

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 27.4.2010
KOM(2010) 185 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die
Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung

1. EINLEITUNG

Die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (IIV) ist eine politische Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission. Sie enthält zahlreiche Bestimmungen und Grundsätze, die sich als hilfreich oder sogar notwendig erwiesen haben, um die Haushaltsdisziplin und einen reibungslosen Ablauf der Haushaltsverfahren zu gewährleisten. Die IIV betrifft zahlreiche Aspekte der Planung, Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle des Haushalts.

Die geltende IIV wurde am 17. Mai 2006¹ auf der Grundlage der bei der Tagung des Europäischen Rates vom 15./16. Dezember 2005 in Brüssel erzielten Einigung und einschließlich der später mit dem Europäischen Parlament vereinbarten Änderungen angenommen. Sie stellt den jüngsten Meilenstein in der mehr als 50 Jahre langen Geschichte der Haushaltsdebatten zwischen den europäischen Organen dar. Seit 1988 wurden vier IIV abgeschlossen: das *Delors-I-Paket* (1988-1992) das *Delors-II-Paket* (1993-1999), die *Agenda 2000* (2000-2006) und die für den Zeitraum 2007-2013 geltende IIV. Zusammen haben diese IIV in den vergangenen 20 Jahren für einen reibungslosen Ablauf des Haushaltsverfahrens und eine rechtzeitige Annahme der EU-Haushalts gesorgt.

Der vorliegende Bericht enthält eine sorgfältige Untersuchung der Durchführung der geltenden IIV nach Maßgabe von Erklärung Nr. 1 zur IIV, in der festgehalten ist, dass die Kommission im Zusammenhang mit Nummer 7 der Interinstitutionellen Vereinbarung einen Bericht über die Durchführung der Vereinbarung und gegebenenfalls entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Die folgende Analyse orientiert sich weitgehend an der Gliederung der IIV. Sie konzentriert sich zunächst auf die Verfahren zur Durchführung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), insbesondere die Anpassungen und Änderungen, sowie auf die Flexibilität (Spielräume und Flexibilitätsinstrumente). Dann werden die Bestimmungen zur institutionellen Zusammenarbeit im Verlauf des Haushaltsverfahrens bewertet. Abschließend werden Fragen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Haushaltsführung im Bereich der EU-Mittel (Zuverlässigkeitserklärung, Finanzplanung und neue Finanzinstrumente) behandelt.

Der Bericht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der interinstitutionellen Zusammenarbeit werden in diesem Rahmen

¹ Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) vom 17. Mai 2006 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1).

nicht untersucht, und viele wichtige Aspekte der Haushaltsreform werden erst im Zuge der vollständigen, weit reichenden Überprüfung nach Maßgabe der Erklärung Nr. 3 zur IIV behandelt werden.

Der Vertrag von Lissabon hat viele neue Politikbereiche eingeführt bzw. bereits bestehenden Bereichen neue Impulse verliehen, was langfristig entsprechende haushaltsrelevante Änderungen erfordern wird. Hierfür müssen jedoch zunächst neue Rechtsakte vorbereitet und deren potenzielle finanzielle Auswirkungen sorgfältig bewertet werden.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Kommission Vorschläge für eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens nach Artikel 312 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgelegt hat.² Die Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens, die vorgeschlagene neue Interinstitutionelle Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich³ sowie einige Bestimmungen der Haushaltsordnung⁴ werden zusammen an die Stelle der geltenden IIV treten.

2. ANALYSE DER DURCHFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM MFR

Der MFR hat, zusammen mit den anderen Bestimmungen der IIV, Folgendes sichergestellt:

- Haushaltsdisziplin: Beim jährlichen Haushaltsverfahren werden die Obergrenzen des MFR eingehalten.
- Reibungsloser Ablauf des Haushaltsverfahrens und wirksame Zusammenarbeit zwischen den Organen dank der in der IIV vereinbarten Verfahrensregeln. Es sei nachdrücklich darauf hingewiesen, dass der Haushalt seit 1988 stets rechtzeitig angenommen worden ist.
- Bessere Vorhersehbarkeit der Entwicklung der EU-Ausgaben.

Welchen Zweck der mehrjährige Finanzrahmen erfüllt, ergibt sich aus Artikel 312 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in dem festgehalten ist, dass er bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union einzuhalten ist.

2.1. Verfahren zur Anpassung des mehrjährigen Finanzrahmens

2.1.1. Jährliche technische Anpassung

In Nummer 16 der IIV ist eine alljährliche technische Anpassung vor Durchführung des Haushaltsverfahrens für das Haushaltsjahr n+1 vorgesehen. Dabei werden insbesondere

² KOM(2010) 72.

³ KOM(2010) 73.

⁴ KOM(2010) 71.

die Obergrenzen sowie die Beträge der Mittel für Verpflichtungen und der Mittel für Zahlungen zu Preisen des Jahres $n + 1$ neu festgesetzt.⁵

Die Anpassungen werden auf der Grundlage eines festen Deflators von jährlich 2 % und nicht mehr – wie zum Teil bei früheren MFR der Fall – mit Hilfe des BIP-Deflators vorgenommen. Dieses Vorgehen bietet mehr Transparenz, da sowohl die realen als auch die nominalen Obergrenzen für die Gesamtlaufzeit des Finanzrahmens festliegen. Dadurch wird wiederum die langfristige Finanzplanung erleichtert und allen Akteuren des Haushaltsverfahrens mehr Sicherheit geboten.

Die Vorteile des derzeitigen Systems scheinen die nicht vermeidbare positive oder negative Differenz zwischen den mit Hilfe des festen Deflators errechneten Obergrenzen und Gesamtbeträgen der Mittel für Verpflichtungen einerseits und den mit auf der Grundlage des festgestellten BIP-Deflators errechneten Zahlen andererseits zu überwiegen. Im Jahr 2007 wären die Obergrenzen 1,7 % höher ausgefallen, wenn der festgestellte BIP-Deflator verwendet worden wäre. 2008 war keine Abweichung festzustellen. Im Jahr 2009 divergierten die Werte infolge der Wirtschaftsrezession: der Deflator-Index auf der Grundlage des festen Deflators lag bei einem Wert von 110,4 (Basisjahr 2004 = 100), während der Deflator-Index auf der Grundlage des festgestellten BIP-Deflators 106,7 betrug.

	2007	2008	2009
(a) fester Deflator für technische Anpassungen	2,0 %	2,0 %	2,0 %
(b) kumulierter Index auf Grundlage des Deflators von 2 % (2004=100)	106,1	108,2	110,4
(c) BIP-Deflator (Vorausschau ECOFIN, Herbst 2009)	2,9 %	0,4 %	-1,3 %
(b) kumulierter Index auf Grundlage eines Festwert-Deflators (2004=100)	107,8	108,2	106,7
(e) kumulierte Divergenz (d)-(b)	1,7	0,0	-3,7

2.1.2. Anpassung der Mittel für die Kohäsionspolitik

In Nummer 17 der IIV ist eine technische Anpassung für das Jahr 2011 vorgesehen, falls festgestellt wird, dass das kumulierte BIP eines Mitgliedstaats im Zeitraum 2007-2009 um mehr als +/- 5 % von dem in der IIV zugrunde gelegten BIP abweicht. Die Kommission muss dann die Mittel anpassen, die der betreffende Mitgliedstaat in diesem Zeitraum aus Fonds zur Förderung der Kohäsion erhalten hat.

