

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Peter Becker

Die EU- Finanzverhandlungen Agenda 2007 vor der dritten Phase

Die Rolle des Europäischen Parlaments

Diskussionspapier der FG 1, 2005/ 06, Mai 2005
SWP Berlin

Inhalt

1. Die Agenda 2007 und ihre politische Bedeutung	3
2. Der Verhandlungsprozeß, die Akteure und die Rolle des Europäischen Parlaments	5
2.1 Die zwei Komponenten des Verhandlungspakets	5
2.2 Die drei Phasen des Verhandlungsprozesses	7
3. Die erste Positionierung des EP	8
4. Das neugewählte Europäische Parlament und die Einbindung in den Verhandlungsprozeß	10
5. Fazit: Prioritäten und Einflußmöglichkeiten des EP	14
6. Anhang	
Tabelle 1: Vorschlag der Europäischen Kommission vom 14. Juli 2004 – Finanzrahmen 2007-2013	16
Tabelle 2: Zusammensetzung des Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013	17
Tabelle 3: Vorschlag des Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013	18
Tabelle 4: Anhörungen und Aussprachen des Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013	19
Tabelle 5: Finanzielle Vorausschau 2007-2013 – Legislativakte und Verfahren	20
Tabelle 6: Gegenüberstellung der Legislativakte der Agenda 2000 und der Agenda 2007	25

1. Die Agenda 2007 und ihre politische Bedeutung

Mit einem gemeinsamen Schreiben an EU-Kommissionspräsident Romano Prodi eröffneten sechs Staats- und Regierungschefs am 15. Dezember 2003 den vielleicht schwierigsten Verhandlungsprozeß der erweiterten Europäischen Union nach dem erfolgreichen Abschluß der Regierungskonferenz über den Europäischen Verfassungsvertrag. In ihrem Schreiben erklärte diese Gruppe der sechs Nettozahler Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Schweden, daß sie „keinen Spielraum für einen EU-Haushalt in der Nähe der derzeitigen Eigenmittelobergrenze“ von 1,24 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE) sehen. Die durchschnittlichen Ausgaben in der Laufzeit der kommenden Finanziellen Vorausschau sollten allenfalls auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden und nicht mehr als 1,0% des EU-BNE betragen. Die Gruppe der Nettozahler hatte sich somit bereits auf ihr vorrangiges Verhandlungsziel festgelegt, bevor die Kommission überhaupt ihren offiziellen Vorschlag vorlegen konnte, mit dem üblicherweise der eigentliche Verhandlungsprozeß eröffnet wird.

Dieser offizielle Auftakt zur laufenden Verhandlungsrunde erfolgte am 10. Februar 2004 mit der Mitteilung der Kommission „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“.¹ Darin legte die Prodi-Kommission ihre Vorstellungen für die politischen Prioritäten der erweiterten Union für die Jahre 2007 bis 2013 vor. Am 14. Juli 2004 konkretisierte sie diese erste Mitteilung durch ein erstes Paket von Gesetzgebungsvorschlägen und durch drei weitere Mitteilungen;² zwei weitere Pakete mit Vorschlägen wurden am 29. September 2004 und am 6. April 2005 vorgelegt. Somit liegen nun insgesamt 24 detaillierte Legislativvorschläge sowie der Entwurf der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission vor.

Die Kommission stellte folgende allgemeinen politischen Prioritäten für die nächste Finanzielle Vorausschau zur Diskussion:

- Die Mobilisierung und Intensivierung der europäischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, um den Erhalt und den Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu fördern.
- Die Vollendung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts sowie des Zugangs zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, um die Unionsbürgerschaft als gemeinsames politisches Konzept zu vertiefen.
- Den Ausbau der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, damit Europa als globaler Partner einen angemessenen Beitrag zur zivilen und strategischen Sicherheit leisten kann.

Zur Umsetzung dieser Ziele errechnete die Kommission einen Finanzbedarf von insgesamt 1.025.026 Mio. € an Verpflichtungsermächtigungen (im Durchschnitt 1,26 % des EU-BNE) und 928.700 Mio. € an Zahlungsermächtigungen (im Durchschnitt 1,14% des EU-BNE).³ Der EU-Haushalt soll von 114.740 Mio. € im Jahr 2006 auf 143.100 Mio. € im

¹ KOM(2004) 101 „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union - 2007-2013“.

² KOM(2004) 487 „Finanzielle Vorausschau 2007 - 2013“; KOM(2004) 498 „Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“; KOM(2004) 505 „Technischer Anhang – Finanzierung der Europäischen Union: Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems“.

³ Die Systematik des EU-Haushalts unterscheidet zwischen Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE). Die *Verpflichtungsermächtigungen* erfassen Finanzmittel, die für Programme und Projekte bewilligt wurden und damit im jährlichen Haushalt gebunden werden können. Sie begründen eine Verpflichtung der EU gegenüber einem Begünstigten. Die *Zahlungsermächtigungen* sind Finanzmittel, die in einem Haushaltsjahr effektiv verausgabt werden können.

Jahr 2013 steigen, also um insgesamt 28.360 Mio. €. Dabei legte die Kommission ihren Berechnungen eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in der erweiterten EU von 2,3% des europäischen BNE zugrunde (vgl. hierzu Tabelle 1).

Ein besonderes Kennzeichen des Gesamtpakets Agenda 2007 ist die deutliche Zunahme von zeitgleich zu verhandelnden Legislativverfahren. Im Unterschied zu den früheren Finanzpaketen wird unter der Überschrift Agenda 2007 ein alle Politikfelder erfassendes Legislativpaket mitverhandelt, das weit über die bei den früheren Finanzverhandlungen üblichen Politikbereiche Agrar- und Strukturpolitik hinausreicht. Die Kommission hat wichtige neue Programme im Bereich der Innen- und Justizpolitik ebenso mit dem Gesamtpaket Agenda 2007 verbunden, wie die Ausgabenprogramme im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik oder auch die Programme zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Damit spannt sich der Verhandlungsbogen weiter, als die beinahe idealtypische Einteilung der Mitgliedstaaten in Nettozahler und Nettoempfänger.

Seit dem ersten Finanzpaket 1988, das nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors als „Delors I-Paket“ benannt wurde, bestimmen die Verhandlungen über die „Finanzielle Vorausschau“ die Debatten über die Finanzierung der EU. In diesen mehrjährigen Finanzplänen⁴ wird der verbindliche Rahmen für die maximal zur Verfügung stehenden EU-Budgetmittel sowie deren Verteilung auf die einzelnen Haushaltsrubriken und damit auf die Politiken festgelegt. Die jährlich nach dem Verfahren des Artikels 271 EG-Vertrag im Zusammenwirken von Rat und Parlament aufzustellenden EU-Haushalte müssen sich an diesen Vorgaben der „Finanziellen Vorausschau“ orientieren.

In den Budgetansätzen der Vorausschau spiegeln sich demnach die in Zahlen und Finanzmittel gegossenen mittelfristigen politischen Prioritäten der Union wider. Das Europäische Parlament, als mit dem Rat gleichberechtigter Teil der Haushaltsbehörde und Ko-Gesetzgeber, hat naturgemäß ein großes Interesse daran, seine eigenen Prioritäten in diese Verhandlungen mit einzubringen und durchzusetzen.

Gerade im Vergleich zu dem schwierigen und für Konflikte zwischen Rat und Parlament anfälligen System der Jahreshaushalte hat sich das System der mehrjährigen Finanzpläne bewährt. Durch die gemeinsame und für alle Verhandlungspartner verbindliche Festlegung von Ausgabenobergrenzen während der Laufzeit der Finanziellen Vorausschau wurden die Budgetkonflikte der siebziger und achtziger Jahre vermieden. Zugleich bewirkt dieser Finanzrahmen eine größere finanzpolitische Stabilität und ein höheres Maß an haushaltspolitischer Vorhersehbarkeit. Umgekehrt konzentrieren sich allerdings in diesen nur alle sieben Jahre auszuhandelnden Eckpunkten des EU-Finanzierungs- und Ausgabensystems wie in einem Brennglas alle internen Verteilungskonflikte zwischen den Unionsorganen, den Mitgliedstaaten und zwischen den Politikfeldern und den Interessengruppen. „Budgetary negotiations are high decibel ones vested with considerable political drama and last-minute agreement“,⁵ beschreibt Brigid Laffan diese besondere Verhandlungskonstellation.

Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen sind in ihrer Höhe unterschiedlich, da bei Mehrjahresprogrammen bzw. -projekten die Mittelbindungen in dem Jahr erfolgen, in dem der entsprechende Beschluß für ein Programm bzw. Projekt ergeht. Die Auszahlungen hingegen werden dann während des Programm- bzw. Projektverlaufs sukzessiv nach der jeweiligen Programm- und Projektabwicklung geleistet. In der Regel sind tatsächlich geleistete Zahlungen, also auch die Zahlungsermächtigungen, geringer als die Verpflichtungsermächtigungen, weil z.B. geplante Projekte nicht realisiert werden konnten.

⁴ Mit dem Delors I-Paket vom Februar 1988 wurde der Finanzrahmen für die Jahre 1989-1992 festgelegt; das Delors II-Paket vom Dezember 1992 bildete den Rahmen für die Jahre 1993-1999 und mit der Agenda 2000 vom März 1999 wurde der Finanzrahmen der Jahre 2000-2006 festgeschrieben.

