

Deffaa, Walter

Article — Digitized Version

Der EG-Haushalt 1992 - eine solide Grundlange für die EG-Finanzen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Deffaa, Walter (1992) : Der EG-Haushalt 1992 - eine solide Grundlange für die EG-Finanzen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 2, pp. 85-92

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136850>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Walter Deffaa

Der EG-Haushalt 1992 – eine solide Grundlage für die EG-Finanzen?

Nach Jahren relativer Ruhe rücken haushaltspolitische Fragen der Europäischen Gemeinschaft wieder stärker in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses und der politischen Auseinandersetzung. Eine Schlüsselstellung kommt dabei dem Haushalt 1992 zu. Dr. Walter Deffaa analysiert die Zusammenhänge.

Mit dem Haushaltsjahr 1992 läuft die 1988 abgeschlossene „Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“ und die in ihr enthaltene Finanzielle Vorausschau für den EG-Haushalt ab. Dank dieser Vereinbarung konnte sich die Haushaltspolitik der Gemeinschaft seit 1988 in einigermaßen geordneten Bahnen bewegen. Dem Haushalt 1992 kommt somit eine Art Schlüsselstellung zu: Er bietet Gelegenheit, Bilanz über die Haushaltspolitik seit 1988 zu ziehen, und er stellt den Ausgangspunkt für die Verhandlungen über den neuen Finanzrahmen dar, die in diesem Jahr anstehen.

Seit Ende der siebziger Jahre befand sich die Europäische Gemeinschaft in einer haushaltspolitischen Dauerkrise, die sich Mitte der achtziger Jahre ständig verschärfte¹. Die Krise drückte sich zweifach aus:

□ Sie war einmal gekennzeichnet durch Auseinandersetzungen zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen, insbesondere zwischen Parlament und Rat. Im wesentlichen ging es um den Konflikt zwischen der Gesetzgebungsbefugnis, die letzten Endes dem Rat zusteht, und der Haushaltsbefugnis, die zwischen Rat und Parlament aufgeteilt ist. Die Kernfrage – ihre Aktualität reicht bis in das Haushaltsverfahren 1992 – bestand darin, inwieweit vom Parlament letztlich zu bestimmende Haushaltsansätze (sogenannte nicht obligatorische Ausgaben) durch vom Rat zu erlassende Rechtsgrundlagen abgedeckt sein müssen².

□ Zum anderen nahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Haushalts die Schwierigkeiten zu. Die Eigenmittel der Gemeinschaft waren einer ständigen Erosion ausgesetzt und erwiesen sich als immer unzureichender; darüber hinaus waren auch die Finanzierungsanteile der einzelnen Mitgliedstaaten umstritten – hierbei spielte der Finanzierungsbeitrag Großbritanniens eine bedeutende Rolle³. Auf der Ausgabenseite mißlangen weitgehend alle Versuche, die Agrarausgaben wirksam einzudämmen.

Die Leitlinien der Finanzreform von 1988

Ohne eine umfassende Finanzreform konnte die Gemeinschaft die Haushaltsdauerkrise, die mehr und mehr die Grundlagen der Gemeinschaft insgesamt zu gefährden drohte, nicht bewältigen. Die Kommission machte im Februar 1987 umfangreiche Vorschläge, ein Jahr später wurden die Grundsatzentscheidungen vom Europäischen Rat in Brüssel getroffen, die dann im Juni 1988 in Gesetzestexte umgesetzt wurden.

Bei der Finanzreform⁴ ging es im wesentlichen darum

□ der Gemeinschaft ausreichende und stabile Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um die Ziele der Einheitli-

¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft – Der Gemeinschaftshaushalt nach der Reform von 1988, Luxemburg 1989, S. 19-23.

² Vgl. zu dieser Problematik T. Läufer: Das Haushaltsverfahren: Grundprobleme, Konfliktlagen, Reformvorschläge, in: D. Biehl, G. Pfennig (Hrsg.): Zur Reform der EG-Finanzierung – Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte, Bonn 1990.

³ Die Probleme der Finanzierung des EG-Haushalts bleiben in diesem Aufsatz weitgehend unbehandelt. Vgl. hierzu etwa D. Biehl, H. Winter (Hrsg.): Europa finanzieren – ein föderalistisches Modell, Gütersloh 1990.

⁴ Vgl. P. Zangl: The Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure, in: Common Market Law Review, Vol. 26, 1989, S. 675-678; und E. Flores, P. Zangl: La structure financière de la Communauté face aux défis présents et futurs, in: EUI Working Papers EPU No. 9, European University Institute, Florenz, 1991, S. 9-26.

Dr. Walter Deffaa, 40, ist Leiter des Referats „Aufstellung des Haushalts“ in der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel. Der Verfasser gibt hier seine persönliche Meinung wieder.

chen Europäischen Akte (Vollendung des Binnenmarktes, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Fortentwicklung der gemeinschaftlichen Forschungstätigkeit mit den Forschungsrahmenprogrammen) zu verwirklichen;

und – sozusagen als Gegenleistung – dafür zu sorgen, daß auf der Ausgabenseite die Haushaltsdisziplin verstärkt wird und das Ausgabenwachstum, insbesondere im Agrarbereich, eingedämmt wird.

