroökonomischer Zweckbestimmung.
- Die Ereignisse in Osteuropa ab 1989 ziehen eine Erweiterung der der EIB eingeräumten Garantie nach sich, damit diese Darlehen auch an die mittel- und osteuropäischen Länder vergeben werden können: zunächst an Polen und Ungarn, danach an die Tschechoslowakei, Bulgarien und Rumänien, bis es Anfang 1990 zur ersten vollen Anleihe-/Darlehenstransaktion zugunsten eines Drittlands – Ungarn – kommt.
- Gemäß Nummer 49 der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung kommen das Parlament, der Rat und die Kommission überein, die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente zu unterstützen, die als Katalysator für öffentliche und private Investoren dienen. Drei neue Instrumente wurden im Rahmen von drei Gemeinschaftsprogrammen (Forschung, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sowie Transeuropäische Netzwerke – Transport) geschaffen. Kapitel 13.2 enthält eine Beschreibung dieser Instrumente mit ihren jeweiligen Zielen.

Darüber hinaus werden weitere derartige Anleihe- und Darlehenstransaktionen mit makroökonomischer Zielsetzung durchgeführt, nicht nur zugunsten der mittel- und osteuropäischen Länder, sondern auch der Länder des Mittelmeerraums, wie Israel und Algerien.

2 Merkmale der Anleihe- und Darlehensinstrumente

2.1 Sektorale Instrumente

1) EGKS

Gemäß Artikel 49 EGKS-Vertrag war die Hohe Behörde ermächtigt, Anleihen aufzunehmen, sofern diese ausschließlich zur Gewährung von Darlehen bestimmt waren.

Diese Darlehen ließen sich ihrem Verwendungszweck nach drei Kategorien zuordnen:

- Finanzierung von Investitionen im Kohle- und Stahlsektor,
- Finanzierung von Umstellungsprogrammen im Zuge der Umstrukturierung der Kohle- und Stahlindustrie,
- Finanzierung des Baus von Sozialwohnungen für Arbeitnehmer der Kohle- und Stahlindustrie (Artikel 54 Absatz 2).

In den Jahren 1990 und 1991 wurde die EGKS-Darlehensfazilität auf eine Reihe von osteuropäischen Ländern ausgedehnt; die gewährten Darlehen dienten vorrangig der Finanzierung von Projekten zur Absatzförderung für Gemeinschaftsstahl sowie von industriellen Entwicklungsvorhaben im Rahmen von Jointventures.

In der Zeit von 1990 bis 1994 hat die EGKS außerdem nach Maßgabe von Artikel 54 Absatz 2 große Infrastrukturvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse finanziert.

Ab 1994 wurde eine Neuausrichtung der Anleihe-/Darlehenspolitik der EGKS mit Blick auf das Auslaufen des Vertrags (am 23. Juli 2002) beschlossen. Nach Maßgabe dieses Beschlusses kamen die letzten EGKS-Darlehen im Haushaltsjahr 1997 zur Auszahlung, mit Ausnahme der Wohnungsbaudarlehen, die 1998 – bei Abschluss des 12. Programms – eingestellt wurden.

Im Laufe ihres Bestehens hat die EGKS Darlehen in einem Gesamtbetrag von 24,7 Mrd. EUR ausgezahlt, davon 24,08 Mrd. EUR aus Anleihemitteln und 644 Mio. EUR aus eigenen Mitteln (Spezialreserve, ehemaliger Versorgungsfonds). Zum 31. Dezember 2006 waren von den Darlehen aus Anleihemitteln noch 281,8 Mio. EUR und von den Darlehen aus Eigenmitteln noch 55,5 Mio. EUR zurückzuzahlen.

2) *Euratom*

Nach Artikel 172 Euratom-Vertrag vom 25. März 1957 sind Anleihe-/Darlehenstransaktionen ausdrücklich zulässig.

Durch den Beschluss 77/270/Euratom des Rates vom 29. März 1977 wird die Kommission ermächtigt, im Wege von Euratom-Darlehen Finanzbeiträge zu Investitionsvorhaben der Mitgliedstaaten, insbesondere für den Bau von Kernkraftwerken zur Elektrizitätserzeugung, zu leisten.

Der Beschluss 94/179/Euratom des Rates vom 21. März 1994 sieht ähnliche Finanzierungsmöglichkeiten für Vorhaben bestimmter Drittländer vor, die entweder zur Erhöhung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit eines bereits in Betrieb oder noch im Bau befindlichen Kernkraftwerks beitragen oder der Stilllegung von Kernkraftwerken dienen, deren weiterer Betrieb aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht mehr vertretbar ist.

Folgende Drittländer (wovon einige später zu Mitgliedstaaten wurden) kamen für derartige Darlehen in Betracht: Armenien, Bulgarien, die Tschechische Republik, Ungarn, Litauen, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, die Russische Föderation und die Ukraine.

Für die Aufnahme von Anleihen zur Finanzierung von Euratom-Darlehen gelten Höchstgrenzen, die in dem 1990 überarbeiteten Beschluss 77/271/Euratom des Rates vom 29. März 1977 geregelt sind. Das maximal zulässige Gesamtanleihevolumen wird darin auf 4 Mrd. EUR festgesetzt. Seit 1977 wurden entsprechende Darlehen im Betrag von insgesamt 3,414 Mrd. EUR vergeben.

2.2 Instrumente mit makroökonomischer Wirkung

1) Anleihen und Darlehen zur Stützung der Zahlungsbilanzen

Nach dem ersten Ölpreisschock wurde ein gemeinschaftlicher Anleihe-/Darlehensmechanismus geschaffen, um den Mitgliedstaaten, die infolge der Erdölverteuerung in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten waren, finanziell Hilfestellung zu leisten. Die ersten Darlehen wurden 1976 vergeben. Das im Rahmen dieses Mechanismus zulässige maximale Anleihevolumen wurde vom Rat 1984 zunächst auf 8 Mrd. EUR und 1988 auf 16 Mrd. EUR angehoben. Sämtliche in diesem Rahmen aufgenommenen Anleihen waren bis zum 31. Dezember 2000 in voller Höhe zurückgezahlt worden. Die Verordnung (EG) Nr. 332/2002 gestattet es der Europäischen Union, Mitgliedstaaten, die von Leistungs- oder Kapitalbilanzschwierigkeiten betroffen oder ernstlich bedroht sind, Darlehen zu gewähren. In den Genuss dieser Gemeinschaftsfazilität können nur Mitgliedstaaten gelangen, die den Euro nicht eingeführt haben. Der ausstehende Kapitalbetrag (ausschließlich Zinsen) der Darlehen, die den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Fazilität gewährt werden können, ist auf 12 Mrd. EUR begrenzt. Sämtliche in diesem Rahmen gewährten Darlehen waren bis zum 31. Dezember 2006 in voller Höhe zurückgezahlt worden.

2) Anleihen und Darlehen im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittländern

Die Gemeinschaft gewährt einer Reihe von Drittländern, die von ernsthaften, im Allgemeinen jedoch kurzfristigen Leistungsbilanz- oder Haushaltsschwierigkeiten betroffen sind, Finanzhilfen in Form von mittelfristigen Darlehen. Mit dieser Unterstützung hilft die Gemeinschaft den betreffenden Ländern bei der Umsetzung strenger struktureller Reformmaßnahmen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten, wobei sie nur so lange gewährt wird, bis das Land seine finanzielle Situation nach außen wieder in nachhaltig erträgliche Bahnen bringen konnte. Die Finanzierung dieser Darlehen erfolgt über Anleihen, die von der Gemeinschaft aufgenommen werden. In einigen Fällen wird das Darlehen mit einer Finanzhilfekomponente ergänzt oder kombiniert.

Diese Form der Kooperation wurde in den frühen 90er Jahren eingeführt, um die mittel- und osteuropäischen Länder (Ungarn, Tschechoslowakei, die Baltischen Staaten, Bulgarien und Rumänien) bei der Umsetzung ihrer wirtschaftlichen Reformprozesse zu unterstützen. In weiterer Folge

wurde sie auch auf einige Länder des Mittelmeerraums (Israel, Algerien) ausgedehnt. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre waren es in erster Linie die Neuen Unabhängigen Staaten, die in den Genuss dieser Unterstützungsmaßnahmen kamen (Ukraine, Republik Moldau, Belarus, Georgien, Armenien und Tadschikistan). Im Zeitraum 2000-2006 waren die Balkanstaaten die Hauptempfänger von Makrofinanzhilfen, die zum Wiederaufbau und zur Stabilisierung in der Region gewährt wurden.

Der Gesamtbetrag der an mittel- und osteuropäische Länder, die jetzt zu den Mitgliedstaaten gehören, ausbezahlten Darlehen belief sich auf insgesamt 2,78 Mrd. EUR und ist beinahe zur Gänze bereits zurückgezahlt worden. Bis Ende Dezember 2006 waren von den Darlehen an diese Länder insgesamt noch 365 Mio. EUR zurückzuzahlen.

Die an die Neuen Unabhängigen Staaten ausgezahlten Darlehen beliefen sich auf 631 Mio. EUR und wurden größtenteils bereits zurückgezahlt. Bis Ende Dezember 2006 waren von den Darlehen an diese Länder insgesamt noch 185 Mio. EUR zurückzuzahlen.

Die an die Balkanländer ausbezahlten Darlehen beliefen sich insgesamt auf 419 Mio. EUR. Bis Ende Dezember 2006 waren von den Darlehen an diese Länder insgesamt noch 419 Mio. EUR zurückzuzahlen.

2.3 Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) an Länder außerhalb der Gemeinschaft

Bei diesen Darlehen aus eigenen Mitteln der EIB übernimmt die Gemeinschaft zulasten ihres Gesamthaushaltsplans eine Garantie für den Fall einer eventuellen Zahlungsunfähigkeit des Empfängerlandes. Die Bedingungen der Gemeinschaftsgarantie sind in einem von der Kommission und der EIB unterzeichneten Bürgschaftsvertrag niedergelegt. Die Verwendung dieser garantierten Darlehen geht zurück auf verschiedene außenpolitische Mandate der Gemeinschaft aus den 90er Jahre. Mit Beschluss 2000/24/EG vom 22. Dezember 1999 wurde für den Zeitraum 2000-2007 eine strukturierte Garantieleistung der Gemeinschaft für Darlehen der EIB für Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft eingerichtet. Die für jeden Bereich dieses allgemeinen Mandats festgelegten Gesamtobergrenzen beliefen sich nach den Änderungen, die die Erweiterung der EU und auch die Europäische Nachbarschaftspolitik berücksichtigen, auf 19,46 Mio. EUR, aufgliedert auf die „Südöstlichen Nachbarn“ und

die Türkei (9,635 Mrd. EUR), die Mittelmeerländer (6,52 Mrd. EUR), Lateinamerika und Asien (2,48 Mrd. EUR) und die Republik Südafrika (825 Mio. EUR). Ergänzt wurde dieses allgemeine Mandat durch den Beschluss 2001/777/EG des Rates über eine Garantieleistung im Zusammenhang mit einer Darlehenssonderaktion im russischen Ostseebecken im Rahmen der Nördlichen Dimension (100 Mio. EUR) und den Beschluss 2005/48/EG des Rates über eine Garantieleistung im Zusammenhang mit Darlehen für bestimmte Vorhaben in der Russischen Föderation, der Ukraine, der Republik Moldau und Belarus (500 Mio. EUR).

Ende des Jahres 2006 hatte die EIB Darlehen gewährt, deren Gesamtsumme 96 % der Obergrenze des zweiten allgemeinen Mandats erreichte.

Das dritte allgemeine Mandat für den Zeitraum 2007-2013 wurde mit Beschluss 2006/1016/EG des Rates vom 19. Dezember 2006 verabschiedet. Die Obergrenze für EIB-Finanzierungen im Rahmen dieses Mandats wurde für den Zeitraum 2007-2013 auf 27,8 Mrd. EUR festgesetzt und besteht aus einem Basishöchstbetrag von 25,8 Mio. EUR und einem fakultativen Mandat von 2,0 Mrd. EUR, über dessen Inanspruchnahme der Rat in Abhängigkeit von der 2010 anstehenden Halbzeitüberprüfung entscheiden wird.

Für die einzelnen Regionen gelten die folgenden Obergrenzen (mit vorläufigen Plafonds für Teilregionen):

- Heranführungsländer: 8,7 Mrd. EUR,
- Länder im Rahmen des Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments: 12,4 Mrd. EUR (davon die Mittelmeerländer 8,7 Mrd. EUR sowie Osteuropa, Südkaukasus und Russische Föderation 3,7 Mrd. EUR),
- Asien- und Lateinamerika: 3,8 Mrd. EUR (davon Lateinamerika 2,8 Mrd. EUR und Asien 1,0 Mrd. EUR),
- Republik Südafrika: 900 Mio. EUR,
- Fakultatives Mandat: 2,0 Mrd. EUR.

Mit seinem Beschluss verlangt der Rat, dass das Mandat der EIB für Darlehen außerhalb der Gemeinschaft besser auf die Ziele der externen

Politikbereiche der EU abgestimmt wird, um eine größtmögliche Synergie bei den Tätigkeiten der EIB und den über verschiedene Instrumente (IPA, ENPI, das Stabilitätsinstrument, DCI für Südafrika) zur Verfügung stehenden budgetären Mitteln der EU zu erreichen. Zu diesem Zweck sind regelmäßige Gespräche und Konsultationen zur Entwicklung der Strategie zwischen der Bank und der Kommission erforderlich. Die von der EIB gewährten Darlehen sollen der Unterstützung von Investitionen in den Bereichen Umwelt, Transport, Telekommunikation und Energieinfrastruktur, abhängig von den spezifischen Merkmalen und Prioritäten der einzelnen Regionen dienen.

Bei den Heranführungsländern sollen durch diese Möglichkeiten die Integration in die EU erleichtert werden und die Länder auf ihren Beitritt vorbereitet werden, insbesondere durch die Finanzierung von Investitionen, die die Integration der Infrastruktur mit derjenigen der EU fördern, und durch die Unterstützung der Klein- und Mittelbetriebe.

Die EIB sollte ihre Tätigkeit zugunsten der Mittelmeerländer fortsetzen und konsolidieren, wobei der Schwerpunkt verstärkt auf der Förderung der Entwicklung des Privatsektors und der Schaffung eines investitionsfreundlichen Umfelds, insbesondere durch die Finanzierung von Infrastrukturprojekten, die die wirtschaftliche Entwicklung fördern werden, liegen sollte.

In Osteuropa, dem Südkaukasus und der Russischen Föderation sollte die EIB Vorhaben in den Bereichen Transport, Energie, Telekommunikation und Umweltinfrastrukturen finanzieren, die für die EU von erheblichem Interesse sind, mit Priorität für Projekte zu den verlängerten großen Achsen der transeuropäischen Netze (TEN). In Mittelasien sollte sie sich auf Großprojekte für Energieversorgung und Energieübertragung mit grenzüberschreitender Bedeutung konzentrieren.

Bei den EIB-Finanzierungen in Asien und Lateinamerika sollte der Schwerpunkt auf der Finanzierung von Projekten liegen, die sowohl im Interesse der EU als auch der betreffenden Länder stehen – Kofinanzierung mit Direktinvestoren aus der EU, Transfer von Know-How und Technologie und Zusammenarbeit in den Bereichen Energie und Umweltschutz.

In der Republik Südafrika sollte die Bank den Schwerpunkt auf Infrastrukturprojekte von öffentlichem Interesse und auf die Unterstützung für den Privatsektor, einschließlich KMU, legen. Außerdem sollten die Tätigkeiten der Bank in Südafrika die jeweiligen Unterstützungsmaßnahmen, -programme und -instrumente der Gemeinschaft, deren übergeordnetes Ziel die Zurückdrängung der Armut und der Ungleichheit ist, ergänzen.

3 Gewährung einer Garantie zulasten des Gemeinschaftshaushalts für Anleihe- und Darlehensoperationen

3.1 Anleihe- und Darlehensoperationen

Bei den Anleihen, die die Kommission im Namen der Gemeinschaft aufnimmt und deren Betrag dann in Form von Darlehen gleicher Höhe und Laufzeit und mit gleichen Zinssätzen und Rückzahlungsfristen an Dritte weitergegeben wird, besteht das Haushaltsrisiko darin, dass die Gemeinschaft bei einem eventuellen Ausfall des Darlehensschuldners die Rückzahlung zu den Fälligkeitsterminen der Anleihe selbst übernehmen muss.

Eine entsprechende Garantie wird den Geldgebern für Darlehen zur Stützung der Zahlungsbilanzen und für mittelfristige Finanzhilfen – mit makroökonomischer Zielsetzung – sowie Darlehen mit mikroökonomischer Zielsetzung (Euratom) gewährt.

3.2 Darlehensgarantien

In den übrigen Fällen besteht die Garantie darin, dass die Gemeinschaft die Bürgschaft für Darlehen übernimmt, die von der Europäischen Investitionsbank zur Finanzierung von Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft vergeben werden. Garantiert wird der gesamte Darlehensbetrag oder ein Teil dieses Betrags. Je nach geltendem Protokoll wird der Betrag zwischen 100 % und 65 % von der Garantie gedeckt. Bei den meisten derzeit noch ausstehenden Darlehen werden 65 % des Darlehensbetrags garantiert.

Durch die Unterzeichnung eines Bürgschaftsvertrags zwischen der Gemeinschaft und dem Finanzinstitut, dem die Garantie gilt, wird die Garantieverpflichtung der Gemeinschaft konkretisiert.

4 Verknüpfung der Anleihe- und Darlehensoperationen und der Darlehensgarantien mit dem Gesamthaushaltsplan

4.1 Stellung der Darlehensoperationen im Haushaltsplan

1) Nichtbudgetierung der Anleihe- und Darlehensoperationen

Im Gegensatz zu den ersten im Rahmen des Euratom-Vertrags aufgelegten Anleihen sind die derzeitigen Anleihe-/Darlehensoperationen nicht als Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan ausgewiesen. 1978 hatte die Kommission auf Anregung des Europäischen Parlaments die vollständige Einbeziehung solcher Operationen in den Haushaltsplan vorgeschlagen, wobei die Anleihen als Einnahmen und die Darlehen als Ausgaben in einen eigenen „Teil II“ des Gesamthaushaltsplans eingesetzt werden sollten. Die Weigerung des Rates, diesem Vorschlag zuzustimmen, war einer der „schwerwiegenden Gründe“, die das Parlament zu seiner Ablehnung des Haushaltsentwurfs für 1979 veranlassten. Grund für die ablehnende Haltung des Rates war in erster Linie dessen Bestreben, die ausschließliche Kontrolle über alle Anleihe- und Darlehensbeschlüsse zu behalten.

2) Beschränkte Haushaltswirksamkeit der Anleihe- und Darlehensoperationen

Innerhalb des Haushaltsplans existiert durchaus ein einschlägiges Dokument, das in der überarbeiteten Fassung der Haushaltsordnung vom 13. Dezember 2006 [Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates] festgeschrieben ist. Es handelt sich dabei um eine Anlage zum Einzelplan der Kommission, in der sämtliche Anleihe- und Darlehensoperationen im Überblick dargestellt sind. Dieses Dokument hat allerdings nur indikativen Charakter.

Zwar wird der grundsätzliche Beschluss über derartige Operationen nach Stellungnahme des Parlaments vom Rat gefasst, die Garantieübernahme als solche genehmigt jedoch die Haushaltsbehörde. Die Gewährung die-

ser sogenannten „Ausfallbürgschaft“ besteht jeweils in der Schaffung einer Haushaltslinie mit einem „p. m.“-Vermerk auf der Ausgabenseite des Haushaltsplans. Bei Inanspruchnahme der Garantie werden diese Linien durch Übertragung oder im Wege eines Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet.

4.2 Streben nach größerer Transparenz bei der haushaltsmäßigen Erfassung dieser Operationen und bei der Vorsorge gegenüber Ausfallrisiken

In einer Erklärung zur überarbeiteten Haushaltsordnung vom März 1990 heißt es: „Die Kommission verpflichtet sich, die Möglichkeit zu prüfen, die Erfassung der Anleihe- und Darlehensoperationen in den Haushaltsdokumenten der Gemeinschaft zu verbessern. Sie wird die Schlussfolgerungen dieser Prüfung bis Ende 1991 vorlegen.“ Obgleich die Ergebnisse dieser Bemühungen in das Verfahren zur Erstellung des Haushaltsplans einfließen, wurden die Grundsätze der Transparenz und der wirtschaftlichen Haushaltsführung in die Haushaltsordnung von 2002 einbezogen und damit in dieser Hinsicht klare Anforderungen festgelegt. Angesichts der sprunghaften Entwicklung der Gemeinschaftstätigkeit im Außenbereich und der damit verbundenen wachsenden Inanspruchnahme des Haushaltsgarantieinstruments erwies es sich überdies als notwendig, derartige Aktionen auch den Vorschriften über die Haushaltsdisziplin zu unterwerfen: Tatsächlich ist das Risiko eines effektiven Abrufs der Garantie angesichts der labilen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lage einzelner Empfängerländer von gemeinschaftsverbürgten Darlehen beträchtlich gestiegen. So sah sich beispielsweise die Gemeinschaft im Zeitraum 1988-1993 mehrfach gezwungen, relativ hohe Garantiezahlungen an die EIB zu leisten, nachdem Libanon, Syrien und die aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen Republiken ihre Zahlungsunfähigkeit erklärt hatten. Im Zeitraum 1992-2000 waren weitere solche Garantieleistungen im Zusammenhang mit Darlehen zugunsten der Bundesrepublik Jugoslawien und Bosnien-Herzegowinas erforderlich. Letztere haben schließlich die fälligen Beträge zurückgezahlt. In den Jahren 2003 und 2004 musste die Garantie zur Deckung von EIB-Darlehen an Argentinien in Anspruch genommen werden.

1) Neugestaltung der Haushaltsdokumente

Gemäß den Artikeln 30 und 46 der Haushaltsordnung sind Informationen zu Anleihe- und Darlehensoperationen der Gemeinschaften zugunsten Drit-

ter in der Anlage zum Haushaltsplan aufzuführen, wodurch eine transparentere Darstellung der Haushaltsdokumente sichergestellt wird. Zusätzlich zu den in diesem Anhang enthaltenen Informationen verlangt die Haushaltsordnung, dass Folgendes im Haushaltsplan ausgewiesen wird:

- im Allgemeinen Einnahmenplan die Haushaltslinien für etwaige Rückzahlungen säumiger Schuldner, für die eine Ausfallbürgschaft geleistet wurde. Diese Linien tragen den Vermerk „pro memoria“ (p. m.) und werden mit entsprechenden Erläuterungen versehen;
- im Einzelplan der Kommission die Haushaltslinien für die Ausfallbürgschaften der Gemeinschaften. Diese Linien tragen den Vermerk „pro memoria“ (p. m.), bis der Risikofall eintritt, der endgültig mit Haushaltsmitteln zu decken ist, und sind mit Erläuterungen mit Angaben zum Basisrechtsakt, zum geplanten Transaktionsvolumen sowie zu Laufzeit und Höhe der Garantie der Gemeinschaften für die betreffenden Operationen zu versehen.