⁵ Vgl. B. Laffan, The big budgetary bargains: from negotiation to authority, in: JEPP, Vol. 7, No 5, 2000, S. 725-743, S. 725.

2. Der Verhandlungsprozeß, die Akteure und die Rolle des Europäischen Parlaments

Weder die Finanzielle Vorausschau selbst noch das förmliche Verhandlungsverfahren sind bislang im europäischen Primärrecht verankert, d.h. es besteht auch keine formelle Verpflichtung, diese mittelfristige Finanzplanung vorzulegen. Dennoch hat sich auf der Grundlage der bisherigen drei Verhandlungsrunden zu den Finanzpaketen Delors I, Delors II und zur Agenda 2000 ein „politischer acquis“ entwickelt, der auch den Rahmen für die Agenda 2007-Verhandlungen bildet. Dieser „budgetary acquis“⁶ manifestiert sich sowohl in den Verhandlungsthemen und deren Zusammenstellung als auch in den einzelnen Verfahrensschritten und dem Ablauf der Verhandlungen. Beide Dimensionen dieses besonderen acquis haben Konsequenzen für die Rolle, den Einfluß und die Verhandlungsstärke der beteiligten Akteure.

2.1. Die zwei Komponenten des Verhandlungspakets

Das Verhandlungspaket der Agenda 2007 setzt sich ebenso wie bei den früheren Verhandlungen aus zwei wesentlichen Komponenten zusammen:

- Die eigentliche Finanzielle Vorausschau und das zu ihrer Formalisierung und Implementierung entwickelte Instrument der Interinstitutionellen Vereinbarung als Teil des europäischen soft laws. Die Finanzielle Vorausschau entfaltet ihre rechtliche Bindungswirkung nicht mit den lediglich politisch verbindlichen Schlußfolgerungen des Europäischen Rats, sondern erst mit der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission. Sollte mit den Verhandlungen über die Ausgaben der EU auch eine Veränderung des Einnahmesystems der EU verbunden werden, wird im Rahmen des Finanzpakets auch ein neuer Eigenmittelbeschluß verhandelt, der ebenfalls einstimmig verabschiedet werden muß.
- Die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Umsetzung der haushaltspolitisch festgelegten Prioritäten in konkrete Programme und Fonds. Der EG-Vertrag unterscheidet in Art. 272 EGV zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben,⁷ die sich durch unterschiedliche Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments und verschiedene Entscheidungsverfahren unterscheiden. Bei den nicht-obligatorischen Ausgaben kommt dem Europäischen Parlament eine mitentscheidende Rolle zu.

Grundsätzlich gilt, daß das Finanzpaket im Konsens aller Mitgliedstaaten entschieden wird. Zwar ist eine Verständigung auf die Verordnungen des Legislativpakets auch ohne eine Einigung auf das Finanzpaket denkbar, aber erst in diesen Finanzverhandlungen werden die Haushaltsansätze für diese Politikbereiche definiert. Weil die beiden Komponenten des Gesamtpaketes eng zusammen hängen, ist allen Beteiligten bewußt, daß auch das Legislativpaket zwar differenziert im Rat und gemäß dem jeweiligen Entscheidungsverfahren im Zusammenspiel mit dem Europäischen Parlament verhandelt wird, aber eine Einigung nur im Gesamtzusammenhang möglich ist. Darüber hinaus wurde in Artikel 161 des Vertrags von Nizza ausdrücklich vereinbart, daß auch die für das Finanzvolumen im Bereich der Strukturfonds maßgebliche

⁶ Vgl. Brigid Laffan, Ebenda.

⁷ Obligatorische Ausgaben ergeben sich zwingend aus dem europäischen Primärrecht oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten (Art. 272 Abs. 4 EG-V). Die lange Zeit strittige Abgrenzung zu den nicht-obligatorischen Ausgaben wurde schließlich durch eine gemeinsame Erklärung von Rat, EP und Kommission vom 30. Juni 1982 beigelegt. Der Anteil der nicht-obligatorischen Ausgaben liegt regelmäßig bei 25 bis 30 Prozent der Gesamtausgaben.

Strukturfonds-Rahmenverordnung und die Kohäsionsfondsverordnung weiterhin einstimmig verabschiedet werden.⁸

Durch diese Verpflichtung zu einer konsensualen Lösung verfügt jeder Mitgliedstaat über eine starke Veto-Position, die weit über das relative Verhandlungsgewicht bei den üblichen Gesetzgebungsverfahren hinausreicht. Andererseits bedeutet das Veto eines Mitgliedstaates in letzter Konsequenz, daß der Vetospieler eine Einigung für beide Komponenten des Verhandlungspakets verhindert. Für diesen Fall rückt das Rückfall-Szenario in den Mittelpunkt der mitgliedstaatlichen Interessenabwägung, wobei die „Rückfall-Option“ nicht gleich zu setzen ist mit dem Status quo. Vielmehr hätte eine Nichteinigung verschiedene weitreichende Konsequenzen für die EU und für einzelne Mitgliedstaaten. Bezogen auf das Finanzpaket könnte das Scheitern der Verhandlungen zu einer Rückkehr zum System der Jahreshaushalte der siebziger und achtziger Jahre führen. Für den Fall, daß die Interinstitutionelle Vereinbarung nicht von einer Institution ausdrücklich gekündigt wird, sieht die derzeit geltende IIV vor (Ziffer 26), daß die Obergrenzen des Jahres 2006 jährlich um einen durchschnittlichen Steigerungssatz angehoben werden, der jedoch nicht höher sein darf als die für das betreffende Jahr prognostizierte Wachstumsrate des EU-BSP. Sollte allerdings die IIV gekündigt werden, und dies wäre für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen durch das EP zu erwarten, würde für die nicht-obligatorischen Ausgaben der EU der Mechanismus aus Art. 272 Abs. 9 EGV zur Anwendung kommen. Danach wird jedes Jahr zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ein Höchstsatz festgelegt, um den die Ausgaben im nächsten Haushaltsjahr steigen sollen. Zur Ermittlung dieses Steigerungssatzes werden drei Kriterien herangezogen: die Entwicklung des BSP der Gemeinschaft, die Entwicklung der Haushaltspläne der Mitgliedstaaten und die Entwicklung der Inflationsrate. Wie sich diese objektiven Parameter auf die Berechnung des Mittelvolumens auswirken würde, ob dieses Verfahren zu höheren Ansätzen im Vergleich zu dem Vorschlag der Kommission führen wird oder zu niedrigeren, ist jedoch mit einem besonderen Maß an Unsicherheit behaftet. Klar wäre lediglich, daß die Vorhersehbarkeit und die Planbarkeit, die gerade im Bereich der nicht-obligatorischen Ausgaben für eine sachgerechte Mittelverwendung wichtig sind, verloren geht.

Unabhängig vom vereinbarten Mittelvolumen könnte eine Nichteinigung für das Legislativpaket dazu führen, daß die rechtliche Grundlage für die Auszahlung zum Beispiel im Bereich der Struktur- und Kohäsionsfonds entfällt; ohne eine Einigung auf die neuen Rahmenverordnungen dürfte die Kommission keine neuen Fördermittel bewilligen. Grundsätzlich würde dieses Rückfall-Szenario neue Verhandlungen über Jahreshaushalte und Förderprogramme notwendig machen, die ein erhöhtes Konfliktpotential in sich bergen und deren Ergebnisse kaum vorhersehbar wären. Die Ungewißheit und Unsicherheit würden somit für alle Akteure wachsen. Für die Verhandlungen sollte dieses Szenario bei allen Akteuren das gemeinsame Interesse an einer Konsenslösung erhöhen.

Grundsätzlich bleiben die Finanzverhandlungen dennoch durch einen hohen Grad der Unsicherheit gekennzeichnet, verursacht durch das beschränkte Wissen über die Handlungsspielräume und Optionen der anderen Mitgliedstaaten und fehlende Informationen über das Gesamtverhandlungsszenario. Damit erhöht sich die Komplexität der Verhandlungen, die ohnehin durch die Parallelität und Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Verhandlungsarenen, mit unterschiedlichen Akteuren, wechselnden Interessendefinitionen in Abhängigkeit von der jeweiligen Verhandlungsthematik sowie verschiedenen rechtlichen Grundlagen und Entscheidungsverfahren charakterisiert sind. Diese komplexe Verhandlungssituation erfordert eine schwierige Koordinierung der verschiedenen Verhandlungsarenen und -gruppen, um zunächst auf Seiten der Mitgliedstaaten eine kohärente Verhandlungsposition zu definieren und dann einen parallelen Verhandlungsprozeß auf europäischer Ebene zu ermöglichen.

⁸ Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen wurde erst ab dem 1. Januar 2007 vereinbart, d.h. de facto erst für den übernächsten Finanzrahmen.

Sie ermöglicht allerdings nicht nur eine Vielzahl von Blockademöglichkeiten, sondern andererseits auch die Möglichkeit zu Koppelgeschäften, side payments und Paketlösungen zwischen einzelnen Politiken und Verhandlungsarenen.