Die Kommission hat im Rahmen der im April 2010 vorgelegten technischen Anpassung für 2011 eine Bewertung der BIP-Abweichung und die entsprechende Anpassung vorgenommen.⁶

2.1.3. Anpassung der Obergrenze des Gesamtbetrags der Mittel für Zahlungen

Nach Maßgabe von Nummer 18 der prüft die Kommission jedes Jahr den bei der Aufstellung des Finanzrahmens festgelegten Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen vor

⁵ Diese Bestimmungen werden im Entwurf der MFR-Verordnung (Artikel 4) beibehalten.

⁶ KOM(2010) 160.

dem Hintergrund der Ausführung dieser Mittel, um eine geordnete Entwicklung im Verhältnis zu den Mitteln für Verpflichtungen zu gewährleisten.⁷

In den ersten Jahren der Finanzplanung lag der tatsächliche Betrag der Mittel für Zahlungen deutlich unter den Obergrenzen. Dies könnte in den nächsten Jahren möglicherweise zu einem „Aufholprozess“ und höher als erwartet ausfallenden Mitteln für Zahlungen führen. Doch wäre es auf der Grundlage der derzeitigen Bewertung der Höhe der Mittel für Zahlungen bis 2013 verfrüht, die für die Mittel für Zahlungen geltende Obergrenze anzupassen.

Die Kommission wird weiterhin genau beobachten, wie sich die Situation entwickelt, und ihre Schätzungen für Mittel für Zahlungen für die Strukturmaßnahmen und alle anderen Rubriken anpassen.

Was die Mittel für Zahlungen nach 2013 angeht, wird die Kommission die geschätzten Beträge 2010 gemäß Nummer 19 der IIV aktualisieren und mit Hilfe des neuen Bogens Nr. 11 übermitteln, der am 28. April 2004 vorgelegt wurde.

2.1.4. Anpassung zur Durchführung der Strukturfonds, des Kohäsionsfonds, des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und des Europäischen Fischereifonds (EFF)

In Nummer 48 der IIV ist Folgendes festgeschrieben: „Sofern die neuen Regelungen und Programme für die Strukturfonds, den Kohäsionsfonds, die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Fischereifonds (EEF) 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 folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.“

Im Haushaltsjahr 2007 wurden 2,034 Mrd. EUR an Mitteln für Verpflichtungen weder in Anspruch genommen noch auf das Jahr 2008 übertragen. Dies entspricht der Finanzausstattung für 2007 von 45 operativen Programmen, die in jenem Jahr hauptsächlich wegen verspäteter Einreichung bei der Kommission nicht angenommen werden konnten. Mit dem Beschluss 2008/371/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2008⁸ wurde folgende Neuplanung für die Rubriken 1b und 2 angenommen:

(zu jeweiligen Preisen, EUR in Mio.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rubrik 1b	378	0	0	24	24	0
Rubrik 2	394	387	387	147	147	147

⁷ Diese Bestimmungen werden im Entwurf der MFR-Verordnung (Artikel 6) beibehalten.
⁸ ABl. L 128 vom 16.05.2008, S. 8.

Dank der besseren Vorbereitung durch die Kommission lag dieser Betrag deutlich unter den im Jahr 2001 neu programmierten Mitteln in Höhe von 6 152,3 Mio. EUR.⁹

⁹ Siehe Beschluss 2001/692/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Mai 2001, der nach Maßgabe von Nummer 17 der IIV vom 6. Mai 1999 angenommen wurde.

Fazit: Verfahren zur Anpassung des MFR

Die Verfahren zur Anpassung des MFR scheinen zu funktionieren. Die Vorteile der Verwendung eines festen Deflators (Nummer 16) überwiegen die Bedeutung der begrenzten durchschnittlichen Abweichung vom festgestellten BIP-Deflator. Eine Anpassung der Obergrenze des Gesamtbetrags der Mittel für Zahlungen (Nummer 18) war bislang nicht notwendig, doch die Entwicklung muss weiterhin genau überwacht werden. Die Anpassung für die Durchführung (Nummer 48) verlief reibungslos und die betreffenden Beträge fielen deutlich geringer als 2001 aus.

2.2. Flexibilität im mehrjährigen Finanzrahmen

2.2.1. Analyse der Spielräume

Bei **Rubrik 1a** sind Mittel für Prioritäten ausgewiesen, die für die erneuerte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung von unmittelbarer Bedeutung sind. Die meisten EU-Politiken fallen unter diese Rubrik, die aufgrund der sich verändernden globalen Herausforderungen regelmäßig stark beansprucht wird.

Zur Finanzierung des Galileo-Programms, des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts und der energiebezogenen Projekte im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms waren wiederholt Anpassungen der Obergrenzen notwendig (siehe Abschnitt 2.3.1.). Der Mittelbedarf im Zusammenhang mit neueren Beschlüssen oder Vorschlägen, z. B. die Weiterfinanzierung der Stilllegung des Kernkraftwerks von Kozloduy (Bulgarien), die Einrichtung neuer Finanzaufsichtsbehörden, das europäische Mikrofinanzierungsinstrument und den Start der operativen Tätigkeiten des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES), wurde bereits auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission in der aktualisierten Finanzplanung berücksichtigt. Die Spielräume und Möglichkeiten, die es erlauben sollen, auf künftige Eventualitäten zu reagieren, wurden dementsprechend verringert, so dass 2011 lediglich ein Spielraum von schätzungsweise 50,1 Mio. EUR, im Jahr 2012 ein Spielraum von 34,6 Mio. EUR und 2013 ein Spielraum von 47,8 Mio. EUR vorhanden ist.

Es ist davon auszugehen, dass in den nächsten drei Jahren zusätzlicher neuer Mittelbedarf entsteht, z. B. in Verbindung mit dem Projekt ITER.

Schätzungen zufolge könnten die zusätzlichen Mittel für Verpflichtungen für ITER aus dem EU-Haushalt im Rahmen des geltenden MFR mehr als 1 Mrd. EUR betragen. Der Bedarf an Mitteln für Zahlungen ist vor dem Hintergrund des derzeit erörterten Zeitplans zu bewerten, wobei davon auszugehen ist, dass die meisten Zahlungen erst nach 2013 vorgenommen werden.

Bei **Rubrik 1b** ist das Thema Spielräume weniger relevant, da die Organe nach Nummer 13 der IIV nicht verpflichtet sind, bei dieser Rubrik eine Marge vorzusehen, d. h. die Obergrenze stellt hier einen Zielwert für Ausgaben dar.

Bei **Rubrik 2** gestaltet sich die Lage grundsätzlich anders. Auf der Tagung des Europäischen Rates im Oktober 2002 in Brüssel vereinbarten die Staats- und Regierungschefs die Obergrenzen für Ausgaben für den ersten Pfeiler der GAP in Höhe der Ausgaben für 2006 mit einer jährlichen Steigerung von 1 % zu jeweiligen Preisen ab 2007 bis 2013. Mit der folgenden Reform der GAP von 2003 wurde ein Mechanismus für Haushaltsdisziplin eingeführt, um sicherzustellen, dass die Beträge für die

Finanzierung der GAP in keinem Jahr überschritten werden. In der Praxis ist dies noch nicht vorgekommen und in den Haushaltsjahren 2007-2009 lagen die nach Haushaltsvollzug vorhandenen Spielräume deutlich unter der Obergrenze der Rubrik 2. Diese Spielräume haben eine gewisse Flexibilität ermöglicht: Aufstockungen bei einigen Rubriken wurden durch Kürzungen bei Rubrik 2 ausgeglichen, so dass der MFR insgesamt unverändert blieb.