Schließlich sollte erreicht werden, daß das Verfahren zur Verabschiedung des Gemeinschaftshaushalts befriedet wird, nachdem seit 1985 kein gültiger Haushalt mehr fristgerecht zu Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet worden war.

Das Reformwerk, mit dem diese Ziele erreicht werden sollten, besteht im wesentlichen aus folgenden Rechtsakten:

Beschluß des Rates vom 24. 6. 1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (88/376/EWG, EURATOM);

Entscheidung des Rates vom 24. 6. 1988 betreffend die Haushaltsdisziplin (88/377/EWG);

Interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. 6. 1988 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens.

Es würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen, wollte man hier auf die Einzelheiten der Finanzreform von 1988 eingehen; für die Behandlung des Haushalts 1992 erscheint es jedoch wichtig, darzustellen, welche Ausgabenhöhe und -struktur im Jahre 1988 für das Haushaltsjahr 1992 in Aussicht genommen worden war.

Die Finanzielle Vorausschau 1988 bis 1992

Die im Juni 1988 verabschiedete Finanzielle Vorausschau (FV) (vgl. Tabelle 1) ist integraler Bestandteil der Interinstitutionellen Vereinbarung⁵ und legt für die Jahre 1988 bis 1992 für die in sechs Rubriken eingeteilten Ausgaben der Gemeinschaft verbindlich einzuhaltende Obergrenzen fest – ausgedrückt in ECU (1 ECU entspricht in etwa 2 DM) und in konstanten Preisen von 1988. Für die einzelnen Rubriken sind die Plafonds in Verpflichtungsermächtigungen (VE) und für den Gesamt-

⁵ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. Juni 1988 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 185, 15. 7. 1988, S. 33 ff.

Tabelle 1
Finanzielle Vorausschau
(Verpflichtungsermächtigungen in Mill. ECU¹)

	1988	1989	1990	1991	1992	1992 ^a
1. EAGFL-Garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600	35 039
2. Strukturpolitische Maßnahmen	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450	16 363
3. Politikberatung mit mehrjähriger Mittelausstattung (Integriertes Mittelmeerprogramm, Forschung)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400	2 920
4. Sonstige Politikbereiche	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800	3 406
davon: Nichtobligatorische Ausgaben	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970	2 397
5. Erstattungen und Verwaltung	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550	4 362
davon: Abbau der Lagerbestände	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400	1 703
6. Währungsreserve	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Insgesamt	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800	63 090
davon:						
– obligatorische Ausgaben	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400	
– nicht obligatorische Ausgaben	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400	
Erforderliche Zahlungsermächtigungen	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100	59 805
davon:						
– obligatorische Ausgaben	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110	
– nicht obligatorische Ausgaben	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990	
Zahlungsermächtigungen 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%	

¹ Zahlen der ursprünglichen Fassung vom 29. Juni 1988, in Preisen von 1988.

^a In laufenden Preisen; Obergrenze der Rubrik 1 entspricht der aktualisierten Agrarleitlinie.

betrag sowohl in Verpflichtungsermächtigungen als auch in Zahlungsermächtigungen (ZE) angegeben.

Insgesamt war vorgesehen, daß der Gemeinschaftshaushalt von 1988 (als der Haushalt die Obergrenzen in den einzelnen Rubriken voll ausschöpfte) in Verpflichtungsermächtigungen von 45 303 Mill. ECU um 16,5% auf 52 800 Mill. ECU in 1992 zunehmen könnte; bzw. in Zahlungsermächtigungen um 14,4% (1988: 43 779 Mill. ECU, 1992: 50 100 Mill. ECU). Da dieser Zuwachs über dem damals erwarteten BSP-Wachstum lag, mußte eine Erhöhung des Eigenmittelplafonds von 1,15% des BSP in 1988 auf 1,20% in 1992 vorgesehen werden.

Für die Agrarausgaben in der Rubrik 1 gilt parallel zur Obergrenze in der Finanziellen Vorausschau die sogenannte Agrarleitlinie, die vorschreibt, daß die Agrarausgaben nicht um mehr als 74% des BSP-Wachstums zunehmen dürfen. Diese Agrarleitlinie soll sicherstellen, daß das Wachstum der Agrarausgaben eingedämmt wird. Berücksichtigt man die sogenannte Währungsreserve (Rubrik 6), welche die Auswirkungen von starken Schwankungen der ECU/\$-Parität auf die Agrarausgaben abdecken soll, so verringert sich in der Tat der – immer noch sehr hohe – Anteil der Agrarausgaben (Rubrik 1 und 6) in der Finanziellen Vorausschau von 63% in 1988 auf 58% in 1992.