Diese Komplexität verbunden mit der Unsicherheit für den Fall eines Scheiterns bewirkt, daß der zwischen den Mitgliedstaaten einmal gefundenen Konsenslösung ein sehr hoher Bindungsgrad zukommt, der die Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlaments deutlich einschränkt.

2.2. Die drei Phasen des Verhandlungsprozesses

Am Beginn des Verhandlungsprozesses steht eine erste Mitteilung der Kommission. Die Kommission bereitet mit der Vorlage ihrer Überlegungen zu den künftigen strategischen Zielen und den finanziellen Schwerpunkten der Union die Verhandlungsgrundlage. Mit ihrem Initiativmonopol verfügt sie über eine bedeutende politische Rolle zu Beginn des Prozesses, kann sie doch die Eckpunkte der Finanziellen Vorausschau und damit die Verhandlungsthemen definieren. Mit der Vorlage der Legislativvorschläge zu den Fachpolitiken, z.B. zu den Strukturfonds, verfügt sie über ein zusätzliches Momentum in ihrer Rolle als Agenda-Setter. Im weiteren Verfahrensablauf schwindet jedoch ihre Verhandlungsstärke und ihr Einfluß wird nur noch mittelbar über die Aggregation von Daten und Zahlen zur Begleitung der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten spürbar.

In dieser zweiten Phase dominieren die Mitgliedstaaten im Rat und dessen Arbeitsgruppen den Verhandlungsprozeß. Sie unterliegen dem größten Konsensdruck, denn ein Ergebnis kommt nur nach einem einvernehmlichen Beschluß des Europäischen Rates – als Weisungsbeschluß an den Ministerrat – zustande. Die unterschiedlichen Elemente des Legislativpakets werden zeitgleich in den betroffenen Fachräten verhandelt, wobei dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ eine koordinierende Rolle zukommt. Der Rat kann in seinen Verhandlungen die Vorschläge der Kommission abändern, er muß allerdings auf die Zustimmung der Kommission und des Europäischen Parlaments für eine Interinstitutionelle Vereinbarung am Ende des gesamten Verhandlungsprozesses achten.

Das Europäische Parlament sitzt während der ersten beiden Phasen der Verhandlungen nicht am Verhandlungstisch und spielt demzufolge eine wenig prominente Rolle. Erst bei den Verhandlungen über die Interinstitutionelle Vereinbarung wird das EP zum gleichberechtigten Akteur und kann erstmals formell und unmittelbar seine Prioritäten in die Verhandlungen einbringen. Eine gewichtigere Rolle kommt dem Parlament in seiner Rolle als Mitgesetzgeber bei den förmlichen Gesetzgebungsverfahren zu den verschiedenen Verordnungsentwürfen zu. Allerdings werden die Gesetzgebungsverfahren erst abgeschlossen, wenn eine Einigung über den gesamten Finanzrahmen erzielt wurde, der die maximalen Haushaltsansätze für alle Ausgabenrubriken verbindlich festschreibt. Insofern verfügt das Europäische Parlament auch bei den Haushaltsansätzen für die spezifischen Legislativverfahren nur über einen eingeschränkten Gestaltungsspielraum. Während das EP über die Interinstitutionelle Vereinbarung mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder entscheidet, genügt nach Artikel 198 EGV bei den Abstimmungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Das EP kann also die Einzelheiten und Details des Verhandlungsprozesses nicht bestimmen und mitverhandeln, aber mit dem Hinweis auf seine später notwendige Zustimmung zu dem Gesamtpaket die Berücksichtigung seiner Anliegen – bzw. die seiner Mehrheit – bereits zu einem frühen Zeitpunkt anmahnen. Um diesen vornehmlich mittelbaren Einfluß auf den Verhandlungsprozeß auszuweiten, sucht das Parlament „Verbündete“, die direkt am Verhandlungstisch sitzen und damit insbesondere die Nähe zur Europäischen Kommission, als demjenigen Partner des Parlaments, den letzteres nicht nur politisch kontrolliert, sondern über eine Vielzahl sank-

tionsbewehrter Kontrollinstrumente bis hin zum Mißtrauensvotum auch zur „Ordnung“ rufen kann.

Der Spielraum des Parlaments für Modifikationen bleibt insgesamt begrenzt – gerade auch angesichts der hohen politischen Kosten, den einmal gefundenen Gesamtkompromiß im Kreis der Mitgliedstaaten aufzulösen und nachzuverhandeln. Dennoch konnte das Parlament bereits in früheren Verhandlungen eigene Interessen durchsetzen. Diese Modifikationen blieben jedoch in ihrem Ausmaß und ihren Auswirkungen begrenzt und stellten die bereits im Europäischen Rat vereinbarten Gesamtansätze der einzelnen Haushaltsrubriken nicht mehr in Frage.⁹

3. Die erste Positionierung des EP

Das Europäische Parlament hat sich in einer ersten grundsätzlichen Stellungnahme¹⁰ am Ende der vergangenen Legislaturperiode auf Leitlinien verständigt, ohne einer Positionierung des neu zu wählenden EP vorzugreifen bzw. das neue Parlament inhaltlich binden zu wollen. Allerdings wurde das neue Parlament aufgefordert, den Leitlinien des Berichts als Grundlage für künftige Verhandlungen Rechnung zu tragen.¹¹ Sowohl in dem Bericht und der EntschlieÙung als auch in der Plenardebatte am 20. April 2004 wurde deutlich, daß eine deutliche Mehrheit der Europaparlamentarier nicht bereit war, eine Beschränkung des Finanzrahmens auf 1% des EU-BNP zu akzeptieren, wie sie die Gruppe der sechs Nettozahler gefordert hatte. Vielmehr wurde der Ansatz der Kommission unterstützt, zunächst die Aufgaben zu bestimmen, die die EU erfüllen solle, und erst anschließend die hierzu notwendigen Finanzmittel zu errechnen (bottom up-approach).¹² Lediglich die britischen Konservativen im EP hatten Änderungsanträge vorgelegt, in denen die Forderung der Nettozahler zur Einführung der 1%-Obergrenze aufgegriffen wurde. Der britische Labour-Abgeordnete und Berichterstatter Terry Wynn lehnte dies allerdings ab; die Anträge fanden keine Unterstützung im Plenum.

Ebenso wie die Europäische Kommission wählte das alte EP auch im intraparlamentarischen Entscheidungsprozeß für die Zusammenstellung seiner politischen Prioritäten den „bottom up-approach“. Die politischen Prioritäten der Fachausschüsse wurden zusammengetragen und dann eine ausreichende Mittelbereitstellung gefordert, um diese Prioritäten erfüllen zu können. Bereits in dieser ersten EntschlieÙung hat das Parlament sehr deutlich darauf hingewiesen, daß angesichts der fehlenden primärrechtlichen Verpflichtung zur Aufstellung einer Finanziellen Vorausschau, die Verabschiedung der Agenda 2007 nur nach einer Einigung über eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Kommission und Parlament möglich sein werde. Zugleich forderten die Parlamentarier, die Verfahren des unterzeichneten, aber noch nicht in Kraft getretenen Verfassungsvertrages den Verhandlungen zu Grunde zu legen.

Weitere wichtige Eckpunkte dieser ersten Positionierung des Parlaments waren:

⁹ Zu den durch das Parlament durchgesetzten Modifikationen an der Agenda 2000 vgl. P. Becker, Die Reformbereitschaft der Europäischen Union auf dem Prüfstand – die Agenda 2000, in: B. Lippert (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 61-104, hier S. 96-98.

¹⁰ A5-0268/2004, „Bericht über den Aufbau unserer gemeinsamen Zukunft: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013“ (Berichterstatter: Terence Wynn)

¹¹ In Ziffer 6 der EntschlieÙung heißt es: „...ist aus demokratischen Gründen entschlossen, in dieser Wahlperiode keinen Beschluß zu fassen, der den Spielraum oder die Beschlußfassung des im Juni 2004 gewählten Parlaments einschränken könnte; fordert das nächste Parlament, die nächste Kommission und den erweiterten Rat auf, den im vorliegenden Bericht enthaltenen Leitlinien als Grundlage für künftige Verhandlungen Rechnung zu tragen;“

¹² Zusätzlich hat das EP auch eine Stellungnahme zu einem wichtigen Teilbereich der Finanzfragen, zur Zukunft der europäischen Strukturpolitik, verabschiedet (Hatzidakis-Bericht v. 7. April 2004), in dem ebenfalls der Ansatz der Kommission grundsätzlich unterstützt wird.

- Zwischen den in der Finanziellen Vorausschau veranschlagten Zahlungsermächtigungen und den Verpflichtungsermächtigungen bestehe ein fragwürdiges Mißverhältnis, das keine ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung erlaube und zu wachsender Unvorhersehbarkeit über die tatsächlichen Ausgaben der Union führe. Nach den Vorschlägen der Kommission würden sich diese Mittel zwischen 2007 und 2013 auf ein Gesamtvolumen von rund 96 Mrd. € belaufen.¹³
- Im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten habe die Union der Selbstverpflichtung zur Haushaltsdisziplin entsprochen. Der Unionshaushalt sei im Zeitraum 1999-2002 lediglich um 8,2% gewachsen, während das Volumen der nationalen Haushalte im Durchschnitt um 22,9% gestiegen sei.¹⁴
- Die bisherige Struktur der Ausgabenrubriken habe sich bewährt; eine Verringerung der Anzahl dieser Rubriken dürfe deshalb nicht zu einer Einengung des politischen Gestaltungsspielraums und damit zu wachsender Starrheit führen. Die Struktur der Finanziellen Vorausschau stehe in enger Verbindung zur Flexibilität innerhalb einer Ausgabenrubrik und zwischen den einzelnen Rubriken.
- Der britische Sonderrabatt solle abgelöst werden, wofür der Vorschlag der Kommission zur Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus eine gute Diskussionsgrundlage darstelle.

