

017482/EU XXIV.GP
Eingelangt am 03/09/09

DE

DE

DE

Bewertung der Mittelzuweisungen innerhalb der Rubrik 4 des Finanzrahmens „Die EU als globaler Partner“

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	- 3 -
2.	Der Finanzrahmen 2007-2013 und das jährliche Haushaltsverfahren.....	- 3 -
2.1.	Vergleich des Jahres 2006 mit dem Jahr 2013	- 4 -
2.2.	Entwicklung der Rubrik 4 während der Haushaltsverfahren.....	- 5 -
3.	Nicht vorhersehbare Krisen und neue Vorschläge 2007–2009	- 8 -
3.1.	Nicht vorhersehbare und lang andauernde Krisen.....	- 8 -
3.1.1.	Palästina.....	- 8 -
3.1.2.	Kosovo und Georgien	- 8 -
3.1.3.	Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe	- 8 -
3.1.4.	Nahrungsmittelfazilität	- 8 -
3.1.5.	Klimawandel.....	- 9 -
3.2.	Haushaltsinstrumentarium in Krisensituationen.....	- 9 -
3.2.1.	Änderung von Prioritäten/Umschichtung	- 10 -
3.2.2.	Verwendung des nicht zugewiesenen Spielraums	- 10 -
3.2.3.	Mittelübertragungen während der Ausführung des Haushaltsplans	- 11 -
3.2.4.	Soforthilfereserve	- 11 -
3.2.5.	Das Flexibilitätsinstrument	- 12 -
3.2.6.	Änderung der IIV.....	- 13 -
3.3.	Neue Vorschläge.....	- 13 -
4.	Haushaltsausführung 2007-2009	- 14 -
4.1.	Verpflichtungen und Zahlungen	- 14 -
4.2.	Nicht gedeckter Bedarf in 2009	- 14 -
5.	2010 und Folgejahre	- 16 -
5.1.	Gesamtaufstockung der Rubrik 4	- 16 -
5.2.	Neue Programme und ein begrenzter enger Spielraum	- 16 -
5.3.	Weniger Möglichkeiten für Umschichtungen	- 18 -
5.4.	Krisenbewältigungsinstrumente	- 19 -

5.5. Flexibilitätsinstrument - 20 -
6. Schlussfolgerungen..... - 21 -

1. EINLEITUNG

Bei der Einigung über den Haushaltsplan 2009 wurden Finanzmittel in Höhe von 1 Mrd. EUR für die „Nahrungsmittelfazilität“ für den Zeitraum 2008 bis 2010 vorgesehen, damit eine rasche Reaktion auf den drastischen Anstieg der Nahrungsmittelpreise gewährleistet werden kann. Die Nahrungsmittelfazilität ist dazu bestimmt, die Erzeugung des landwirtschaftlichen Sektors zu fördern und die negativen Auswirkungen auf die am meisten betroffenen Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern zu verringern. Angesichts der zahlreichen und miteinander konkurrierenden Forderungen nach Mitteln, die unterhalb der Obergrenze der Rubrik 4 des Finanzrahmens „Die EU als globaler Partner“ verfügbar sind, wurden alle bestehenden Mechanismen, einschließlich Soforthilfereserve, Stabilitätsinstrument und Flexibilitätsinstrument, in Anspruch genommen, um auf Krisen und nicht vorhersehbare Ereignisse zu reagieren. Außerdem wurde die Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom Mai 2006 geändert, um eine einmalige Aufstockung der Soforthilfereserve im Jahr 2008 zu ermöglichen, damit die bestehende Finanzierungslücke gedeckt werden kann.

Im Rahmen der Einigung über den Haushaltsplan 2009 gab die Kommission auf der Konzertierungssitzung vom 21. November 2008 folgende Erklärung ab:

Bewertung der Rubrik 4

Angesichts des Fehlens eines Spielraums unterhalb der Ausgabenobergrenze der Rubrik 4 im Jahr 2009 räumt die Kommission ein, dass die Möglichkeiten, auf nicht vorhersehbare Krisen zu reagieren, ziemlich begrenzt sind. Sie verpflichtet sich daher, der Haushaltsbehörde eine Bewertung der Mittelzuweisungen der Rubrik 4 vorzulegen, der erforderlichenfalls entsprechende Vorschläge im Laufe des Jahres 2009 beigelegt werden, wobei die politische Entwicklung und die Ausführung des Haushaltsplans zu berücksichtigen sind.

Folglich werden mit diesem Bericht die Mittelzuweisungen der Rubrik 4 bewertet, wobei Daten der ersten drei Jahre des mehrjährigen Finanzrahmens herangezogen werden, die Haushaltsausführung geprüft und ein Überblick über die Mittelzuweisungen für die nächsten Jahre gegeben wird.

2. DER FINANZRAHMEN 2007-2013 UND DAS JÄHRLICHE HAUSHALTSVERFAHREN

Durch die Reform der Instrumente für auswärtige Maßnahmen im Jahr 2007 wurden die Finanzierungsinstrumente gestrafft und ihre Zahl von mehr als 30 verschiedenen Ad-hoc-Rechtsakten auf vier geografisch und vier thematisch ausgerichtete Programme, nebst einer Reihe spezifischer Programme, verringert. Im Rahmen dieser Rationalisierung wurde die frühere Rubrik 7 „Heranführungsstrategie“ mit der Rubrik 4 „Die EU als globaler Partner“ zusammengelegt.