In den nächsten Jahren werden sich die Spielräume allerdings verringern, insbesondere weil in den neuen Mitgliedstaaten weiter Direktbeihilfen eingeführt werden. Derzeit besteht im Haushalt für 2010 noch ein Spielraum von 456 Mio. EUR, der gegen Ende des Jahres verfügbar werden dürfte. Falls die Marktbedingungen sich nicht überdurchschnittlich entwickeln, wird die Teilobergrenze für den ersten Pfeiler der GAP wahrscheinlich nicht ausreichen, um die für 2011-2013 erforderlichen Haushaltsmittel bereitstellen zu können, insbesondere nicht zu Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres, da ein Spielraum von mindestens 300 Mio. EUR zu bewahren ist, um zu vermeiden, dass der Mechanismus für Haushaltsdisziplin Anwendung findet.

Bei **Rubrik 3** bewegte sich die Ausgabenentwicklung von 2007 bis 2009 ohne größere Probleme innerhalb der bestehenden Obergrenzen. Bei Teilrubrik 3a *Freiheit, Sicherheit und Recht* war dies dank des relativ steilen Ausgabenprofils der Obergrenze möglich, die im Zeitraum von 2007 bis 2013 um das 2,5-fache angehoben wurde. Bei Teilrubrik 3b (*Unionsbürgerschaft*) hingegen ist die Lage angespannter, da angesichts der recht stabilen Obergrenze gegen Ende des Zeitraums nur noch sehr geringe Spielräume vorhanden sind.

Aufgrund wiederkehrender internationaler Krisensituationen und Katastrophen gibt es bei **Rubrik 4** regelmäßig Engpässe bei den Spielräumen und der Flexibilität. Aufgrund der Unwägbarkeit der Ereignisse, z. B. unvermittelt auftretende Konflikte oder Naturkatastrophen wie die jüngsten Erdbeben in Haiti, Chile oder in der Türkei, sind in diesem Bereich die Schwierigkeiten besonders akut. Auch wenn es bisher immer möglich war, im Verlauf des jährlichen Haushaltsverfahrens den zusätzlichen Mittelbedarf durch Inanspruchnahme von Flexibilitätsinstrumenten zu decken, haben die langwierigen Erörterungen, z. B. über die Nahrungsmittelfazilität, die Grenzen der Flexibilitätsmechanismen der IIV klar aufgezeigt. Darüber hinaus scheint die derzeitige strikte Trennung von Ausgaben für externe Zwecke und Ausgaben für interne Zwecke die Fähigkeit der Union einzuschränken, rechtzeitig auf globale Herausforderungen zu reagieren. So wurde der Vorschlag der Kommission, die sog. Nahrungsmittelfazilität teilweise aus dem bei Rubrik 2 vorhandenen Spielraum zu finanzieren, von der Haushaltsbehörde mit einem Hinweis auf diese Trennung abgelehnt.

Für die verbleibende Laufzeit des geltenden MFR sind die bei Rubrik 4 programmierten Spielräume sehr begrenzt. Nach Berücksichtigung der Finanzierung von Begleitmaßnahmen für Bananen für AKP-Länder auf der Grundlage eines Handelsabkommens im Rahmen der WTO-Handelsgespräche dürften die Spielräume 2011 70,3 Mio. EUR, 2012 132,3 Mio. EUR und 2013 134,6 Mio. EUR umfassen.

Es wird erwartet, dass der Bereich Klimawandel im Zeitraum 2010-2012 mit 150 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt für die in der Kopenhagener Vereinbarung festgelegte Schnellstartfinanzierung unterstützt wird. Zusätzlich zu den bereits im Haushalt 2010 veranschlagten 50 Mio. EUR sind für 2011 und 2012 jeweils weitere

50 Mio. EUR vorgesehen. Falls der EU-Haushalt ab 2013 – wie von der Kommission im September 2009 vorgeschlagen¹⁰ – für die Finanzierung eines ehrgeizigen Klimaabkommens in Anspruch genommen werden sollte, könnte jedoch eine neue Größenordnung erreicht werden.

Im Zeitraum 2007-2009 haben sich die Ausgaben bei **Rubrik 5** im Einklang mit den Ausgabenobergrenzen entwickelt. Im Rahmen des vereinbarten Pakets zur Finanzierung des Europäischen Konjunkturprogramms (siehe Abschnitt 2.3.1.) wurde die Ausgabenobergrenze 2010 um 126,5 Mio. EUR (2009: um 173,5 Mio. EUR) gesenkt. Die Situation bei Rubrik 5 wird 2010 und bis Ende des Zeitraums wesentlich angespannter werden, was im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen ist: erstens auf die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon, zweitens auf die Auswirkungen der jährlichen Angleichung der Dienstbezüge, die höher als erwartet ausgefallen ist. Einige Organe haben bereits um zusätzliche Mittel im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ersucht, so dass der verfügbare Spielraum ausgeschöpft ist. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes zusätzliche Mittel erfordert. Falls der Gerichtshof (auf das von der Kommission eingelegte Rechtsmittel hin) den Beschluss des Rates, die vorgeschlagene jährliche Angleichung der Dienstbezüge zu halbieren, für nicht zulässig erklärt, würde dies eine weitere einmalige Ausgabenerhöhung (rückwirkend) verursachen und zu einer Anhebung der Ausgabengrundlage, auf der die künftigen Änderungen der Dienstbezüge basieren werden, führen. Insgesamt werden die Obergrenzen bei Rubrik 5 erheblich stärker beansprucht werden als bislang beobachtet. Dennoch besteht weiterhin ein begrenzter Spielraum, da die Kommission sich an ihren strikten Einstellungsstopp (außer für Erweiterungen) hält und die aus dem Vertrag von Lissabon erwachsenden neuen Aufgaben und andere neue Prioritäten allein durch Umschichtungen finanzieren will.

2.2.2. *Flexibilitätsinstrumente*

Die IIV enthält Bestimmungen über verschiedene Flexibilitätsinstrumente: die Reserve für Soforthilfen, den Solidaritätsfonds, den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und das Flexibilitätsinstrument. Die Beträge für den Solidaritätsfonds der Europäischen Union werden nur dann in den Haushalt eingesetzt, wenn der Fonds in Anspruch genommen wird. Die Beträge für die Soforthilfereserve und den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung werden hingegen bereits zu Beginn des Haushaltsjahres in den Haushalt eingesetzt, allerdings in eine Reserve. Beim Flexibilitätsinstrument wird grundsätzlich anders verfahren: es werden keine Beträge als solche in den Haushalt eingesetzt, doch die Ausgaben können die Obergrenze der entsprechenden Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens überschreiten.

Es gibt außerdem geringfügige Unterschiede bei den Verfahren zur Inanspruchnahme dieser Instrumente:

- Die Inanspruchnahme der **Reserve für Soforthilfe** erfordert eine Mittelübertragung und ein Trilogverfahren, „gegebenenfalls in vereinfachter Form“. 2007 wurden

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Mehr internationale Finanzmittel für den Klimaschutz: europäisches Konzept für die Kopenhagener Vereinbarung“, KOM(2009) 475, 10.9.2009.