Darüber hinaus enthielt die Entschließung zwei Eckpunkte, die in deutlichem Widerspruch zu den Überlegungen der Kommission und der konsentierten Verhandlungsbasis des Rates standen:

- Das Parlament forderte, den zeitlichen Rahmen der Geltungsdauer bereits mit der Agenda 2007 an die Dauer der Legislaturperiode des Parlaments anzupassen, so wie es der Verfassungsvertrag in Artikel III-402 impliziert.¹⁵ Sowohl die Kommission als auch das EP hatten den Vorschlag des Konvents aufgegriffen, die Laufzeit der Finanziellen Vorausschau an die Legislatur des EP bzw. die Mandatsdauer der Kommission anzupassen, d.h. von sieben auf fünf Jahre zu verkürzen. Die Kommission sah allerdings für die anstehende Finanzierungsperiode ab 2007 noch die Notwendigkeit, die Finanzierung der Erweiterung und die Integration von zwölf neuen Mitgliedern längerfristig abzusichern sowie die Festschreibung der Direktzahlungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik bis zum Jahr 2013 zu berücksichtigen. Sie schlug deshalb übergangsweise einen Siebenjahreszeitraum von 2007 bis 2013 vor, bevor dann ein Fünfjahresrhythmus eingeführt werden soll. Dieser Vorschlag hätte zur Folge, daß die Finanzielle Vorausschau jeweils am Ende der Mandatsperiode einer Kommission und der Legislaturperiode des EP erneuert werden müßte. Die scheidende Kommission würde also der nachfolgenden Kommission ebenso wie die scheidenden Abgeordneten des EP ihren Nachfolgern über die Fixierung der Haushaltseckpunkte die politischen Schwerpunkte der kommenden Mandatsperiode diktieren. Dagegen schlug das EP vor, bereits im Jahr 2006 einen Fünfjahresrhythmus einzuführen. Dann würde die Finanzielle Vorausschau jeweils eineinhalb Jahre nach Beginn einer neuen Legislatur- bzw. Mandatsperiode von EP

¹³ Für das Jahr 2013 rechnete die Kommission mit noch nicht abgewickelten Mittelbindungen in Höhe von insgesamt 181 Mrd. € gegenüber einem geschätzten Überhang von rd. 100 Mrd. € Ende 2006.

¹⁴ Diese Zahlen gehen auf das Arbeitsdokument Nr. 2 des Berichterstatters Joan Colom i Naval vom 18. Februar 2004 zurück.

¹⁵ In Artikel III-402 heißt es, daß der mehrjährige Finanzrahmen für einen Zeitraum „von mindestens fünf Jahren“ gelten soll. Die Formulierung dieses Artikels und die Diskussionen im Konvent hatten allerdings stets das Ziel, eine Kongruenz von Mandatsperioden und Haushaltsperioden bzw. Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens herzustellen.

und Kommission auslaufen. Geht man von dem derzeit üblichen Verfahren aus, nach dem die Kommission ihren ersten Vorschlag für eine Finanzielle Vorausschau rund zwei Jahre und ihre Legislativvorschläge etwa 18 Monate vor Ablauf der vorliegenden Vorausschau veröffentlicht, dann würde die Anregung des EP ebenfalls dazu führen, daß jeweils die scheidende Kommission die neue Verhandlungsgrundlage vorlegen müßte.

- Das Parlament sah sich nicht an den politischen Kompromiß des Europäischen Rats vom Oktober 2002 gebunden, mit dem die Agrarausgaben der erweiterten Union bereits vor dem Abschluß der Beitrittsverhandlungen bis zum Jahr 2013 festgezurr worden waren. Für den größten Ausgabenblock des EU-Haushalts hatte die Kommission keine neuen Überlegungen vorgelegt, sondern lediglich den Agrarmarktkompromiß vom Oktober 2002 übernommen. Dieser zwischen Deutschland und Frankreich in bilateralen Verhandlungen ausgehandelte Kompromiß, der anschließend vom Europäischen Rat bestätigt worden war, sieht ein „Einfrieren“ der Agrarmarktausgaben bis zum Jahr 2013 vor. Für die Direktzahlungen an die europäischen Landwirte und die Ausgaben zur Preisstützung einzelner landwirtschaftlicher Produkte wurde lediglich eine jährliche Steigerung der Mittelansätze von 1% als Inflationsausgleich vereinbart. Mit der Übernahme dieses Kompromisses in ihr Verhandlungspaket klammerte die Kommission den größten Haushaltsposten von weitergehenden Reformschritten aus. Zugleich rückte die europäische Regional- und Strukturpolitik als zweitgrößter Ausgabenblock in den Vordergrund der Finanzverhandlungen und der Konzentrations- und Sparbemühungen. Nahezu alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Schwedens) sehen sich an diesen Kompromiß gebunden und stellen ihn auch während der Agenda 2007-Verhandlungen nicht zur Disposition. Das EP begründete seine Distanzierung vom Agrarkompromiß mit der angestrebten Anpassung der Laufzeiten von Finanzieller Vorausschau und Legislaturperiode, mit der sich die Festlegung dieses Ausgabenblocks bis zum Jahr 2013 erledige. Aber selbstverständlich wollte das EP auch in die Mittelvergabe dieses größten Ausgabenblocks im EU-Haushalt angemessen eingebunden werden.

4. Das neugewählte Europäische Parlament und die Einbindung in den Verhandlungsprozeß

Das neugewählte Europäische Parlament hatte mit einer EntschlieÙung vom 15. September 2004¹⁶ zunächst einen Nichtständigen Ausschuß für die Agenda 2007 eingesetzt. Dessen Aufgabe ist es, als transversales Gremium der Fachausschüsse die Positionierung des EP sowohl zum Finanzrahmen als auch zu den Legislativvorschlägen der Kommission vorzubereiten und damit die politischen Prioritäten des neugewählten Parlaments zu formulieren. Der Ausschuß soll darüber hinaus auch einen eigenen Vorschlag des Parlaments für eine Struktur der künftigen Finanziellen Vorausschau und einen Vorschlag für eine indikative Mittelverteilung auf die vorgeschlagenen Ausgabenrubriken erarbeiten.

Damit hat das Parlament gegenüber den Verhandlungen zur Agenda 2000 ein verändertes Vorgehen gewählt. Während der Verhandlungen 1998/99 bildete das Parlament lediglich einen Lenkungsausschuß aus den Vorsitzenden der Fachausschüsse, um den

¹⁶ P6_TA-PROV(2004)0005 Einsetzung eines Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013. Die Einsetzung des Ausschusses ging auf eine Absprache der Fraktionsvorsitzenden im EP vom 9. September 2004 zurück.

Verhandlungsprozeß zu verfolgen.¹⁷ Mit der Bildung des Sonderausschusses betont das EP seinen Anspruch, in die laufenden Verhandlungen einbezogen zu werden, und seinen Willen, den eigenen Vorstellungen frühzeitig ausreichendes Gehör zu verschaffen.¹⁸ Die herausgehobene politische Bedeutung des Nichtständigen Ausschusses wurde durch die Tatsache unterstrichen, daß der neugewählte Präsident des Parlaments Josep Borrell Fontelles auch den Vorsitz des Ausschusses übernahm.¹⁹ Mit drei Stellvertretern²⁰ und 47 weiteren Mitgliedern sowie 50 stellvertretenden Mitgliedern deckt der Ausschuß alle parlamentarischen Fraktionen und nationalen Gruppen ab und bildet somit einen repräsentativen Querschnitt des neugewählten Parlaments (vgl. Tabelle 2).

Dennoch sind sich die Parlamentarier ihrer nur sehr begrenzten Einflußmöglichkeiten auf den eigentlichen Verhandlungsprozeß im Rat bewußt. Deshalb drängte das Parlament auf eine kontinuierliche Diskussion mit der Ratspräsidentschaft und der Kommission, um seine Vorstellungen in diesen monatlichen Trilogien dem Rat näherzubringen. Zugleich droht das Parlament mit der Nicht-Zustimmung zu dem Gesamtergebnis in den Verhandlungen zur IIV, wenn das Ergebnis der Mitgliedstaaten zu weit von seinen eigenen Vorstellungen abweichen sollte.