2) Bessere Deckung der potenziellen Risiken im Zusammenhang mit Darlehensgarantien für Drittländer

a) Der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen

Der durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates vom 31. Oktober 1994 eingerichtete Garantiefonds dient dazu, bei einer Inanspruchnahme von Haushaltsgarantien zugunsten von Drittländern die erforderlichen Mittel bereitzustellen, ohne dass es durch solche Zahlungsausfälle zu einer Störung des Haushaltsvollzugs kommt. Mit diesem Fonds sollen externe Schocks, die sich sonst direkt auf den Haushalt auswirken würden, abgefedert werden. Im Fall von Schuldnerausfällen wird auf den Garantiefonds zurückgegriffen und kann die Garantie für folgende drei Arten von Darlehen mit Haushaltsgarantie (gemäß Beschreibung in den vorstehenden Abschnitten) in Anspruch genommen werden:

- Euratom-Darlehen an bestimmte Drittländer zur Finanzierung von Vorhaben, die entweder zur Erhöhung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit eines bereits in Betrieb oder noch im Bau befindlichen Kernkraftwerks beitragen oder der Stilllegung von Kernkraftwerken

dienen, deren weiterer Betrieb aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht mehr vertretbar ist;

- Finanzhilfen mit makroökonomischer Ausrichtung, die Drittländern in Form von Darlehen zur Überwindung kurzfristiger Zahlungsbilanz- oder Haushaltsschwierigkeiten gewährt werden;
- Darlehen der Europäischen Investitionsbank an Drittländer mit Garantieleistung der Gemeinschaft.

Mit 90 % der ausstehenden Beträge stellen die Darlehen der Europäischen Investitionsbank den Großteil der Darlehen dar.

b) Ausstattung des Garantiefonds mit Haushaltsmitteln

Die oben erwähnte Verordnung zur Einrichtung des Garantiefonds wurde mit der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 89/2007 des Rates vom 30. Januar 2007 geändert, um die Regeln zur Dotierung des Garantiefonds nach dem Wegfall der Reserve für Darlehensgarantien für Drittländer an die neue Situation anzupassen. Im Rahmen des neuen Finanzrahmens für 2007-2013 wurde beschlossen, dass die zur Ausstattung des Garantiefonds erforderlichen finanziellen Mittel direkt in der Haushaltsrubrik für Maßnahmen im Außenbereich „Die EU als globaler Akteur“ auszuweisen sind, da diese Ausgaben die Außenpolitik der Gemeinschaft direkt unterstützen. Durch den neuen Ausstattungsmechanismus wird der Garantiefonds in seinen Grundsätzen nicht berührt. Das Verhältnis zwischen dem Betrag der Kapitalverbindlichkeiten und den Mitteln des Garantiefonds wird beibehalten, da ein Zielbetrag von 9 % der bestmöglichen Bewertung des Risikoprofils des Garantiefonds entspricht. Gemäß den neuen Ausstattungsregeln wird der erforderliche Betrag zur Aufrechterhaltung des Zielbetrags des Garantiefonds nun direkt auf der Grundlage des im Fonds vorhandenen Betrags und des Betrags der ausstehenden Darlehen zum 31. Dezember des Jahres $n-1$ im Haushalt ausgewiesen. Diese Regelung ist vollkommen transparent, da das normale Haushaltsverfahren wie bei jeder anderen Ausgabe befolgt und die Ausstattung des Fonds während des Jahres laufend ersetzt wird. Vorgesehen ist, dass der neue Ausstattungsmechanismus und der Zielbetrag einer Halbzeitbewertung unterzogen werden. Als Richtwert für die Finanzausstattung unter der Rubrik „Die EU als globaler Akteur“ während des Zeitraums 2007-2013 ist ein Betrag von 200 Mio. EUR pro Jahr vorgesehen.

TABELLE 17

Gesamtjahresrisiko zulasten des Haushalts in Mio. EUR der im Zusammenhang mit allen zum 31.12.2006 ausbezahlten Darlehen geschuldeten Beträge

Gesamtjahresrisiko zulasten des Haushalts in geschuldeten Mio. EUR auf der Basis der für alle Operationen geschuldeten Beträge (Kapital und Zinsen) (MFA, Euratom und EIB), ausgezahlt bis 31.12.2006

Ranking	Land	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014-2035	Ausstehender Gesamtbetrag
1	Rumänien*	263,4	252,0	238,7	228,9	239,7	185,6	185,4	1.191,5	2.785,2
2	Türkei	151,0	189,0	195,0	217,7	221,2	213,2	196,5	1.070,8	2.454,6
3	Ägypten	152,9	183,8	184,2	164,0	144,7	136,7	121,7	743,9	1.831,8
4	Marokko	117,4	120,7	121,9	124,3	121,9	124,3	121,6	118,9	1.680,6
5	Tunesien	112,2	115,6	117,2	121,4	116,2	114,0	110,2	604,3	1.411,0
6	Serbien und Montenegro	43,5	50,3	53,7	55,4	61,9	99,4	96,3	587,4	1.047,9
7	Bulgarien*	155,7	149,5	85,2	75,2	58,8	71,4	56,9	319,5	972,1
8	Tschechische Republik	102,2	97,8	151,5	90,8	81,6	79,7	74,5	232,1	910,3
9	Polen	98,4	89,0	81,8	77,9	75,4	73,0	67,3	237,7	800,5
10	Südafrika	93,6	74,2	122,2	76,9	58,2	70,5	41,2	250,0	786,9
11	Slowakei	72,8	73,2	67,9	66,8	66,3	51,4	37,7	115,1	551,1
12	Kroatien	33,3	35,2	27,8	27,8	36,2	37,9	37,2	314,9	550,5
13	Brasilien	130,3	105,2	77,8	61,6	45,5	39,3	29,3	51,5	540,5
14	Libanon	56,4	56,7	62,2	51,5	50,0	38,4	33,6	52,2	401,0
15	Jordanien	44,8	44,2	45,2	41,0	39,3	36,0	29,4	78,8	358,8
16	Syrien	16,1	19,5	20,2	23,6	23,6	23,6	21,6	167,0	315,2
17	Bosnien und Herzegowina	23,3	23,7	23,5	25,2	24,6	23,6	20,6	119,4	283,9
18	ehem. jugoslawische Republik Mazedonien	17,1	23,1	24,5	23,2	22,0	23,7	20,4	106,6	260,6
19	Ungarn	35,6	31,0	29,0	26,2	25,3	22,8	13,9	24,2	208,0
20	Slowenien	39,2	38,2	25,9	20,8	14,3	11,4	9,4	13,9	173,2
21	Indonesien	12,7	12,3	16,1	19,9	12,3	9,6	9,6	43,0	135,4
22	Litauen	14,8	14,3	13,5	12,4	11,9	11,4	10,9	39,9	129,0
23	Albanien	8,1	8,8	9,8	10,0	10,0	9,8	7,3	59,0	122,8
24	Argentinien	19,5	21,0	18,1	11,5	11,3	10,9	11,1	7,7	111,0
25	Mexiko	4,2	24,5	24,5	24,9	3,5	3,5	3,5	21,0	109,6
26	China	10,0	9,6	9,7	9,9	8,6	7,4	7,5	38,7	101,3
27	Pakistan	3,7	8,8	10,7	12,6	12,6	12,6	9,6	27,1	97,9
28	Zypern	15,7	15,7	15,8	15,9	15,5	9,0	5,0	3,4	96,0
29	Georgien	30,5	2,3	24,3	23,4	14,0	0,0	0,0	0,0	94,6
30	Peru	8,4	7,4	7,2	10,3	10,1	9,9	9,7	21,6	84,5
31	Vietnam	6,9	6,6	9,6	10,1	10,0	9,9	9,8	16,0	79,0
32	Philippinen	10,8	10,8	10,8	10,9	10,9	11,0	3,3	4,3	72,9
33	Lettland	8,5	8,1	7,3	7,1	6,9	5,3	5,2	24,4	72,8
34	Ukraine	36,8	15,7	15,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,5
35	Russische Föderation	2,7	2,0	4,4	4,4	4,4	5,9	5,9	34,8	64,6
36	Sri Lanka	1,4	1,3	2,8	3,4	5,0	6,6	6,6	37,4	64,6
37	Algerien	8,0	7,8	7,5	7,3	7,1	6,3	5,6	2,4	51,9
38	Palästinensische Gebiete	3,6	3,6	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	19,6	48,8
39	Thailand	6,0	5,7	6,3	5,3	4,9	6,6	9,1	2,2	46,1
40	Tadschikistan	9,2	1,1	1,1	1,1	1,1	12,9	12,4	4,1	43,1
41	Panama	0,5	0,0	1,7	2,6	2,6	2,6	2,6	25,9	38,5
42	Laos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,4	34,1	35,1
43	Bangladesch	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	0,0	31,1
44	Costa Rica	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	0,0	27,1
45	Israel	4,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	4,5	26,8
46	Mittelamerika (Regionale Vorhaben)	6,6	5,1	3,3	2,6	2,6	1,4	1,4	2,7	25,8
47	Indien	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	0,0	22,5
48	Estland	4,7	4,2	3,4	2,5	2,4	1,9	1,3	0,6	21,1
49	Andengemeinschaft (Regionale Vorhaben)	3,4	3,2	3,2	3,2	1,9	1,9	1,0	0,0	17,9
50	Malediven	0,4	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	5,3	15,6
51	Malta	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,3	0,0	4,7
52	Uruguay	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7
	Ausstehender Betrag insgesamt	2 015,2	1 988,4	2 003,4	1 830,5	1 720,2	1 651,3	1 481,6	7 594,5	20 285,1
	Teil-Gesamtbetrag für Mitgliedstaaten	812,1	773,8	720,7	625,1	598,7	523,5	467,8	2 202,3	6 724,1

Mitgliedstaaten

* Mitgliedstaaten zum 1.1.2007.

Kapitel 18

Europäischer Entwicklungsfonds

1 Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) und die Abkommen mit den AKP-Staaten (Afrika, karibischer Raum und Pazifischer Ozean)

Der Europäische Entwicklungsfonds ist das Hauptinstrument der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, welche die Europäische Gemeinschaft seit 1958 mit Entwicklungsländern und Gebieten unterhält, die besondere historische Bindungen an einzelne Mitgliedstaaten aufweisen. Im Gegensatz zu anderen außenpolitischen Maßnahmen (vgl. Kapitel 13) wird der EEF nicht aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft finanziert.

Grundlage für die Tätigkeiten des EEF sind die Kooperationsabkommen, die die Gemeinschaft mit einer Gruppe von Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) geschlossen hat und bei denen jeder Mitgliedstaat für sich Vertragspartner ist. Derzeit beteiligen sich 78 AKP-Länder an dem AKP-EG-Partnerschaftsabkommen ⁽¹⁾ und 21 Länder fallen unter die Beschlüsse über die Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete mit der Gemeinschaft.

Neben dem EEF bezieht sich das AKP-Partnerschaftsabkommen auf Folgendes:

⁽¹⁾ Die geografische Zusammenarbeit mit Südafrika wird, obwohl dieses Land das Abkommen unterzeichnet hat, nicht vom Europäischen Entwicklungsfonds, sondern aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert.

- im finanziellen Bereich: Darlehen aus den Eigenmitteln der Europäischen Investitionsbank zur Finanzierung von nationalen und regionalen Entwicklungsprogrammen;
- im Handelsbereich: eine Handelsregelung beruhend auf dem zollfreien, nicht kontingentgebundenen Zugang zum Gemeinschaftsmarkt für praktisch alle AKP-Ausfuhren und spezifischen Protokollen für Zucker, Rind- und Kalbfleisch sowie für Bananen, die am 31. Dezember 2007 abläuft und ab 1. Januar 2008 durch WTO-kompatible Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder das Allgemeine Präferenzsystem ersetzt wird.

1. EEF:	1959-1964	ÜLG-Abkommen im Anhang zum Vertrag
2. EEF:	1964-1970	Abkommen von Jaunde I
3. EEF:	1970-1975	Abkommen von Jaunde II
4. EEF:	1975-1980	Abkommen von Lome I
5. EEF:	1980-1985	Abkommen von Lome II
6. EEF:	1985-1990	Abkommen von Lome III
7. EEF:	1990-1995	Abkommen von Lome IV
8. EEF:	1995-2000	(Revidiertes) Abkommen von Lome IV
9. EEF:	2000-2007	Abkommen von Cotonou
10. EEF:	2008-2013	revidiertes Abkommen von Cotonou

Das letztgenannte am 23. Juni 2000 unterzeichnete und am 25. Juni 2005 revidierte Abkommen, auch als „Partnerschaftsabkommen von Cotonou“ bezeichnet, löst alle bisherigen Abkommen ab und zeichnet sich durch seine lange Geltungsdauer von 20 Jahren aus. Es enthält alle Grundsätze, Zielsetzungen und Regeln für die künftige Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen der EG und den AKP-Staaten. Die finanziellen Aspekte des Partnerschaftsabkommens sind in einem „Finanzprotokoll“ im Anhang zum Partnerschaftsabkommen (9. EEF) und einem mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2008-2013 festgehalten und beruhen auf einem gesonderten Beschluss des AKP-EG-Ministerrats, finanziert durch den 10. EEF.

Ein solches „Finanzprotokoll“ bzw. ein solcher „Finanzrahmen“ bestimmt den Finanzierungsschlüssel und die Mittel, die sich die Mitgliedstaaten verpflichten, dem EEF und der EIB zur Verfügung zu stellen.

2 Die Mittel des EEF

Im Rahmen des 10. EEF werden von den Mitgliedstaaten Mittel in Höhe von beinahe 22 Mrd. EUR (ohne Unterstützungsausgaben) für die AKP-Staaten bereitgestellt, davon sind 1,5 Mrd. EUR Beiträge zu von der EIB im Rahmen der Investitionsfazilität verwaltetem Risikokapital, Vorzugsdarlehen und Quasi-Kapital. Der 9. EEF, der am 1 April 2003 in Kraft trat, war zunächst mit Mitteln von 13,5 Mrd. EUR ausgestattet, zu denen 4,0 Mrd. EUR an nicht gebundenen oder freigegebenen Mitteln aus früheren EEF kamen. Darüber hinaus stehen im Rahmen des 10. EEF 286 Mio. EUR für überseeische Länder zur Verfügung (gegenüber 175 Mio. EUR im 9. EEF), ein Betrag, der sich zuzüglich der Übertragungen aus früheren EEF auf 325 Mio. EUR erhöht.

3 Die Finanzregelung des EEF

3.1 Keine Ausweisung der EEF-Mittel im Haushaltsplan

Ebenso wie die übrigen Gemeinschaftsausgaben wurde auch der EEF ursprünglich ausschließlich aus Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert, wobei allerdings die Berechnung der anteiligen Finanzbeiträge der einzelnen Staaten nach einem anderen als dem für die Umlegung der Ausgaben des Gesamthaushaltsplans verwendeten Finanzierungsschlüssel erfolgte. Tatsächlich wurde bei der Festlegung dieses Finanzierungsschlüssels den privilegierten Beziehungen einzelner Mitgliedstaaten zu AKP-Staaten Rechnung getragen.

Im Zuge der Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch ein System eigener Mittel hatte die Kommission am 12. Juni 1973 vorgeschlagen, auch für den EEF anstelle des bisherigen Beitragssystems ein Eigenmittelsystem einzuführen, was eine Einbindung dieses Fonds in den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft ermöglicht hätte. Der Rat gab diesem Wunsch jedoch nicht statt.

Zu Beginn des 5. EEF schlug die Kommission erneut eine Budgetierung dieses Fonds vor, doch auch diesmal wurde ihr Vorschlag vom Rat abgelehnt, der seinerseits für die Beibehaltung des politisch begründeten Finanzbeitragssystems plädierte und für dessen Fortschreibung in einem weiteren, am 20. November 1979 unterzeichneten internen Abkommen sorgte. Diese Weigerung des Rates, eine Budgetierung des EEF zu akzeptieren, wurde vom Parlament als einer der „schwerwiegenden Gründe“ angeführt, aus denen es sich am 13. Dezember 1979 zu einer Ablehnung des Haushaltsplans für 1980 veranlasst sah. Um eine einvernehmliche Lösung dieses Haushaltskonflikts herbeizuführen, gab die Kommission ihrem neuen Haushaltsentwurf vom 29. Februar 1980 ein Dokument mit jährlichen Vorausschätzungen für die Ausgaben des EEF sowie weiteren haushaltstechnischen Informationen bei. Seither legt die Kommission den beiden Teilen der Haushaltsbehörde alljährlich zeitgleich mit ihrem Haushaltsvorentwurf ein Dokument mit Finanzinformationen zum EEF vor. Das Parlament hat seinerseits von seiner Befugnis, im Haushaltsplan neue Linien für nichtobligatorische Ausgaben einzurichten, Gebrauch gemacht und „p. m.-Linien“ geschaffen, bei denen im Fall einer Budgetierung des EEF die erforderlichen Mittel eingesetzt werden können.

Diese grundsätzliche Ablehnung einer Budgetierung des EEF wurde in jüngster Vergangenheit noch mehrmals bekräftigt: Anlässlich der Rats-tagung vom 11.-13. Februar 1988 in Brüssel bekräftigte der Rat seine Ansicht, dass die Finanzierung des EEF weiterhin außerhalb des Haushaltsplans zu erfolgen habe. Und in der Schlussakte der Regierungskonferenz, aus der der Vertrag von Maastricht hervorging (7. Februar 1992), hieß es ausdrücklich: „Die Konferenz kommt überein, dass der Europäische Entwicklungsfonds im Einklang mit den bisherigen Bestimmungen weiterhin durch einzelstaatliche Beiträge finanziert wird.“

Im Anschluss an die Mitteilung der Kommission aus 2003, in welcher die Vor- und Nachteile der Einbeziehung des EEF im Haushalt bewertet wurden, schlug die Kommission vor, den EEF zusammen mit ihren Vorschlägen für den neuen Finanzrahmen 2007-2013 in den Gesamthaushalt zu integrieren. In seiner Tagung von Dezember 2005 bestätigte der Europäische Rat seine Ansicht, den EEF gesondert vom Haushalt zu finanzieren. Die dabei vorgeschlagenen Finanzierungsschlüssel nähern sich jedoch mehr denjenigen für den Haushalt, sodass eine künftige Integration des EEF im Haushalt einfacher vonstatten gehen könnte.

Die EEF-Linien im Haushaltsplan wurden dennoch beibehalten (mit einem p.-m.-Vermerk oder einem Gedankenstrich), ebenso wie die regelmäßigen Informationen über die Finanztätigkeiten des Fonds.

3.2 Verteilerschlüssel für die Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten zum 10. EEF

Der Verteilerschlüssel für den 10. EEF nach der letzten Erweiterung der EU stellt sich wie folgt dar:

Code	Land	%
BE	Belgien	3,53
BG	Bulgarien	0,14
CZ	Tschechische Republik	0,51
DK	Dänemark	2,00
DE	Deutschland	20,50
EE	Estland	0,05
IE	Irland	0,91
EL	Griechenland	1,47
ES	Spanien	7,85
FR	Frankreich	19,55
IT	Italien	12,86
CY	Zypern	0,09
LV	Lettland	0,07
LT	Litauen	0,12
LU	Luxemburg	0,27
HU	Ungarn	0,55
MT	Malta	0,03
NL	Niederlande	4,85
AT	Österreich	2,41
PL	Polen	1,30
PT	Portugal	1,15
RO	Rumänien	0,37
SI	Slowenien	0,18
SK	Slowakei	0,21
FI	Finnland	1,47
SE	Schweden	2,74
UK	Vereinigtes Königreich	14,82

3.3 Eine unterschiedliche Finanzregelung

1) Kontrolle der Mitgliedstaaten

Über die im Abkommen von Cotonou verankerten Gremien – AKP-Ministerrat und Ausschuss der Botschafter einerseits, und EEF-Ausschuss, der sich im Vorfeld zu jedem Beschluss der Kommission zu allen länder- und regionenbezogenen Strategiepapieren und zu allen von den AKP-Staaten bei der Kommission eingereichten Finanzierungsvorschlägen äußert, andererseits – können die Mitgliedstaaten unmittelbar auf die finanziellen Interventionen Einfluss nehmen.

2) Ausführung der Haushaltsmittel

Zwar handelt es sich beim Europäischen Entwicklungsfonds, im Gegensatz zu den übrigen europäischen „Fonds“ (EAGFL, ESF, EFRE, Kohäsionsfonds) um ein vom Gesamthaushaltsplan völlig getrenntes Finanzinstrument, doch verfügt der EEF weder über eine eigene juristische Persönlichkeit noch über wirkliche Unabhängigkeit in der Mittelbewirtschaftung, da für seine Verwaltung die Dienststellen der Kommission zuständig sind (die Generaldirektion Entwicklung für die Programmplanung und das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid für die Ausführung).

Aufgrund der besonderen Merkmale der EEF-Vorschriften werden seine Rechnungen nicht mit denjenigen des Gesamthaushaltsplans konsolidiert. In der Jahresrechnung werden jedoch die Grundsätze der Periodenabgrenzung berücksichtigt, d. h., dass die für den EEF aufgestellten Rechnungsführungsregeln und -methoden auf den internationalen Rechnungslegungsgrundsätzen (IPSAS/IAS) beruhen und den GAAP (Generally Accepted Accounting Principles – Allgemein anerkannte Rechnungslegungsgrundsätze) entsprechen. Die vom Rechnungsführer des Europäischen Entwicklungsfonds festgelegten Bewertungsvorschriften und Rechnungslegungsmethoden wurden vom „Accounting Standards Committee“ im Juli 2006 validiert.

Für den EEF wird außerdem ein Rechnungsführer benannt, dem – nach Maßgabe des Grundsatzes der Aufgabentrennung Anweisungsbefugter/Rechnungsführer – die Einziehung der Einnahmen und die Leistung der Zahlungen obliegt. Zur konsequenteren Anwendung des Grundsatzes der Aufgabentrennung wurde die Dienststelle des Rechnungsführers des EEF

in die Generaldirektion Haushalt integriert, sodass die Rolle des Rechnungsführers dem Rechnungsführer der Kommission zukommt.

Der Großteil der Ausgaben wird allerdings auf lokaler Ebene auf dem Wege der dezentralen Mittelverwaltung von einem in jedem AKP-Staat benannten nationalen Anweisungsbefugten unter der Aufsicht eines Delegierten der Kommission ausgeführt.

Die Durchführungsbestimmungen für die unter dem jeweiligen EEF ausgeführten Ausgaben und Einnahmen beruhen auf einer eigenen Haushaltsordnung, die soweit möglich mit der Haushaltsordnung der Gemeinschaft abgestimmt ist.

Die Einnahmen und Ausgaben des EEF unterliegen ebenso wie die Vorgänge des Gesamthaushaltsplans der kommissionsinternen Finanzkontrolle sowie der externen Kontrolle des Rechnungshofs, in dessen Jahresbericht jeweils ein Kapitel der Verwaltung des EEF gewidmet ist.

3.4 Finanzverwaltung auf Mehrjahresbasis

Der Grundsatz der Jährlichkeit, der bei der Führung des Gesamthaushalts eine Rolle spielt, wird nicht auf die Ausführung des Haushalts des EEF angewandt. Die praktische Abwicklung einer Ausgabenverpflichtung kann sich hier über mehrere Kalenderjahre erstrecken: daher auch die EEF-spezifische Unterscheidung zwischen „globalen Mittelbindungen“ (bei denen ein globaler Finanzrahmen für eine Aktion festgelegt wird, und Programme auf der Basis einer Finanzierungsvereinbarung) und „Einzelmittelbindungen“ (d. h. die eigentlichen Maßnahmen, die zu Ausgaben führen).

Im Rahmen der Ausgaben der EU nimmt der Europäische Entwicklungsfonds daher einen wichtigen Teil ein, auch wenn seine Operationen nicht im Gesamthaushalt ausgewiesen werden. Vonseiten des Europäischen Parlaments wird ein starker politischer Druck zur Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushalt der Gemeinschaft ausgeübt, jedoch erschweren die unterschiedlichen Prioritäten der Mitgliedstaaten einen diesbezüglichen Beschluss. Für Verwirrung und Kritiken sorgt außerdem die gleichzeitige Ausführung mehrerer EEF. Die unterschiedliche EEF-Finanzregelung hat jedoch bereits mehrfach ihre Nützlichkeit bewiesen. Eine Reform dieser Regelung wäre daher ein sehr heikles Unterfangen.