49 Mio. EUR, 2008 479 Mio. EUR¹¹ und 2009 188 Mio. EUR an Mitteln für Verpflichtungen in Anspruch genommen.

- Die Inanspruchnahme des **Solidaritätsfonds der Europäischen Union** erfordert einen entsprechenden Vorschlag, die Vorlage eines „geeigneten Haushaltsinstruments“, de facto eines Berichtigungshaushaltsplans, und die Einleitung eines Trilogverfahrens, „gegebenenfalls in vereinfachter Form“. Obwohl der Solidaritätsfonds der Europäischen Union in einem gegebenen Jahr im Betrag von bis zu 1 Mrd. EUR in Anspruch genommen werden kann, belief sich der höchste in Anspruch genommene Betrag auf 728 Mio. EUR. Dieser Betrag wurde im ersten Jahr, d. h. 2002, abgerufen. In den übrigen Jahren lag der jährlich in Anspruch genommene Betrag zwischen 22 Mio. EUR und 615 Mio. EUR. Die Regel, dass 25 % des Fondsbetrags nicht vor dem 1. Oktober abgerufen werden dürfen, verursachte außerdem nie Schwierigkeiten.
- Die Inanspruchnahme des **Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung** erfordert einen entsprechenden Vorschlag und eine Mittelübertragung. 2007 wurden insgesamt 18,6 Mio. EUR in Anspruch genommen, 2008 49 Mio. EUR und 2009 54 Mio. EUR. Das Instrument der Mittelübertragung sollte das Verfahren eigentlich beschleunigen, doch wird dieses durch den Beschlussfassungsprozess verlangsamt. Auch wenn feststeht, dass die Haushaltsbehörde die Inanspruchnahme des Fonds unterstützt, kann die Mittelübertragung im Buchführungssystem erst nach Annahme des Beschlusses tatsächlich vorgenommen werden. Auf der Grundlage der in den letzten drei Jahren gesammelten Erfahrungen wurden die praktischen Modalitäten des Verfahrens angepasst¹², könnten aber noch weiter vereinfacht werden.
- Für die Inanspruchnahme des **Flexibilitätsinstruments** wird ein Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vorgelegt. In der Praxis kann dieser dem Haushalts[vor]entwurf der Kommission oder dem [Vor]entwurf eines Berichtigungshaushaltsplans oder einem Berichtigungsschreiben beigelegt werden. Der Vorschlag kann auch nach einer politischen Einigung im Konzertierungsverfahren im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des Instruments vorbereitet werden. Im Einklang mit der IIV werden die mobilisierten Mittel zunächst bei der ältesten nicht verwendeten Tranche entnommen. Der Hauptunterschied zwischen dem Wortlaut der vorliegenden IIV und dem Wortlaut der IIV vom 6. Mai 1999 ist die Streichung der folgenden Bestimmung: „Das Flexibilitätsinstrument sollte in der Regel in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren nicht für ein und denselben Zweck herangezogen werden“. Da die Erfahrung gezeigt hat (z. B. in Kosovo oder den Palästinensischen Gebieten), dass einige Krisensituationen eine wiederholte Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments erfordern, stellt diese Streichung eine positive Entwicklung dar. Allerdings ist es auch ein – unweigerlich Kompromisse nach sich ziehender – Widerspruch, wenn ein für die Reaktion auf kurzfristige Krisen

¹¹ Unter Berücksichtigung der einmaligen Aufstockung um 240 Mio. EUR, die am 21. November 2008 im Rahmen des Konzertierungsverfahren über die Finanzierung der Nahrungsmittelfazilität beschlossen wurde.

¹² Wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen, übermittelt die Kommission der Haushaltsbehörde die Anträge auf Inanspruchnahme des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung nun einzeln und nicht mehr gebündelt.

konzipiertes Finanzinstrument auch zur Bekämpfung andauernder oder erneut auftretender Krisen eingesetzt wird.

Die ersten drei Instrumente haben gemein, dass bei Bedarf und „gegebenenfalls in vereinfachter Form“ das Trilogverfahren eingeleitet wird. Was „in vereinfachter Form“ genau bedeutet, wurde jedoch nie genau geklärt. Sofern nicht gerade eines der regelmäßig stattfindenden Haushalts-Trilog-Treffen ansteht, wird häufig eine pragmatische Lösung verfolgt, d. h. es findet kein Trilog statt. Die derzeitige Praxis wurde im Entwurf einer Interinstitutionellen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich berücksichtigt, in der auch festgelegt ist, dass nur dann ein Trilog einberufen wird, wenn zwischen den Organen Uneinigkeit über die Inanspruchnahme der Instrumente besteht.

Hauptgrund für die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments im Zeitraum 2000-2009 war die Deckung des Bedarfs bei Rubrik 4, deren Spielräume nicht ausreichten, um auf unvorhersehbare Ereignisse reagieren zu können. Sobald auf politischer Ebene beschlossen wird, dass das Instrument in Anspruch genommen werden soll, schreitet das Verfahren reibungslos voran. Im Vordergrund stehen hier also weniger die Verfahren, als die Frage, ob die zahlreichen Bedürfnisse im Zusammenhang mit wichtigen EU-Zielen überhaupt finanziert werden können. Auch wenn in der IIV geregelt ist, dass nicht verwendete Mittel bis zum Haushaltsjahr n+2 übertragen werden können, ist aufgrund der wiederholten Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments der derzeit im Jahr 2010 verfügbare Betrag auf 115 Mio. EUR begrenzt.

2.2.3. Mögliche Abweichung von dem in der Rechtsgrundlage festgelegten Betrag um 5 %

Nummer 37 der IIV regelt die Voraussetzungen, unter denen die im Haushalts[vor]entwurf festgelegten Beträge um mehr als 5 % von den in der Rechtsgrundlage festgesetzten Referenzbeträgen abweichen dürfen, wobei der Kommission und der Haushaltsbehörde ein gewisser Spielraum im Hinblick auf Abweichungen von weniger als 5 % eingeräumt wird.¹³

Dies hat zur Annahme eines Bündels gemeinsamer Vorschriften geführt, an die sich die Kommission bei der Budgetierung und Planung halten muss. Generell gilt, dass Änderungen systematisch in den nachfolgenden Jahren des Programmplanungszeitraums auszugleichen sind, damit der Referenzbetrag in der jeweiligen entsprechenden Rechtsgrundlage weiterhin eingehalten wird.

Ausnahmen von dieser Regel können in Betracht gezogen werden, wenn die Kommission fundierte Argumente für eine Abweichung von der Finanzausstattung anführt. Diese sind in den der Haushaltsbehörde übermittelten Finanzplanungsdokumenten zu erläutern. Diese allgemeine Ausgleichsregel findet auf die Vorschläge der Kommission Anwendung, doch nicht auf die vom Rat oder vom Europäischen Parlament vorgenommenen Abänderungen des Haushalts[vor]entwurfs, bei denen zusätzliche Mittel eingesetzt werden.

¹³ Diese Bestimmungen werden im Entwurf der neuen IIV (Nummer 15) beibehalten.

Fazit: Flexibilität des MFR

Die Spielräume unter sämtlichen Obergrenzen des MFR werden sehr eng. Bei Rubrik 2 werden sich die Spielräume in den nächsten Jahren voraussichtlich erheblich verringern. Darüber hinaus lassen die bei den Rubriken 1a, 3b und 4 verbleibenden Spielräume und Umschichtungsmöglichkeiten – wenn überhaupt – nur wenig Raum, um auf künftige Ereignisse reagieren zu können. Insgesamt ist der verbleibende autonome Spielraum des MFR in den kommenden Jahren sehr eingeschränkt. Die verschiedenen Instrumente (Nummer 25 bis 28), die für Flexibilität außerhalb des MFR sorgen, wurden mit unterschiedlicher Intensität eingesetzt. Angesichts des umfassenden Mittelbedarfs, der aus wichtigen europäischen Zielen erwächst, ist das Hauptproblem des Flexibilitätsinstruments die Verfügbarkeit der Mittel. Die Regelungen hinsichtlich einer möglichen Abweichung der im Haushalts[vor]entwurf festgelegten Beträge von den Referenzbeträgen (Nummer 37) sind klar gefasst und funktionieren gut.