So hat das Parlament bereits in einer EntschlieÙung vom 30. November 2004²¹ sein Interesse an einem neuen mehrjährigen Finanzrahmen bekundet. Jedoch haben die Parlamentarier zugleich darauf hingewiesen, daß eine neue Finanzielle Vorausschau erst nach einer neuen IIV zwischen Parlament, Kommission und Rat wirksam werde und daß Parlament und Rat in diesen Verhandlungen gleichberechtigt sind. Die Parlamentarier mahnten die Beachtung ihrer Prioritäten an sowie Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Integration und Kohäsion der EU und eine Flexibilitätsmarge, ohne die „es nicht bereit ist, einer neuen Finanziellen Vorausschau zuzustimmen[...]“. Diese EntschlieÙung wurde mit einer deutlichen Mehrheit von 499 Stimmen verabschiedet (bei 67 Nein-Stimmen und 39 Enthaltungen). Damit dokumentierte das Parlament eindrucksvoll seine Entschlossenheit, die eigenen Vorstellungen in den Verhandlungen durchzusetzen. Parlamentspräsident Borrell akzentuierte diese Entschlossenheit in einer Rede während der Plenardebatte im Zuge der Beantwortung seiner mündlichen Anfrage zu den Finanzverhandlungen an die Kommission am 14. Dezember 2004. Diese Anfrage an die Kommission zielte insbesondere darauf, von der gerade neu ins Amt gekommenen Barroso-Kommission eine verbindliche Stellungnahme zu erhalten, ob sie sich an die Vorschläge der Prodi-Kommission zur Agenda 2007 gebunden fühle. In seiner Rede stellte Borrell nochmals klar, daß es ohne die Zustimmung des Parlaments keine Finanzielle Vorausschau geben und das Parlament seine Zustimmung – vermittelt über die IIV - nur zu einem „guten Ergebnis“ leisten werde. Von der Kommission erwarte das Parlament eine aktive und gestaltende Einflußnahme auf die Verhandlungen. Der Berichterstatter des Parlaments, der deutsche CDU-Abgeordnete Böge, stellte in seiner Einlassung klar, daß eine Zustimmung des Parlaments zu einem Verhandlungsergebnis unterhalb der Margen, die bereits durch einen Rückgriff auf das primärrechtliche Haushaltsverfahren in Artikel 272 EGV

¹⁷ Vgl. D. Galloway, Agenda 2000: Packaging the deal, in: JCMS, Vol. 37, The European Union: Annual Review 1998/99, September 1999, S. 9-35, S. 17.

¹⁸ Vgl. „Streit um Rolle des Parlaments bei EU-Budgetverhandlungen“, in: FAZ v. 11.9.1994, S. 12.

¹⁹ Diese beabsichtigte Signalwirkung seiner Benennung zum Ausschußvorsitzenden betonte der Parlamentspräsident explizit in seiner Rede zur Aussprache über seine mündliche Anfrage an die Kommission vor dem Plenum am 14. Dezember 2004.

²⁰ Der Berichterstatter der vorangegangenen Legislaturperiode, der britische Labor-Abgeordnete Terry Wynn, wurde zum ersten stellvertretenden Vorsitzenden gewählt. Weitere Stellvertreter waren der spanische EVP-Abgeordnete Gerardo Galeote Quecedo und der polnische Abgeordnete Dariusz Rosati (SPE-Fraktion). Neuer Berichterstatter für die Stellungnahme des Parlaments wurde der deutsche Parlamentarier Reimer Böge (EVP-Fraktion).

²¹ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zur Finanziellen Vorausschau im Hinblick auf die Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2004, P6_TA-Prov (2004) 0075 vom 30.11.2004.

möglich wären, ausgeschlossen sei.²² Damit hatte das Parlament bereits vor Abschluß der Beratungen des Nichtständigen Ausschusses und vor Beginn der Endphase der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten im ersten Halbjahr 2005 seine Rückfallposition formuliert.

Die luxemburgische Präsidentschaft reagierte auf diesen deutlich spürbaren politischen Gestaltungswillen der Parlamentarier mit der Zusicherung einer engen Einbindung des Nichtständigen Ausschusses in den Verhandlungsprozeß und der kontinuierlichen Information über den Verhandlungsstand im Rat.

Der Nichtständige Ausschuß nahm bereits am 14. Oktober 2004 seine Arbeit auf. Er führte bis April 2005 mehrere Diskussionen mit den Vertretern der Kommission, Vertretern der luxemburgischen Präsidentschaft, eine Expertenanhörung sowie eine zweitägige Aussprache mit Vertretern der nationalen Parlamente durch (vgl. Tabelle 4). In insgesamt 22 Arbeitsdokumenten wurde jede Rubrik der Finanziellen Vorausschau anhand von vier Standardkriterien (europäischer Mehrwert, Verbesserung der Effizienz, Achtung der Subsidiarität und Aspekte des Haushaltsvollzugs) durch den Ausschuß analysiert. Alle Fachausschüsse lieferten darüber hinaus ihre Stellungnahmen zu, die Eingang in den Entwurf einer EntschlieÙung²³ und eines Berichts fanden, die Berichterstatter Böge in einem ersten Entwurf am 22. März 2005 vorgelegt hatte. Bis zum Ende der Einreichungsfrist am 13. April 2005 gingen insgesamt 616 Änderungsanträge zu diesem Entwurf ein.²⁴

In der EntschlieÙung wird die Entschlossenheit des Parlaments spürbar, die eigenen Positionen in den von den Mitgliedstaaten dominierten Verhandlungen einzubringen. So will das Parlament „der nächsten Finanziellen Vorausschau nicht zustimmen, wenn seine Prioritäten im endgültigen Standpunkt des Rates nicht berücksichtigt werden;“ (Ziffer 9). Diese Prioritäten des Parlaments haben die ständigen Ausschüsse in ihren Stellungnahmen formuliert, die auch Eingang in die EntschlieÙung gefunden haben. Insbesondere in diesen 17 Zuarbeiten der Fachausschüsse zeigt sich, daß die Parlamentarier die Finanzielle Vorausschau nicht als einen Mehrjahreshaushalt verstehen, sondern als Instrument, in dem sich die politischen Ambitionen der erweiterten Union widerspiegeln sollen.

Obgleich die Stellungnahmen der Ausschüsse in einigen wichtigen Punkten widersprüchlich sind – so besteht der Ausschuß für konstitutionelle Fragen ausdrücklich auf der Anpassung der Laufzeit der Finanziellen Vorausschau an die Mandatsdauer des Parlaments und damit auf eine Verkürzung der Agenda 2007-Laufzeit auf vier Jahre, während der Ausschuß für regionale Entwicklung den Siebenjahres-Zeitraum als unbedingt notwendig erachtet – sehen alle Fachausschüsse die Haushaltsansätze der Kommission als absolute Mindestbeträge und einige Ausschüsse fordern darüber hinaus zusätzliche Mittel für spezifische Programme bzw. beträchtliche Steigerungsraten für einzelne Ausgabenrubriken. Das 1%-Szenario der Gruppe der sechs Nettozahlerländer wird von allen Ausschüssen jedenfalls brüsk abgelehnt.

Eine deutliche Abstufung der politischen Prioritäten des Parlaments ist in der EntschlieÙung allerdings nicht abzulesen; durch die Aufnahme der wesentlichen Forderungen aller Fachausschüsse in die EntschlieÙung ist eine Schwerpunktsetzung nicht erkennbar. Allenfalls die Vorschläge zur Aufstockung bzw. zur Kürzung der Finanzmittel für spezifische Politiken können als Indiz für die Prioritätensetzung in-

²² Der Berichterstatter Böge sagte: „...so let me, as rapporteur, make it perfectly clear that nobody in the other institutions should imagine that Parliament is prepared to negotiate below the margins set as a network by Article 272 of the Treaty.“

²³ EntschlieÙungsantrag zu den europapolitischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013 (2004/2209(INI)).

²⁴ Die Abschlußabstimmung im Ausschuß ist für den 10. Mai 2005, die Annahme des Abschlußberichts im Plenum für Juni vorgesehen, d.h. noch vor dem Europäischen Rat im Juni 2005.

terpretiert werden. Demnach sollen für die Haushaltsrubriken 3-Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht und 4-Die EU als globaler Partner (und GASP) die Mittelansätze erhöht werden, während in den Rubriken 1a-Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung, 5-Verwaltungsausgaben sowie im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik durchaus noch Einsparpotentiale im Vergleich zu den Ansätzen der Kommission gesehen werden. Für die Gemeinsame Agrarpolitik schlägt das Parlament vor, keine zusätzlichen Finanzspielräume für die Anteile der Marktstützungszahlungen an die beiden künftigen Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien vorzusehen. Zugleich schlägt es eine schrittweise Einführung des Prozesses der Kofinanzierung im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU-15 vor, um auch weiterhin ein hohes Niveau für direkte Unterstützungen der Landwirte gewährleisten zu können (Ziffer 39). Um das Gesamtvolumen des Finanzrahmens nicht durch zusätzliche Verpflichtungen zu verknappen, sollen die Sonderfonds, wie der Europäische Entwicklungsfonds, der Solidaritätsfonds und der Soforthilfemechanismus, auch weiterhin nicht in den Finanzrahmen aufgenommen werden. Der Berichterstatter legte, wie im Mandat für den Nichtständigen Ausschuss gefordert, ergänzend zu seinem Bericht und dem Entwurf des Entschließungsantrags auch ein eigenes Finanztableau für den Zeitraum 2007-2015 vor, in das die Vorstellungen der Fachausschüsse eingeflossen sind (vgl. Tabelle 3).