ANHÄNGE

1. Haushaltsbestimmungen des Vertrages
2. Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften
3. Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften
4. Interinstitutionelle Vereinbarung vom 17. Mai 2006

Vergleich der Haushaltsbestimmungen des geltenden Vertrags mit den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Lissabonner Vertrag)

Anmerkung: Dieser Anhang enthält Auszüge aus der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wie er aus den Änderungen hervorgehen wird, die durch den am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrag vorgenommen wurden. Der Lissabonner Vertrag ist zurzeit Gegenstand der Ratifizierungsverfahren durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Nach Artikel 6 des Vertrags tritt er am 1. Januar 2009 in Kraft, sofern bis zu diesem Zeitpunkt alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind, oder andernfalls am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats. Diese Veröffentlichung hat vorläufigen Charakter. Bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags können gegebenenfalls für eine oder mehrere Sprachfassungen Berichtigungen erfolgen, um etwaige zwischenzeitlich im Lissabonner Vertrag oder in den bisherigen Verträgen festgestellte Fehler zu berichtigen. Diese Textausgabe ist lediglich zu Informationszwecken erstellt worden; ihre Veröffentlichung erfolgt ohne Gewähr.

Konsolidiert Fassung der Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Artikel 268	<i>Artikel 310</i> (ex-Artikel 268 EG-Vertrag)
<p>Alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft einschließlich derjenigen des Europäischen Sozialfonds werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.</p> <p>Die für die Organe anfallenden Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit den die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres betreffenden Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union gehen zulasten des Haushalts.</p>	<p>(1) Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.</p> <p>Der jährliche Haushaltsplan der Union wird vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Maßgabe des Artikels 314 aufgestellt.</p> <p>Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.</p> <p>(2) Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr entsprechend der Verordnung nach Artikel 322 bewilligt.</p>

<p>Die aufgrund der Durchführung dieser Bestimmungen entstehenden operativen Ausgaben können unter den in diesen Bestimmungen vorgesehenen Voraussetzungen dem Haushalt angelastet werden.</p> <p>Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen</p>	<p>(3) Die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben setzt den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraus, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe entsprechend der Verordnung nach Artikel 322 eine Rechtsgrundlage erhalten, soweit nicht diese Verordnung Ausnahmen vorsieht.</p> <p>(4) Um die Haushaltsdisziplin sicherzustellen, erlässt die Union keine Rechtsakte, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union und unter Einhaltung des mehrjährigen Finanzrahmens nach Artikel 312 finanziert werden können.</p> <p>(5) Der Haushaltsplan wird entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Union zusammen, um sicherzustellen, dass die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden.</p> <p>(6) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen nach Artikel 325 Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen.</p>
---	--

<p style="text-align: center;">Artikel 269</p> <p>Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.</p> <p>Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.</p>	<p style="text-align: center;">KAPITEL 1</p> <p style="text-align: center;">DIE EIGENMITTEL DER UNION</p> <p style="text-align: center;"><i>Artikel 311</i> (ex-Artikel 269 EG-Vertrag)</p> <p>Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.</p> <p>Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.</p> <p>Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.</p> <p>Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.</p>
--	---

<p style="text-align: center;">Artikel 270</p> <p>Damit die Haushaltsdisziplin gewährleistet wird, unterbreitet die Kommission keine Vorschläge für Rechtsakte der Gemeinschaft, ändert nicht ihre Vorschläge und erlässt keine Durchführungsmaßnahme, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnte, ohne die Gewähr zu bieten, dass der betreffende Vorschlag bzw. die betreffende Maßnahme im Rahmen der Eigenmittel der Gemeinschaft finanziert werden kann, die sich aufgrund der vom Rat nach Artikel 269 festgelegten Bestimmungen ergeben.</p>	<p style="text-align: center;">Entfällt</p> <p style="text-align: center;"><i>[Die entsprechende Bestimmung ist in den neuen Artikel 310 (4) aufgenommen.]</i></p>
	<p style="text-align: center;">KAPITEL 2</p> <p style="text-align: center;">DER MEHRJÄHRIGE FINANZRAHMEN</p> <p style="text-align: center;"><i>Artikel 312</i></p> <p>(1) Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen.</p> <p>Er wird für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt.</p> <p>Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten.</p>

	<p>(2) Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.</p> <p>Der Europäische Rat kann einstimmig einen Beschluss fassen, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, wenn er die in Unterabsatz 1 genannte Verordnung erlässt.</p> <p>(3) In dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. Die Ausgabenkategorien, von denen es nur wenige geben darf, entsprechen den Haupttätigkeitsbereichen der Union.</p> <p>Der Finanzrahmen enthält auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen.</p> <p>(4) Hat der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keine Verordnung zur Aufstellung eines neuen Finanzrahmens erlassen, so werden die Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Rechtsakts fortgeschrieben.</p> <p>(5) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission treffen während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens alle erforderlichen Maßnahmen, um den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern.</p>
--	--

<p style="text-align: center;">Artikel 271</p> <p>Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr bewilligt, soweit die gemäß Artikel 279 festgelegte Haushaltsordnung nicht etwas anderes bestimmt.</p> <p>Nach Maßgabe der aufgrund des Artikels 279 erlassenen Vorschriften dürfen die nicht für Personalausgaben vorgesehenen Mittel, die bis zum Ende der Durchführungszeit eines Haushaltsplans nicht verbraucht worden sind, lediglich auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.</p> <p>Die vorgesehenen Mittel werden nach Kapiteln gegliedert, in denen die Ausgaben nach Art oder Bestimmung zusammengefasst sind; soweit erforderlich, werden die Kapitel nach der gemäß Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung unterteilt.</p> <p>Die Ausgaben des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission und des Gerichtshofs werden unbeschadet einer besonderen Regelung für bestimmte gemeinsame Ausgaben in gesonderten Teilen des Haushaltsplans aufgeführt.</p>	<p style="text-align: center;">Wird Artikel 316.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 272</p> <p>(1) Das Haushaltsjahr beginnt am 1. Januar und endet am 31. Dezember.</p>	<p style="text-align: center;">KAPITEL 3 DER JAHRESHAUSHALTSPLAN DER UNION</p> <p style="text-align: center;"><i>Artikel 313</i> (ex-Artikel 272 Absatz 1 EG-Vertrag)</p> <p>Das Haushaltsjahr beginnt am 1. Januar und endet am 31. Dezember.</p>

<p>(2) Jedes Organ der Gemeinschaft stellt vor dem 1. Juli einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben auf. Die Kommission fasst diese Voranschläge in einem Vorentwurf für den Haushaltsplan zusammen. Sie fügt eine Stellungnahme bei, die abweichende Voranschläge enthalten kann.</p> <p>Dieser Vorentwurf umfasst den Ansatz der Einnahmen und den Ansatz der Ausgaben.</p> <p>(3) Die Kommission legt dem Rat den Vorentwurf des Haushaltsplans spätestens am 1. September des Jahres vor, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht.</p> <p>Der Rat setzt sich mit der Kommission und gegebenenfalls den anderen beteiligten Organen ins Benehmen, wenn er von dem Vorentwurf abweichen will.</p> <p>Der Rat stellt den Entwurf des Haushaltsplans mit qualifizierter Mehrheit auf und leitet ihn dem Europäischen Parlament zu.</p> <p>(4) Der Entwurf des Haushaltsplans ist dem Europäischen Parlament spätestens am 5. Oktober des Jahres vorzulegen, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 314</i> (ex-Artikel 272 Absätze 2 bis 10 EG-Vertrag)</p> <p>Das Europäische Parlament und der Rat legen den Jahreshaushaltsplan der Union im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens nach den folgenden Bestimmungen fest:</p> <p>(1) Jedes Organ, mit Ausnahme der Europäischen Zentralbank, stellt vor dem 1. Juli einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben für das folgende Haushaltsjahr auf. Die Kommission fasst diese Voranschläge in einem Entwurf für den Haushaltsplan zusammen, der abweichende Voranschläge enthalten kann.</p> <p>Dieser Entwurf umfasst den Ansatz der Einnahmen und den Ansatz der Ausgaben.</p> <p>(2) Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 1. September des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht, einen Vorschlag mit dem Entwurf des Haushaltsplans vor.</p> <p>Die Kommission kann den Entwurf des Haushaltsplans während des laufenden Verfahrens bis zur Einberufung des in Absatz 5 genannten Vermittlungsausschusses ändern.</p> <p>(3) Der Rat legt seinen Standpunkt zu dem Entwurf des Haushaltsplans fest und leitet ihn spätestens am 1. Oktober des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht, dem Europäischen Parlament zu. Er unterrichtet das Europäische Parlament in vollem Umfang über die Gründe, aus denen er seinen Standpunkt festgelegt hat.</p>
---	---

<p>Das Europäische Parlament ist berechtigt, den Entwurf des Haushaltsplans mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder abzuändern und mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen dem Rat Änderungen dieses Entwurfs in Bezug auf die Ausgaben vorzuschlagen, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben.</p> <p>Hat das Europäische Parlament binnen 45 Tagen nach Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans seine Zustimmung erteilt, so ist der Haushaltsplan endgültig festgestellt. Hat es innerhalb dieser Frist den Entwurf des Haushaltsplans weder abgeändert noch Änderungen dazu vorgeschlagen, so gilt der Haushaltsplan als endgültig festgestellt.</p> <p>Hat das Europäische Parlament innerhalb dieser Frist Abänderungen vorgenommen oder Änderungen vorgeschlagen, so wird der Entwurf des Haushaltsplans mit den entsprechenden Abänderungen oder Änderungsvorschlägen dem Rat zugeleitet.</p> <p>(5) Nachdem der Rat über den Entwurf des Haushaltsplans mit der Kommission und gegebenenfalls mit den anderen beteiligten Organen beraten hat, beschließt er unter folgenden Bedingungen:</p> <p>a) Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit jede der vom Europäischen Parlament vorgenommenen Abänderungen ändern;</p>	<p>(4) Hat das Europäische Parlament binnen 42 Tagen nach der Übermittlung</p> <p>a) den Standpunkt des Rates gebilligt, so ist der Haushaltsplan erlassen;</p> <p>b) keinen Beschluss gefasst, so gilt der Haushaltsplan als erlassen;</p> <p>c) mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen angenommen, so wird die abgeänderte Fassung des Entwurfs dem Rat und der Kommission zugeleitet. Der Präsident des Europäischen Parlaments beruft im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Rates umgehend den Vermittlungsausschuss ein. Der Vermittlungsausschuss tritt jedoch nicht zusammen, wenn der Rat dem Europäischen Parlament binnen zehn Tagen nach der Übermittlung des geänderten Entwurfs mitteilt, dass er alle seine Abänderungen billigt.</p> <p>(5) Der Vermittlungsausschuss, der aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen das Europäische Parlament vertretenden Mitgliedern besteht, hat die Aufgabe, binnen 21 Tagen nach seiner Einberufung auf der Grundlage der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und der Mehrheit der das Europäische Parlament vertretenden Mitglieder eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen.</p>
--	--

<p>b) hinsichtlich der Änderungsvorschläge:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Führt eine vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Änderung nicht zu einer Erhöhung des Gesamtbetrags der Ausgaben eines Organs, und zwar insbesondere deswegen, weil die daraus erwachsende Erhöhung der Ausgaben ausdrücklich durch eine oder mehrere vorgeschlagene Änderungen ausgeglichen wird, die eine entsprechende Senkung der Ausgaben bewirken, so kann der Rat diesen Änderungsvorschlag mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Ergibt kein Ablehnungsbeschluss, so ist der Änderungsvorschlag angenommen; — führt eine vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Änderung zu einer Erhöhung des Gesamtbetrags der Ausgaben eines Organs, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit diesen Änderungsvorschlag annehmen. Ergibt kein Annahmebeschluss, so ist der Änderungsvorschlag abgelehnt; — hat der Rat nach einem der beiden vorstehenden Unterabsätze einen Änderungsvorschlag abgelehnt, so kann er mit qualifizierter Mehrheit entweder den im Entwurf des Haushaltsplans stehenden Betrag beibehalten oder einen anderen Betrag festsetzen. 	<p>(6) Einigt sich der Vermittlungsausschuss innerhalb der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so verfügen das Europäische Parlament und der Rat ab dieser Einigung über eine Frist von 14 Tagen, um den gemeinsamen Entwurf zu billigen.</p> <p>(7) Wenn innerhalb der in Absatz 6 genannten Frist von 14 Tagen</p> <ul style="list-style-type: none"> a) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat gebilligt wird oder beide keinen Beschluss fassen oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf billigt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so gilt der Haushaltsplan als entsprechend dem gemeinsamen Entwurf endgültig erlassen, oder b) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder als auch vom Rat abgelehnt wird oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf ablehnt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder c) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt wird, während er vom Rat gebilligt wird, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder
--	---

Der Entwurf des Haushaltsplans wird nach Maßgabe der vom Rat angenommenen Änderungsvorschläge geändert.

Hat der Rat binnen 15 Tagen nach Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans keine der vom Europäischen Parlament vorgenommenen Abänderungen geändert und sind die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments angenommen worden, so gilt der Haushaltsplan als endgültig festgestellt. Der Rat teilt dem Europäischen Parlament mit, dass er keine der Abänderungen geändert hat und dass die Änderungsvorschläge angenommen worden sind.

Hat der Rat innerhalb dieser Frist eine oder mehrere der vom Europäischen Parlament vorgenommenen Abänderungen geändert oder sind die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments abgelehnt oder geändert worden, so wird der geänderte Entwurf des Haushaltsplans erneut dem Europäischen Parlament zugeleitet. Der Rat legt dem Europäischen Parlament das Ergebnis seiner Beratung dar.

(6) Das Europäische Parlament, das über das Ergebnis der Behandlung seiner Änderungsvorschläge unterrichtet ist, kann binnen 15 Tagen nach Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen die vom Rat an den Abänderungen des Europäischen Parlaments vorgenommenen Änderungen ändern oder ablehnen und stellt demzufolge den Haushaltsplan fest. Hat das Europäische Parlament innerhalb dieser Frist keinen Beschluss gefasst, so gilt der Haushaltsplan als endgültig festgestellt.

d) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament gebilligt wird, während er vom Rat abgelehnt wird, so kann das Europäische Parlament binnen 14 Tagen ab dem Tag der Ablehnung durch den Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen beschließen, alle oder einige der in Absatz 4 Buchstabe c genannten Abänderungen zu bestätigen. Wird eine Abänderung des Europäischen Parlaments nicht bestätigt, so wird der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu dem Haushaltsposten, der Gegenstand der Abänderung ist, übernommen. Der Haushaltsplan gilt als auf dieser Grundlage endgültig erlassen.

(8) Einigt sich der Vermittlungsausschuss nicht binnen der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor.

(9) Nach Abschluss des Verfahrens dieses Artikels stellt der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen ist.

(10) Jedes Organ übt die ihm aufgrund dieses Artikels zufallenden Befugnisse unter Wahrung der Verträge und der Rechtsakte aus, die auf der Grundlage der Verträge insbesondere im Bereich der Eigenmittel der Union und des Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben erlassen wurden.

(7) Nach Abschluss des Verfahrens dieses Artikels stellt der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass der Haushaltsplan endgültig festgestellt ist.

(8) Das Europäische Parlament kann jedoch mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen aus wichtigen Gründen den Entwurf des Haushaltsplans ablehnen und die Vorlage eines neuen Entwurfs verlangen.

(9) Für alle Ausgaben, die sich nicht zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben, wird jedes Jahr ein Höchstsatz festgelegt, um den die gleichartigen Ausgaben des laufenden Haushaltsjahrs erhöht werden können.

Die Kommission stellt nach Anhörung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik diesen Höchstsatz fest, der sich aus

- der Entwicklung des in Volumen ausgedrückten Bruttozialprodukts in der Gemeinschaft,
 - der durchschnittlichen Veränderung der Haushaltspläne der Mitgliedstaaten
- und
- der Entwicklung der Lebenshaltungskosten während des letzten Haushaltsjahrs ergibt.

Der Höchstsatz wird vor dem 1. Mai allen Organen der Gemeinschaft mitgeteilt. Diese haben ihn bei dem Haushaltsverfahren vorbehaltlich der Vorschriften der Unterabsätze 4 und 5 einzuhalten.

Liegt bei den Ausgaben, die sich nicht zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben, der Erhöhungssatz, der aus dem vom Rat aufgestellten Entwurf des Haushaltsplans hervorgeht, über der Hälfte des Höchstsatzes, so kann das Europäische Parlament in Ausübung seines Abänderungsrechts den Gesamtbetrag dieser Ausgaben noch bis zur Hälfte des Höchstsatzes erhöhen.

Ist das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission der Ansicht, dass die Tätigkeiten der Gemeinschaften eine Überschreitung des nach dem Verfahren dieses Absatzes aufgestellten Satzes erforderlich machen, so kann in Übereinstimmung zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament ein neuer Satz festgelegt werden; der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit, das Europäische Parlament mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen.

(10) Jedes Organ übt die ihm durch diesen Artikel übertragenen Befugnisse unter Beachtung der Vorschriften des Vertrags und der aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakte aus, namentlich der Vorschriften, die die eigenen Mittel der Gemeinschaften und den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben betreffen.

<p style="text-align: center;"><i>Artikel 273</i></p> <p>Ist zu Beginn eines Haushaltsjahrs der Haushaltsplan noch nicht verabschiedet, so können nach der gemäß Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung für jedes Kapitel oder jede sonstige Untergliederung monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im abgelaufenen Haushaltsplan bereitgestellten Mittel vorgenommen werden; die Kommission darf jedoch monatlich höchstens über ein Zwölftel der Mittel verfügen, die in dem in Vorbereitung befindlichen Entwurf des Haushaltsplans vorgesehen sind.</p> <p>Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit unter Beachtung der sonstigen Bestimmungen des Absatzes 1 Ausgaben genehmigen, die über dieses Zwölftel hinausgehen.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 315</i> (ex-Artikel 273 EG-Vertrag)</p> <p>Ist zu Beginn eines Haushaltsjahrs der Haushaltsplan noch nicht endgültig erlassen, so können nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung für jedes Kapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kapitel des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahrs eingesetzten Mittel vorgenommen werden, die jedoch ein Zwölftel der Mittelansätze des gleichen Kapitels des Haushaltsplanentwurfs nicht überschreiten dürfen.</p> <p>Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unter Beachtung der sonstigen Bestimmungen des Absatzes 1 entsprechend der nach Artikel 322 erlassenen Verordnung Ausgaben genehmigen, die über dieses Zwölftel hinausgehen. Er leitet seinen Beschluss unverzüglich dem Europäischen Parlament zu.</p> <p>In dem Beschluss nach Absatz 2 werden unter Beachtung der in Artikel 311 genannten Rechtsakte die zur Durchführung dieses Artikels erforderlichen Maßnahmen betreffend die Mittel vorgesehen.</p> <p>Der Beschluss tritt 30 Tage nach seinem Erlass in Kraft, sofern das Europäische Parlament nicht innerhalb dieser Frist mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, diese Ausgaben zu kürzen.</p>
---	---

<p>Betrifft dieser Beschluss Ausgaben, die sich nicht zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben, so leitet der Rat ihn unverzüglich dem Europäischen Parlament zu; das Europäische Parlament kann binnen 30 Tagen mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen einen abweichenden Beschluss über diese Ausgaben hinsichtlich des Teils fassen, der über das in Absatz 1 genannte Zwölftel hinausgeht. Dieser Teil des Ratsbeschlusses ist bis zu einer Entscheidung des Europäischen Parlaments ausgesetzt. Hat das Europäische Parlament nicht innerhalb der genannten Frist anders als der Rat entschieden, so gilt der Beschluss des Rates als endgültig erlassen.</p> <p>In den Beschlüssen der Absätze 2 und 3 werden die zur Durchführung dieses Artikels erforderlichen Maßnahmen betreffend die Mittel vorgesehen.</p>	
	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 316</i> (ex-Artikel 271 EG-Vertrag)</p> <p>Nach Maßgabe der aufgrund des Artikels 322 erlassenen Vorschriften dürfen die nicht für Personalausgaben vorgesehenen Mittel, die bis zum Ende der Durchführungszeit eines Haushaltsplans nicht verbraucht worden sind, lediglich auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.</p> <p>Die vorgesehenen Mittel werden nach Kapiteln gegliedert, in denen die Ausgaben nach Art oder Bestimmung zusammengefasst sind; die Kapitel werden nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung unterteilt.</p>

	<p>Die Ausgaben des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates und des Rates, der Kommission sowie des Gerichtshofs der Europäischen Union werden unbeschadet einer besonderen Regelung für bestimmte gemeinsame Ausgaben in gesonderten Teilen des Haushaltsplans aufgeführt.</p>
<p style="text-align: center;">Article 274</p> <p>Die Kommission führt den Haushaltsplan gemäß der nach Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.</p> <p>Die Beteiligung der einzelnen Organe bei der Vornahme ihrer Ausgaben wird in der Haushaltsordnung im Einzelnen geregelt.</p> <p>Die Kommission kann nach der gemäß Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung Mittel von Kapitel zu Kapitel oder von Untergliederung zu Untergliederung übertragen.</p>	<p style="text-align: center;">KAPITEL 4</p> <p style="text-align: center;">AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS UND ENTLASTUNG</p> <p style="text-align: center;"><i>Artikel 317</i> (ex-Artikel 274 EG-Vertrag)</p> <p>Die Kommission führt den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten gemäß der nach Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.</p> <p>In der Haushaltsordnung sind die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten geregelt. Darin sind ferner die Verantwortlichkeiten und die besonderen Einzelheiten geregelt, nach denen jedes Organ an der Vornahme seiner Ausgaben beteiligt ist.</p>

	Die Kommission kann nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung Mittel von Kapitel zu Kapitel oder von Untergliederung zu Untergliederung übertragen.
<p>Artikel 275</p> <p>Die Kommission legt dem Rat und dem Europäischen Parlament jährlich die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahrs für die Rechnungsvorgänge des Haushaltsplans vor. Sie übermittelt ihnen ferner eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Gemeinschaft.</p>	<p><i>Artikel 318</i> (ex-Artikel 275 EG-Vertrag)</p> <p>Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahrs für die Rechnungsvorgänge des Haushaltsplans vor. Sie übermittelt ihnen ferner eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Union.</p> <p>Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat ferner einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vor, der sich auf die Ergebnisse stützt, die insbesondere in Bezug auf die Vorgaben erzielt wurden, die vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Artikel 319 erteilt wurden.</p>
<p>Artikel 276</p> <p>(1) Auf Empfehlung des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt, erteilt das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. Zu diesem Zweck prüft es nach dem Rat die in Artikel 275 genannte Rechnung und Übersicht sowie den Jahresbericht des Rechnungshofs zusammen mit den Antworten der kontrollierten Organe auf dessen Bemerkungen, die in Artikel 248 Absatz 1 Unterabsatz 2 genannte Zuverlässigkeitserklärung und die einschlägigen Sonderberichte des Rechnungshofs.</p>	<p><i>Artikel 319</i> (ex-Artikel 276 EG-Vertrag)</p> <p>(1) Auf Empfehlung des Rates erteilt das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. Zu diesem Zweck prüft es nach dem Rat die Rechnung, die Übersicht und den Evaluierungsbericht nach Artikel 318 sowie den Jahresbericht des Rechnungshofs zusammen mit den Antworten der kontrollierten Organe auf dessen Bemerkungen, die in Artikel 287 Absatz 1 Unterabsatz 2 genannte Zuverlässigkeitserklärung und die einschlägigen Sonderberichte des Rechnungshofs.</p>