Weit über dem Durchschnitt liegende Wachstumsraten weisen die Rubriken 2 und 3 auf. In der Entwicklung der Rubrik 2 (Strukturpolitische Maßnahmen) – +73% – kommt die ebenfalls vom Europäischen Rat in Brüssel beschlossene Verdoppelung der Strukturfonds bis 1993 zum Ausdruck. Mit diesen Mitteln sollen der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der Gemeinschaft gestärkt und vor allem die wirtschaftliche Entwicklung in den ärmeren Regionen der Gemeinschaft gefördert werden. In der Rubrik 3 kommt eine bedeutende Rolle den Forschungsausgaben zu, für welche ein erheblicher Mittelzuwachs vorgesehen ist.

In der 1988 verabschiedeten Finanziellen Vorausschau drückt sich der politische Kompromiß aus, der den richtungweisenden Beschlüssen des Brüsseler Europäischen Rates zugrunde lag: Die Vollendung des Binnenmarktes wird flankiert von einem erheblichen Mitteltransfer – in Form der programmorientierten Strukturfonds – und von anderen gemeinschaftlichen Begleitmaßnahmen, wie einer verstärkten Forschungspolitik; durch eine relative Eindämmung der Agrarausgaben wird sichergestellt, daß der Ausgabenzuwachs im Gemeinschaftshaushalt begrenzt bleibt und das Ausgabenvolumen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eher bescheidene 1,20% des BSP nicht übersteigt.

Der Kompromiß trug, und die Bilanz der Interinstitutionellen Vereinbarung ist durchaus positiv: Unter diesen neuen finanzpolitischen Rahmenbedingungen waren die Gemeinschaftsinstitutionen in der Lage, alle Gemeinschaftshaushalte vom Haushalt 1989 an fristgerecht vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres rechtskräftig zu beschließen. Angesichts der vorangegangenen Haushaltskrisen ist dies ein nicht zu verkennender Erfolg. Dennoch sind Nuancen angebracht⁶. Schon sehr bald stellte sich heraus, daß der 1988 vorgesehene Ausgabenrahmen nicht ausreichend war, um auf neue Anforderungen an die Gemeinschaft, insbesondere im Außenbereich, angemessen zu reagieren und um die politischen Ambitionen vor allem des Parlaments zu befriedigen. So wurde jedes Haushaltsverfahren seit 1990 von einem parallelen Verfahren zur Revision der jeweils gültigen Finanziellen Vorausschau begleitet.

In der Interinstitutionellen Vereinbarung ist durchaus vorgesehen, daß die Finanzielle Vorausschau geändert werden kann. Bisher wurden vier Änderungen vorgenommen, vor allem um die neuen Aufgaben zu finanzieren, die auf die Gemeinschaft durch die Veränderungen des internationalen Umfelds zugekommen sind (Hilfe für die neu entstehenden Demokratien in Mittel- und Osteuropa, technische Hilfe für die damalige Sowjetunion), und um angemessen auf internationale Krisensituationen reagieren zu können (Hilfsmaßnahmen im Rahmen der Golfkrise, Sonderprogramm Nahrungsmittelhilfe Afrika). Vor allem zur schnellen Mobilisierung von Mitteln in internationalen Krisen erwies sich das Revisionsverfahren, dem dann jeweils noch ein Nachtragshaushalt zu folgen hatte, als ziemlich schwerfällig. Die Kommission hat deshalb im Februar 1991 vorgeschlagen, für derartige unvorhergesehene Ausgaben eine schnell mobilisierbare Reserve einzurichten. Bis jetzt sind diese Anregungen jedoch weder vom Rat noch vom Parlament positiv aufgenommen worden.

Die deutsche Einigung 1990 führte auch zu haushaltsmäßigen Auswirkungen, die bei der Änderung der Finanziellen Vorausschau im Dezember 1990 – unmittelbar vor der Verabschiedung des Haushalts 1991 – berücksichtigt wurden.

Der Haushalt 1992

Die für das Haushaltsverfahren 1992 gültige Obergrenze liegt insgesamt um 3 502 Mill. ECU oder 5,6% über dem ursprünglich 1988 vorgesehenen Betrag. Im Verhältnis zum BSP liegen die zu finanzierenden Zah-

⁶ Vgl. hierzu die eher kritischen Ausführungen von H.-J. Timmann: Haushaltsdisziplin und politische Entscheidungsmechanismen, in: Europarecht, Heft 2, 1991, S. 133-139.

lungsermächtigungen jedoch mit 1,14% unter den 1988 festgelegten 1,17%.

Die Erhöhung des Gesamtplafonds Verpflichtungsermächtigungen läßt sich wie folgt aufschlüsseln (Mill. ECU):

Auswirkungen der deutschen Einigung in Rubrik 2 und 4	1 161
Neue binnen- und außenpolitische Prioritäten (Umwelt, Energie, Berufsbildung, Verkehrsinfrastruktur, Lateinamerika, Asien)	688
Hilfe für Mittel- und Osteuropa	1 015
Anpassung des Verwaltungsbedarfs	355
Rebudgetisierung von Mitteln – insbesondere der Strukturfonds, die in den Vorjahren nicht gebunden wurden	795
	<hr/> 4 014
Nutzung des nicht benötigten Spielraums für Lagerabbauausgaben in der Rubrik 5	512
	<hr/> 3 502
Netto-Erhöhung des Gesamtplafonds	3 502

Dieser erhebliche zusätzliche Mittelbedarf kann finan-

ziert werden, ohne den Eigenmittelpafond zu erhöhen, weil – abgesehen vom Basiseffekt durch statistische Revisionen und die Erhöhung des BSP infolge der deutschen Einigung – das Wirtschaftswachstum in den letzten Jahren stärker ausgefallen ist, als Anfang 1988 – nach der Börsenkrise im Oktober 1987 – allgemein vorausgesagt worden war.