Die Entschließung beinhaltet darüber hinaus folgende weiteren Eckpunkte:

- Das Parlament stellt eine direkte Verbindung zwischen der Zustimmung zum Gesamtpaket und einer „tiefgreifenden Reform des gegenwärtigen Systems der Eigenmittel der EU“ her, wobei diese Reform auf die Stabilisierung der derzeitigen Nettobeiträge und ein ausgewogeneres, transparenteres und demokratischeres Finanzierungssystem zielen soll (Ziffer 6). Für alle gemeinsamen Politiken der Union fordert die Entschließung die Prüfung neuer Finanzierungselemente und die Möglichkeit der Kofinanzierung.
- Als eine Art Selbstverpflichtung und als Vorgriff auf die dritte Verhandlungsphase fordert das EP seine Delegation für die Verhandlungen zur Interinstitutionellen Vereinbarung auf, die Annahme der Agenda 2007 im Europäischen Parlament mit der qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder vorzusehen (Ziffer 8). Mit dieser Forderung nach einer erhöhten Zustimmungsquote im Plenum wird das Parlament bei seiner Entscheidungsfindung auf einen sehr breiten Konsens verpflichtet. Dies kann einerseits die Geschlossenheit des Parlaments gegenüber den Mitgliedstaaten stärken und eine Fraktionierung oder eine Einflußnahme des Rates auf das Parlament verhindern und andererseits die Kompromißbereitschaft innerhalb des Parlaments erhöhen. Zweifellos wird die Verhandlungsposition der eigenen Delegation gegenüber dem Rat gestärkt.
- Die Entschließung betont die feste Absicht der Parlamentarier, die Laufzeit des Finanzrahmens bereits mit der Agenda 2007 an die Dauer der Mandate von Kommission und Parlament anzugleichen. Das EP schlägt deshalb zunächst eine vierjährige finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2011 und eine anschließende Vorausschau für die Jahre 2011 bis 2015 vor (Ziffer 25 und 26).
- Zugleich sehen die Parlamentarier eine enge Verbindung zwischen der Laufzeit des Finanzrahmens und der Flexibilität des Ausgabensystems. In einem Mehrjahreskontext sei ein ausreichendes Maß an Flexibilität ein „unerlässliches Instrument“ (Ziffer 34). Das Parlament unterstützt die Vorschläge der Kommission für mehr Flexibilität bei der Fixierung der Haushaltsansätze in Form eines Revisionsverfahrens, zwischen den verschiedenen Ausgabenrubriken in Form eines Reallokationsmechanismus, durch einen allgemeinen Flexibilitätsmechanismus für unvorhergesehene Ereignisse, durch die Einführung einer legislativen Flexibilität bei allen Gesetzgebungsakten sowie in Form einer Flexibilitätsmarge für die geplanten Rechtsvorschriften in jeder Rubrik. Die Entschließung „unterstreicht, daß die Flexibilität eine aus-

schlaggebende Rolle bei der Verhandlungsposition“ des Parlaments spielen wird (Ziffer 35).

- Das Parlament fordert die Berücksichtigung der neuen Verfahren des Europäischen Verfassungsvertrags. Erst der Europäische Verfassungsvertrag sieht in Artikel I-54 i.V. mit Artikel III-308 VVE die gemeinsame Verabschiedung des „Mehrjährigen Finanzrahmens“ durch Rat und EP vor. Für den Fall, daß sich beide Organe nicht auf einen neuen Finanzrahmen verständigen können, sollen die Obergrenzen des letzten Jahres der Gültigkeit des alten Finanzrahmens solange weiter gelten, bis ein neuer Finanzrahmen verabschiedet wird. Mit dem Europäischen Verfassungsvertrag wird auch die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben aufgegeben und die Beteiligungsrechte des Parlaments bei den Legislativverfahren deutlich gestärkt. Das Parlament fordert deshalb vom Rat, daß in die neue Interinstitutionelle Vereinbarung eine „Revisionsklausel“ aufgenommen werden soll. Mit dieser Klausel sollen diejenigen Rechtsakte, deren Legislativverfahren sich nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags verändern werden, überprüft und gegebenenfalls entsprechend den Wünschen des Parlaments angepaßt werden (Ziffer 6).

Indem das neugewählte Parlament einerseits eine deutliche Gegenposition zur Gruppe der sechs Nettozahler eingenommen und andererseits eigene Vorschläge zur Finanzierung, zur Struktur und zur Laufzeit (verbunden mit einem eigenem Finanztableau) vorgelegt hat, dokumentiert es seine Eigenständigkeit in diesem Verhandlungsprozeß. Mit dem Hinweis auf die Folgen einer Nichtberücksichtigung seiner Forderungen und seiner Prioritäten hat es zudem seine Entschiedenheit betont, gleichberechtigt die Verhandlungen über die Agenda 2007 mitzugestalten.

5. Prioritäten und Einflußmöglichkeiten des EP

Die Rolle des Europäischen Parlaments bei den Agenda 2007-Verhandlungen wird maßgeblich durch den besonderen Paketcharakter der Finanziellen Vorausschau bestimmt. Durch die Verbindung von Finanz- und Legislativpaket werden zwei Verhandlungsfelder mit unterschiedlichen Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren miteinander verknüpft. Die sich zum Teil überlappenden Verhandlungsprozesse und die notwendigen Interessenausgleiche zwischen den Akteuren in unterschiedlichen Verhandlungsarenen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Prozeß führen zwangsläufig zu policy linkages und side-payments. Die Klammer zwischen beiden Paketen bildet die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission. Nur bei den Verhandlungen über diese Vereinbarung am Ende des gesamten Prozesses muß das Parlament direkt und als gleichberechtigter Verhandlungspartner an der Verabschiedung der Finanziellen Vorausschau beteiligt werden.

Das Parlament ist sich dieser indirekten Verhandlungsposition durchaus bewußt. Es versucht dennoch, die besondere Komplexität des Gesamtpakets und die damit verbundene Unsicherheit während des gesamten Verhandlungsprozesses zu nutzen, um seine politischen Prioritäten frühzeitig und wirkungsvoll in die Verhandlungen einzubringen.

Zunächst versucht das Parlament durch die Annäherung an die Kommission einen „Verbündeten“ zu finden, der direkten Zugang zu den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten hat. Das Parlament begrüßte die Vorschläge der Kommission, mit denen die Finanzverhandlungen eröffnet wurden, und unterstützte den Ansatz der Kommission, zuerst den politischen Handlungs- und Gestaltungsbedarf zu definieren und erst anschließend die benötigten Finanzmittel zu errechnen (bottom up approach). Parlamentspräsident Borrell forderte die neue Kommission mehrfach auf,

in den Verhandlungen eine „starke politische Führungsrolle“ zu übernehmen, die über die Rolle als neutraler Vermittler zwischen den Mitgliedstaaten hinausgehen soll. Er sagte ihr dafür die Unterstützung des Parlaments zu. Umgekehrt sagte auch der neue Kommissionspräsident Barroso dem Parlament die Unterstützung durch die Kommission zu, wenn das Parlament „realistische Positionen“ vertrete.

Auch das Parlament betont sein grundsätzliches Interesse an einem soliden und sparsamen Finanzrahmen der Union, aber in den einzelnen Politikbereichen sind keine eindeutigen Prioritätensetzungen zu erkennen. Vielmehr wird auf die Wünsche der Fachausschüsse nach zusätzlichen Ausgaben verwiesen.

Überdies verfolgt das Parlament institutionelle Sonderinteressen, die insbesondere das Parlament als Unionsorgan stärken sollen. So fordert es vom Rat ein „gentlemen's agreement“ in der Interinstitutionellen Vereinbarung, mit der eine Überarbeitung der Gesetze für einzelne Ausgabenrubriken nach Inkrafttreten des Europäischen Verfassungsvertrags ermöglicht werden soll. Sowohl mit dieser Revisionsklausel als auch mit der Ablehnung, den Agrarkompromiß des Europäischen Rates vom Oktober 2002 zu akzeptieren, versucht das Parlament seine Haushaltsrechte und damit seine politischen Gestaltungsspielräume auf neue Politikfelder auszuweiten. Das gleiche gilt auch für den zweitgrößten Ausgabenblock des EU-Haushalts, die Europäischen Strukturfonds. Das Parlament versteht sich selbst als das „kohäsionspolitische Gewissen“²⁵ der Union und hat nur geringes Interesse, die Haushaltsmittel gerade in diesem Politikbereich zu reduzieren. Dabei zeichnen sich die politischen Ziele des Parlaments in einer langfristigen Perspektive durch drei Trends aus:²⁶

- die Tendenz zur Erhöhung der für diesen Politikbereich zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze;
- das Ziel, das Aufgabenspektrum der europäischen Strukturfonds inhaltlich zu erweitern und so auch in mitgliedstaatlich dominierten Politikfeldern wie der Sozialpolitik den europäischen Einfluß zu stärken sowie
- damit einhergehend auch eine Verbreiterung des geographischen Anwendungsbereichs der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik.