<p>(2) Das Europäische Parlament kann vor der Entlastung der Kommission sowie auch zu anderen Zwecken im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Haushaltsbefugnisse die Kommission auffordern, Auskunft über die Vornahme der Ausgaben oder die Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme zu erteilen. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament auf dessen Ersuchen alle notwendigen Informationen vor.</p> <p>(3) Die Kommission trifft alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Bemerkungen in den Entlastungsbeschlüssen und anderen Bemerkungen des Europäischen Parlaments zur Vornahme der Ausgaben sowie den Erläuterungen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigefügt sind, nachzukommen.</p> <p>Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder des Rates erstattet die Kommission Bericht über die Maßnahmen, die aufgrund dieser Bemerkungen und Erläuterungen getroffen wurden, insbesondere über die Weisungen, die den für die Ausführung des Haushaltsplans zuständigen Dienststellen erteilt worden sind. Diese Berichte sind auch dem Rechnungshof zuzuleiten.</p>	<p>(2) Das Europäische Parlament kann vor der Entlastung der Kommission sowie auch zu anderen Zwecken im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Haushaltsbefugnisse die Kommission auffordern, Auskunft über die Vornahme der Ausgaben oder die Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme zu erteilen. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament auf dessen Ersuchen alle notwendigen Informationen vor.</p> <p>(3) Die Kommission trifft alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Bemerkungen in den Entlastungsbeschlüssen und anderen Bemerkungen des Europäischen Parlaments zur Vornahme der Ausgaben sowie den Erläuterungen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigefügt sind, nachzukommen.</p> <p>Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder des Rates erstattet die Kommission Bericht über die Maßnahmen, die aufgrund dieser Bemerkungen und Erläuterungen getroffen wurden, insbesondere über die Weisungen, die den für die Ausführung des Haushaltsplans zuständigen Dienststellen erteilt worden sind. Diese Berichte sind auch dem Rechnungshof zuzuleiten.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 277</p> <p>Der Haushaltsplan wird in der Rechnungseinheit aufgestellt, die in der gemäß Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung bestimmt wird.</p>	<p style="text-align: center;">KAPITEL 5</p> <p style="text-align: center;">GEMEINSAME BESTIMMUNGEN</p> <p style="text-align: center;"><i>Artikel 320</i> (ex-Artikel 277 EG-Vertrag)</p> <p>Der mehrjährige Finanzrahmen und der Jahreshaushaltsplan werden in Euro aufgestellt.</p>

<p style="text-align: center;"><i>Artikel 278</i></p> <p>Die Kommission kann vorbehaltlich der Unterrichtung der zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten ihre Guthaben in der Währung eines dieser Staaten in die Währung eines anderen Mitgliedstaats transferieren, soweit dies erforderlich ist, um diese Guthaben für die in diesem Vertrag vorgesehenen Zwecke zu verwenden. Besitzt die Kommission verfügbare oder flüssige Guthaben in der benötigten Währung, so vermeidet sie soweit möglich derartige Transferierungen.</p> <p>Die Kommission verkehrt mit jedem Mitgliedstaat über die von diesem bezeichnete Behörde. Bei der Durchführung ihrer Finanzgeschäfte nimmt sie die Notenbank des betreffenden Mitgliedstaats oder ein anderes von diesem genehmigtes Finanzinstitut in Anspruch.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 321</i> (ex-Artikel 278 EG-Vertrag)</p> <p>Die Kommission kann vorbehaltlich der Unterrichtung der zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten ihre Guthaben in der Währung eines dieser Staaten in die Währung eines anderen Mitgliedstaats transferieren, soweit dies erforderlich ist, um diese Guthaben für die in den Verträgen vorgesehenen Zwecke zu verwenden. Besitzt die Kommission verfügbare oder flüssige Guthaben in der benötigten Währung, so vermeidet sie soweit möglich derartige Transferierungen.</p> <p>Die Kommission verkehrt mit jedem Mitgliedstaat über die von diesem bezeichnete Behörde. Bei der Durchführung ihrer Finanzgeschäfte nimmt sie die Notenbank des betreffenden Mitgliedstaats oder ein anderes von diesem genehmigtes Finanzinstitut in Anspruch.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Artikel 279</i></p> <p>(1) Der Rat legt einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und Stellungnahme des Rechnungshofs Folgendes fest:</p> <p>a) die Haushaltsordnung, in der insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden;</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 322</i> (ex-Artikel 279 EG-Vertrag)</p> <p>(1) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Anhörung des Rechnungshofs</p> <p>a) die Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden;</p>

<p>b) die Vorschriften über die Verantwortung der Finanzkontrolleure, der anweisungsbefugten Personen und der Rechnungsführer sowie die entsprechenden Kontrollmaßnahmen.</p> <p>Ab 1. Januar 2007 beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und Stellungnahme des Rechnungshofs.</p> <p>(2) Der Rat legt einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und Stellungnahme des Rechnungshofs die Einzelheiten und das Verfahren fest, nach denen die Haushaltseinnahmen, die in der Regelung über die Eigenmittel der Gemeinschaften vorgesehen sind, der Kommission zur Verfügung gestellt werden, sowie die Maßnahmen, die zu treffen sind, um gegebenenfalls die erforderlichen Kassenmittel bereitzustellen.</p>	<p>b) die Vorschriften, die die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure und insbesondere der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer regeln.</p> <p>(2) Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofs die Einzelheiten und das Verfahren fest, nach denen die Haushaltseinnahmen, die in der Regelung über die Eigenmittel der Union vorgesehen sind, der Kommission zur Verfügung gestellt werden, sowie die Maßnahmen, die zu treffen sind, um gegebenenfalls die erforderlichen Kassenmittel bereitzustellen.</p>
	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 323</i></p> <p>Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission stellen sicher, dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen.</p>

	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 324</i></p> <p>Auf Initiative der Kommission werden im Rahmen der nach diesem Titel vorgesehenen Haushaltsverfahren regelmäßige Treffen der Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission einberufen. Diese treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Abstimmung und Annäherung der Standpunkte der Organe, denen sie vorstehen, zu fördern und so die Durchführung dieses Titels zu erleichtern.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 280</p> <p>(1) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz bewirken.</p> <p>(2) Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.</p>	<p style="text-align: center;">KAPITEL 6</p> <p style="text-align: center;">BETRUGSBEKÄMPFUNG</p> <p style="text-align: center;"><i>Artikel 325</i> (ex-Artikel 280 EG-Vertrag)</p> <p>(1) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.</p> <p>(2) Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.</p>

<p>(3) Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Vertragsbestimmungen ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.</p> <p>(4) Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten beschließt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten. Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.</p> <p>(5) Die Kommission legt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Durchführung dieses Artikels getroffen wurden.</p>	<p>(3) Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.</p> <p>(4) Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union beschließen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten.</p> <p>(5) Die Kommission legt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Durchführung dieses Artikels getroffen wurden.</p>
---	---

II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

RAT

BESCHLUSS DES RATES

vom 29. September 2000

über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften

(2000/597/EG, Euratom)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 269,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 173,

auf Vorschlag der Kommission ⁽¹⁾,nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments ⁽²⁾,nach Stellungnahme des Rechnungshofs ⁽³⁾,nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses ⁽⁴⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 24. und 25. März 1999 in Berlin unter anderem festgehalten, dass das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften gerecht, transparent, kostenwirksam, einfach und auf Kriterien gestützt sein sollte, die der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten bestmöglich Rechnung tragen.
- (2) Das Eigenmittelsystem der Gemeinschaften muss gewährleisten, dass sie über angemessene Einnahmen für eine geordnete Finanzierung ihrer Politiken verfügen; dabei ist eine strikte Haushaltsdisziplin zu beachten.
- (3) Für die Zwecke des Haushalts der Europäischen Union und der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften sind zuverlässige Daten heranzuziehen. Durch das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (nachstehend „ESVG 95“ genannt) gemäß der

Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates ⁽⁵⁾ wird eine qualitative Verbesserung der Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermöglicht.

- (4) Für die Eigenmittelzwecke sollten die neuesten statistischen Konzepte verwendet werden, und dementsprechend sollte das Brutto sozialprodukt (BSP) für diese Zwecke das Bruttovolkseinkommen (BVE) bedeuten, wie es von der Kommission in Anwendung der ESVG 95 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 errechnet wird.
- (5) Sollten Änderungen des ESVG 95 zu erheblichen Änderungen des von der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 errechneten BVE führen, so hätte der Rat zu beschließen, ob diese Änderungen für die Eigenmittelzwecke berücksichtigt werden.
- (6) Gemäß dem Beschluss 94/728/EG, Euratom des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften ⁽⁶⁾ wurde die Eigenmittelobergrenze für 1999 auf 1,27 % des BSP der Gemeinschaften zu Marktpreisen und die Obergrenze für die Mittel für Verpflichtungen insgesamt auf 1,335 % des BSP der Gemeinschaften festgesetzt.
- (7) Es ist angezeigt, diese in Prozent des BSP ausgedruckten Obergrenzen anzupassen, damit die Höhe der Einnahmen, die den Gemeinschaften zur Verfügung gestellt werden, unverändert bleibt; hierzu ist eine Formel zur Bestimmung der neuen Obergrenzen unter Bezug auf das BSP, wie es für die Zwecke dieses Beschlusses definiert wurde, aufzustellen, die nach dessen Inkrafttreten zugrunde zu legen ist.

⁽¹⁾ ABL C 274 E vom 28.9.1999, S. 39.⁽²⁾ Stellungnahme vom 17. November 1999 (ABL C 189 vom 7.7.2000, S. 79).⁽³⁾ ABL C 310 vom 28.10.1999, S. 1.⁽⁴⁾ ABL C 368 vom 20.12.1999, S. 16.⁽⁵⁾ ABL L 310 vom 30.11.1996, S. 1. Geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 448/98 (ABL L 58 vom 27.2.1998, S. 1).⁽⁶⁾ ABL L 293 vom 12.11.1994, S. 9.

- (8) Dieselbe Methode sollte künftig bei Änderungen des ESVG 95 angewandt werden, die sich möglicherweise auf das BSP auswirken.
- (9) Um der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten im System der Eigenmittel auch weiterhin Rechnung zu tragen und für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten die regressiven Elemente im derzeitigen System der Eigenmittel zu korrigieren, ist der Europäische Rat auf seiner Tagung in Berlin vom 24. und 25. März 1999 zu dem Schluss gelangt, dass die Regeln für die Finanzierung der Union wie folgt geändert werden sollten:
- Der maximale Abrufsatz für die MwSt-Eigenmittel sollte für die Jahre 2002 und 2003 von 1 % auf 0,75 % und ab 2004 auf 0,50 % gesenkt werden;
 - die MwSt-Eigenmittelbemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten sollte auf 50 % ihres BSP begrenzt bleiben.
- (10) Der Europäische Rat ist auf seiner Tagung vom 24. und 25. März 1999 zu dem Schluss gelangt, dass der von den Mitgliedstaaten einbehaltene Satz für Erhebungskosten, im Zusammenhang mit den sogenannten traditionellen Eigenmitteln, die dem Haushalt der Europäischen Union zufließen, angepasst werden sollte.
- (11) Die Haushaltsungleichgewichte sollten so korrigiert werden, dass die für die Gemeinschaftspolitiken verfügbaren Eigenmittel nicht angetastet werden; dabei sollte soweit wie möglich auf ausgabenpolitische Maßnahmen zurückgegriffen werden.
- (12) Der Europäische Rat ist auf seiner Tagung vom 24. und 25. März 1999 zu dem Schluss gelangt, dass die mit dem Beschluss 88/376/EWG, Euratom (*) festgelegte und mit dem Beschluss 94/728/EG, Euratom bestätigte Berechnungsformel für die Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs die „Windfall-Gewinne“, die sich aus Änderungen des Finanzierungssystems sowie infolge künftiger Beitritte ergeben, nicht einschließen sollte. Zum Zeitpunkt der Erweiterung werden die aufteilbaren Gesamtausgaben durch eine Anpassung um einen Betrag verringert, der den jährlichen Vorbeitrittsausgaben in den beitretenden Ländern entspricht; damit wird sichergestellt, dass Ausgaben, die gegenwärtig für die Korrektur nicht berücksichtigt werden, auch künftig bei der Berechnung des Korrekturbetrags außer Betracht bleiben.
- (13) Die Beschreibung der Berechnung der zugunsten des Vereinigten Königreichs vorgesehenen Korrektur der Haushaltsungleichgewichte wurde aus Gründen der Klarheit vereinfacht. Diese Vereinfachung hat keine Auswirkungen auf den Betrag dieser Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs.
- (14) Der Europäische Rat ist auf seiner Tagung vom 24. und 25. März 1999 zu dem Schluss gelangt, dass die Finanzierung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs so geändert werden sollte, dass der Anteil Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens an der Finanzierung auf 25 % ihres normalen Anteils reduziert wird.
- (15) Für die Währungsreserve (nachstehend „EAGFL-Währungsreserve“ genannt), die Reserve für Darlehensgarantien und die Reserve für Soforthilfen zugunsten von Drittländern sind spezifische Bestimmungen erlassen worden.
- (16) Es ist angezeigt, dass die Kommission vor dem 1. Januar 2006 eine generelle Überprüfung des Eigenmittelsystems vornimmt und dem Bericht hierüber erforderlichenfalls geeignete Vorschläge beifügt; sie berücksichtigt hierbei alle relevanten Faktoren, wozu auch die Auswirkungen der Erweiterung auf die Finanzierung des Haushalts der Europäischen Union, die Möglichkeit einer Änderung der Eigenmittelstruktur durch die Schaffung neuer autonomer Eigenmittel und die dem Vereinigten Königreich zugestandene Korrektur der Haushaltsungleichgewichte sowie die Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden zugestandene Reduzierung ihres Anteils an der Finanzierung dieser Korrektur gehören.
- (17) Es sind Bestimmungen zu erlassen, die den Übergang von dem mit dem Beschluss 94/728/EG, Euratom eingeführten System zu dem sich aus dem vorliegenden Beschluss ergebenden System regeln.
- (18) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 24. und 25. März 1999 festgelegt, dass dieser Beschluss am 1. Januar 2002 in Kraft treten soll —

HAT FOLGENDE BESTIMMUNGEN FESTGELEGT, DIE ER DEN MITGLIEDSTAATEN ZUR ANNAHME EMPFIEHLT:

Artikel 1

Den Gemeinschaften werden zur Finanzierung ihres Haushalts nach Maßgabe der folgenden Artikel die Eigenmittel gemäß Artikel 269 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachstehend „EG-Vertrag“ genannt) und Artikel 173 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (nachstehend „Euratom-Vertrag“ genannt) zugewiesen.

Der Haushalt der Europäischen Union wird, unbeschadet der sonstigen Einnahmen, vollständig aus Eigenmitteln der Gemeinschaften finanziert.

Artikel 2

(1) Folgende Einnahmen stellen in den Haushaltsplan der Europäischen Union einzusetzende Eigenmittel dar:

- a) Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträge, zusätzliche Teilbeträge und andere Abgaben auf den Warenverkehr mit Drittländern, die von den Organen der Gemeinschaften im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, sowie Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind;
- b) Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr mit Drittländern, die von den Organen der Gemeinschaften eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, sowie Zölle auf die unter den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse;

(*) ABl. L 185 vom 15.7.1988, S. 24.

c) Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche MwSt-Eigenmittelbemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaats ergeben. Die für diese Zwecke heranzuziehende Bemessungsgrundlage darf 50 % des nach Absatz 7 definierten BSP eines jeden Mitgliedstaats nicht überschreiten;

d) Einnahmen, die sich ergeben aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festzulegenden Satzes auf den Gesamtbetrag des BSP aller Mitgliedstaaten.

(2) In den Haushaltsplan der Europäischen Union einzusetzende Eigenmittel sind ferner Einnahmen aus sonstigen, gemäß dem EG-Vertrag oder dem Euratom-Vertrag im Rahmen einer gemeinsamen Politik eingeführten Abgaben, sofern das Verfahren nach Artikel 269 des EG-Vertrags oder nach Artikel 173 des Euratom-Vertrags durchgeführt worden ist.

(3) Die Mitgliedstaaten behalten von den Einnahmen gemäß Absatz 1 Buchstaben a) und b), die nach dem 31. Dezember 2000 festgestellt werden, 25 % für die Erhebung ein.

(4) Der in Absatz 1 Buchstabe c) genannte einheitliche Satz entspricht dem Satz, der sich ergibt aus der Differenz zwischen

a) dem maximalen MwSt-Abbrufsatz von

0,75 % für 2002 und 2003,

0,50 % ab 2004

und

b) einem Satz („eingefrorenen Satz“), der dem Verhältnis zwischen dem Referenzausgleichsbetrag nach Artikel 4 und der Summe der gemäß Absatz 1 Buchstabe c) festgestellten MwSt-Bemessungsgrundlagen aller Mitgliedstaaten entspricht, wobei berücksichtigt wird, dass sich das Vereinigte Königreich nicht an der Finanzierung seines Korrekturanforderungs beteiligt und der Anteil Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens an der Finanzierung der UK-Korrektur auf ein Viertel ihres normalen Anteils reduziert wird.

(5) Der nach Absatz 1 Buchstabe d) festgelegte Satz wird auf das BSP der einzelnen Mitgliedstaaten angewandt.

(6) Ist der Haushaltsplan zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht angenommen, bleiben der einheitliche MwSt-Eigenmittelsatz und der auf die BSP der Mitgliedstaaten anwendbare Satz unbeschadet der Bestimmungen, die im Zusammenhang mit der EAGFL-Währungsreserve, der Reserve für Darlehensgarantien und der Reserve für Soforthilfen zugunsten von Drittländern gemäß Artikel 8 Absatz 2 erlassen werden, bis zum Inkrafttreten der neuen Sätze gültig.

(7) Für die Zwecke dieses Beschlusses bedeutet BSP das BVE eines Jahres zu Marktpreisen, wie es von der Kommission in Anwendung des ESVG 95 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2223/96/EG errechnet wird.

Sollten Änderungen des ESVG 95 zu wesentlichen Änderungen des von der Kommission errechneten BVE führen, so beschließt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach

Anhörung des Europäischen Parlaments, ob diese Änderungen für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses berücksichtigt werden.

Artikel 3

(1) Der Gesamtbetrag der den Gemeinschaften für Mittel für Zahlungen zur Verfügung stehenden Eigenmittel darf einen bestimmten Prozentsatz des Gesamtbetrags des BSP der Mitgliedstaaten nicht überschreiten. Dieser auf zwei Dezimalstellen gerundete Prozentsatz wird von der Kommission im Dezember 2001 nach folgender Formel errechnet:

Eigenmittelobergrenze =

$$1,27 \% \times \frac{1998 + 1999 + 2000 \text{ BSP ESVG 2. Auflage}}{1998 + 1999 + 2000 \text{ BSP ESVG 95}}$$

(2) Die Mittel für Verpflichtungen, die in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union eingesetzt werden, müssen eine geordnete Entwicklung aufweisen, die zu einem Gesamtvolumen führt, das einen bestimmten Prozentsatz der BSP der Mitgliedstaaten nicht übersteigt. Dieser auf zwei Dezimalstellen gerundete Prozentsatz wird von der Kommission im Dezember 2001 nach folgender Formel errechnet:

Obergrenze Mittel für Verpflichtungen =

$$1,335 \% \times \frac{1998 + 1999 + 2000 \text{ BSP ESVG 2. Auflage}}{1998 + 1999 + 2000 \text{ BSP ESVG 95}}$$

Es ist für ein geordnetes Verhältnis zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen zu sorgen, um zu gewährleisten, dass sie miteinander vereinbar sind und dass die in Absatz 1 für die folgenden Jahre genannten Obergrenzen eingehalten werden können.

(3) Die Kommission teilt der Haushaltsbehörde die neue Eigenmittelobergrenze vor dem 31. Dezember 2001 mit.

(4) Die Methode nach den Absätzen 1 und 2 wird auch angewandt im Falle von Änderungen am ESVG 95, die sich auf das BSP auswirken.

Artikel 4

Es wird eine Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs angewandt.

Diese Korrektur wird wie folgt bestimmt:

- a) Es wird die sich im vorhergehenden Haushaltsjahr ergebende Differenz berechnet zwischen
- dem prozentualen Anteil des Vereinigten Königreichs an der Summe der nicht begrenzten MwSt-Bemessungsgrundlagen und
 - dem prozentualen Anteil des Vereinigten Königreichs an den aufteilbaren Gesamtausgaben.

- b) Der Differenzbetrag wird mit den aufteilbaren Gesamtausgaben multipliziert;
- c) Das Ergebnis nach Buchstabe b) wird mit 0,66 multipliziert.
- d) Von dem gemäß Buchstabe c) ermittelten Betrag wird der Betrag abgezogen, der sich für das Vereinigte Königreich aus der Begrenzung der MWSt-Eigenmittelbemessungsgrundlage und den Zahlungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d) ergibt, d. h. die Differenz zwischen
- den Zahlungen, die durch die Einnahmen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben c) und d) finanziert werden und die das Vereinigte Königreich hätte leisten müssen, wenn der einheitliche Satz auf die nichtbegrenzten Bemessungsgrundlagen angewandt worden wäre, und
 - den Zahlungen des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben c) und d).
- e) Ab dem Jahr 2001 wird von dem Betrag gemäß Buchstabe d) der Nettogewinn abgezogen, der sich für das Vereinigte Königreich aufgrund des höheren Anteils an den Eigenmitteleinnahmen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a) und b) ergibt, den die Mitgliedstaaten für die Erhebung und damit verbundene Kosten einbehalten.
- f) Bei jeder Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft wird der Betrag gemäß Buchstabe e) angepasst, um den Korrekturbetrag zu senken; damit wird sichergestellt, dass Ausgaben, die gegenwärtig für die Korrektur nicht berücksichtigt werden, auch künftig bei der Berechnung des Korrekturbetrags außer Betracht bleiben. Durch eine Anpassung werden die aufteilbaren Gesamtausgaben um einen Betrag verringert, der den jährlichen Vorbeitrittsausgaben in den beitretenden Ländern entspricht. Alle so berechneten Beträge werden auf die folgenden Haushaltsjahre übertragen und jährlich durch Anwendung des bei der Anpassung der Finanziellen Vorausschau zugrunde gelegten BSP-Deflators angepasst.

Artikel 5

- (1) Der Korrekturbetrag wird von den übrigen Mitgliedstaaten nach den folgenden Modalitäten finanziert:

Die Aufteilung des zu finanzierenden Betrags wird zunächst nach dem jeweiligen Anteil der Mitgliedstaaten an den Zahlungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d) — unter Ausschluss des Vereinigten Königreichs — berechnet; sodann wird er in der Weise angepasst, dass der Finanzierungsanteil Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens auf ein Viertel der sich normalerweise aus dieser Berechnung ergebenden Anteile begrenzt wird.

- (2) Die Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich wird mit seinen Zahlungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben c) und d) verrechnet. Die von den übrigen Mitgliedstaaten zu tragende Finanzlast kommt zu deren jeweiligen Zahlungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben c) und d) hinzu.
- (3) Die Kommission nimmt die zur Anwendung von Artikel 4 und dieses Artikels erforderlichen Berechnungen vor.
- (4) Ist der Haushaltsplan zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht verabschiedet, so bleiben die im letzten endgültig festgestellten Haushaltsplan eingesetzte Ausgleichszahlung an

das Vereinigte Königreich und der dafür von den übrigen Mitgliedstaaten aufzubringende Betrag anwendbar.