2.3. Änderungen des mehrjährigen Finanzrahmens

2.3.1. Analyse der jüngsten Änderungen des MFR und der Anpassungen an die IIV

Abgesehen von den ersten Finanzplanungen (1988-1992) wurde vor 2007 von der Möglichkeit, den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) zu ändern, kaum Gebrauch gemacht. Der Rahmen für 1993-1999 wurde nur ein Mal geändert, der Rahmen für 2000-2006 erfuhr – abgesehen von erweiterungsbedingten Anpassungen – gar keine Änderungen. Der Finanzrahmen 2007-2013 wurde hingegen aufgrund außergewöhnlicher Entwicklungen bereits zwei Mal geändert und die IIV wurden ein Mal angepasst:

- Im ersten Halbjahr 2007 scheiterten die Verhandlungen mit privaten Partnern über die Finanzierung der Programme EGNOS und **GALILEO** im Rahmen des europäischen globalen Satellitennavigationssystems (GNSS). Um die Durchführung dieses strategisch bedeutenden Projekts und die Finanzierung des Europäischen Technologieinstituts sicherzustellen, beschloss die Haushaltsbehörde am 18. Dezember 2007, den Finanzrahmen zu überarbeiten. Die Anhebung der Obergrenzen bei Rubrik 1a für den Zeitraum 2008-2013 um insgesamt 1,6 Mrd. EUR zu jeweiligen Preisen wurde durch eine entsprechende Senkung der Obergrenze bei Rubrik 2 für das Jahr 2007 ausgeglichen.¹⁴ Zusätzlich wurden 600 Mio. EUR durch Umschichtung von Mitteln aus anderen Programmen und Haushaltslinien bei Rubrik 1a und weitere 200 Mio. EUR durch die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments bereitgestellt. Insgesamt wurde der im Mai 2006 bei der Festlegung des Finanzrahmens festgesetzte Betrag um insgesamt 2,4 Mrd. EUR aufgestockt.
- Um rasch auf die steigenden Lebensmittelpreise in Entwicklungsländern reagieren zu können, wurde Ende 2008 eine **Nahrungsmittelfazilität** mit einer Dotierung in Höhe von 1 Mrd. EUR eingerichtet. Die von den drei Organen vereinbarte Finanzierungslösung für diese Fazilität erforderte eine Anpassung der IIV, damit 2008 gemäß Nummer 25 der IIV eine außerordentliche Aufstockung der Soforthilfereserve

¹⁴ ABl. L 6 vom 10.1.2008, S. 7.

um 240 Mio. EUR vorgenommen werden konnte.¹⁵ Auf diese Weise wurden für die Nahrungsmittelfazilität 340 Mio. EUR aus der Soforthilfereserve entnommen. Der Restbetrag wurde über das Flexibilitätsinstrument bereitgestellt (2009: 420 Mio. EUR) sowie durch eine Mittelübertragung aus anderen Programmen der Rubrik 4 (2009 und 2010: jeweils 240 Mio. EUR).

- Am 2. April 2009 wurde eine Einigung erzielt über die Finanzierung eines von der Kommission im Rahmen des **Europäischen Konjunkturprogramms** vom 26. November 2008 vorgeschlagenen Pakets von Vorhaben in den Bereichen Energie und ländliche Entwicklung von 5 Mrd. EUR. Die Einigung umfasste eine sofortige Änderung des Finanzrahmens¹⁶, bei der die Obergrenze für die Mittel für Verpflichtungen bei Rubrik 1a für 2009 um 2,0 Mrd. EUR angehoben wurde, und dies durch die Senkung der für 2009 vorgesehenen Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen bei Rubrik 2 vollständig ausgeglichen wurde. 2009 wurden zusätzlich 600 Mio. EUR innerhalb des Spielraums von Rubrik 2 zur Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Ausbau des Breitbandinternets und Maßnahmen zur Bewältigung der im Rahmen des „Gesundheitschecks“ der Gemeinsamen Agrarpolitik ermittelten „neuen Herausforderungen“ verfügbar gemacht. In einem zweiten Schritt wurden in der Konzertierungssitzung im November 2009 zusätzliche 1 980 Mio. EUR für Energievorhaben bei Rubrik 1a bereitgestellt. Dies erforderte eine weitere Überarbeitung des Finanzrahmens¹⁷, bei der die Anhebung der Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen bei Rubrik 1a für 2010 durch eine Senkung der Obergrenzen bei anderen Rubriken (in erster Linie bei Rubrik 2) für 2009 und 2010 vollständig ausgeglichen wurde. Darüber hinaus wurden innerhalb des Spielraums für 2010 bei Rubrik 2 für Breitbandinfrastrukturen und „neue Herausforderungen“ weitere 420 Mio. EUR bereitgestellt.

Diese Änderungen des MFR 2007-2013 bezweckten der Anhebung der Obergrenzen für Mittel für Verpflichtungen bei Rubrik 1a. Der zeitliche Vorlauf (ab dem ersten Entwurf der Kommission) für die Erzielung einer Einigung wurde immer länger – die erste Überarbeitung des MFR 2007-2013 (Galileo und Europäisches Technologieinstitut) nahm drei Monate in Anspruch, die Einigung über das Paket für das Europäische Konjunkturprogramm fünf Monate, ohne den Zeitaufwand für die wirksame Durchführung des im Paket vorgesehenen Haushaltsausgleichmechanismus.

Der Rat akzeptierte die Änderungen grundsätzlich nur unter der Voraussetzung, dass die Anhebung der Obergrenzen bei Rubrik 1a vollständig durch die Senkung der Obergrenzen bei einer anderen Rubrik ausgeglichen werden sollten, damit die Gesamtobergrenze (d. h. sämtliche Beträge zu jeweiligen Preisen für Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen für sämtliche Jahre und Rubriken) des MFR 2007-2013 unverändert blieb. Für die Finanzierung des Pakets für das Europäische Konjunkturprogramm in Höhe von 5 Mrd. EUR wurde einem sich möglicherweise über den Zeitraum von zwei oder sogar drei Haushaltsverfahren erstreckenden Ausgleichmechanismus gegenüber der von der Kommission vorgeschlagenen Änderung

¹⁵ ABl. C 326 vom 20.12.2008, S. 3.

¹⁶ ABl. L 132 vom 29.5.2009, S. 8.

¹⁷ ABl. L 347 vom 24.12.2009, S. 26.

des MFR der Vorzug gegeben. In der Praxis wurde hierdurch die in der IIV vorgesehene Flexibilität eingeschränkt.

Ein vollständiger Ausgleich der Anhebung der Obergrenzen bei Rubrik 1a durch eine Senkung der Obergrenzen bei Rubrik 2 war nur deshalb möglich, weil bei dieser Rubrik ein außergewöhnlich großer Spielraum aus den Jahren 2007 bis 2009 verblieben war. Dies war den äußerst vorteilhaften Marktbedingungen im Agrarsektor, hohen zweckgebundenen Einnahmen und der nur schrittweisen Einführung von Direktbeihilfen in den neuen Mitgliedstaaten geschuldet.