Wie das Haushaltsverfahren 1991⁷ waren auch die Beratungen des Haushalts 1992 eng mit den Beratungen über eine Änderung der geltenden Finanziellen Vorausschau verknüpft. Die Kommission hatte schon bei der Vorlage ihres Haushaltsvorentwurfs im Mai 1991 deutlich gemacht, daß der bestehende Finanzrahmen es nicht erlauben würde, die technische Hilfe an die Sowjetunion angemessen weiterzuführen (Ansatz 1991: 400 Mill. ECU Verpflichtungsermächtigungen) und den gestiegenen Verwaltungsbedarf der Gemeinschaft abzudecken. Ein formeller Vorschlag für eine Revision der Finanziellen Vorausschau wurde im September erneut unterbreitet. Rat und Parlament bezogen sehr gegensätzliche Positionen; der Kommissionsvorschlag lag – wie sehr oft – in

⁷ Vgl. J. Lentz, F. Fernandez-Fabregas: Le budget 1991 – Le déroulement de la procédure budgétaire: ses incidences et son aboutissement, in: Revue du Marché Commun et de l'union européenne, Nr. 346, 1991, S. 293-313.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Andreas Polkowski

Großoktav,
114 Seiten, 1991
brosch. DM 45,-
ISBN 3-87895-423-9

Ordnungspolitische Standortbedingungen für Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa

Klaus Bolz (Hrsg.)

POLEN

In Anknüpfung an zahlreiche Untersuchungen über die osteuropäischen Länder veröffentlicht das HWWA-Institut auf der Basis von Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft Länderstudien unter dem Titel „Ordnungspolitische Standortbedingungen für Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa“. Der neueste Band über Polen liegt nun vor. Dieses Land, das eines der progressivsten Reformländer war, tut sich schwer mit der Systemtransformation. Der schockartig eingeleitete Wandel in der Wirtschaft war mit hohen volkswirtschaftlichen Lasten verbunden und hat zu einem Vertrauensschwund bei der Bevölkerung geführt. Korrekturmaßnahmen sind eingeleitet, die auf eine Abkehr von der rigiden Haushaltspolitik ausgerichtet sind und auf die Förderung von Investitionen zielen. Das bringt jedoch Gefahren mit sich, die das Reformwerk als Ganzes gefährden könnten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

der Mitte. Der Rat bestand darauf, die neuen Ausgaben vollständig durch Haushaltsumschichtungen vor allem zu Lasten der Binnenpolitiken zu finanzieren; die Kommission hatte eine begrenzte Haushaltsumschichtung von 100 Mill. ECU vorgeschlagen, während das Parlament solche Umschichtungen weitgehend ablehnte und im Forschungsbereich sogar noch die Kommissionsvorschläge aufstocken wollte. Rat und Parlament konnten sich über die Revision auch in letzter Minute nicht einigen.

Der klassische Konflikt zwischen Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnis brach im Forschungsbereich wieder aus. Der Rat bestand auf der Einhaltung der in den zweiten und dritten Forschungsrahmenprogrammen vorgesehenen, sogenannten für notwendig erachteten Beträge und machte diese Einhaltung zur Vorbedingung für eine Einigung über die Revision der Finanziellen Vorausschau. Das Parlament ist seinerseits der Auffassung, daß diese Beträge lediglich Orientierungsgrößen sind, und hat dementsprechend eine Überschreitung um insgesamt fast 260 Mill. ECU in seiner zweiten Lesung beschlossen. Der Rat hat daraufhin angekündigt, diese Angelegenheit vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig zu machen.

Der Haushalt 1992 weist damit zwei „Schönheitsfehler“ auf: Zum einen wird seine Rechtmäßigkeit vom Rat bestritten, zum anderen ist er unvollständig und wird deshalb 1992 durch einen Nachtragshaushalt zu ergänzen sein, vor allem deshalb, weil er weder die von allen politisch gewollte Hilfe für die Sowjetunion oder ihre ehemaligen Republiken noch den gestiegenen Verwaltungsmittelbedarf abdeckt. Das Parlament hat in diesem Zusammenhang – in einem haushaltsrechtlich ungewöhnlichen Verfahren – Mittelansätze in Höhe von insgesamt 1 660 Mill. ECU (Verpflichtungsermächtigungen)⁸ angesetzt, die jedoch erst wirksam werden sollen, wenn die Revision der Finanziellen Vorausschau beschlossen ist.