Artikel 6

Die Einnahmen gemäß Artikel 2 dienen unterschiedslos der Finanzierung aller im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgaben. Die Einnahmen, die zur vollständigen oder teilweisen Deckung der in den Haushaltsplan eingesetzten drei Reserven — der EAGFL-Währungsreserve, der Reserve zur Finanzierung von Darlehensgarantien und der Reserve für Soforthilfen zugunsten von Drittländern — erforderlich sind, werden erst dann bei den Mitgliedstaaten abgerufen, wenn diese Reserven in Anspruch genommen werden. Die Bestimmungen für die Funktionsweise dieser Reserven werden erforderlichenfalls gemäß Artikel 8 Absatz 2 erlassen.

Artikel 7

Ein etwaiger Mehrbetrag der Einnahmen der Gemeinschaften gegenüber den tatsächlichen Gesamtausgaben im Verlauf eines Haushaltsjahres wird auf das folgende Haushaltsjahr übertragen.

Etwasige Mehrbeträge, die bei einer Übertragung von Mitteln aus Kapiteln des EAGFL, Abteilung Garantie, nach der Währungsreserve anfallen, oder Mehrbeträge des Garantiefonds im Zusammenhang mit außenpolitischen Maßnahmen, die dem Einnahmenansatz des Haushalts hinzugerechnet werden, werden als Eigenmittelbeträge angesehen.

Artikel 8

- (1) Die Eigenmittel der Gemeinschaften gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a) und b) werden von den Mitgliedstaaten nach den innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben, die gegebenenfalls den Erfordernissen der Gemeinschaftsregelung anzupassen sind.

Die Kommission nimmt in regelmäßigen Abständen eine Prüfung der einzelstaatlichen Bestimmungen vor, die ihr von den Mitgliedstaaten mitgeteilt werden, teilt den Mitgliedstaaten die Anpassungen mit, die sie zur Gewährleistung ihrer Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften für notwendig hält, und erstattet der Haushaltsbehörde Bericht.

Die Mitgliedstaaten stellen die Mittel nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a) bis d) der Kommission zur Verfügung.

- (2) Unbeschadet der in Artikel 248 des EG-Vertrags und in Artikel 160c des Euratom-Vertrags vorgesehenen Rechnungsprüfung und der Prüfungen der Übereinstimmung und der Ordnungsmäßigkeit — diese Rechnungsprüfung und diese Prüfungen erstrecken sich im Wesentlichen auf die Zuverlässigkeit und Effizienz der einzelstaatlichen Systeme und Verfahren zur Ermittlung der Grundlage für die MWSt- und BSP-Eigenmittel — und unbeschadet der Kontrollmaßnahmen gemäß Artikel 279 Buchstabe c) des EG-Vertrags sowie Artikel 183 Buchstabe c) des Euratom-Vertrags erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die zur Durchführung dieses Beschlusses erforderlichen Vorschriften sowie die Vorschriften über die Kontrolle der Erhebung der Einnahmen gemäß den Artikeln 2 und 5 und Vorschriften darüber, wie diese Einnahmen der Kommission zur Verfügung zu stellen und wann sie abzuführen sind.

Artikel 9

Die Kommission nimmt vor dem 1. Januar 2006 eine generelle Überprüfung des Eigenmittelsystems vor und fügt dem Bericht hierüber erforderlichenfalls geeignete Vorschläge bei; sie berücksichtigt hierbei alle relevanten Faktoren, wozu auch die Auswirkungen der Erweiterung auf die Haushaltsfinanzierung, die Möglichkeit einer Änderung der Eigenmittelstruktur durch die Schaffung neuer autonomer Eigenmittel und die dem Vereinigten Königreich zugestandene Korrektur der Haushaltsungleichgewichte sowie die Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden zugestandene Reduzierung des Finanzierungsanteils gemäß Artikel 5 Absatz 1 gehören.

Artikel 10

(1) Dieser Beschluss wird den Mitgliedstaaten vom Generalsekretär des Rates bekanntgegeben und im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

Die Mitgliedstaaten teilen dem Generalsekretär des Rates unverzüglich den Abschluss der Verfahren mit, die nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Annahme dieses Beschlusses erforderlich sind.

Dieser Beschluss tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Monat des Eingangs der letzten Mitteilung gemäß Unterabsatz 2 folgt. Er wird zum 1. Januar 2002 wirksam, mit Ausnahme von Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 4, die zum 1. Januar 2001 wirksam werden.

(2) a) Vorbehaltlich des Buchstabens b) wird der Beschluss 94/728/EG, Euratom zum 1. Januar 2002 aufgehoben. Verweise auf den Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der

Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften⁽¹⁾, den Beschluss 85/257/EWG, Euratom des Rates vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften⁽²⁾, den Beschluss 88/376/EWG, Euratom oder den Beschluss 94/728/EG, Euratom sind als Verweise auf den vorliegenden Beschluss zu verstehen.

- b) Die Artikel 2, 4 und 5 der Beschlüsse 88/376/EWG, Euratom und 94/728/EG, Euratom sind weiterhin bei der Berechnung und der Anpassung der Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die einheitlich festgelegte und je nach Jahr auf zwischen 50 % bis 55 % des BSP der Mitgliedstaaten begrenzte MWSt-Eigenmittelbemessungsgrundlage ergeben, sowie bei der Berechnung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs für die Haushaltsjahre 1988 bis 2000 anzuwenden.
- c) Die Mitgliedstaaten behalten als Erhebungskosten weiterhin 10 % der Beträge ein, auf die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a) und b) Bezug genommen wird und die bis zum 28. Februar 2001 von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht zur Verfügung gestellt werden sollten.

Geschehen zu Brüssel am 29. September 2000.

Im Namen des Rates

Der Präsident

L. FABUS

⁽¹⁾ ABl. L 94 vom 28.4.1970, S. 19.

⁽²⁾ ABl. L 128 vom 14.5.1985, S. 15. Beschluss aufgehoben durch den Beschluss 88/376/EWG, Euratom.

II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte, die in Anwendung des EG-Vertrags/Euratom-Vertrags erlassen wurden)

ENTSCHEIDUNGEN UND BESCHLÜSSE

RAT

BESCHLUSS DES RATES

vom 7. Juni 2007

über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften

(2007/436/EG, Euratom)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 269,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 173,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments ⁽¹⁾,

nach Stellungnahme des Rechnungshofs ⁽²⁾,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses ⁽³⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Brüssel vom 15. und 16. Dezember 2005 unter anderem festgestellt, dass sich die Eigenmittelvereinbarung an dem generellen Ziel der Gerechtigkeit ausrichten sollte. Folglich sollte diese Vereinbarung im Einklang mit den einschlägigen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 1984 in Fontainebleau sicherstellen, dass keinem Mitgliedstaat eine — gemessen an seinem relativen Wohlstand — überhöhte Haushaltsbelastung auferlegt wird. Es

ist daher angebracht, Bestimmungen für bestimmte Mitgliedstaaten einzuführen.

- (2) Das Eigenmittelsystem der Gemeinschaften muss gewährleisten, dass sie über angemessene Einnahmen für eine geordnete Finanzierung ihrer Politiken verfügen; dabei ist eine strikte Haushaltsdisziplin zu beachten.
- (3) Für die Zwecke dieses Beschlusses sollte Bruttonationaleinkommen (BNE) das BNE eines Jahres zu Marktpreisen sein, wie es von der Kommission in Anwendung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Gemeinschaft (im Folgenden „ESVG 95“ genannt) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates ⁽⁴⁾ bereitgestellt wird.
- (4) Im Zuge der Umstellung vom ESVG 79 auf das ESVG 95 in den Bereichen Haushalt und Eigenmittel hat die Kommission die Obergrenzen für die Eigenmittel und die Mittel für Verpflichtungen nach der Formel in Artikel 3 Absätze 1 und 2 des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften ⁽⁵⁾ auf zwei Dezimalstellen neu berechnet, damit die Höhe der Mittel, die den Gemeinschaften zur Verfügung gestellt werden, unverändert bleibt. Diese neuen Obergrenzen hat die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament am 28. Dezember 2001 übermittelt. Die Eigenmittelobergrenze wurde auf 1,24 % des BNE der Gemeinschaft zu Marktpreisen und die Obergrenze für die Mittel für Verpflichtungen auf 1,31 % des BNE der Gemeinschaft festgesetzt. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Dezember 2005 beschlossen, dass diese Obergrenzen beibehalten werden sollten.

⁽¹⁾ Stellungnahme vom 4. Juli 2006 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁽²⁾ ABL C 203 vom 25.8.2006, S. 50.

⁽³⁾ ABL C 309 vom 16.12.2006, S. 103.

⁽⁴⁾ ABL L 310 vom 30.11.1996, S. 1. Verordnung zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1267/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABL L 180 vom 18.7.2003, S. 1).

⁽⁵⁾ ABL L 253 vom 7.10.2000, S. 42.

- (5) Damit die Höhe der Mittel, die den Gemeinschaften zur Verfügung gestellt werden, unverändert bleibt, ist es angezeigt, die in Prozent des BNE ausgedrückten Obergrenzen bei Änderungen des ESVG 95 anzupassen, die sich in erheblicher Weise auf das BNE auswirken.
- (6) Nach der Umsetzung der in den multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkommen in das Recht der Europäischen Union gibt es keine signifikanten Unterschiede mehr zwischen Agrarabgaben und Zöllen. Es empfiehlt sich daher, diese Unterscheidung aus dem Bereich des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union zu entfernen.
- (7) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Dezember 2005 festgestellt, dass der einheitliche Mehrwertsteuer(MwSt.)-Abzugsatz der Transparenz und Einfachheit halber auf 0,30 % festgesetzt wird.
- (8) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Dezember 2005 festgestellt, dass für Österreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden im Zeitraum 2007–2013 geringere MwSt.-Abzugsätze gelten und die Niederlande und Schweden in den Genuss einer Bruttoverminderung ihres jährlichen BNE-Beitrags kommen.
- (9) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Dezember 2005 beschlossen, dass der Haushaltskorrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich sowie die Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden zugestandene Reduzierung ihres Anteils an der Finanzierung dieser Korrektur erhalten bleiben. Allerdings wird das Vereinigte Königreich sich nach einer Übergangsphase von 2009 bis 2011 uneingeschränkt an der Finanzierung der Erweiterungskosten beteiligen, mit Ausnahme der Direktzahlungen und marktbezogenen Ausgaben im Rahmen der GAP sowie der aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums. Die Berechnung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs wird daher angepasst, indem die Ausgaben für Mitgliedstaaten, die der EU nach dem 30. April 2004 beigetreten sind, mit Ausnahme der vorstehend genannten Ausgaben für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums, schrittweise von der Berechnung ausgenommen werden. Der sich aus der Kürzung der zurechenbaren Ausgaben ergebende zusätzliche Beitrag des Vereinigten Königreichs wird im Zeitraum 2007–2013 10,5 Mrd. EUR (zu Preisen von 2004) nicht übersteigen. Im Falle weiterer Beitritte vor dem Jahr 2013, mit Ausnahme des Beitritts Bulgariens und Rumäniens, wird der Betrag entsprechend korrigiert.
- (10) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Dezember 2005 beschlossen, dass Artikel 4 Buch-

stabe f des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom, nach dem die jährlichen Heranführungsausgaben in den beitretenden Ländern von der Berechnung der Korrektur für das Vereinigte Königreich herausgenommen werden, Ende des Jahres 2013 keine Anwendung mehr findet.

- (11) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Dezember 2005 die Kommission ersucht, eine vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), und der EU-Einnahmen, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich, vorzunehmen und 2008/2009 darüber Bericht zu erstatten.
- (12) Es sollten Bestimmungen erlassen werden, die den Übergang von dem mit dem Beschluss 2000/597/EG, Euratom eingeführten System zu dem sich aus dem vorliegenden Beschluss ergebenden System regeln.
- (13) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Dezember 2005 beschlossen, dass dieser Beschluss am 1. Januar 2007 wirksam wird —

HAT FOLGENDE BESTIMMUNGEN FESTGELEGT, DIE ER DEN MITGLIEDSTAATEN ZUR ANNAHME EMPFIEHLT:

Artikel 1

Den Gemeinschaften werden zur Finanzierung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union nach Maßgabe der folgenden Artikel die Eigenmittel gemäß Artikel 269 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachstehend „EG-Vertrag“ genannt) und Artikel 173 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (nachstehend „Euratom-Vertrag“ genannt) zugewiesen.

Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union wird unbeschadet sonstiger Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln der Gemeinschaften finanziert.

Artikel 2

- (1) Folgende Einnahmen stellen in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union einzusetzende Eigenmittel dar:
- a) Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträge, zusätzliche Teilbeträge und andere Abgaben, Zölle des gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr mit Drittländern, die von den Organen der Gemeinschaften eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, Zölle auf die unter den ausgelaufenen Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse sowie Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind;

b) unbeschadet des Absatzes 4 Unterabsatz 2 Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche MwSt.-Eigenmittelbemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaats ergeben. Die für diese Zwecke heranzuziehende Bemessungsgrundlage darf 50 % des in Absatz 7 definierten BNE eines jeden Mitgliedstaats nicht überschreiten;

c) unbeschadet des Absatzes 5 Unterabsatz 2 Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festzulegenden einheitlichen Satzes auf den Gesamtbetrag der BNE aller Mitgliedstaaten ergeben.

(2) In den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union einzusetzende Eigenmittel sind ferner Einnahmen aus sonstigen, gemäß dem EG-Vertrag oder dem Euratom-Vertrag im Rahmen einer gemeinsamen Politik eingeführten Abgaben, sofern das Verfahren nach Artikel 269 des EG-Vertrags oder nach Artikel 173 des Euratom-Vertrags durchgeführt worden ist.

(3) Die Mitgliedstaaten behalten von den Einnahmen gemäß Absatz 1 Buchstabe a 25 % für die Erhebung ein.

(4) Der in Absatz 1 Buchstabe b genannte einheitliche Satz wird auf 0,30 % festgesetzt.

Lediglich im Zeitraum 2007–2013 beträgt der Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel für Österreich 0,225 %, für Deutschland 0,15 % und für die Niederlande und Schweden 0,10 %.

(5) Der in Absatz 1 Buchstabe c genannte einheitliche Satz wird auf das BNE eines jeden Mitgliedstaats angewandt.

Lediglich im Zeitraum 2007–2013 werden der jährliche BNE-Beitrag der Niederlande um brutto 605 Mio. EUR und der jährliche BNE-Beitrag Schwedens um brutto 150 Mio. EUR gekürzt (zu Preisen von 2004). Für die Umrechnung dieser Beträge in jeweilige Preise wird der jeweils jüngste von der Kommission errechnete BIP-Deflator für die EU in Euro herangezogen, der zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsvorentwurfs vorliegt. Diese Bruttokürzungen erfolgen nach der Berechnung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs und der Finanzierung des betreffenden Korrekturbetrags gemäß den Artikeln 4 und 5 und beeinflussen diese nicht.

(6) Ist der Haushaltsplan zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht angenommen, bleiben die geltenden MwSt.- und BNE-Abrufsätze bis zum Inkrafttreten der neuen Sätze gültig.

(7) Für die Zwecke dieses Beschlusses bedeutet BNE das BNE eines Jahres zu Marktpreisen, wie es von der Kommission in Anwendung des ESVG 95 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 bereitgestellt wird.

Sollten Änderungen des ESVG 95 zu wesentlichen Änderungen des von der Kommission errechneten BNE führen, beschließt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, ob diese Änderungen für die Zwecke dieses Beschlusses berücksichtigt werden.

Artikel 3

(1) Der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der den Gemeinschaften für die jährlichen Zahlungsermächtigungen zur Verfügung steht, darf 1,24 % der Summe der BNE der Mitgliedstaaten nicht überschreiten.

(2) Die jährlichen Verpflichtungsermächtigungen, die in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union eingesetzt werden, dürfen 1,31 % der Summe der BNE der Mitgliedstaaten nicht übersteigen.

Es ist für ein geordnetes Verhältnis zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen zu sorgen, um zu gewährleisten, dass sie miteinander vereinbar sind und dass die in Absatz 1 für die folgenden Jahre genannten Obergrenzen eingehalten werden können.

(3) Führen Änderungen des ESVG 95 zu erheblichen Änderungen des BNE, die für die Zwecke dieses Beschlusses berücksichtigt werden, so nimmt die Kommission auf der Grundlage folgender Formel eine Neuberechnung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Obergrenzen für Zahlungs- und Verpflichtungsermächtigungen vor:

$$1,24 \% (1,31 \%) \times \frac{\text{BNE}_{t-2} + \text{BNE}_{t-1} + \text{BNE}_t \text{ ESVG gegenwärtiges}}{\text{BNE}_{t-2} + \text{BNE}_{t-1} + \text{BNE}_t \text{ ESVG geändertes}}$$

Dabei ist t das letzte vollständige Jahr, für das Daten gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates vom 15. Juli 2003 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen („BNE-Verordnung“) (1) vorliegen.

Artikel 4

(1) Es wird eine Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs vorgenommen.

Diese Korrektur wird wie folgt bestimmt:

a) Es wird die sich im vorhergehenden Haushaltsjahr ergebende Differenz berechnet zwischen

— dem prozentualen Anteil des Vereinigten Königreichs an der Summe der nicht begrenzten MwSt.-Bemessungsgrundlagen und

(1) ABl. L 181 vom 19.7.2003, S. 1.

- dem prozentualen Anteil des Vereinigten Königreichs an den aufteilbaren Gesamtausgaben.
- b) Der Differenzbetrag wird mit den aufteilbaren Gesamtausgaben multipliziert.
- c) Das Ergebnis nach Buchstabe b wird mit 0,66 multipliziert.
- d) Von dem gemäß Buchstabe c ermittelten Betrag wird der Betrag abgezogen, der sich für das Vereinigte Königreich aus der Begrenzung der MwSt.-Eigenmittelbemessungsgrundlage und den Zahlungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c ergibt, d. h. die Differenz zwischen
- den Zahlungen, die durch die Einnahmen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c finanziert werden und die das Vereinigte Königreich hätte leisten müssen, wenn der einheitliche Satz auf die nicht begrenzten Bemessungsgrundlagen angewandt worden wäre, und
- den Zahlungen des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c.
- e) Von dem gemäß Buchstabe d ermittelten Betrag wird der Nettogewinn abgezogen, der sich für das Vereinigte Königreich aufgrund des höheren Anteils an den Eigenmitteleinnahmen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a ergibt, den die Mitgliedstaaten für die Erhebung und damit verbundene Kosten einbehalten.
- f) Bei jeder Erweiterung der EU wird der Betrag gemäß Buchstabe e angepasst, um den Korrekturbetrag zu senken, wobei sichergestellt wird, dass Ausgaben, die vor der Erweiterung für die Korrektur nicht berücksichtigt werden, auch danach außer Betracht bleiben. Diese Anpassung erfolgt, indem der Gesamtbetrag der zurechenbaren Ausgaben um den Betrag der jährlichen Heranführungsausgaben für die beitretenden Länder gekürzt wird. Alle so errechneten Beträge werden auf die folgenden Haushaltsjahre übertragen und jährlich durch Anwendung des jüngsten von der Kommission errechneten BIP-Deflators für die EU in Euro angepasst. Die Geltungsdauer dieses Buchstabens endet mit der Berechnung des Korrekturbetrags, der erstmals 2014 im Haushaltsplan ausgewiesen wird.
- g) Die Berechnung wird angepasst, indem von den aufteilbaren Gesamtausgaben die Ausgaben für Mitgliedstaaten, die der EU nach dem 30. April 2004 beigetreten sind, abgezogen werden; davon ausgenommen sind Direktzahlungen und marktbezogene Ausgaben sowie die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums, die aus dem EAGFL — Abteilung Garantie finanziert werden.

Diese Kürzung erfolgt schrittweise nach folgendem Zeitplan:

Jahr der erstmaligen Erfassung der Korrektur für das Vereinigte Königreich	Prozentanteil der Erweiterungsausgaben (gemäß vorstehender Definition), die nicht in die Berechnung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte für das Vereinigte Königreich einfließen
2009	20
2010	70
2011	100

(2) Im Zeitraum 2007–2013 darf der zusätzliche Beitrag des Vereinigten Königreichs, der sich aus der Kürzung der aufteilbaren Ausgaben gemäß Absatz 1 Buchstabe g ergibt, insgesamt 10,5 Mrd. EUR (zu Preisen von 2004) nicht übersteigen. Die Kommissionsdienststellen prüfen jedes Jahr, ob die kumulierte Anpassung der Korrektur für das Vereinigte Königreich diesen Betrag übersteigt. Für diese Berechnung werden die Beträge in jeweiligen Preisen anhand des jeweils jüngsten von der Kommission errechneten BIP-Deflators für die EU in Euro in Preise von 2004 umgerechnet. Wird der Höchstbetrag von 10,5 Mrd. EUR überschritten, so wird der Beitrag des Vereinigten Königreiches entsprechend gekürzt.

Im Falle weiterer Beitritte vor dem Jahr 2013 wird der Schwellenwert von 10,5 Mrd. EUR entsprechend erhöht.

Artikel 5

- (1) Der Korrekturbetrag wird von den übrigen Mitgliedstaaten nach folgenden Modalitäten finanziert:
- a) Die Aufteilung des zu finanzierenden Betrags wird zunächst nach dem jeweiligen Anteil der Mitgliedstaaten an den Zahlungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c unter Ausschluss des Vereinigten Königreichs und ohne Berücksichtigung der Bruttokürzungen der BNE-Beiträge der Niederlande und Schwedens gemäß Artikel 2 Absatz 5 berechnet.
- b) Dieser Betrag wird dann in der Weise angepasst, dass der Finanzierungsanteil Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens auf ein Viertel der sich normalerweise aus dieser Berechnung ergebenden Anteile begrenzt wird.
- (2) Die Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich wird mit seinen Zahlungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c verrechnet. Die von den übrigen Mitgliedstaaten zu tragende Finanzlast kommt zu deren jeweiligen Zahlungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c hinzu.
- (3) Die Kommission nimmt die zur Anwendung von Artikel 2 Absatz 5, Artikel 4 und des vorliegenden Artikels erforderlichen Berechnungen vor.
- (4) Ist der Haushaltsplan zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht verabschiedet, so bleiben die im letzten endgültig festgestellten Haushaltsplan eingesetzten Ausgleichszahlungen an das Vereinigte Königreich und der dafür von den übrigen Mitgliedstaaten aufzubringende Betrag anwendbar.

Artikel 6

Die Einnahmen gemäß Artikel 2 dienen unterschiedslos der Finanzierung aller im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union ausgewiesenen Ausgaben.

Artikel 7

Ein etwaiger Mehrbetrag der Einnahmen der Gemeinschaften gegenüber den tatsächlichen Gesamtausgaben im Verlauf eines Haushaltsjahres wird auf das folgende Haushaltsjahr übertragen.

Artikel 8

(1) Die Eigenmittel der Gemeinschaften gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a werden von den Mitgliedstaaten nach den innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben, die gegebenenfalls den Erfordernissen der Gemeinschaftsregelung anzupassen sind.

Die Kommission nimmt in regelmäßigen Abständen eine Prüfung der innerstaatlichen Bestimmungen vor, die ihr von den Mitgliedstaaten mitgeteilt werden, teilt den Mitgliedstaaten die Anpassungen mit, die sie zur Gewährleistung ihrer Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften für notwendig hält, und erstattet der Haushaltsbehörde Bericht.

Die Mitgliedstaaten stellen die Mittel nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a, b und c der Kommission zur Verfügung.

(2) Der Rat erlässt nach den Verfahren gemäß Artikel 279 Absatz 2 EG-Vertrag und Artikel 183 Euratom-Vertrag die zur Durchführung dieses Beschlusses erforderlichen Vorschriften sowie die Vorschriften über die Kontrolle der Erhebung der Einnahmen gemäß den Artikeln 2 und 5, wie diese Einnahmen der Kommission zur Verfügung zu stellen und wann sie abzuführen sind.