Insgesamt zeigt diese Erfahrung, dass es zeitaufwändig ist, eine Einigung über eine Änderung zu erzielen, und dass das Zustandekommen der jüngsten Änderungen durch das Vorhandensein ausreichender Spielräume wesentlich erleichtert wurde. Mit einem derartigen günstigen Umfeld für Änderungen ist in absehbarer Zukunft allerdings nicht zu rechnen, so dass sich die Frage stellt, ob die Union in der Lage ist, auf künftige Veränderungen schnell und wirksam zu reagieren.

2.3.2. Bei Änderungen anzuwendende Verfahren

Nummer 22 der IIV enthält die Abstimmungsregeln für die Änderung des MFR und setzt den Schwellenwert, ab dem der Rat nicht mehr mit qualifizierter Mehrheit, sondern einstimmig beschließen muss, bei 0,03 % des EU-BNE fest. Dies bedeutet, dass der Schwellenwert für jedes von der Änderung betroffene Jahr bei 0,03 % liegt – für das Jahr 2009 z. B. liegt der Schwellenwert bei 0,03 % des EU-BNE im Jahr 2009 bzw. bei 3,6 Mrd. EUR.¹⁸ Auch wenn in der Regel eine einvernehmliche Entscheidungsfindung angestrebt wird, hat die Möglichkeit einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat sehr dazu beigetragen, dass rechtzeitig eine Einigung über die jeweilige Änderung erreicht werden konnte.

In Nummer 22 der IIV ist außerdem festgelegt, dass Änderungen des MFR „in der Regel“ vor der Einleitung des Haushaltsverfahrens für das betreffende Haushaltsjahr bzw. für das erste der von dieser Änderung betroffenen Haushaltsjahre vorgelegt und angenommen werden müssen. „In der Regel“ wurde so ausgelegt, dass hinsichtlich des Zeitpunkts der Vorlage des einschlägigen Kommissionsvorschlags innerhalb des betreffenden Haushaltsjahres eine gewisse Flexibilität ermöglicht wurde.

Die Organe konnten sich jedoch nicht darauf einigen, dass die Anhebung der Obergrenze für das betreffende Jahr oder für spätere Jahre durch eine Senkung der Obergrenze in einem Jahr „ausgeglichen“ (im Sinne von Nummer 23 Absatz 2 der IIV) werden kann, für das das Haushaltsverfahren bereits abgeschlossen ist. Diese Option wurde daraufhin ausgeschlossen.¹⁹

¹⁸ Das zur Festlegung des Schwellenwerts verwendete BNE entspricht dem für die jüngste technische Anpassung des Finanzrahmens verwendeten BNE und dem für die Zwecke des Eigenmittelbeschlusses verwendeten BNE.

¹⁹ Diese Bestimmungen sind in dem Entwurf der MFR-Verordnung (Artikel 8) enthalten.

Fazit: Änderungen des MFR

In den ersten drei Jahren der Laufzeit des MFR 2007-2013 wurden der Finanzrahmen und die IIV bereits drei Mal angepasst, um neue Initiativen mit wesentlichem Finanzierungsbedarf zu berücksichtigen: die Finanzierung von Galileo und des Europäischen Technologieinstituts, die Aufstockung der Soforthilfereserve zur Finanzierung der Nahrungsmittelfazilität und die Finanzierung des Europäischen Konjunkturprogramms. Die entsprechenden Anpassungen des geltenden Finanzrahmens und der IIV beliefen sich auf insgesamt 8,4 Mrd. EUR. Auch wenn die Organe sich auf die Verfahren und Instrumente zur Bewältigung der finanziellen Auswirkungen dieser unvorhersehbaren Situationen (Nummern 21 bis 23) verständigen konnten, führte deren Anwendung in jedem Fall zu langwierigen und äußerst schwierigen politischen Verhandlungen. Letztendlich konnte eine Einigung erzielt werden, weil die Anhebungen der Obergrenze bei Rubrik 1a durch Senkungen anderer Obergrenzen ausgeglichen wurden, insbesondere bei Rubrik 2, bei der große Spielräume vorhanden waren. In der zweiten Hälfte der Laufzeit des Finanzrahmens wird es bedeutend schwieriger sein, diese Option heranzuziehen, falls weitere Anpassungen notwendig werden.

3. INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT

Nummer 31, 32 und 33 sowie Anhang II der IIV enthalten Bestimmungen über die Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit während des Haushaltsverfahrens. Diese Bestimmungen haben sich im jährlichen Haushaltsverfahren als sehr hilfreiche Orientierung erwiesen.

3.1. Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit und das Haushaltsverfahren

Da sich das Haushaltsverfahren durch den Vertrag von Lissabon wesentlich geändert hat, enthält der Anhang zur neuen Interinstitutionellen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich an das neue Verfahren angepasste Bestimmungen über die interinstitutionelle Zusammenarbeit. In diesem neuen Anhang werden einige bewährte Vorgehensweisen aus der vorangehenden Vereinbarung beibehalten, die meisten davon aber in angepasster Form. Folgenden Bestimmungen, die aus der alten IIV übernommen, aber dem neuen Rahmen angepasst wurden, sollte besondere Beachtung geschenkt werden:

- Nummer 33 bezieht sich auf das sog. Durchführbarkeitsschreiben, in dem die Kommission sich zu den in erster Lesung des Europäischen Parlaments angenommenen Änderungen äußert. In der IIV ist festgelegt, dass die beiden Teile der Haushaltsbehörde diese Ausführungen im Konzertierungsverfahren berücksichtigen. Es wäre hilfreich, wenn die Haushaltsbehörde von dieser Bestimmung stärker Gebrauch machen würde. Dies würde sicherlich auch dazu beitragen, den Haushaltsvollzug zu verbessern. Nach dem neuen Verfahren sind Format und Inhalt der Ausführungen der Kommission dahingehend anzupassen, dass sowohl der Einschätzung des Rates als auch den Änderungen des Europäischen Parlaments Rechnung getragen wird.
- Nach Anhang II Teil D der geltenden IIV setzen die beiden Teile der Haushaltsbehörde die Kommission bis Mitte Juni von ihren Absichten im Hinblick auf

vorbereitende Maßnahmen bzw. Pilotprojekte in Kenntnis, so dass eine erste Erörterung hierüber bereits in der Konzertierungssitzung der ersten Lesung im Rat erfolgen kann. Während des Verfahrens im Jahr 2009 wurden diesbezüglich große Fortschritte erzielt, als das Europäische Parlament seine ersten Vorschläge rechtzeitig vorlegte. Alle Parteien waren sich einig, dass das Verfahren auf diese Weise wesentlich verbessert wurde; und es steht zu hoffen, dass ein solcher Ansatz auch in Zukunft verfolgt wird.

3.2. Klassifizierung der Ausgaben

Da der Rat das letzte Wort bei den obligatorischen Ausgaben und das Europäische Parlament das letzte Wort bei den nichtobligatorischen Ausgaben hatte, war das Konfliktpotenzial in der Vergangenheit sehr hoch.

Durch die Einführung interinstitutioneller Vereinbarungen und eine Vereinbarung über die Klassifizierung der Ausgaben in diese beiden Kategorien sind Konflikte dieser Art jedoch weitgehend verschwunden. Mit dem Vertrag von Lissabon wird diese Entwicklung fortgesetzt und die Unterscheidung aufgehoben.