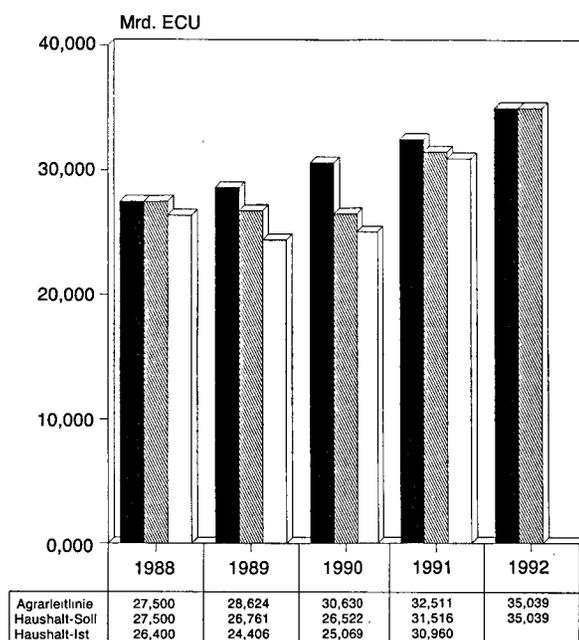
Abgesehen von den eben erwähnten Ansätzen, die an eine Revision der Finanziellen Vorausschau gebunden sind, erreicht der am 12. Dezember 1991 vom Parlament verabschiedete Haushalt 1992 in fast allen Rubriken (Verpflichtungsermächtigungen) die derzeit geltende Obergrenze (vgl. Tabelle 2). Der Haushalt 1992 liegt (in Zahlungsermächtigungen) mit 62 828 Mill. ECU (das entspricht 1,13% des BSP) um über 3,5 Mrd. ECU unter dem Eigenmittelplafond von 1,20%. Von Seiten des Parlaments ist auf diese zusätzliche „Marge“ immer wieder aufmerksam gemacht worden, mit der die zusätzlichen Ausgabenwünsche des Parlaments finanziert werden könnten.

Die wichtigsten Ausgabenrubriken

Die *Agrarausgaben* stellen auch im Haushalt 1992 mit einem Anteil von 54,5% (einschließlich Währungsreserve) weiterhin den weitaus größten Ausgabenposten dar. Die Ausgabenentwicklung in den vergangenen Jahren wurde von den Weltmarktbedingungen eher positiv beeinflusst, so daß die Haushaltsansätze, vor allem aber die tatsächlich eingetretenen Ausgaben, erheblich unter der Agrarleitlinie blieben (siehe Abbildung). Dennoch sind in einigen Bereichen, z. B. bei Rindfleisch, Milchzeugnissen und Getreide, Marktungleichgewichte zu verzeichnen, die den EG-Haushalt erheblich belasten. Der Ansatz für das Haushaltsjahr 1992 konnte nur durch eine pauschale Kürzung von 1,11% innerhalb der Agrarleitlinie gehalten werden.

Der Haushalt 1992 ist voraussichtlich der letzte Haushalt, der mit der „alten“ Agrarpolitik gefahren wird. Die Kommission hat Anfang 1991 einen umfassenden Reformvorschlag vorgelegt, der vor allem auf eine Preispolitik abzielt, die sich stärker an den Weltmarktpreisen orientiert. Die damit verbundenen Einkommenseinbußen der Landwirte sollen jedoch durch Kompensationszahlungen ausgeglichen werden, die auch an umweltpoliti-

Entwicklung des EAGFL-Garantie
1988 - 1992



■ Agrarleitlinie ▨ Haushalt-Soll □ Haushalt-Ist

Haushalt-Ist 1991 geschätzt.

⁸ 860 Mill. ECU für die Unterstützung der früheren Sowjetunion und der Länder Osteuropas, 300 Mill. ECU für humanitäre Hilfen, 300 Mill. ECU für den Inflationsausgleich bei den Strukturfonds (vgl. Ausführungen zur Rubrik 2 weiter unten), 100 Mill. ECU für den Schutz der tropischen Regenwälder und 100 Mill. ECU für Verwaltungsausgaben.

sche Kriterien gekoppelt sind. Wenn diese Reform auch langfristig zu Haushaltseinsparungen führen soll, ist jedoch kurzfristig eher mit zusätzlichen Ausgaben zu rechnen.

Die *Strukturpolitik-Mittel* der Rubrik 2 stellen mit über 27% den zweitgrößten Ausgabenblock im Haushalt dar und nehmen gegenüber dem Haushalt 1991 mit 21,7% zu; diese Wachstumsrate ist fast doppelt so groß wie der Gesamtzuwachs des Haushalts. Neben dem 1992 auslaufenden Sonderprogramm zur industriellen Entwicklung Portugals in Höhe von 128 Mill. ECU und einem Betrag von 280 Mill. ECU für Flächenstillegungsmaßnahmen und Einkommensbeihilfen für die Landwirte entfällt der Großteil der Mittel auf die sogenannten Strukturfonds, d.h. den EAGFL-Ausrichtung – Bereich Landwirtschaft und Fischerei, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Europäischen Sozialfonds.