Zugleich strebt es eine Erhöhung des eigenen politischen Gestaltungsspielraums durch die Umschichtung der Haushaltsmittel von den obligatorischen zu den nicht-obligatorischen Haushaltsmitteln an. Das Mitentscheidungsverfahren ist somit das entscheidende Instrument für einen institutionellen Kompetenzgewinn und damit zur Stärkung des politischen Einflusses auf die Politikinhalte der redistributiven Politiken der Union. Der Hinweis des EP auf die Unverzichtbarkeit von Flexibilitätsmargen im Finanzrahmen unterstreicht den Versuch des Parlaments, über das Verfahren der Jahreshaushalte die eigenen politischen Akzente durchsetzen zu können. Gerade in diesem jährlichen Budgetverfahren ist die Verhandlungsposition des Parlaments ungleich stärker als bei den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau, mit der die Obergrenzen der Jahreshaushalte fixiert werden. Auch die geforderte Parallelität der Laufzeit der Finanziellen Vorausschau und der Mandatsperioden von Kommission und Parlament dürfte die politischen Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments insgesamt verbessern.

Aber gerade weil das Parlament seine spezifischen Organinteressen verfolgt, ist seine Geschlossenheit von immenser Bedeutung. Dies impliziert, daß das gemeinsame Interesse aller Parlamentarier, ihr Organ zu stärken, die vorhandenen nationalen und regionalen Interessen der Parlamentarier überwiegen muß. Auch aus diesem Grunde wird das 1%-Szenario der Gruppe der sechs Nettozahler von nahezu allen Parlamentariern unabhängig von ihrer Nationalität oder ihrer Fraktionszugehörigkeit abgelehnt.

²⁵ Vgl. H.-J. Axt, Solidarität und Wettbewerb – Die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh 2000, S. 102.

²⁶ Vgl. hierzu ausführlich K. Rudzio, Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluß des Europäischen Parlaments, Baden-Baden 2000.

Tabelle 1: Vorschlag der Europäischen Kommission vom 14. Juli 2004 – Finanzrahmen 2007-2013

Verpflichtungsermächtigungen	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Nachhaltiges Wachstum	46621	58735	61875	64895	67350	69795	72865	75950	
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	8791	12105	14390	16680	18965	21250	23540	25825	
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	37830	46630	47485	48215	48385	48545	49325	50125	
Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	56015	57180	57900	58115	57980	57850	57825	57805	
davon: Landwirtschaft	43735	43500	43673	43354	43034	42714	42506	42293	
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	2342	2570	2935	3235	3530	3835	4145	4455	
Die EU als globaler Partner	11232	11280	12115	12885	13720	14495	15115	15740	
Verwaltung	3436	3675	3815	3950	4090	4225	4365	4500	
Ausgleichszahlungen	1041	120	60	60	0	0	0	0	
Verpflichtungsermächtigungen insgesamt	120688	133560	138700	143140	146670	150200	154315	158450	
Zahlungsermächtigungen insg.	114740	124600	136500	127700	126000	132400	138400	143100	
Zahlungsermächtigungen (% BNE)	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Verfügbare Marge	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Eigenmittelobergrenze (% BNE)	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Quelle: KOM(2004) 498 endg., ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSION, Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens

Tabelle 2: Zusammensetzung des Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013

Vorsitz:	Borell	SPE	Spanien	Nettoempfängerland													
	Wynn	SPE	Großbritannien	Nettozahlerland													
	Galeote Quecedo	EVP	Spanien	Nettoempfängerland													
	Rosati	SPE	Polen	Nettoempfängerland													
Berichterstatter:	Böge	EVP	Deutschland	Nettozahlerland													
Fraktionen	EVP		SPE		Libe		Grüne/EFA		KVEL/NG L		EDU		UEN		Fraktionslose		Gesamt
Herkunftsländer																	
	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10	
Nettoempfänger	5 (3)	4 (5)	5 (3)	1 (4)	(1)	1 (2)	1		1 (1)	(1)		1		1		1	
Nettozahler	5 (4)		4 (5)		3 (1)		1 (3)		1		1 (1)				1 (1)		
Unentschieden (Dk, SF, Lux, B, I, Cy, M)	3 (4)	(2)	2 (2)		2 (2)		1		1	(1)	(1)		(1)				
Gesamt	17 (18)		12 (14)		6 (6)		3 (3)		3 (3)		2 (2)		1 (1)		2 (1)		46 (48)

Tabelle 3: Vorschlag des Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013 (Stand: 10 Mai 2005)

Verpflichtungsermächtigungen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
1. Nachhaltiges Wachstum	57.612	60.612	63.560	65.558	67.699	70.599	70.559	459.035
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	11.010	13.157	15.377	17.207	19.190	22.272	23.350	120.563
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	46.602	47.455	48.183	48.351	48.509	49.287	50.085	338.472
2. Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	56.744	56.866	56.980	56.747	56.524	56.299	56.088	396.248
davon: Landwirtschaft	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1.777	2.156	2.470	2.778	3.096	3.420	3.741	19.437
4. Die EU als globaler Partner	8.235	8.795	9.343	10.050	10.782	11.434	12.060	70.6793
5. Verwaltung	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500	28.620
Ausgleichszahlungen	419	191	190					800
Verpflichtungsermächtigungen insgesamt	128.462	132.434	136.493	139.223	142.326	146.077	149.824	974.837
Vergleich zum Vorschlag der Kommission								-47.518
Ausgaben der Kommission	3.114	3.321	3.528	3.744	3.942	4.140	4.356	26.145
Geschätzte Ausgaben der EU-Agenturen	307	313	320	326	332	339	346	2.283
Zahlungsermächtigungen insgesamt	116.403	1120.003	123.680	126.154	128.966	133.362	135.760	883.329
Verpflichtungsermächtigungen (% BNE)	1,17%	1,18%	1,19%	1,18%	1,18%	1,19%	1,19%	1,18%
Zahlungsermächtigungen (% BNE)	1,04%	1,04%	1,05%	1,05%	1,07%	1,07%	1,08%	1,07%

Tabelle 4:

Anhörungen und Aussprachen des Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013

Aussprachen bzw. Anhörungen

17. November 2004	Aussprache mit dem Kommissionsmitglied für Haushalt Schreyer
30. November 2004	Aussprache mit dem neuen Kommissionsmitglied für Haushalt Grybauskaite
12. Januar 2005	Aussprache mit dem Vertreter der Präsidentschaft, dem Stellv. luxemburgischen Außenminister Schmidt*
03. Februar 2005	Aussprache mit dem Vertreter der Präsidentschaft, dem Stellv. luxemburgischen Außenminister Schmidt*
3. März 2005	Expertenanhörung mit Prof. Iain Begg, Prof. Pascual Fernandez Martinez, Prof. Jędrzej Krakowski, Prof. Jacques Le Cacheaux
16. März 2005	Aussprache mit dem Vertreter der Präsidentschaft, dem Stellv. luxemburgischen Außenminister Schmidt*
30. März 2005	Aussprache mit dem Vizepräsidenten des Ausschusses der Regionen A. Bore
4./5. April 2005	Treffen mit Vertretern der nationalen Parlamente
12. April 2005	Aussprache mit Kommissionspräsident J.M. Barroso

* Aussprache im Rahmen des mit der Präsidentschaft vereinbarten monatlichen Trilogs zwischen EP, Rat und Kommission.

Tabelle 5: Finanzielle Vorausschau 2007-2013 – Legislativakte und Verfahren

Legislativakte	Klassifizierung der Ausgaben	Vertrag von Nizza	VVE
Rechtsakte zur Umsetzung der Finanziellen Vorausschau			
Finanzielle Vorausschau		Keine vertragliche Grundlage	Art. I-55 u. III-402 VVE Zustimmung Rat: einstimmig EP: absolute Mehrheit
Eigenmittelbeschluß		Art. 269 EGV Anhörung Rat: einstimmig u. Ratifizierung EP: einfache Mehrheit	Art. I-54 VVE Anhörung Rat: einstimmig u. Ratifizierung EP: einfache Mehrheit
IIV		Keine vertragliche Grundlage	Nicht mehr erforderlich
VO zur Haushaltsdisziplin		Art. 270, 279 u. 308 EGV Anhörung; Rat: einstimmig EP: einfache Mehrheit	I-53 Abs. 5 VVE
Agrar- und Fischereiverordnungen			
Verordnung über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik	OA (Obligatorische Ausgaben)	Art. 37 II EGV Anhörung; Rat: QM EP: einfache Mehrheit	Art. III-231 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Durchführungsverordnung Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländl. Raums (ELER)	NOA (Nichtobligatorische Ausgaben)	Art. 37 EGV Anhörung; Rat: QM EP: einfache Mehrheit	Art. III-231 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM, EP: einfache Mehrheit
Durchführungsverordnung Europ. Fischereifonds FIAF	OA (Obligatorische Ausgaben)	Art. 37 EGV Anhörung; Rat: QM EP: einfache Mehrheit	Art. III-231 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Verordnung über finanzielle Maßnahmen zur Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik u. im Bereich des Seerechts	OA (Obligatorische Ausgaben)	Art. 37 EGV Anhörung; Rat: QM EP: einfache Mehrheit	Art. III-231 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Verordnungen zu den Struktur- und Kohäsionsfonds			
Rahmenverordnung für die Struktur- und den Kohäsionsfonds	NOA (Nichtobligatorische Ausgaben)	Art. 161 I EGV Zustimmung Rat: einstimmig EP: einfache Mehrheit	Art. III-223 VVE Zustimmung Rat: einstimmig; EP: einfache Mehrheit