Artikel 9

Im Rahmen der vollständigen, weit reichenden Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der GAP, und der EU-Einnahmen, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich, über die die Kommission 2008/2009 Bericht erstatten wird, nimmt sie eine generelle Überprüfung des Eigenmittelsystems vor.

Artikel 10

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 2 wird der Beschluss 2000/597/EG, Euratom mit Wirkung vom 1. Januar 2007 aufgehoben. Verweisungen auf den Beschluss 70/243/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften⁽¹⁾, den Beschluss 85/257/EGW, Euratom des Rates vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel

der Gemeinschaften⁽²⁾, den Beschluss 88/376/EGW, Euratom des Rates vom 24. Juni 1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften⁽³⁾, den Beschluss 94/728/EG, Euratom des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften⁽⁴⁾ oder den Beschluss 2000/597/EG, Euratom gelten als Verweisungen auf den vorliegenden Beschluss.

(2) Die Artikel 2, 4 und 5 der Beschlüsse 88/376/EGW, Euratom, 94/728/EG, Euratom und 2000/597/EG, Euratom finden bei der Berechnung und der Anpassung der Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die einheitlich festgelegte und je nach Jahr auf zwischen 50 % bis 55 % des BSP oder des BNE eines jeden Mitgliedstaats begrenzte MwSt.-Eigenmittelbemessungsgrundlage ergeben, sowie bei der Berechnung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs für die Haushaltsjahre 1988 bis 2006 weiterhin Anwendung.

(3) Die Mitgliedstaaten behalten als Erhebungskosten weiterhin 10 % der Beträge gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a ein, die gemäß dem geltenden Gemeinschaftsrecht bis zum 28. Februar 2001 von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden sollten.

Artikel 11

Dieser Beschluss wird den Mitgliedstaaten vom Generalsekretär des Rates bekannt gegeben.

Die Mitgliedstaaten teilen dem Generalsekretär des Rates unverzüglich den Abschluss der Verfahren mit, die nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Annahme dieses Beschlusses erforderlich sind.

Dieser Beschluss tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Monat des Eingangs der letzten Mitteilung gemäß Unterabsatz 2 folgt.

Er ist mit Wirkung vom 1. Januar 2007 wirksam.

Artikel 12

Dieser Beschluss wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Geschehen zu Luxemburg am 7. Juni 2007.

Im Namen des Rates

Der Präsident

M. GLOS

⁽¹⁾ ABl. L 94 vom 28.4.1970, S. 19.

⁽²⁾ ABl. L 128 vom 14.5.1985, S. 15.

⁽³⁾ ABl. L 185 vom 15.7.1988, S. 24.

⁽⁴⁾ ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 9.

I

(Mitteilungen)

EUROPÄISCHES PARLAMENT
RAT
KOMMISSION

INTERINSTITUTIONELLE VEREINBARUNG

zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung

(2006/C 139/01)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DER RAT UND DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN,

im Folgenden als „Organe“ bezeichnet,

VEREINBAREN:

1. Zweck der vorliegenden Vereinbarung ist es, die Haushaltsdisziplin in die Praxis umzusetzen, den Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens und die interinstitutionelle Zusammenarbeit im Haushaltsbereich zu verbessern und die wirtschaftliche Haushaltsführung zu gewährleisten.
2. Die vereinbarte Haushaltsdisziplin ist umfassend. Sie gilt während der gesamten Laufzeit dieser Vereinbarung für alle beteiligten Organe verbindlich.
3. Die Vereinbarung berührt nicht die Haushaltsbefugnisse der Organe, die in den Verträgen festgelegt sind. Verweise auf diese Nummer besagen, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit und das Europäische Parlament mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen gemäß den Abstimmungsregeln des Artikels 272 Absatz 9 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachstehend „EG-Vertrag“) beschließt.
4. Falls während der Geltungsdauer des mehrjährigen Finanzrahmens 2007–2013, im Folgenden als „Finanzrahmen“ bezeichnet, eine Vertragsrevision mit Auswirkungen auf den Haushaltsplan erfolgen sollte, werden die erforderlichen Änderungen entsprechend vorgenommen.

5. Jede Änderung dieser Vereinbarung bedarf der Zustimmung aller an der Vereinbarung beteiligten Organe. Änderungen des Finanzrahmens sind nach den in dieser Vereinbarung hierfür vorgesehenen Verfahren vorzunehmen.

6. Die Vereinbarung gliedert sich in drei Teile:

- Teil I regelt die Festlegung und die Durchführungsmodalitäten des Finanzrahmens und findet für dessen gesamte Laufzeit Anwendung.
- Teil II betrifft die Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit während des Haushaltsverfahrens.
- Teil III regelt die Verwendung der EU-Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

7. Die Kommission unterbreitet, so oft sie dies für notwendig hält, in jedem Fall bei jedem Vorschlag für einen neuen Finanzrahmen gemäß Nummer 30, einen Bericht über die Durchführung dieser Vereinbarung, dem gegebenenfalls Änderungsvorschläge beigefügt sind.

8. Diese Vereinbarung tritt am 1. Januar 2007 in Kraft und ersetzt:

- die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission vom 6. Mai 1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ ABL C 172 vom 18.6.1999, S. 1.

- die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 7. November 2002 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Finanzierung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union zur Ergänzung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens (¹).

TEIL I — FINANZRahmen

FESTLEGUNG UND DURCHFÜHRUNGSMODALITÄTEN

A. Inhalt und Tragweite des Finanzrahmens

9. Der Finanzrahmen ist in Anhang I wiedergegeben. Er ist der Bezugsrahmen für die interinstitutionelle Haushaltsdisziplin.
10. Der Finanzrahmen soll während eines mittelfristigen Zeitraums eine geordnete Entwicklung der Ausgaben der Europäischen Union, aufgliedert nach großen Kategorien, in den Grenzen der Eigenmittel gewährleisten.
11. Im Finanzrahmen sind für jedes Jahr von 2007 bis 2013 und für jede Rubrik oder Teilrubrik Ausgabenbeträge in Mitteln für Verpflichtungen festgesetzt. Jährliche Ausgabengesamtbeträge sind ebenfalls in Mitteln für Verpflichtungen und in Mitteln für Zahlungen festgesetzt.

Sämtliche Beträge sind zu Preisen von 2004 ausgewiesen.

Die Haushaltslinien, die durch zweckbestimmte Einnahmen im Sinne des Artikels 18 der Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (²) (nachstehend „Haushaltsordnung“) finanziert werden, bleiben im Finanzrahmen unberücksichtigt.

Die Angaben zu Vorgängen, die im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union nicht ausgewiesen sind, und zur voraussichtlichen Entwicklung der verschiedenen Eigenmittelkategorien sind in gesonderten Tabellen aufgeführt. Sie werden bei der technischen Anpassung des Finanzrahmens alljährlich aktualisiert.

12. Die Organe erkennen an, dass jeder der im Finanzrahmen in absoluten Zahlen festgesetzten Beträge einen jährlichen Höchstbetrag für die Ausgaben im Rahmen des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union darstellt. Unbeschadet etwaiger Änderungen dieser Höchstbeträge gemäß den Bestimmungen dieser Vereinbarung verpflichten die Organe sich, ihre jeweiligen Befugnisse in der Weise auszuüben, dass die verschiedenen jährlichen Ausgabenhöchstbeträge während jedes entsprechenden Haushaltsverfahrens und bei der Ausführung des Haushaltsplans des betreffenden Haushaltsjahres eingehalten werden.
13. Die beiden Teile der Haushaltsbehörde kommen überein, während der gesamten Geltungsdauer des Finanzrahmens die Sätze für die Erhöhung der nichtobligatorischen Aus-

gaben zu akzeptieren, die aus den Haushaltsplänen hervorgehen werden, die im Rahmen der Obergrenzen des Finanzrahmens aufgestellt werden.

Im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung tragen die Organe dafür Sorge, dass beim Haushaltsverfahren und bei der Annahme des Haushaltsplans innerhalb der Obergrenzen der einzelnen Rubriken, mit Ausnahme der Teilrubrik 1B „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“ des Finanzrahmens, so weit wie möglich ausreichende Spielräume verfügbar bleiben.

14. Nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassene Rechtsakte des Europäischen Parlaments und des Rates und Rechtsakte des Rates, die die im Haushaltsplan verfügbaren Mittel oder die gemäß Nummer 12 im Finanzrahmen veranschlagten Mittel überschreiten, können erst dann finanziell abgewickelt werden, wenn der Haushaltsplan und gegebenenfalls der Finanzrahmen nach dem für jeden dieser Fälle vorgesehenen Verfahren entsprechend geändert worden sind.
15. Für jedes der unter den Finanzrahmen fallenden Jahre darf der Gesamtbetrag der erforderlichen Mittel für Zahlungen nach der jährlichen Anpassung und unter Berücksichtigung der anderweitigen Anpassungen und Änderungen nicht zu einem Abrufsatz der Eigenmittel führen, der höher ist als die für diese Eigenmittel geltende Obergrenze.

Erforderlichenfalls beschließen die beiden Teile der Haushaltsbehörde gemäß Nummer 3, die Obergrenzen des Finanzrahmens zu senken, um die Einhaltung der Eigenmittelobergrenze zu gewährleisten.

B. Jährliche Anpassungen des Finanzrahmens

Technische Anpassung

16. Jedes Jahr nimmt die Kommission vor Durchführung des Haushaltsverfahrens für das Haushaltsjahr n+1 folgende technische Anpassung des Finanzrahmens vor:
 - a) Neufestsetzung der Obergrenzen sowie der Beträge der Mittel für Verpflichtungen und der Mittel für Zahlungen zu Preisen des Jahres n+1;
 - b) Berechnung des innerhalb der Eigenmittelobergrenze verfügbaren Spielraums.

Die Kommission nimmt diese technische Anpassung auf der Grundlage eines festen Deflators von jährlich 2 % vor.

Die Ergebnisse dieser technischen Anpassung sowie die grundlegenden Wirtschaftsprognosen werden beiden Teilen der Haushaltsbehörde mitgeteilt.

Für das betreffende Haushaltsjahr wird keine weitere technische Anpassung mehr vorgenommen, weder im Laufe des Haushaltsjahres noch als nachträgliche Berichtigung im Laufe der folgenden Haushaltsjahre.

(¹) ABl. C 283 vom 20.11.2002, S. 1.

(²) ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

17. Wenn das kumulierte BIP eines Mitgliedstaats im Zeitraum 2007–2009 um mehr als $\pm 5\%$ von dem in dieser Vereinbarung zugrunde gelegten BIP abweicht, passt die Kommission die Mittel, die der betreffende Mitgliedstaat in diesem Zeitraum aus Fonds zur Förderung der Kohäsion erhalten hat, bei der technischen Anpassung für das Jahr 2011 entsprechend an. Insgesamt darf die positive wie negative Nettowirkung dieser Anpassungen 3 Mrd. EUR nicht überschreiten. Bei positiver Nettowirkung wird der Gesamtbetrag der zusätzlichen Mittel begrenzt auf die Höhe der Minderverwendung gegenüber den Obergrenzen der Teilrubrik 1B in den Jahren 2007–2010. Die erforderlichen Anpassungen werden zu gleichen Teilen auf die Jahre 2011–2013 verteilt; die jeweiligen Obergrenzen werden entsprechend geändert.

Anpassung in Verbindung mit den Ausführungsbedingungen

18. Gleichzeitig mit der Mitteilung über die technische Anpassung des Finanzrahmens unterbreitet die Kommission beiden Teilen der Haushaltsbehörde die Vorschläge zur Anpassung des Gesamtbetrags der Mittel für Zahlungen, die sie unter Berücksichtigung der Ausführungsbedingungen für notwendig hält, um eine geordnete Entwicklung im Verhältnis zu den Mitteln für Verpflichtungen zu gewährleisten. Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß Nummer 3 vor dem 1. Mai des Jahres n über diese Vorschläge.

Aktualisierung der Schätzwerte für die Zahlungsermächtigungen für die Zeit nach 2013

19. Die Kommission aktualisiert 2010 die geschätzten Beträge an Zahlungsermächtigungen für die Zeit nach 2013. Dabei berücksichtigt sie die tatsächliche Mittelausführung bei den Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen sowie die Ausführungsprognosen. Außerdem trägt sie den Vorschriften Rechnung, die eine geordnete Entwicklung der Zahlungsermächtigungen im Verhältnis zu den Verpflichtungsermächtigungen gewährleisten sollen, sowie den Schätzungen des Wachstums des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE).

Anpassung in Verbindung mit einem übermäßigen öffentlichen Defizit

20. Im Fall der Aufhebung der Aussetzung der Mittelbindungen für den Kohäsionsfonds im Zusammenhang mit einem wegen eines übermäßigen öffentlichen Defizits eingeleiteten Verfahrens beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission und im Einklang mit den maßgeblichen Bestimmungen des Basisakts, dass die ausgesetzten Mittelbindungen auf die nachfolgenden Haushaltsjahre übertragen werden. Ausgesetzte Mittelbindungen des Jahres n dürfen nach Ablauf des Jahres $n+2$ in den Haushaltsplan nicht wieder eingesetzt werden.

C. Änderung des Finanzrahmens

21. Unabhängig von den regelmäßigen technischen Anpassungen und den Anpassungen entsprechend den Ausführungsbedingungen kann der Finanzrahmen auf Vorschlag der Kommission geändert werden, um auf unvorhergesehene Situationen reagieren zu können, wobei die Eigenmittelobergrenze unangetastet bleiben muss.

22. In der Regel müssen Änderungsvorschläge gemäß Nummer 21 vorgelegt und angenommen werden, bevor das

Haushaltsverfahren für das betreffende Haushaltsjahr bzw. für das erste der von dieser Änderung betroffenen Haushaltsjahre eingeleitet wird.

Jeder Beschluss über eine Änderung des Finanzrahmens, durch den sich der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben um mehr als $0,03\%$ des BNE der Europäischen Union ändert, wird von beiden Teilen der Haushaltsbehörde gemäß Nummer 3 gefasst.

Jede Änderung des Finanzrahmens, durch die sich der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben um mehr als $0,03\%$ des BNE der Europäischen Union ändert, wird von beiden Teilen der Haushaltsbehörde gemeinsam beschlossen, wobei der Rat einstimmig beschließt.

23. Unbeschadet der Nummer 40 prüfen die Organe für die von der Änderung betroffene Rubrik die Möglichkeiten einer Mittelumschichtung zwischen den unter diese Rubrik fallenden Programmen, insbesondere auf der Grundlage zu erwartender unzureichender Mittelinanspruchnahmen. Anzustreben wäre, dass bis zur Obergrenze der betreffenden Rubrik ein signifikanter Spielraum — ausgedrückt als absoluter Betrag und in Prozent der geplanten neuen Ausgaben — erwirtschaftet wird.

Die Organe prüfen Möglichkeiten, jede Anhebung der Obergrenze einer Rubrik durch Senkung der Obergrenze einer anderen Rubrik auszugleichen.

Eine Änderung des Finanzrahmens bei den obligatorischen Ausgaben darf keine Verringerung des für die nichtobligatorischen Ausgaben verfügbaren Betrags bewirken.

Jede Änderung muss die Aufrechterhaltung eines geordneten Verhältnisses zwischen Verpflichtungen und Zahlungen gewährleisten.

D. Folgen des Nichtzustandekommens eines gemeinsamen Beschlusses über die Anpassung oder Änderung des Finanzrahmens

24. Erzielen das Europäische Parlament und der Rat keine Einigung über eine von der Kommission vorgeschlagene Anpassung oder Änderung des Finanzrahmens, bleiben die nach der jährlichen technischen Anpassung festgelegten Beträge als Ausgabenobergrenze für das betreffende Haushaltsjahr gültig.

E. Reserve für Soforthilfen

25. Die Reserve für Soforthilfen soll, im Fall von Ereignissen, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht vorhersehbar waren, rasch einen punktuellen Bedarf an Hilfeleistungen für Drittländer, vorrangig für humanitäre Zwecke, sofern die Umstände es erfordern aber auch für Maßnahmen des zivilen Krisenmanagements und des Katastrophenschutzes, decken. Für die Mittelausstattung dieser Reserve wird während der Geltungsdauer des Finanzrahmens ein jährlicher Betrag von 221 Mio. EUR zu konstanten Preisen zur Verfügung gestellt.

Diese Mittel werden als Rücklagen in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union eingestellt. Die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen werden erforderlichenfalls in Überschreitung der im Finanzrahmen gemäß Anhang I festgesetzten Obergrenzen in den Haushaltsplan eingesetzt.

Hält die Kommission die Inanspruchnahme dieser Reserve für erforderlich, unterbreitet sie den beiden Teilen der Haushaltsbehörde einen Vorschlag für eine Mittelübertragung von der Reserve auf die entsprechenden Haushaltslinien.

Bevor die Kommission jedoch eine Mittelübertragung zwecks Rückgriff auf die Reserve vorschlägt, muss sie, die Möglichkeiten einer Neuverteilung der Mittel prüfen.

Zeitgleich mit ihrem Vorschlag für eine Mittelübertragung beruft die Kommission so rasch wie möglich einen Trilog (gegebenenfalls in vereinfachter Form) ein, um die Zustimmung der beiden Teile der Haushaltsbehörde zu der Notwendigkeit einer Inanspruchnahme der Reserven und zu dem erforderlichen Betrag einzuholen. Die Mittelübertragungen werden gemäß Artikel 26 der Haushaltsordnung vorgenommen.

F. Solidaritätsfonds der Europäischen Union

26. Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union soll im Falle schwerer Katastrophen — im Sinne des einschlägigen Basisrechtsakts — im Gebiet eines Mitgliedstaats oder eines Bewerberlands eine rasche Finanzhilfe ermöglichen. Es besteht eine Obergrenze für den jährlich für Ausgaben des Solidaritätsfonds zur Verfügung stehenden Betrag in Höhe von 1 Mrd. EUR (zu jeweiligen Preisen). Am 1. Oktober eines jeden Jahres bleibt mindestens ein Viertel des jährlichen Betrags verfügbar, damit ein bis zum Ende des Jahres auftretender Bedarf gedeckt werden kann. Der nicht in den Haushaltsplan eingesetzte Teil des jährlichen Betrags kann auf die folgenden Haushaltsjahre nicht übertragen werden.

In Ausnahmefällen und unter der Voraussetzung, dass die gemäß dem Basisrechtsakt noch verfügbaren finanziellen Mittel des Fonds im dem Jahr, in dem sich eine Katastrophe ereignet, nicht ausreichen, um den Betrag der für erforderlich erachteten finanziellen Unterstützung zu decken, kann die Kommission vorschlagen, die Differenz aus den für das Folgejahr verfügbaren jährlichen Mitteln des Fonds zu finanzieren. Die für den Fonds im Haushaltsplan alljährlich eingesetzten Mittel dürfen unter keinen Umständen den Betrag von 1 Mrd. EUR überschreiten.

Wenn die im einschlägigen Basisrechtsakt festgelegten Bedingungen für die Inanspruchnahme des Fonds gegeben sind, unterbreitet die Kommission einen entsprechenden Vorschlag. Besteht die Möglichkeit, Mittelsummschichtungen innerhalb der Rubrik, in der ein Mehrbedarf entstanden ist, vorzunehmen, berücksichtigt die Kommission dies bei der Vorlage des erforderlichen Vorschlags im Einklang mit der geltenden Haushaltsordnung mittels des geeigneten Haushaltsinstruments. Die beiden Teile der Haushaltsbehörde beschließen einvernehmlich gemäß Nummer 3 die Inanspruchnahme des Fonds.

Die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen werden, sofern erforderlich auch in Überschreitung der Obergrenzen der einschlägigen Rubriken des Finanzrahmens gemäß Anhang I, in den Haushaltsplan eingesetzt.

Zeitgleich mit ihrem Vorschlag zur Inanspruchnahme des Fonds beruft die Kommission so rasch wie möglich einen

Trilog (gegebenenfalls in vereinfachter Form) ein, um die Zustimmung der beiden Teile der Haushaltsbehörde zu der Notwendigkeit der Inanspruchnahme des Fonds und zu dem erforderlichen Betrag einzuholen.

G. Flexibilitätsinstrument

27. Das Flexibilitätsinstrument, dessen jährliche Obergrenze auf 200 Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen) festgesetzt ist, dient dazu, in einem gegebenen Haushaltsjahr und im Rahmen der festgelegten Beträge genau bestimmte Ausgaben zu finanzieren, die innerhalb der Obergrenze einer oder mehrerer Rubriken nicht getätigt werden können.

Der nicht verwendete Teil des jährlichen Betrages kann bis zum Haushaltsjahr n+2 übertragen werden. Bei einer Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments werden zunächst die übertragenen Mittel, und zwar in der Reihenfolge ihrer Übertragung, verwendet. Der Teil des jährlichen Betrages des Jahres n, der im Jahr n+2 nicht in Anspruch genommen wird, verfällt.

Die Kommission schlägt die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments vor, nachdem sie alle Möglichkeiten einer Mittelsummschichtung innerhalb der Rubrik, in der ein Mehrbedarf entstanden ist, geprüft hat.

In ihrem Vorschlag zur Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments nennt die Kommission die Art und die Höhe der zu finanzierenden Ausgaben. Der Vorschlag kann für das betreffende Haushaltsjahr im Laufe des Haushaltsverfahrens vorgelegt werden. Er wird in den Vorentwurf des Haushaltsplans aufgenommen oder gemäß der Haushaltsordnung zusammen mit dem einschlägigen Haushaltsinstrument unterbreitet.

Die beiden Teile der Haushaltsbehörde beschließen einvernehmlich gemäß Nummer 3 die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments. Der Beschluss ergeht im Rahmen des in Nummer 31 und in Anhang II Teil C vorgesehenen Konzertierungsverfahrens.

H. Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung

28. Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung soll Arbeitnehmer, die infolge der Entwicklungen des Welthandels vom Strukturwandel betroffen sind, bei ihren Bemühungen um Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen.

Die jährliche Mittelausstattung des Fonds darf 500 Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen) nicht überschreiten; die Finanzierung des Fonds erfolgt über die bis zur Gesamtausgabenobergrenze des Vorjahres verfügbaren Spielräume und/oder über Mittel für Verpflichtungen (ausschließlich der Mittel für Rubrik 1B des Finanzrahmens), die in den beiden vorausgegangenen Jahren in Abgang gestellt wurden.

Nachdem die Kommission festgestellt hat, dass ausreichende Spielräume und/oder in Abgang gestellte Mittel gemäß Absatz 2 verfügbar sind, werden die betreffenden Mittel umgehend als Rückstellung in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union eingesetzt.

Wenn die im einschlägigen Basisrechtsakt festgeschriebenen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Fonds erfüllt sind, legt die Kommission einen Vorschlag für die Inanspruchnahme vor. Die beiden Teile der Haushaltsbehörde beschließen einvernehmlich gemäß Nummer 3 die Inanspruchnahme des Fonds.

Zeitgleich mit ihrem Vorschlag für eine Inanspruchnahme des Fonds beruft die Kommission einen Trilog (gegebenenfalls in vereinfachter Form) ein, um die Zustimmung der beiden Teile der Haushaltsbehörde zur Notwendigkeit einer Inanspruchnahme des Fonds und zu dem erforderlichen Betrag einzuholen, und unterbreitet den beiden Teilen der Haushaltsbehörde einen Vorschlag für die Übertragung der Mittel auf die entsprechenden Haushaltslinien.

Die Mittelübertragungen für den Fonds werden gemäß Artikel 24 Absatz 4 der Haushaltsordnung vorgenommen.

Die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen werden, gegebenenfalls in Überschreitung der Obergrenzen gemäß Anhang I, bei der einschlägigen Haushaltslinie in den Haushaltsplan eingesetzt.