Der Mittelansatz für 1992 entspricht dem 1988 vorgesehenen zeitlichen Profil, das 1993 zu einer realen Verdoppelung der Strukturfondsmittel führen soll. Mit dem Ansatz von 1992 wird – wie 1988 vorgesehen – die Verdoppelung der Mittel für die sogenannten Ziel-1-Regionen (Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts) erreicht.

Da in der Vergangenheit die Preissteigerungsraten, die bei der jährlichen Festlegung der Strukturfondsansätze zugrunde gelegt wurden, die tatsächliche Inflation vielfach unterschätzten, werden zum Ausgleich zusätzlich 245 Mill. ECU angesetzt. Das Parlament konnte sich mit seiner Forderung nach einem noch höheren Ausgleich bis jetzt nicht durchsetzen.

Neben den Strukturfondsmitteln, die bereits 1988 beschlossen worden waren, enthält der Haushalt 1992 einen Betrag von 1046 Mill. ECU für die Finanzierung von Strukturfondsmaßnahmen in den neuen Bundesländern. Ein entsprechender Ansatz von 900 Mill. ECU war erstmals im Haushalt 1991 enthalten. Hierdurch wird deutlich, daß sich die Gemeinschaft auch mit erheblichen Mitteln am Aufbau einer leistungsfähigen Wirtschaftsstruktur in den neuen Bundesländern beteiligt.

In der Rubrik 3 entfällt der Löwenanteil der Ausgaben auf die *Forschungstätigkeit*. Die sogenannten integrierten Mittelmeerprogramme laufen 1992 aus – der Haushaltsansatz 1992 von 467 Mill. ECU entspricht dem Restbetrag der für den Zeitraum 1986 bis 1992 festgelegten Mittelausstattung in Höhe von 1600 Mill. ECU.

Die Forschungsausgaben betreffen sowohl das zweite als auch das dritte Forschungsrahmenprogramm (insgesamt 2301 Mill. ECU). Mit diesem Ansatz werden die in den Ratsentscheidungen festgelegten und für notwendig

erachteten Beträge beim zweiten Rahmenprogramm um 39 Mill. ECU und beim dritten Rahmenprogramm um 219 Mill. ECU überschritten; es wurde bereits darauf hingewiesen, daß diese Überschreitungen vom Rat vor dem Europäischen Gerichtshof angefochten werden sollen. Ein Betrag von 347 Mill. ECU ist für Unterstützungsmaßnahmen außerhalb der Rahmenprogramme vorgesehen – vor allem für die internationale Forschungskooperation (107 Mill. ECU) und das hochauflösende Fernsehen (64 Mill. ECU).

In der Rubrik 4 wird eine Vielzahl von Politiken zusammengefaßt, die sowohl in die Gemeinschaft nach innen wirken als auch immer stärker Maßnahmen der Gemeinschaft in Drittländern betreffen. Bei den *Binnenpolitiken* sind es besonders die Fischereipolitik, die Jugend- und Bildungspolitik (mit den bekannten Austauschprogrammen COMETT, ERASMUS, LINGUA etc.) und die Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes, wozu auch ein erheblicher Teil der „Anderen Maßnahmen im Agrarbereich“ zu zählen sind, deren Haushaltsansätze in unterschiedlichem Ausmaß jeweils 200 Mill. ECU überschreiten (vgl. Tabelle 2).

In der Revision der Finanziellen Vorausschau vom Juni 1990 wurden einige Politikbereiche identifiziert, die verstärkt werden sollten, um die Verwirklichung des Binnenmarktes zu flankieren. Es handelt sich um die Energiepolitik, Maßnahmen im audiovisuellen Bereich, der Berufsbildung, im Verkehr und in der Umweltpolitik. Wenn auch diese Haushaltsansätze seit 1990 relativ sehr stark zugenommen haben, so sind die Größenordnungen insbesondere bei Umwelt und Verkehr angesichts des politischen Handlungsbedarfs auf Gemeinschaftsebene eher bescheiden. Die Umweltpolitik und die Verkehrsinfrastruktur (im weiteren Zusammenhang sogenannte trans-europäische Netzwerke) werden sicherlich bei der Aufstellung des neuen Finanzrahmens 1993 bis 1997 eine bedeutende Rolle spielen.

Während die *außenpolitischen Maßnahmen* – die nicht vom Europäischen Entwicklungsfonds finanziert werden, der außerhalb des Gemeinschaftshaushalts abgewickelt wird – im Haushalt 1989 lediglich einen Anteil von 51,3% der Ausgaben in der Rubrik 4 ausmachten, so ist dieser Anteil im Haushalt 1992 auf 56,7% gestiegen. Dies ist einmal darauf zurückzuführen, daß die Ausgaben zugunsten der Länder Lateinamerikas und Asiens sowie zugunsten der Mittelmeeranrainerstaaten erheblich zunehmen (+ 23% bzw. + 31,5% 1992 gegenüber 1991). Zum anderen waren erstmals im Haushalt 1990 bedeutende Mittel vorgesehen, um den Demokratisierungs- und wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozeß in Mittel- und Osteuropa zu unterstützen. Für Mittel- und Osteuropa