3.3. Höchstsatz für die Erhöhung

Nach Artikel 272 Absatz 9 EG-Vertrag, der inzwischen durch den Vertrag von Lissabon aufgehoben wurde, war die Kommission verpflichtet, jedes Jahr den Höchstsatz für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben für den Haushalt des Folgejahres festzulegen und diesen Satz allen Organen der Gemeinschaft bis zum 1. Mai mitzuteilen. Dieser Höchstsatz basierte auf dem durchschnittlichen BIP-Wachstum, den Ausgaben der Haushalte der Mitgliedstaaten und den Lebenshaltungskosten in den Mitgliedstaaten und wurde für den Haushalt 2010 bei 4,6 %²⁰, für 2009 bei 5,0 % und für 2008 bei 4,7 % festgesetzt.

Da sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission aber darauf geeinigt haben, dass die Obergrenzen des MFR einzuhalten sind, ist dieser Höchstsatz de facto rein indikativ.

3.4. Fischereiabkommen und GASP

Nummer 41 und Anhang IV der IIV enthalten Bestimmungen zu den Fischereiabkommen. Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament regelmäßig über die Entwicklungen und legt vierteljährlich Informationen über die Durchführung der geltenden Abkommen und die Finanzplanung für den Rest des Jahres vor.²¹

Dieses Verfahren scheint in der Praxis gut zu funktionieren, so dass keine Änderungen notwendig sind.

In den Nummern 42 und 43 sind die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) festgelegt. Die bewährte Praxis gemeinsamer Beratungssitzungen von Rat und Parlament (Haushaltsausschuss und Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten), die gemäß Nummer 43 mindestens fünf Mal

²⁰ SEK(2009) 583, 30.4.2009.

²¹ Diese Bestimmungen sind in dem Entwurf der neuen IIV (Nummer 17) enthalten.

pro Jahr stattfinden, hat sich für den politischen Dialog im Bereich der GASP, aber auch für regelmäßige Aktualisierungen im Hinblick auf Haushaltsfragen, als nützliches Instrument erwiesen.²²

Fazit: Bestimmungen über die interinstitutionelle Zusammenarbeit

Die IIV hat sich als nützliches Instrument zur Erleichterung der interinstitutionellen Zusammenarbeit erwiesen. Die in Anhang II zur IIV festgelegten Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit haben zu einem reibungsloseren Ablauf der Verhandlungen beigetragen. Um dem neuen Verfahren und den Kompetenzen, die aus dem Vertrag von Lissabon erwachsen, Rechnung zu tragen, bedarf es einer Überarbeitung der Grundsätze auf der Grundlage dieser positiven Erfahrungen. Die Praxis der Kommission, das Parlament vierteljährlich über die Durchführung von geltenden Fischereiabkommen und die Finanzplanung für den Rest des Jahres zu informieren (Nummer 41), scheint gut zu funktionieren. Die gemeinsamen Sitzungen von Rat und Parlament zu GASP-Fragen (Nummer 43) haben sich ebenfalls als hilfreiches Instrument bewährt. Gleichzeitig würde eine verstärkte Heranziehung der Bestimmungen im Zusammenhang mit dem sog. Durchführbarkeitsschreiben und die Berücksichtigung der Ausführungen der Kommission im Konzertierungsverfahren (Nummer 33) sicherlich dazu beitragen, den Haushaltsvollzug zu verbessern. Im Verlauf des Haushaltsverfahrens 2009 wurden hinsichtlich der vorbereitenden Maßnahmen bzw. Pilotprojekte (Anhang II) wesentliche Fortschritte erzielt. Es ist zu hoffen, dass in Zukunft auf einem solchen Ansatz weiter aufgebaut wird.

4. WIRTSCHAFTLICHE VERWALTUNG DER EU-MITTEL

4.1. Zuverlässigkeitserklärung

Für die Durchführung von Nummer 44 der Interinstitutionellen Vereinbarung wurden die Haushaltsordnung und die Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung durch Bestimmungen zur Stärkung der internen Kontrolle im Bereich der geteilten Verwaltung ergänzt. Diese sehen vor, dass die zuständigen Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten jedes Jahr in einer Zusammenfassung der verfügbaren Prüfergebnisse und Erklärungen der jeweils maßgeblichen nationalen Ebene eine Bewertung in Bezug auf die Übereinstimmung der Management- und Kontrollsysteme mit den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften abzugeben haben.²³

Die Kommission hat für die Mitgliedstaaten Leitlinien für die Vorbereitung von Zuverlässigkeitserklärungen und jährlichen Zusammenfassungen für das Jahr 2007 erstellt und diese auf der Grundlage ihrer in diesem Bereich gesammelten Erfahrungen für 2008 und 2009 überarbeitet, um den Zusatznutzen bestimmter Elemente zu erhöhen. Während in den sektoralen Agrarrechtsvorschriften die Erstellung jährlicher Zuverlässigkeitserklärungen verbindlich festgelegt ist, gilt dies nicht für den Bereich der Kohäsionspolitik. Die Kommission kann daher den Mitgliedstaaten derzeit lediglich empfehlen, ihren Zusammenfassungen in diesem Bereich eine Zuverlässigkeitserklärung

²² Die Bestimmungen sind in dem Entwurf der MFR-Verordnung (Artikel 12) und in dem Entwurf der neuen IIV (Nummer 18 und 19) enthalten.

²³ Artikel 53b Absatz 3 der Haushaltsordnung und Artikel 42a der Durchführungsbestimmungen.

beizufügen; sieben Mitgliedstaaten haben den bis zum 15. Februar 2009 vorzulegenden jährlichen Zusammenfassungen derartige Erklärungen beigelegt. Alle Mitgliedstaaten sind der Verpflichtung nachgekommen, entsprechende Zusammenfassungen vorzulegen und übermittelten schließlich Zusammenfassungen, die den Mindestanforderungen entsprachen. Zum ersten Mal wurden auch jährliche Zusammenfassungen im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit übermittelt.

Die zuständigen Dienststellen bewerten die Qualität der jährlichen Zusammenfassungen und deren Beitrag zur Zuverlässigkeit der jährlichen Tätigkeitsberichte. Die Kommission wird weiter mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um den Zusatznutzen der jährlichen Zusammenfassungen zu steigern und die Zuverlässigkeit der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu verbessern.

In seinem Jahresbericht für das Jahr 2008 stellte der Rechnungshof fest, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten Angaben oder Analysen übermittelt hatten, die den jährlichen Zusammenfassungen einen gewissen Zusatznutzen verliehen, da Systemmängel oder Querschnittsthemen angesprochen und erläutert wurden. Wie in den letzten Entlastungsbeschlüssen gefordert, strebt die Kommission an, in ihrem Vorschlag für die alle drei Jahre anstehende Überarbeitung der Haushaltsordnung die Bestimmungen zu den jährlichen Zusammenfassungen dahingehend zu erweitern, dass vor allem durch die Berücksichtigung von Zuverlässigkeitserklärungen und Bestätigungsvermerken ein Zusatznutzen hinsichtlich der Zuverlässigkeit erzielt werden kann.

Parallel zu ihrer Arbeit im Zusammenhang mit den jährlichen Zusammenfassungen unterstützt die Kommission die freiwilligen Initiativen einiger Mitgliedstaaten, nationale Erklärungen über die Verwaltung der EU-Mittel vorzulegen.

4.2. Finanzplanung

Gemäß Nummer 46 der IIV legt die Kommission der Haushaltsbehörde zwei Mal jährlich eine Finanzplanung vor – erst im Mai/Juni zusammen mit den Unterlagen zum [Vor]entwurf des Haushaltsplans, dann im Dezember/Januar nach der Annahme des Haushaltsplans.²⁴ Bei der jedes Jahr im Januar vorgelegten Finanzplanung handelt es sich um eine technische Aktualisierung auf der Basis der Ergebnisse des Haushaltsverfahrens und der Entwicklung verschiedener Legislativverfahren.