I. Anpassung des Finanzrahmens anlässlich der Erweiterung

29. Im Fall des Beitritts neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union während der Geltungsdauer des Finanzrahmens passen das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission gemäß Nummer 3 gemeinsam den Finanzrahmen an, um dem durch die Beitrittsverhandlungen bedingten Ausgabenbedarf Rechnung zu tragen.

J. Geltungsdauer des Finanzrahmens und Folgen des Fehlens eines Finanzrahmens

30. Die Kommission unterbreitet vor dem 1. Juli 2011 Vorschläge für einen neuen mittelfristigen Finanzrahmen.

Falls die beiden Teile der Haushaltsbehörde keine Einigung über einen neuen Finanzrahmen erzielen und falls der geltende Finanzrahmen nicht von einem der an der Vereinbarung beteiligten Organe ausdrücklich gekündigt wird, werden die Obergrenzen für das letzte Jahr des geltenden Finanzrahmens nach Nummer 16 in der Weise angepasst, dass die Obergrenzen für 2013 zu konstanten Preisen beibehalten werden. Für den Fall, dass nach 2013 neue Mitgliedstaaten der Europäischen Union beitreten, wird der Finanzrahmen angepasst um die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen zu berücksichtigen, sofern dies als erforderlich erachtet werden sollte.

TEIL II

VERBESSERUNG DER INTERINSTITUTIONELLEN ZUSAMMENARBEIT WÄHREND DES HAUSHALTSVERFAHRENS

A. Das Verfahren der interinstitutionellen Zusammenarbeit

31. Die Organe kommen überein, ein Verfahren der interinstitutionellen Zusammenarbeit für den Haushaltsbereich einzuführen. Die Einzelheiten dieser Zusammenarbeit sind in Anhang II niedergelegt.

B. Aufstellung des Haushaltsplans

32. Die Kommission legt jedes Jahr einen Vorentwurf des Haushaltsplans vor, der dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf der Gemeinschaft entspricht.

Hierbei berücksichtigt sie

- die Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten für die Strukturfonds,
- die Kapazität zur Ausführung der Mittel, wobei sie darum bemüht ist, eine strikte Relation zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen zu gewährleisten,
- die Möglichkeiten, neue Politiken im Wege von Pilotvorhaben und/oder neuen vorbereitenden Maßnahmen einzuleiten oder auslaufende mehrjährige Maßnahmen fortzusetzen, nachdem die Voraussetzungen für den Erlass eines Basisrechtsakts im Sinne von Artikel 49 der Haushaltsordnung geprüft worden sind (Definition eines Basisrechtsakts, Notwendigkeit eines Basisrechtsakts und Ausnahmen),
- die Notwendigkeit, eine Ausgabenentwicklung gegenüber dem vorhergehenden Haushaltsjahr sicherzustellen, die dem Gebot der Haushaltsdisziplin entspricht.

Dem Haushaltsvorentwurf sind Erklärungen beigefügt, aus denen die gemäß Artikel 27 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe d der Haushaltsordnung geforderten Informationen (zu Zielen, Indikatoren und Bewertung) hervorgehen.

33. Die Organe sorgen soweit wie möglich dafür, dass nach Möglichkeit keine Linien mit operativen Ausgaben in unbedeutender Höhe in den Haushaltsplan eingesetzt werden.

Die beiden Teile der Haushaltsbehörde verpflichten sich ferner, der Beurteilung der Möglichkeiten für die Ausführung des Haushaltsplans Rechnung zu tragen, welche die Kommission in ihren Vorentwürfen sowie im Rahmen des laufenden Haushaltsvollzugs vornimmt.

Vor der zweiten Lesung im Rat übermittelt die Kommission dem Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments ein Schreiben mit Kopie an den anderen Teil der Haushaltsbehörde, in dem sie sich zur Durchführbarkeit der Änderungen des Haushaltsentwurfs äußert, die das Europäische Parlament in erster Lesung angenommen hat.

Die beiden Teile der Haushaltsbehörde berücksichtigen diese Ausführungen im Konzertierungsverfahren gemäß Anhang II Teil C.

Im Interesse der wirtschaftlichen Haushaltsführung und aufgrund der Auswirkungen, die erhebliche Änderungen bei Titeln und Kapiteln des Eingliederungsplans des Haushalt für die Berichtspflicht des Managements der Kommissionsdienststellen mit sich bringen, verpflichten sich die beiden Teile der Haushaltsbehörde, diesbezügliche Änderungen mit der Kommission im Verlauf des Konzertierungsverfahrens zu erörtern.

C. Klassifizierung der Ausgaben

34. Die Organe verstehen unter obligatorischen Ausgaben diejenigen Ausgaben, die sich zwingend aus den Verträgen oder den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten ergeben.
35. Für jede neue Haushaltslinie und für jede Haushaltslinie, deren Rechtsgrundlage geändert worden ist, wird im Vorentwurf des Haushaltsplans eine Klassifizierung vorgeschlagen.

Einigen sich das Europäische Parlament und der Rat nicht auf die im Vorentwurf des Haushaltsplans vorgeschlagene Klassifizierung, so prüfen sie die Klassifizierung der betreffenden Haushaltslinie auf der Grundlage von Anhang III. Das Einvernehmen wird durch das in Anhang II Teil C vorgesehene Konzertierungsverfahren herbeigeführt.

D. Höchstsatz für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben bei Fehlen eines Finanzrahmens

36. Unbeschadet der Bestimmungen in Nummer 13 Absatz 1 vereinbaren die Organe Folgendes:
- a) Der autonome Spielraum des Europäischen Parlaments zu Zwecken des Artikels 272 Absatz 9 Unterabsatz 4 EG-Vertrag, der die Hälfte des Höchstsatzes beträgt, gilt ab der Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans durch den Rat in erster Lesung, wobei etwaigen Berichtigungsschreiben zu dem Entwurf Rechnung zu tragen ist.

Der Höchstsatz muss im jährlichen Haushaltsplan, einschließlich der Berichtigungshaushaltspläne, eingehalten werden. Unbeschadet der Festsetzung eines neuen Satzes bleibt der gegebenenfalls nicht in Anspruch genommene Teil des Höchstsatzes für eine etwaige Verwendung im Rahmen der Prüfung von Berichtigungshaushaltsplanentwürfen verfügbar.

- b) Erweist sich im Verlauf des Haushaltsverfahrens, dass der Abschluss des Verfahrens davon abhängen könnte, dass für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben einvernehmlich ein neuer Satz für die Mittel für Zahlungen und/oder ein neuer Satz für die Mittel für Verpflichtungen festgesetzt werden muss — letzterer kann auf anderem Niveau als erstgenannter festgesetzt werden — so bemühen sich die Organe unbeschadet von Buchstabe a anlässlich der in Anhang II Teil C vorgesehenen Konzertierung, eine Einigung zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde herbeizuführen.

E. Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsakte

37. Alle nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakte über Mehrjahresprogramme enthalten eine Vorschrift, mit der der Gesetzgeber die Finanzausstattung des Programms festsetzt.

Dieser Betrag bildet für die Haushaltsbehörde im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens den vorrangigen Bezugsrahmen.

Die Haushaltsbehörde und die Kommission, letztere bei der Aufstellung des Vorentwurfs des Haushaltsplans, verpflichten sich, von diesem Betrag während der Gesamtlaufzeit des betreffenden Programms nicht um mehr als 5 % abzuweichen, außer im Fall neuer objektiver und fort dauernder Gegebenheiten, die unter Berücksichtigung der insbesondere durch Bewertungen ermittelten Durchführungsergebnisse des betreffenden Programms ausdrücklich und genau darzulegen sind. Durch eine Aufstockung, die aufgrund solcher Veränderungen erfolgt, darf die Obergrenze der jeweiligen Rubrik, unbeschadet der Anwendung der in dieser Vereinbarung genannten Instrumente, nicht überschritten werden.

Dies gilt nicht für nach dem Mitentscheidungsverfahren genehmigte und von den Mitgliedstaaten vorab zugewiesene Mittel für die Kohäsionspolitik; vielmehr wird die Finanzausstattung für die gesamte Laufzeit der Programme festgelegt.

38. In den nicht nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakten über Mehrjahresprogramme wird kein „für notwendig erachteter Betrag“ angegeben.

Sollte der Rat die Einführung eines finanziellen Bezugsrahmens beabsichtigen, so stellt dieser eine Absichtsbekundung des Gesetzgebers dar und lässt die im EG-Vertrag festgelegten Zuständigkeiten der Haushaltsbehörde unberührt. Hierauf wird in jedem Rechtsakt hingewiesen, der einen solchen finanziellen Bezugsrahmen enthält.

Ist im Rahmen des Konzertierungsverfahrens gemäß der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 4. März 1975 (1) Einvernehmen über den betreffenden Betrag erzielt worden, so gilt dieser als Referenzbetrag im Sinne von Nummer 37 dieser Vereinbarung.

39. Der Finanzbogen gemäß Artikel 28 der Haushaltsordnung stellt die finanzielle Umsetzung der Ziele des vorgeschlagenen Programms dar und umfasst einen Fälligkeitsplan für die Laufzeit des Programms. Er wird gegebenenfalls bei der Aufstellung des Vorentwurfs des Haushaltsplans unter Berücksichtigung des Durchführungsstands des Programms geändert. Der geänderte Finanzbogen wird der Haushaltsbehörde bei der Vorlage des Vorentwurfs des Haushaltsplans sowie nach Annahme des Haushaltsplans übermittelt.
40. Innerhalb der Höchstsätze für eine Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben nach Nummer 13 Absatz 1 verpflichten sich die beiden Teile der Haushaltsbehörde, sich an die in den einschlägigen Basisakten für die Strukturmaßnahmen, die ländliche Entwicklung und den Europäischen Fischereifonds vorgesehenen Zuweisungen für Verpflichtungsermächtigungen zu halten.

F. Ausgaben im Zusammenhang mit den Fischereibekommen

41. Die Organe kommen überein, die Ausgaben im Zusammenhang mit den Fischereibekommen entsprechend den Bestimmungen des Anhangs IV.

(1) ABl. C 89 vom 22.4.1975, S. 1.

G. Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

42. Was die GASP-Ausgaben angeht, die gemäß Artikel 28 des Vertrags über die Europäische Union zu Lasten des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften gehen, bemühen sich die Organe, jedes Jahr im Rahmen des in Anhang II Teil C vorgesehenen Konzertierungsverfahrens auf der Grundlage des von der Kommission erstellten Vorentwurfs des Haushaltsplans zu einer Einigung über den Betrag der operativen Ausgaben, der zu Lasten des Haushalts der Gemeinschaften geht, und über die Aufteilung dieses Betrags auf die in Absatz 4 dieser Nummer vorgeschlagenen Artikel des „GASP“-Kapitels des Haushaltsplans zu gelangen. Kommt keine Einigung zustande, so setzen das Europäische Parlament und der Rat im Haushaltsplan den im Vorjahr eingesetzten oder — falls dieser niedriger ist — den im Vorentwurf des Haushaltsplans veranschlagten Betrag ein.

Der Gesamtbetrag der operativen GASP-Ausgaben wird in vollem Umfang in ein Kapitel des Haushaltsplans (GASP-Kapitel) eingesetzt und auf die in Absatz 4 der vorliegenden Nummer vorgeschlagenen Artikel dieses Kapitels aufgeschlüsselt. Dieser Betrag deckt den bei der Aufstellung des Vorentwurfs des Haushaltsplans auf der Grundlage der jährlichen Vorausschätzungen des Rates veranschlagten tatsächlich vorhersehbaren Mittelbedarf und bietet einen angemessenen Spielraum für unvorhergesehene Aktionen. Es werden keine Mittel in eine Reserve eingesetzt. Jeder Artikel umfasst die bereits angenommenen Instrumente, die geplanten, jedoch noch nicht genehmigten Maßnahmen, sowie alle künftigen — d.h. unvorhergesehenen — Aktionen, die der Rat während des betreffenden Haushaltsjahres annehmen wird.

Die Kommission ist aufgrund der Haushaltsordnung befugt, innerhalb des GASP-Kapitels des Haushaltsplans autonom Mittelübertragungen von Artikel zu Artikel vorzunehmen, so dass die Flexibilität, die für eine rasche Durchführung der GASP-Aktionen als erforderlich gilt, gewährleistet ist. Falls sich der Umfang der GASP-Mittel des Haushaltsplans während des Haushaltsjahres als zur Deckung der notwendigen Ausgaben unzureichend erweist, kommen das Europäische Parlament und der Rat überein, auf Vorschlag der Kommission unter Berücksichtigung von Nummer 25 mit Dringlichkeit eine Lösung zu ermitteln.

Innerhalb des GASP-Kapitels des Haushaltsplans könnten die Artikel, in die die GASP-Aktionen aufzunehmen sind, wie folgt lauten:

- Krisenmanagementoperationen, Konfliktverhütung, Konfliktbeilegung und Stabilisierung, Monitoring und Umsetzung von Friedens- und Sicherheitsprozessen,
- Nichtverbreitung von Kernwaffen und Abrüstungsmaßnahmen,
- Sofortmaßnahmen,
- Vorbereitungsmaßnahmen und Folgemaßnahmen,
- Sonderbeauftragte der Europäischen Union.

Die Organe kommen überein, dass für die GASP im Zeitraum 2007–2013 ein Betrag von mindestens 1 740 Mio. EUR bereitgestellt wird und dass die Mittel für Sofortmaß-

nahmen (dritter Gedankenstrich) 20 % der im GASP-Kapitel veranschlagten Gesamtmittel nicht übersteigen dürfen.

43. Der Vorsitz des Rates hört das Europäische Parlament alljährlich zu einem vom Rat erstellten und bis zum 15. Juni des jeweiligen Jahres übermittelten zukunftsorientierten Dokument über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, einschließlich der finanziellen Auswirkungen für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union und einer Bewertung der im Jahr n-1 eingeleiteten Maßnahmen. Außerdem unterrichtet der Vorsitz des Rates das Europäische Parlament im Wege gemeinsamer Beratungssitzungen, die mindestens fünfmal pro Jahr im Rahmen des regelmäßigen politischen Dialogs über die GASP stattfinden, und die spätestens in der Konzertierungssitzung vor der zweiten Lesung im Rat festgelegt werden. Die Teilnahme an diesen Sitzungen wird wie folgt festgelegt:

- Europäisches Parlament: der Vorsitz der beiden betroffenen Ausschüsse,
- Rat: Botschafter (Vorsitzender des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees).
- Die Kommission wird beteiligt und nimmt an diesen Sitzungen teil.

Der Rat teilt dem Europäischen Parlament bei jedem kostenwirksamen Beschluss im Bereich der GASP unverzüglich, spätestens jedoch binnen 5 Arbeitstagen nachdem der endgültige Beschluss gefasst wurde, in jedem Einzelfall mit, wie hoch die geplanten Kosten (Finanzbogen), insbesondere die Kosten betreffend den zeitlichen Rahmen, das eingesetzte Personal, die Nutzung von Räumlichkeiten und anderer Infrastrukturen, die Transporteinrichtungen, Ausbildungsanforderungen und Sicherheitsvorkehrungen, veranschlagt werden.

Die Kommission unterrichtet die Haushaltsbehörde vierteljährlich über die Durchführung der GASP-Aktionen und die Finanzplanung für die verbleibende Zeit des Haushaltsjahres.

TEIL III

WIRTSCHAFTLICHE HAUSHALTSFÜHRUNG IM BEREICH DER EU-MITTEL

A. Gewährleistung einer wirkungsvollen und integrierten Kontrolle der Gemeinschaftsmittel

44. Die Organe kommen überein, dass die Stärkung der internen Kontrolle unter Vermeidung zusätzlicher Verwaltungslasten nur erreicht werden kann, wenn die zugrunde liegenden Rechtsvorschriften vereinfacht werden. In diesem Zusammenhang wird der wirtschaftlichen Haushaltsführung als Voraussetzung für eine positive Zuverlässigkeitserklärung für die im Rahmen der geteilten Verwaltung bewirtschafteten Mittel Vorrang eingeräumt. Diesbezügliche Bestimmungen können gegebenenfalls im jeweiligen Basisrechtsakt verankert werden. Im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten für die Strukturfondsmittel und im Einklang mit den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erstellen die zuständigen Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten eine Bewertung in Bezug auf die Übereinstimmung der Management- und Kontrollsysteme mit den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, zu diesem Zweck auf der jeweils maßgeblichen nationalen Ebene eine jährliche Zusammenfassung der Kontrollen und Erklärungen zu erstellen.

B. Haushaltsordnung

45. Die Organe sind sich darin einig, dass die Durchführung dieser Vereinbarung und des Haushaltsplans im Rahmen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung erfolgt, die sich durch Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Kostenwirksamkeit, Schutz der finanziellen Interessen, Verhältnismäßigkeit der Verwaltungsausgaben und nutzerfreundliche Verfahren auszeichnet. Die Organe treffen die gebotenen Maßnahmen, insbesondere in der Haushaltsordnung, die nach dem mit der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 4. März 1975 eingeführten Konzertierungsverfahren und in dem Geiste angenommen wurden, der 2002 eine Einigung ermöglicht hat.

C. Finanzplanung

46. Die Kommission legt zweimal jährlich, erstmals im Mai/Juni (zusammen mit den Unterlagen zum Vorentwurf des Haushaltsplans) und sodann im Dezember/Januar (nach Annahme des Haushaltsplans) eine vollständige Finanzplanung für die Rubriken 1A, 2 (Umwelt und Fischerei), 3A, 3B und 4 des Finanzrahmens vor. Diese nach Rubriken, Politikfeldern und Haushaltslinien gegliederte Finanzplanung bezieht sich auf:

- a) die geltenden Rechtsvorschriften, wobei nach mehrjährigen Programmen und jährlichen Aktionen unterschieden wird:
- bei mehrjährigen Programmen gibt die Kommission das jeweilige Genehmigungsverfahren (Mitentscheidung und Konsultation), die Laufzeit, die Referenzbeträge sowie den Anteil der Verwaltungsausgaben an;
 - bei jährlichen Aktionen (Pilotvorhaben, vorbereitende Maßnahmen, Agenturen) und bei Maßnahmen, die aufgrund der Befugnisse der Kommission finanziert werden, legt die Kommission Mehrjahres-schätzungen vor und gibt (bei Pilotprojekten und vorbereitenden Maßnahmen) an, welche Spielräume bis zu den gemäß Anhang II Buchstabe Teil D festgelegten bewilligten Obergrenzen bestehen;
- b) abhängige Legislativvorschläge: abhängige Kommissionsvorschläge, aufgeschlüsselt nach Haushaltslinie (untere Ebene), Kapitel und Politikfeld. Es muss ein Mechanismus gefunden werden, mit dem die Übersichten jeweils nach Annahme eines Vorschlags aktualisiert werden, damit die finanziellen Auswirkungen bewertet werden können.

Die Kommission sollte für Querverweise zwischen ihrer Finanzplanung und ihrer Legislativplanung sorgen, damit präzisere und zuverlässigere Vorausschätzungen vorgelegt werden. In jedem Legislativvorschlag sollte die Kommission angeben, ob dieser in der Mai-Dezember-Planung vorgesehen ist oder nicht. Die Haushaltsbehörde sollte insbesondere über Folgendes informiert werden:

- a) die angenommenen neuen Rechtsakte, die noch nicht in der Mai-Dezember-Planung enthalten sind (mit Angabe der jeweiligen Beträge);
- b) die anhängigen Legislativvorschläge, die noch nicht in der Mai-Dezember-Planung enthalten sind (mit Angabe der jeweiligen Beträge);
- c) die im jährlichen Legislativprogramm der Kommission vorgesehenen Rechtsakte, mit Angabe jener Maßnahmen, die voraussichtlich mit finanziellen Auswirkungen verbunden sind (ja/nein).

Erforderlichenfalls sollte die Kommission angeben, welche Neuplanung die Legislativvorschläge bewirken.

Auf der Grundlage der Angaben der Kommission wird, wie in dieser Vereinbarung festgelegt, in jeder Trilog-Sitzung Bilanz gezogen.

D. Agenturen und Europäische Schulen

47. Bei der Ausarbeitung eines Vorschlags für die Einrichtung neuer Agenturen bewertet die Kommission die budgetären Folgen für die betreffende Ausgabenlinie. Auf der Grundlage dieser Angaben und unbeschadet der Legislativverfahren, die für die Errichtung der Agentur maßgeblich sind, verpflichten sich die beiden Teile der Haushaltsbehörde, im Rahmen der Zusammenarbeit im Haushaltsbereich rechtzeitig eine Einigung über die Finanzierung der Agentur herbeizuführen.

Das gleiche Verfahren wird angewendet, wenn die Errichtung einer neuen Europäischen Schule geplant ist.

E. Anpassung in Verbindung mit den Bedingungen für die Ausführung der Mittel der Strukturfonds, des Kohäsionsfonds, der Entwicklung des ländlichen Raums und des Europäischen Fischereifonds

48. Sofern die neuen Regelungen und -programme für die Strukturfonds, den Kohäsionsfonds, die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Fischereifonds nach dem 1. Januar 2007 angenommen werden, genehmigen die beiden Teile der Haushaltsbehörde auf Vorschlag der Kommission, dass die im Haushaltsjahr 2007 nicht in Anspruch genommenen Mittel in Überschreitung der jeweiligen Obergrenzen auf die nachfolgenden Haushaltsjahre übertragen werden.

Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß Nummer 3 über die von der Kommission vorgeschlagene Übertragung der 2007 nicht in Anspruch genommenen Mittel bis zum 1. Mai 2008.

F. Neue Finanzierungsinstrumente

49. Die Organe sind sich darin einig, dass Kofinanzierungsmechanismen einzuführen sind, damit die Hebelwirkung des Haushalts der Europäischen Union durch zusätzliche Finanzierungsanreize verstärkt wird.

Sie kommen überein, die Entwicklung entsprechender mehrjähriger Finanzierungsinstrumente zu unterstützen, die als Katalysator für öffentliche und private Investoren dienen.

Die Kommission berichtet der Haushaltsbehörde bei der Vorlage des Vorentwurfs des Haushaltsplans über die Tätigkeiten, die aus Mitteln der Europäischen Investitionsbank, des Europäischen Investitionsfonds und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung finanziert werden, um Investitionen in Forschung und Entwicklung, Transeuropäische Netze und Kleine und Mittlere Unternehmen zu unterstützen.

Geschehen zu Straßburg am 17. Mai 2006.

Im Namen des Europäischen Parlaments

Der Präsident

J. BORRELL FONTELLES

Im Namen des Rates

Der Präsident

W. SCHÜSSEL

Für die Kommission

D. GRYBAUSKAITĖ

Mitglied der Kommission

—

ANHANG I

Finanzrahmen 2007-2013

(in Mio. EUR zu Preisen 2004)								
Verpflichtungsmittel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Nachhaltiges Wachstum	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Unionsbürgerschaft	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. Die EU als globaler Akteur	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Verwaltung⁽¹⁾	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Ausgleichszahlungen	419	191	190					800
Verpflichtungsmittel insgesamt	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
Verpflichtungsmittel in % des BNE	1,10 %	1,08 %	1,07 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,01 %	1,048 %
Zahlungsmittel insgesamt	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
Zahlungsmittel in % des BNE	1,06 %	1,06 %	0,97 %	1,00 %	0,96 %	0,97 %	0,94 %	1,00 %
Spielraum	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %
Eigenmittel-Obergrenze in % des BNE	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

(¹) Ausgaben für Ruhegehälter: Die innerhalb der Obergrenze dieser Rubrik berücksichtigten Beträge sind Nettobeträge und berücksichtigen nicht die jeweiligen Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung bis zu einer Höhe von 500 Mio. EUR zu Preisen von 2004 für den Zeitraum 2007-2013.