Tabelle 2
Haushalt 1992
 (gegliedert nach den Rubriken der Finanziellen Vorausschau)
 (Verpflichtungsermächtigungen; Mill. ECU)

RUBRIK	Haushalt 1991 (1)	FV 1992 (2)	Haushalt 1992 (3)	Veränderung gegenüber 1991 (4) = (3)/(1)	Differenz gegenüber FV (5) = (2) - (3)
RUBRIK 1					
Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie	31 516,000	35 039	35 039,000	11,18%	0,000
2. Strukturpolitische Maßnahmen					
– Strukturfonds	14 367,400		17 585,285	22,40%	
– Sonderprogramm zur industriellen Entwicklung in Portugal	119,800		127,700	6,59%	
– Technische Hilfe und Bewertung	16,800		16,015	-4,67%	
– Flächenstillegung und Einkommensbeihilfen	300,000		280,000	-6,67%	
RUBRIK 2 INSGESAMT	14 804,000	18 009	18 009,000	21,65%	0,000
3. Politikbereiche mit mehrjähriger Mittelausstattung					
– Integrierte Mittelmeerprogramme	334,000		466,931	39,80%	
– Forschung	2 131,800		2 648,000	24,21%	
RUBRIK 3 INSGESAMT	2 465,800	3 115	3 114,931	26,33%	0,069
4. Sonstige Politikbereiche					
– Andere Ausgaben in der Landwirtschaft	173,300		196,645	13,47%	
– Sonstige regionale Maßnahmen	72,900		86,130	18,15%	
– Verkehr und Tourismus	140,450		157,157	11,90%	
– Fischerei	530,800		594,900	12,08%	
– Bildung und Jugendpolitik	218,942		269,875	23,26%	
– Kultur, Information und Kommunikation	74,980		99,667	32,92%	
– Sonstige Sozialmaßnahmen	111,742		149,680	33,95%	
– Energie	167,500		186,350	11,25%	
– Nukleare Sicherheit	7,855		9,594	22,14%	
– Umwelt	118,950		121,005	1,73%	
– Verbraucherschutz	14,471		20,485	41,56%	
– Wiederaufbauhilfen	22,400		18,650	-16,74%	
– Binnenmarkt, Industrie, Innovation, Informationsmarkt	258,100		268,331	3,96%	
– Statistische Informationen	44,200		47,003	6,34%	
– Nahrungsmittelhilfe	656,900		522,043	-20,53%	
– Asien und Lateinamerika	479,800		590,000	22,97%	
– Mittelmeerraum	326,700		429,730	31,54%	
– Sonstige Maßnahmen der Zusammenarbeit	391,440		335,399	-14,32%	
– Mittel- und Osteuropa	803,000		1 033,000	28,64%	
– (ex-) UdSSR	400,000		0,000	-100,00%	
– Hilfen im Rahmen der Golfkrise	587,500		0,000	-100,00%	
RUBRIK 4 OBLIGATORISCHE AUSGABEN	861,730	1 020	931,644	8,11%	88,356
NICHT OBLIGATORISCHE AUSGABEN	4 740,200	4 204	4 204,000	-11,31%	0,000
INSGESAMT	5 601,930	5 224	5 135,644	-8,32%	88,356
5. Erstattungen und Verwaltung					
– Abbau der Lagerbestände	810,000	1 191	810,000	0,00%	381,000
– Rückerstattungen	481,559		81,938	-82,98%	
– Verwaltungsausgaben der Kommission	1 719,450		1 872,707	8,91%	
– Verwaltungsausgaben anderer Institutionen	970,831		1 054,670	8,64%	
RUBRIK 5 INSGESAMT	3 981,840	4 205	3 819,314	-4,08%	385,686
RUBRIK 6					
Währungsreserve	1 000,000	1 000	1 000,000	0,00%	0,000
Reserve für Revision der Finanziellen Vorausschau (nicht in Summen enthalten)			VE 1 660 ZE 1 200		
GESAMTBETRAG Verpflichtungsermächtigungen	59 369,570	66 592	66 117,889	11,37%	474,111
GESAMTBETRAG Zahlungsermächtigungen	56 085,448	63 241	62 827,602	12,02%	413,398

FV = Finanzielle Vorausschau; VE = Verpflichtungsermächtigungen; ZE = Zahlungsermächtigungen.

stellt die Gemeinschaft 1992 rund 1 Mrd. ECU aus dem Haushalt zur Verfügung – die Hilfeleistungen umfassen darüber hinaus auch noch Darlehensprogramme, die nicht ausgabenwirksam im Haushalt veranschlagt werden. Das Parlament hat wiederholt darauf bestanden, daß das Ausfallrisiko bei derartigen Darlehensprogrammen auch mit realistischen Haushaltsansätzen abgedeckt wird. Diese Problematik wird bei den anstehenden Neuverhandlungen der Finanziellen Vorausschau eine wichtige Rolle spielen.