Bei der Finanzplanung werden die Bestimmungen von Nummer 37 der IIV beachtet (siehe oben).

Die Finanzplanung vermittelt einen Überblick über die Entwicklung in den kommenden Jahren; sie enthält Richtwerte und greift folglich etwaigen Entscheidungen, die die Kommission und die Haushaltsbehörde im Verlauf künftiger jährlicher Haushaltsverfahren treffen, nicht vor.

Wie von beiden Teilen der Haushaltsbehörde gefordert, wurde das Format des Dokuments „Finanzplanung 2009“ dahingehend geändert, dass die Änderungen seit der letzten Finanzplanung nun deutlicher hervorgehoben sind.

In Nummer 46 der IIV ist außerdem festgelegt, dass auf der Grundlage der Angaben der Kommission in jeder Trilog-Sitzung Bilanz gezogen wird. Dies ist in der Praxis nicht der Fall, es sei denn, eines der Organe fordert ausdrücklich, diesen Punkt in die

²⁴ Diese Bestimmungen sind in dem Entwurf der neuen IIV (Nummer 20) enthalten.

Tagesordnung der Trilog-Sitzung aufzunehmen. Dieser flexible Ansatz hat sich bewährt und die Bestimmung wird nicht in die neue IIV aufgenommen.

4.3. Agenturen und Europäische Schulen

In Nummer 47 der IIV über Agenturen ist ein Verfahren festgelegt, mit dem – wie von der Kommission vorgeschlagen – beide Teile der Haushaltsbehörde rechtzeitig eine Vereinbarung über die Finanzierung einer neuen Agentur herbeiführen können. Die drei Organe haben in einer gemeinsamen Erklärung im November 2009 die praktische Anwendung von Nummer 47 geklärt; eine Einigung über eine Vereinbarung wird nun in drei Verfahrensschritten herbeigeführt. Die Kommission hat daraufhin vorgeschlagen, den Wortlaut der gemeinsamen Erklärung in die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich aufzunehmen.²⁵

4.4. Neue Finanzierungsinstrumente

Im Einklang mit Nummer 49 wird die Kommission ersucht, bei der Vorlage des [Vor]entwurfs des Haushaltsplans der Haushaltsbehörde über die Tätigkeiten zu berichten, 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. In diesem Zusammenhang sind keine besonderen Probleme anzusprechen und es besteht kein Änderungsbedarf.²⁶

Fazit: Bestimmungen über die wirtschaftliche Haushaltsführung

Die Bestimmungen über die wirtschaftliche Haushaltsführung können insgesamt als positiv bilanziert werden. Das neue Format der Finanzplanung (Nummer 46) scheint ein wertvolles Instrument zur Unterstützung politischer Entscheidungen zu sein. Die Berichterstattung der Kommission an die Haushaltsbehörde 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 (Nummer 49), verläuft reibungslos. In der alle drei Jahre vorzunehmenden Überarbeitung der Haushaltsordnung wird die Stärkung der von den Mitgliedstaaten vorzulegenden jährlichen Zusammenfassungen vorgeschlagen werden. Gleichzeitig sind Anstrengungen zu unternehmen, damit die jährlichen Zusammenfassungen einen Zusatznutzen bringen; auch sollten diejenigen Mitgliedstaaten unterstützt werden, die freiwillig nationale Erklärungen vorlegen. Schließlich besteht eine Einigung über ein systematischeres Verfahren zur Durchführung von Nummer 47 im Hinblick auf die Agenturen.

5. FAZIT

Die Interinstitutionelle Vereinbarung hat sich als sehr wertvoll erwiesen, um die Haushaltsdisziplin zu verbessern und einen reibungslosen Ablauf des Haushaltsverfahrens zu gewährleisten. Insgesamt kann die Bilanz dieses Instruments,

²⁵ Nummer 21 in dem Entwurf der neuen IIV.

²⁶ Diese Bestimmungen sind in dem Entwurf der neuen IIV (Nummer 22) enthalten.

insbesondere des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), als recht positiv angesehen werden.

Gleichzeitig wurde in diesem Bericht betont, dass für Anpassungen des geltenden MFR und der IIV bereits in der erste Hälfte der Laufzeit des geltenden MFR 8,4 Mrd. EUR bereitgestellt werden mussten und der verbleibende autonome Spielraum nun äußerst begrenzt ist. Daraus erwächst die Frage, ob die Union angemessen ausgestattet ist, um auf neue Herausforderungen und sich rasch ändernde Umstände in der zweiten Hälfte des MFR zu reagieren. Bedenken in dieser Hinsicht hat bereits das Europäische Parlament in seinem Bericht über die Halbzeitüberprüfung des Finanzrahmens 2007-2013 angemeldet.²⁷ Ferner geht aus der Strategie Europa 2010 klar hervor, dass noch viel getan werden kann und muss, um intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Bei **Rubrik 1A** entstehen verschiedene neue Herausforderungen, für die der genaue Betrag der notwendigen Zusatzfinanzierung noch festzustellen ist (z. B. für ITER). Angesichts des sehr begrenzten Spielraums überschreiten die potenziell erforderlichen Beträge deutlich die Mittel, die unter der derzeitigen Obergrenze bei 1A verbleiben sollten/nicht gebunden werden sollten und ein haushaltspolitischer Spielraum für neue Initiativen ist nicht vorhanden.

Bei **Rubrik 4** sind die derzeit anzunehmenden Spielräume sehr begrenzt und dürften nicht ausreichen, um den künftigen Bedarf zu decken. Insbesondere sind die Folgen wiederkehrender internationaler Krisen und die möglicherweise wesentlichen Auswirkungen, die durch den Finanzierungsbedarf im Bereich Klimawandel 2013 entstehen, genau zu prüfen.

In Abhängigkeit des Umfangs des zusätzlichen Mittelbedarfs bei den Rubriken 1A und 4 und der Art der Zusatzfinanzierung (einmalig oder dauerhaft) sind verschiedene Optionen zu prüfen:

- Umschichtung innerhalb der betreffenden Rubrik bei geringeren Beträgen;
- mögliche Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments;
- eine Anpassung der Obergrenze der betreffenden Rubrik könnte erforderlich sein, falls über einen längeren Zeitraum hohe Beträge benötigt werden; dies könnte bei ITER oder der Finanzierung im Bereich Klimawandel im Jahr 2013 der Fall sein. Eine solche Anpassung könnte entweder in Form eines Ausgleichmechanismus vorgenommen werden, mit dem die Anhebung bei einer Rubrik durch die Senkung in einer anderen Rubrik ausgeglichen wird, oder, bei Bedarf, durch eine Netto-Anhebung der Gesamtobergrenze des MFR 2007-2013.

Andere Finanzierungsmöglichkeiten, die nicht unter die IIV fallen, z. B. Darlehen der Europäischen Investitionsbank oder eine Finanzierung durch die Mitgliedstaaten, könnten ebenfalls geprüft werden.

Angesichts der äußerst begrenzten Spielräume ist klar, dass mehr Flexibilität notwendig ist, um die möglichen Auswirkungen neuer Entwicklungen auf den Haushalt zu

²⁷ P6_TA(2009)0174, 25.3.2009.

bewältigen. Auf der Grundlage der vorstehenden Optionen wird die Kommission Vorschläge vorlegen, sobald hinreichend geklärt ist, wie sich die in diesem Bericht genannten noch offenen Fragen auf den Haushalt auswirken.