ANHANG II

Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Haushaltsbereich

A. Nach der technischen Anpassung des Finanzrahmens für das folgende Haushaltsjahr wird — unter Berücksichtigung der von der Kommission vorgeschlagenen jährlichen Strategieplanung — vor dem Beschluss der Kommission über den Vorentwurf des Haushaltsplans ein Trilog einberufen, bei dem die für den Haushaltsplan des betreffenden Haushaltsjahres in Betracht zu ziehenden Prioritäten erörtert werden. Den Zuständigkeiten der Organe sowie der vorhersehbaren Entwicklung des Bedarfs für das kommende Haushaltsjahr und die vom Finanzrahmen abgedeckten Jahre wird gebührend Rechnung getragen. Berücksichtigung finden auch die neuen Entwicklungen, die sich seit der Festlegung des ursprünglichen Finanzrahmens ergeben haben, die voraussichtlich erhebliche und dauerhafte finanzielle Auswirkungen auf den Haushaltsplan der Europäischen Union haben werden.

B. Für die obligatorischen Ausgaben gibt die Kommission in der Darstellung ihres Vorentwurfs des Haushaltsplans im Einzelnen Folgendes an:

- a) die Mittel für Ausgaben aufgrund neuer oder geplanter Rechtsvorschriften;
- b) die Mittel für Ausgaben, die sich aus der Anwendung von bei der Feststellung des vorhergehenden Haushaltsplans bereits bestehenden Rechtsvorschriften ergeben.

Die Kommission nimmt eine genaue Schätzung der finanziellen Auswirkungen der sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden Verpflichtungen der Gemeinschaft vor. Sie aktualisiert diese Schätzungen erforderlichenfalls im Laufe des Haushaltsverfahrens und stellt der Haushaltsbehörde alle sachdienlichen Nachweise zur Verfügung.

Die Kommission kann, sofern sie es für notwendig hält, die beiden Teile der Haushaltsbehörde mit einem Ad-hoc-Berichtigungsschreiben befassen, um die bei der Schätzung der Agrarausgaben im Vorentwurf des Haushaltsplans zugrunde gelegten Angaben zu aktualisieren und/oder um auf der Grundlage der letztverfügbaren Informationen über die am 1. Januar des betreffenden Haushaltsjahres in Kraft befindlichen Fischereiabkommen die Beträge und die Aufteilung der bei den operativen Linien für die internationalen Fischereiabkommen eingesetzten und der in die Reserve eingestellten Mittel zu korrigieren.

Dieses Berichtungsschreiben ist vor Ende Oktober der Haushaltsbehörde zu übermitteln.

Erfolgt die Befassung des Rates später als einen Monat vor der ersten Lesung des Europäischen Parlaments, so berät der Rat über das Ad-hoc-Berichtigungsschreiben grundsätzlich bei seiner zweiten Lesung des Haushaltsentwurfs.

Die beiden Teile der Haushaltsbehörde bemühen sich daher, bis zur zweiten Lesung des Haushaltsentwurfs im Rat die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Beschlussfassung über das Berichtungsschreiben in einer einzigen Lesung jedes der betroffenen Organe erfolgen kann.

C. 1. Für alle Ausgaben wird ein Konzertierungsverfahren eingeführt.

2. Ziel des Konzertierungsverfahrens ist es,

- a) die Aussprache über die globale Ausgabenentwicklung und hierbei über die Grundzüge des Haushaltsplans für das kommende Haushaltsjahr im Lichte des Vorentwurfs des Haushaltsplans der Kommission fortzusetzen;
- b) eine Einigung zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde herbeizuführen über
 - die in Teil B Buchstaben a und b bezeichneten Mittel, einschließlich der Mittel, die in dem in Teil B genannten Ad-hoc-Berichtigungsschreiben veranschlagt sind,
 - die für nichtobligatorische Ausgaben in den Haushaltsplan einzusetzenden Mittel unter Beachtung der Nummer 40 der Vereinbarung, und
 - insbesondere diejenigen Fragen, für die in der vorliegenden Vereinbarung auf dieses Verfahren Bezug genommen wird.

3. Das Verfahren wird durch einen Trilog eingeleitet, der so rechtzeitig einberufen wird, dass die Organe sich spätestens zu dem vom Rat für die Aufstellung seines Haushaltsentwurfs festgelegten Zeitpunkt um eine Einigung bemühen können.

Die Ergebnisse des Trilogs sind Gegenstand einer Konzertierung zwischen dem Rat und einer Delegation des Europäischen Parlaments, an der die Kommission teilnimmt.

Die Konzertierungssitzung findet anlässlich der üblichen Begegnung derselben Teilnehmer an dem vom Rat für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs festgesetzten Tag statt, es sei denn, auf der Trilog-Sitzung wird etwas anderes beschlossen.

4. Erforderlichenfalls könnte vor der ersten Lesung im Europäischen Parlament auf schriftlichen Vorschlag der Kommission oder auf schriftlichen Antrag des Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments oder des Präsidenten des Rates (Haushalt) eine erneute Trilog-Sitzung einberufen werden. Die Entscheidung darüber, ob dieser Trilog stattfindet, treffen die Organe einvernehmlich nach Annahme des Haushaltsentwurfs des Rates und vor der in der ersten Lesung erfolgenden Abstimmung über die vom Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments eingebrachten Abänderungen.

5. Die Organe setzen die Konzertierung nach der ersten Lesung des Haushaltsplans durch jeden der beiden Teile der Haushaltsbehörde fort, um Einigung über die obligatorischen und die nichtobligatorischen Ausgaben herbeizuführen und insbesondere eine Aussprache über das in Teil B genannte Ad-hoc-Berichtigungsschreiben zu führen. Zu diesem Zweck wird im Anschluss an die erste Lesung im Europäischen Parlament ein Trilog einberufen. Die Ergebnisse dieses Trilogs werden im Rahmen einer zweiten Konzertierungssitzung am Tag der zweiten Lesung im Rat erörtert. Erforderlichenfalls setzen die Organe ihre Erörterungen über die nichtobligatorischen Ausgaben nach der zweiten Lesung im Rat fort.
 6. Im Rahmen der Trilog-Sitzungen werden die Delegationen der Organe jeweils geführt vom Präsidenten des Rates (Haushalt), vom Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments und von dem für den Haushalt zuständigen Mitglied der Kommission.
 7. Jeder der beiden Teile der Haushaltsbehörde trifft die erforderlichen Vorkehrungen, um zu gewährleisten, dass die im Rahmen der Konzertierung gegebenenfalls erzielten Ergebnisse während des gesamten laufenden Haushaltsverfahrens berücksichtigt werden.
- D. Damit die Kommission die Durchführbarkeit der von der Haushaltsbehörde geplanten Abänderungen, mit denen neue vorbereitende Maßnahmen bzw. Pilotprojekte ins Leben gerufen oder bereits bestehende verlängert werden, rechtzeitig beurteilen kann, setzen die beiden Teile der Haushaltsbehörde die Kommission bis Mitte Juni von ihren diesbezüglichen Absichten in Kenntnis, so dass eine erste Erörterung hierüber bereits in der Konzertierungssitzung der ersten Lesung im Rat erfolgen kann. Die weiteren Schritte des in Teil C vorgesehenen Konzertierungsverfahrens gelangen ebenso wie die in Nummer 36 dieser Vereinbarung genannten Bestimmungen zur Durchführbarkeit zur Anwendung.
- Außerdem kommen die Organe überein, den Gesamtbetrag der Mittel für Pilotprojekte auf 40 Mio. EUR je Haushaltsjahr zu begrenzen. Des Weiteren kommen sie überein, den Gesamtbetrag der Mittel für neue vorbereitende Maßnahmen auf 50 Mio. EUR je Haushaltsjahr und den Gesamtbetrag der effektiv für vorbereitende Maßnahmen gebundenen Mittel auf 100 Mio. EUR zu begrenzen.

ANHANG III

Klassifizierung der Ausgaben

RUBRIK 1	Nachhaltiges Wachstum	
1A	Wettbewerbsfähigkeit in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung	nicht-obligatorische Ausgaben (NOA)
1B	Kohäsion mit Blick auf Wachstum und Beschäftigung	NOA
RUBRIK 2	Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	NOA
	Außer:	
	— Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für Marktmaßnahmen und Direktbeihilfen, einschließlich Marktmaßnahmen für die Fischerei und die Fischereiabkommen mit Drittländern	obligatorische Ausgaben (OA)
RUBRIK 3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	NOA
3A	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	NOA
3B	Staatsangehörigkeit	NOA
RUBRIK 4	Die Europäische Union als globaler Akteur	NOA
	Außer:	
	— Ausgaben aufgrund internationaler Übereinkommen der Europäischen Union mit Dritten	OA
	— Beiträge zu internationalen Organisationen oder Institutionen	OA
	— Beiträge zum Fonds für Darlehensgarantien	OA
RUBRIK 5	Verwaltung	NOA
	Außer:	
	— Ruhegehälter und Abgangsgelder	OA
	— Vergütungen und verschiedene Beiträge bei endgültigem Ausscheiden aus dem Dienst	OA
	— Streitsachen	OA
	— Schadenersatz	OA
RUBRIK 6	Ausgleichsbeträge	OA

ANHANG IV

Finanzierung der Ausgaben im Zusammenhang mit den Fischereiabkommen

- A. Die Ausgaben für Fischereiabkommen werden aus zwei Haushaltslinien für den Bereich der Fischereipolitik finanziert (unter Bezugnahme auf den ABB-Eingliederungsplan):
- a) Internationale Fischereiabkommen (11 03 01);
 - b) Beiträge zu internationalen Organisationen (11 03 02).

Die Haushaltslinie 11 03 01 deckt alle Beträge hinsichtlich der am 1. Januar des betreffenden Haushaltsjahres geltenden Abkommen und Protokolle. Die Beträge für alle neuen oder erneuerbaren Abkommen, die nach dem 1. Januar des betreffenden Haushaltsjahres in Kraft treten, werden der Linie 40 02 41 02 — Reserven/Getrennte Mittel (obligatorische Ausgaben) zugeführt.

- B. Auf Vorschlag der Kommission bemühen sich das Europäische Parlament und der Rat, den bei den Haushaltslinien und den in die Reserve einzusetzenden Betrag im Rahmen des in Anhang II Teil C vorgesehenen Konzentrierungsverfahrens einvernehmlich festzusetzen.
- C. Die Kommission verpflichtet sich, das Europäische Parlament regelmäßig über die Vorbereitung und den Verlauf der Verhandlungen, einschließlich ihrer Auswirkungen auf den Haushaltsplan, zu unterrichten.

Was den Ablauf des Gesetzgebungsprozesses im Zusammenhang mit den Fischereiabkommen anbelangt, so verpflichten sich die Organe, alles zu tun, damit sämtliche Verfahren so schnell wie möglich durchgeführt werden können.

Sollten sich die für die Fischereiabkommen vorgesehenen Mittel (einschließlich der Reserve) als unzureichend erweisen, so übermittelt die Kommission der Haushaltsbehörde die erforderlichen Informationen, damit ein Gedankenaustausch in Form eines gegebenenfalls vereinfachten Trilogs über die Ursachen für diese Lage sowie über Maßnahmen, die gemäß den festgelegten Verfahren beschlossen werden könnten, stattfinden kann. Die Kommission schlägt gegebenenfalls geeignete Maßnahmen vor.

Die Kommission übermittelt der Haushaltsbehörde vierteljährlich detaillierte Angaben über die Durchführung der geltenden Abkommen und die Finanzplanung für den Rest des Jahres.

ERKLÄRUNGEN

1. ERKLÄRUNG DER KOMMISSION ZUR BEWERTUNG DER DURCHFÜHRUNG DER INTERINSTITUTIONELLEN VEREINBARUNG

Im Zusammenhang mit Nummer 7 der Interinstitutionellen Vereinbarung wird die Kommission Ende 2009 einen Bericht über die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung und gegebenenfalls entsprechende Vorschläge unterbreiten.

2. GEMEINSAME ERKLÄRUNG ZU ARTIKEL 27 DER INTERINSTITUTIONELLEN VEREINBARUNG

Die Kommission unterrichtet die Haushaltsbehörde im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens über den Betrag, der für das Flexibilitätsinstrument gemäß Nummer 27 der Interinstitutionellen Vereinbarung zur Verfügung steht.

Jede Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments in einem Betrag, der 200 Mio. EUR übersteigt, erfordert einen Mittelübertragungsbeschluss.

3. ERKLÄRUNG ZUR ÜBERPRÜFUNG DES FINANZRAHMENS

1. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wurde die Kommission aufgefordert, 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. Diesem Bericht sollte eine Bewertung der Durchführung der geltenden Interinstitutionellen Vereinbarung beigelegt werden. Das Europäische Parlament wird an der Überprüfung wie folgt in allen Phasen des Verfahrens beteiligt:

- In der Phase, in der die von der Kommission vorgelegten Überprüfungsergebnisse geprüft werden, wird dafür Sorge getragen, dass im Rahmen des regulären politischen Dialogs zwischen den Organen angemessene Beratungen mit dem Europäischen Parlament stattfinden und die Positionen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden.
- Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2005 kann dieser „zu allen Punkten, die darin [in dem Bericht] behandelt wurden, entsprechende Beschlüsse fassen“. Das Europäische Parlament wird entsprechend den einschlägigen Verfahren und in voller Achtung seiner anerkannten Rechte an allen formellen Folgemaßnahmen beteiligt.

2. Die Kommission verpflichtet sich, im Rahmen der Konsultationen und Überlegungen, die der Berichterstellung vorausgehen, dem umfassenden Meinungsaustausch Rechnung zu tragen, den sie im Zuge ihrer Situationsanalyse mit dem Europäischen Parlament führen wird. Des Weiteren nimmt die Kommission zum Kenntnis, dass das Europäische Parlament eine Konferenz einberufen wird, auf der es gemeinsam mit den nationalen Parlamenten das System der Eigenmittel überprüfen wird. Die Ergebnisse derartiger Konferenzen werden von ihr als Beitrag zu diesem Konsultationsprozess betrachtet. Die Kommission trägt die alleinige Verantwortung für ihre Vorschläge.

4. ERKLÄRUNG ZUR DEMOKRATISCHEN KONTROLLE UND KOHÄRENZ DER MASSNAHMEN IM AUSSENBEREICH

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission anerkennen die Notwendigkeit einer Rationalisierung der verschiedenen außenpolitischen Instrumente. Sie kommen überein, dass diese Rationalisierung, die die Kohärenz der Maßnahmen der Europäischen Union und die Reaktionsfähigkeit der Europäischen Union verbessern wird, die Befugnisse weder der Legislativbehörde, insbesondere hinsichtlich der politischen Kontrolle strategischer Entscheidungen, noch der Haushaltsbehörde berühren sollte. Die einschlägigen Vorschriften sollten diese Grundsätze erkennen lassen, gegebenenfalls die relevanten politischen Aussagen enthalten, zur Orientierung eine Mittelaufteilung festschreiben und erforderlichenfalls eine Überprüfungsklausel enthalten, die vorsieht, dass die Durchführung der betreffenden Vorschrift spätestens nach drei Jahren bewertet wird.

Im Rahmen der im Verfahren der Mitentscheidung erlassenen Basisrechtsakte wird die Kommission das Europäische Parlament und den Rat systematisch informieren und konsultieren, in dem sie ihnen länder-, regionen- und themenbezogene Strategiepapiere im Entwurf übermittelt.

Wenn der Rat in dem Zeitraum, in dem diese Interinstitutionelle Vereinbarung gilt, den Übergang eines Staates vom potenziellen zum tatsächlichen Beitrittskandidaten beschließt, übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen überarbeiteten, als Richtschnur dienenden Mehrjahresrahmen gemäß Artikel 4 der Verordnung über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), der dem Bedarf an Mitteln für diesen Übergang Rechnung trägt.

Die Kommission trägt in ihrem Vorentwurf des Haushaltsplans dafür Sorge, dass der Eingliederungsplan den Vorrechten der Haushaltsbehörde Rechnung trägt.

5. ERKLÄRUNG DER KOMMISSION ZUR DEMOKRATISCHEN KONTROLLE UND KOHÄRENZ DER MASSNAHMEN IM AUSSENBEREICH

Die Kommission verpflichtet sich, mit dem Europäischen Parlament einen regelmäßigen Dialog über den Inhalt der Entwürfe der länder-, regionen- und themenbezogenen Strategiepapiere zu führen und bei der Umsetzung der Strategien die Positionen des Europäischen Parlaments gebührend zu berücksichtigen.

Der Übergang eines Staates vom potenziellen zum tatsächlichen Beitrittskandidaten im Zeitraum, in dem diese Vereinbarung gilt, ist ebenfalls Gegenstand dieses Dialogs.

6. ERKLÄRUNG ZUR ÜBERARBEITUNG DER HAUSHALTSORDNUNG

Im Rahmen der Überarbeitung der Haushaltsordnung verpflichten sich die Organe, den Haushaltsvollzug zu verbessern und die Sichtbarkeit sowie den Nutzen der Finanzhilfen der Gemeinschaft für die Bürger zu erhöhen, ohne dadurch die mit der Neufassung der Haushaltsordnung von 2002 erzielten Fortschritte anzutasten. Des Weiteren werden sie sich in der letzten Phase der Verhandlungen über die Überarbeitung der Haushaltsordnung und ihrer Durchführungsbestimmungen bemühen, so weit wie möglich eine Balance zu finden zwischen dem Schutz der finanziellen Interessen, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Verwaltungskosten und der Benutzerfreundlichkeit der Verfahren.

Die Überarbeitung der Haushaltsordnung wird auf der Grundlage eines geänderten Vorschlags der Kommission nach dem mit der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 4. März 1975 eingeführten Konzertierungsverfahren und in dem Geiste durchgeführt, der 2002 eine Einigung ermöglicht hat. Außerdem bemühen sich die Organe um eine enge und konstruktive interinstitutionelle Zusammenarbeit, damit die Durchführungsbestimmungen zügig angenommen werden und somit eine Verfahrensvereinfachung erreicht wird, die auch einen hohen Schutzniveau der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gewährleistet.

Das Europäische Parlament und der Rat sind fest entschlossen, die Verhandlungen über die Haushaltsordnung so rechtzeitig abzuschließen, dass diese möglichst am 1. Januar 2007 in Kraft treten kann.

7. ERKLÄRUNG DER KOMMISSION ZUR ÜBERARBEITUNG DER HAUSHALTSORDNUNG

Die Kommission verpflichtet sich, im Rahmen der Überarbeitung der Haushaltsordnung,

- das Europäische Parlament und den Rat zu unterrichten, wenn sie es für erforderlich hält, in einem Legislativvorschlag von der Haushaltsordnung abzuweichen, und die besonderen Gründe für diese Abweichung anzugeben;
- dafür Sorge zu tragen, dass bei wichtigen Legislativvorschlägen und substanziellen Änderungen solcher Vorschläge regelmäßig und unter angemessener Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit legislative Folgenabschätzungen durchgeführt werden.

8. ERKLÄRUNG ZU DEN NEUEN FINANZINSTRUMENTEN

Das Europäische Parlament und der Rat ersuchen die Kommission und die Europäische Investitionsbank (EIB) in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen folgende Vorschläge zu unterbreiten:

- entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2005 einen Vorschlag zur Anhebung der Unterstützung für Forschung und Entwicklung im Wege von EIB-Darlehen und -Garantien auf 10 Mrd. EUR mit einem EIB-Beitrag von bis zu 1 Mrd. EUR aus Reserven mit Risikoteilungskomponente;
- einen Vorschlag zur Verstärkung der Instrumente zugunsten der Transeuropäischen Netze (TEN) und der Kleinen und Mittleren Unternehmen im Wege von Darlehen und Garantien bis zu einem Betrag von 20 bzw. 30 Mrd. EUR, mit jeweils einem EIB-Beitrag von bis zu 0,5 Mrd. EUR aus Reserven (TEN) und bis zu 1 Mrd. EUR (Wettbewerbsfähigkeit und Innovation).

9. ERKLÄRUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUR FREIWILLIGEN DIFFERENZIERUNG

Das Europäische Parlament nimmt die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2005 zur freiwilligen Differenzierung von marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zur ländlichen Entwicklung bis zu höchstens 20 % und zu den Kürzungen der marktbezogenen Ausgaben zur Kenntnis. Wenn die Modalitäten dieser Differenzierung in den einschlägigen Rechtsakten festgelegt werden, wird es die Durchführbarkeit dieser Bestimmungen unter Beachtung der EU-Grundsätze, z.B. Wettbewerbsvorschriften und sonstige Regeln, bewerten. Das Europäische Parlament behält sich seine Stellungnahme zum Ergebnis des Verfahrens vor. Es vertritt die Auffassung, dass es zweckdienlich wäre, die Frage der Kofinanzierung der Landwirtschaft im Rahmen der Überprüfung 2008/2009 zu erörtern.

10. ERKLÄRUNG DER KOMMISSION ZUR FREIWILLIGEN DIFFERENZIERUNG

Die Kommission nimmt Punkt 62 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2005 zur Kenntnis, nach denen die Mitgliedstaaten zusätzliche Beträge bis zu höchstens 20 % der ihnen für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen zustehenden Beträge im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf Programme zur ländlichen Entwicklung übertragen können.

Bei der Festlegung der Modalitäten dieser Differenzierung in den einschlägigen Rechtsakten ist sie bestrebt, die freiwillige Differenzierung zu ermöglichen und gleichzeitig alles daranzusetzen, damit ein derartiger Mechanismus die grundlegenden Prinzipien der Politik zur Förderung des ländlichen Raums möglichst genau widerspiegelt.

11. ERKLÄRUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZU NATURA 2000

Das Europäische Parlament gibt seiner Sorge Ausdruck über die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2005 zu der Kürzung der Mittel für die marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Auswirkung dieser Kürzung auf die Kofinanzierung des Programms Natura 2000. Es ersucht die Kommission, die Folgen dieser Bestimmungen zu bewerten, bevor sie neue Vorschläge unterbreitet. Es vertritt die Auffassung, dass der Einbeziehung von Natura 2000 in die Strukturfonds und die ländliche Entwicklung angemessene Priorität eingeräumt werden sollte. Als Teil der Legislativbehörde behält es sich eine Stellungnahme zum Ergebnis des Verfahrens vor.

12. ERKLÄRUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM EINSATZ VON PRIVATER KOFINANZIERUNG UND MEHRWERTSTEUER FÜR MEHR KOHÄSION MIT BLICK AUF WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG

Das Europäische Parlament nimmt die Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Dezember 2005 zur vorübergehenden Anwendung der „n+3-Regel“ für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen zur Kenntnis. Es ersucht die Kommission, wenn diese die Anwendungsmodalitäten dieser Regel in den einschlägigen Rechtsakten festlegt, gemeinsame Vorschriften über den Einsatz von privater Kofinanzierung und Mehrwertsteuer für mehr Kohäsion mit Blick auf Wachstum und Beschäftigung vorzusehen.

13. ERKLÄRUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUR FINANZIERUNG DES RAUMS DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS

Das Europäische Parlament ist der Auffassung, dass die Kommission ihrem Haushaltsvorentwurf eine sorgfältige Schätzung der geplanten Tätigkeiten im Bereich Freiheit, Sicherheit und Justiz zugrunde legen sollte, und dass die Finanzierung dieser Tätigkeiten im Rahmen der Verfahren gemäß Anhang II der Interinstitutionellen Vereinbarung erörtert werden sollte.

Europäische Kommission

Die Finanzverfassung der Europäischen Union – 4. Ausgabe

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2009 — 473 S. — 14.8 X 21 cm

ISBN 978-92-79-09785-0

doi: 10.2761-5745

Preis in Luxemburg (ohne MwSt.): 30 EUR