Da neue Mitgliedsländer von Anfang an gemäß ihrer Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage und ihres Brutto-sozialprodukts zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts herangezogen werden, die Umsetzung der ausgabenwirksamen Politiken jedoch eine gewisse Anlaufzeit benötigt und die Finanzierung des Abbaus alter landwirtschaftlicher Lagerbestände von diesen Ländern nicht mitgetragen wird, wurden den 1986 beigetretenen Ländern Spanien und Portugal degressive Rückerstattungen zugestanden. Diese Rückerstattungen laufen 1992 aus; sie sind mit den Verwaltungsausgaben in der Rubrik 5 zusammengefaßt. Diese schwer verständliche Gruppierung hat in der Vergangenheit zu Unsicherheiten geführt, da der Ausgabenpielraum für die (nicht obligatorischen) Verwaltungsausgaben von den zu leistenden (obligatorischen) Rückerstattungen abhängt.

Die Verwaltungsausgaben der Gemeinschaftsinstitutionen, die im Gegensatz zu weitverbreiteten Vorurteilen nur einen geringen Anteil von nicht einmal 4,5% der Gesamtausgaben ausmachen, sind aus Sicht der Kommission derzeit unzureichend, um die gewachsenen Aufgaben insbesondere im außenpolitischen Bereich bewältigen zu können – etwa den Aufbau von EG-Delegationen in Mittel- und Osteuropa sowie in der früheren Sowjetunion. Der Spielraum für laufende Verwaltungsausgaben wird auch durch die Tatsache eingeschränkt, daß nach dem Rat nun auch das Parlament sich anschickt, größere Immobilienprojekte für seine Zwecke in Angriff zu nehmen. Obwohl die Kommission seit langem auf die schwierige Lage bei den Verwaltungsausgaben aufmerksam gemacht hat, sind ihre Anforderungen bei den Mitgliedstaaten bisher auf taube Ohren gestoßen.

Ausblick auf die neue Finanzverfassung

Aus dem Verlauf und dem Ergebnis des Haushaltsverfahrens 1992 wird zweierlei deutlich: Haushaltspolitische Fragen rücken – nach relativer Ruhe in den letzten Jahren – wieder stärker in den Mittelpunkt des politischen Interesses und der politischen Auseinandersetzung in der Gemeinschaft. Darüber hinaus gewinnen die Probleme an Kontur, welche in der Diskussion über den neuen Finanz-

rahmen der Gemeinschaft für die Zeit nach 1992 eine besondere Rolle spielen werden⁹:

□ Angesichts des immer noch bestehenden Übergewichts der Agrarausgaben im Haushalt bestimmt die absolute und relative Höhe der Agrarausgaben weitgehend den Spielraum für die anderen und eventuell neuen Ausgabenkategorien. Die haushaltspolitischen Auswirkungen der Reform der Agrarpolitik werden eine entscheidende Rolle spielen.

□ Der beschlossene Weg in die Wirtschafts- und Währungsunion wirft die finanzpolitische Frage auf, wie stark und in welcher Form die verteilungs- und strukturpolitische Komponente, die derzeit von den Strukturfonds wahrgenommen wird, ausgeprägt sein wird und ob und wie finanzpolitische Mittel für Maßnahmen der Schockabsorption vorgesehen werden sollen. Der Europäische Rat von Maastricht (9./10. 12. 1991) hat die Schaffung eines sogenannten Kohäsionsfonds beschlossen, aus dem in den Mitgliedsländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 90% des EG-Durchschnitts Umweltschutzprojekte und Verkehrsinfrastrukturprojekte im Rahmen der transeuropäischen Netze bezuschußt werden sollen.

□ Zur Diskussion stehen darüber hinaus Erhöhungen der Umweltschutzausgaben und der Ausgaben für sogenannte transeuropäische Netzwerke in den Bereichen Verkehr, Energie, Telekommunikation etc., um eine die gesamte Gemeinschaft umfassende Infrastruktur zu schaffen, welche die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes verbessert und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft stärkt.

□ Im Außenbereich werden die Mittelansätze der neuen Rolle der Gemeinschaft sowohl in Europa als auch im Mittelmeerraum und gegenüber den Entwicklungsländern Rechnung zu tragen haben.

□ Der Haushalt wird – wie bereits erwähnt – in Zukunft auch dafür Vorsorge treffen müssen, daß die Risiken aus einer vermehrten Anleihen- und Darlehenstätigkeit insbesondere zugunsten Osteuropas und der früheren Sowjetunion korrekt im Haushalt erfaßt und abgedeckt werden.

□ Die Finanzierung dieser keineswegs vollständig aufgelisteten neuen Aufgaben wird allein durch Mittelum-schichtungen nicht möglich sein. Zur Diskussion steht deshalb auch die Erhöhung des Eigenmittelplafonds von derzeit 1,2% des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft – und nicht zuletzt die Frage, wie die Finanzierungslasten in Zukunft zu verteilen sind.

⁹ Vgl. P. M. Schmidhuber: Vorrang für die europäischen Zukunftsaufgaben – Budgetäre Konsequenzen der Weiterentwicklung der Gemeinschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 10. 1991, S. 19.