Durchführungsverordnung EFRE		Art. 162 I u. 299 II EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-224 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Durchführungsverordnung ESF		Art. 148 EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-219 III VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Durchführungsverordnung für einen Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ)		Art. 159 III EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-221 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Durchführungsverordnung Kohäsionsfonds		Art. 161 II EGV Zustimmung Rat: einstimmig; EP: einfache Mehrheit	Art. III-223 VVE Zustimmung Rat: einstimmig; EP: einfache Mehrheit
Sonstige Finanzwirksame Verordnungen			
Durchführungsverordnung TEN	NOA (Nichtobligatorische Ausgaben)	Art. 156 EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-247 II VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Gemeinschaftsprogramme Zoll 2013 u. Fiscalis 2013		Art. 135 EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-152 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Verordnung zu Aufbau u. Betrieb eines Satellitennavigationsprogramms		Art. 156 EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-247 II VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Verordnung zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems (Marco Polo II)		Art. 71 I u. 80 II EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-236 II u. III-245 II VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM EP: einfache Mehrheit
Aktionsprogramm in den Bereichen Gesundheit u. Verbraucherschutz (2007-2013)		Art. 152 u. 153 EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-278 IV u V sowie Art. III-235 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit

Verordnung Life+		Art. 175 I EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-234 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Bildung & Kultur			
7. Rahmenforschungsprogramm	NOA (Nichtobligatorische Ausgaben)	Art. 166 I EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. 249 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Aktionsprogramm Lebenslanges Lernen		Art 149 IV u. 150 IV EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-282 III u. III-283 III VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Programm Kultur 2007		Art. 151 V EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-280 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Förderprogramm Media 2007		Art. 157 III u. 150 IV EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-279 u. III-282 VVE Art. III-247 II VVE Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Programm Jugend in Aktion 2007-2013		Art. 149 IV EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-282 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Wirtschaft & Beschäftigung			
Gemeinschaftsprogramm PROGRESS	NOA (Nichtobligatorische Ausgaben)	Art. 13 II, 129 u. 137 II EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-207 u. III-210 II VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013)		Art. 156, 157 III u. 175 I EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-279; 247 u. 234 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts sowie Unionsbürgerschaft			
Rahmenprogramm „Sicherheit u. Schutz der Freiheit“ mit Programmen für Terror- u. Kriminalprävention	NOA (Nichtobligatorische Ausgaben)	Art. 308 EGV Anhörung Rat: einstimmig EP: einfache Mehrheit	Art. III-272 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit

Rahmenprogramm „Solidarität u. Steuerung der Migrationsströme“ mit EU-Flüchtlingsfonds, Grenzschutzfonds u. Integrationsfonds für Drittstaatsangehörige		Art. 63 u 62 EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM (einstimmig während der Übergangsphase nach Art. 67EGV) EP: einfache Mehrheit	Art. III-265, 266 u. 267 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Programm zur Förderung der aktiven Unionsbürgerschaft (2007-2013)		Art. 151 u. 308 EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: Einstimmig; EP: einfache Mehrheit	Art. III-280 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz 2007-2013“ mit Programmen zu: 1. Drogenprävention (Daphne), 2. Grundrechte u. Unionsbürgerschaft, 3. Strafjustiz, 4. Ziviljustiz		Art. 308, EGV sowie Art. 151 EGV u. 61c u. 31 u. 34 EUV Mitentscheidung u. Anhörung Rat: einstimmig u. QM EP: einfache Mehrheit	Art. III-269 u. 270 Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM EP: einfache Mehrheit Art. 275 VVE EP: Anhörung Rat: einstimmig
Außenbeziehungen			
Instrument zur Nachbarschaftspolitik	NOA (Nichtobligatorische Ausgaben)	Art. 179 u. 181 a EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. I-57 u. Art. III-317 II VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Instrument für Krisenreaktion- u. Katastrophenschutz		Art. 308 EGV Anhörung Rat: einstimmig EP: einfache Mehrheit	Art. III-321 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Finanzierungsinstrument zur Entwicklungszusammenarbeit		Art. 179 I u. 181 a EGV Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. 317 u. 319 VVE Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Solidaritätsfonds der EU		Art. 159 u. 181a II Mitentscheidung (Art. 251 EGV) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit	Art. III-319 Mitentscheidung (III-396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Stabilitätsinstrument		Art. 308 EGV u. 203 EAGV Anhörungsverfahren Rat: einstimmig; EP: einfache Mehrheit	Art. III-309 u. III-319 i.V.m. III-313 (Europäischer Beschluß) Anhörung Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt			
Verordnung zur Schaffung eines Instruments zur Heranführungshil-		Art. 181 a EGV Anhörung; Rat: QM	Art. III-319 VVE u. Art. III-319 Mitentscheidung (III-

fe (IPA)		EP: einfache Mehrheit	396 VVE) Rat: QM; EP: einfache Mehrheit
Verordnung „Igalina- Programm“		Protokoll Nr. 4 u. 9 Beitrittsvertrag Rat QM od. einstimmig	Keine vertragliche Grundlage vorgesehen

Tabelle 6: Gegenüberstellung der Legislativakte der Agenda 2000 und der Agenda 2007

Agenda 2000	Agenda 2007
Rechtsakte zur Umsetzung der Finanziellen Vorausschau	Rechtsakte zur Umsetzung der Finanziellen Vorausschau
Finanzielle Vorausschau	Finanzielle Vorausschau
Eigenmittelbeschluß	Eigenmittelbeschluß
IIV	IIV
VO zur Haushaltsdisziplin	
Agrar- und Fischereiverordnungen	Agrar- und Fischereiverordnungen
Verordnung zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (horizontale VO zu Direktzahlungen)	Verordnung über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik
Verordnungen zu den Marktordnungen Getreide u. Ackerkulturen, Rindfleisch, Milch	
Durchführungsverordnung EAGFL u. Revision der FinanzierungsVO des EAGFL	Durchführungsverordnung Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländl. Raums (ELER)
Durchführungsverordnung Europ. Fischereifonds FIAF	Durchführungsverordnung Europ. Fischereifonds FIAF
	Verordnung über finanzielle Maßnahmen zur Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik u. im Bereich des Seerechts
Verordnungen zu den Struktur- und Kohäsionsfonds	Verordnungen zu den Struktur- und Kohäsionsfonds
Strukturfondsverordnung (Rahmenverordnung)	Rahmenverordnung für die Struktur- und den Kohäsionsfonds
Durchführungsverordnung EFRE	Durchführungsverordnung EFRE
Durchführungsverordnung ESF	Durchführungsverordnung ESF
Kohäsionsfondsverordnung (Rahmenverordnung und Durchführungsverordnung)	Durchführungsverordnung Kohäsionsfonds
	Durchführungsverordnung für einen Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ)
Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt	
Durchführungsverordnung Heranführungsstrategie PHARE	Verordnung zur Schaffung eines Instruments zur Heranführungshilfe (IPA)
Durchführungsverordnung Heranführungsstrategie ISPA	„
Durchführungsverordnung Heranführungsstrategie SAPARD	
	Verordnung „Ignalina-Programm
Einzelne Politikbereiche	Einzelne Politikbereiche
Durchführungsverordnung TEN	Durchführungsverordnung TEN
	Verordnung zu Aufbau u. Betrieb eines Satellitennavigationsprogramms

	Verordnung zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems (Marco Polo II)
	Bildung & Kultur
	7. Rahmenforschungsprogramm
	Aktionsprogramm Lebenslanges Lernen
	Programm Kultur 2007
	Förderprogramm Media 2007
	Programm Jugend in Aktion 2007-2013
	Wirtschaft & Beschäftigung
	Gemeinschaftsprogramm PROGRESS
	Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013)
	Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts sowie Unionsbürgerschaft
	Rahmenprogramm „Sicherheit u. Schutz der Freiheit“ mit Programmen für Terrorprävention u. Kriminalprävention
	Rahmenprogramm „Solidarität u. Steuerung der Migrationsströme“ mit EU-Flüchtlingsfonds, Grenzschutzfonds, u. Integrationsfonds für Drittstaatsangehörige
	Programm zur Förderung der aktiven Unionsbürgerschaft (2007-2013)
	Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz 2007-2013“ mit Programmen zu: 1. Drogenprävention (Daphne), 2. Grundrechte u. Unionsbürgerschaft, 3. Strafjustiz, 4. Ziviljustiz
	Außenbeziehungen
	Verordnung zur Schaffung eines Instruments zur Nachbarschaftspolitik
	Verordnung zur Schaffung eines Instruments für Krisenreaktion- u. Katastrophenschutz
	Verordnung zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments zur Entwicklungszusammenarbeit
	Solidaritätsfonds der EU
	Verordnung zur Schaffung eines Stabilitätsinstruments
	Andere Politiken
	Gemeinschaftsprogramme Zoll 2013 u. Fiscalis 2013
	Aktionsprogramm in den Bereichen Gesundheit u. Verbraucherschutz (2007-2013)
	Verordnung Life+