Infolge der Einigung über die IIV im Mai 2006 waren die Weichen für die Annahme der Legislativinstrumente für den Zeitraum 2007 bis 2013 gestellt, deren Inkrafttreten für Januar 2007 vorgesehen war. Diese Instrumente dienen der Unterstützung der externen Politikbereiche der Union, einschließlich der Prioritäten wie Heranführungshilfe (IPA), Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik (ENPI), Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und Zusammenarbeit mit Industrieländern (ICI). Diese Hauptinstrumente werden durch Instrumente ergänzt, die - wie das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) oder das Instrument für die Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (NSCI) - im spezifischen Bedarfsfall eingesetzt

werden und die insbesondere in Krisensituationen zur Anwendung gelangen sollen: Verordnung über humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe¹, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Stabilitätsinstrument (IfS), Makrofinanzhilfe (MFH) und externe Komponente des Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz (CPFI).

2.1. Vergleich des Jahres 2006 mit dem Jahr 2013

Aufgeschlüsselt nach den wichtigsten Ausgabenprogrammen enthält die Tabelle 1 einen Vergleich der Ausgabenniveaus des Haushaltsjahrs 2006, des letzten Jahres des vorhergehenden Finanzrahmens, mit den entsprechenden Ausgabenniveaus des Haushaltsjahrs 2013, die der jüngsten Finanzplanung entnommen worden sind. Aus Gründen einer besseren Vergleichbarkeit der betreffenden Jahre sind die Beträge, die im Haushaltsjahr 2006 Bulgarien und Rumänien gewährt wurden, ausgeschlossen worden, so dass von einer vergleichbaren geografischen Grundlage ausgegangen werden kann. Außerdem stützen sich die Zahlenangaben für das Jahr 2013 auf die jüngste Aktualisierung der Finanzplanung. Die Erhöhung der Mittelausstattung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) muss unter Berücksichtigung folgender Erläuterungen beurteilt werden. Im Jahr 2006 erhielten die meisten Länder des westlichen Balkans noch keine Mittel aus dem Instrument für Heranführungshilfe; das Programm CARDS war dazu bestimmt, nach den vorangegangenen Konflikten in dieser Region Wiederaussöhnungsinitiativen und Wiederaufbaumaßnahmen zu unterstützen. Das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) muss für diese Maßnahmen eingesetzt werden und außerdem eine gezieltere Unterstützung für die Annäherung der Länder des westlichen Balkans an die EU bereitstellen. Der Umstand, dass aus dem IPA eine größere Anzahl von Unterstützungsleistungen finanziert wird, findet in der Mittelausstattung des IPA Berücksichtigung.

Die Ausgaben unter der Rubrik 4 (ausgenommen Soforthilfereserve) erhöhen sich von 2006 bis 2013 um 43 %. Die drei großen geografischen Programme – DCI, ENPI und IPA – erhöhen sich um 17 % bzw. 64 % bzw. 80 %. Der relativ größte Anstieg betrifft das in Krisen zur Anwendung gelangende Stabilitätsinstrument (um mehr als das Siebenfache) und die GASP (um fast das Vierfache).

¹ Die Rechtsgrundlage für humanitäre Hilfe stammt aus dem Jahr 1996 und wurde im Jahr 2006 nicht geändert.

Tabelle 1 - Wichtigste Ausgabenprogramme der Rubrik 4 - Vergleich des Jahres 2006 mit dem Jahr 2013

(Verpflichtungsermächtigungen in Mio. EUR zu gegenwärtigen Preisen)

Instrumente im Eingliederungsplan 2007-2013	Haushaltsplan 2006	Finanzplanung * 2013	Änderung 2013/2006
Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI)	2 323,2	2 723,3	17 %
Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)	1 277,3	2 089,1	64 %
Instrument für Heranführungshilfe (IPA) **	1 127,0	2 023,9	80 %
Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe	702,6	875,3	25 %
Darlehensgarantiefonds für gemeinschaftliche Darlehen	229,0	200,0	-13 %
Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	129,8	175,7	35 %
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	102,6	406,3	296 %
Instrument für die Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC)	71,5	78,9	10 %
Makrofinanzielle Hilfe (MFH)	71,1	137,4	93 %
Stabilitätsinstrument (IfS)	59,8	441,8	639 %
Instrument für die Zusammenarbeit mit Industrieländern (ICI)	16,3	23,7	45 %
Nicht-ODA-Tätigkeiten in DCI-Ländern (ICI) +	0,0	48,5	-
Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz (CPFI)	0,0	11,0	-
Sonstige Ausgaben	481,4	206,5	-57 %
Zwischensumme	6 591,6	9 441,4	43 %
Soforthilfereserve	229,0	264,1	15 %
GESAMTSUMME	6 820,6	9 705,5	42 %
Obergrenze **	7 593,0	9 595,0	26 %

* Siehe Arbeitsdokument V „Finanzplanung 2010-2013“ zum HVE 2010, SEK (2009) 610 – Mai 2009

** Aus Gründen einer besseren Vergleichbarkeit der Jahre 2006 und 2013 sind die Beträge, die im Haushaltsjahr 2006 Bulgarien und Rumänien gewährt wurden, ausgeschlossen worden.

2.2. Entwicklung der Rubrik 4 während der Haushaltsverfahren

Ein sich vergrößernder Spielraum² war im Finanzrahmen 2007-2013 unterhalb der Obergrenze geplant worden, damit ein gewisses Maß an Flexibilität gewährleistet ist, wenn während der Haushaltsverfahren ein Bedarf zu decken ist, der zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Finanzrahmens nicht vorhersehbar war.

² Der Spielraum entspricht der Differenz zwischen der Ausgabenobergrenze der Ausgabenrubrik in einem bestimmten Jahr und den für das gleiche Jahr budgetierten/geplanten Beträgen.

Während der Haushaltsverfahren hat sich jedoch die Größe des Spielraums geändert, vor allem wegen der zusätzlichen Mittel aus der Haushaltslinie für die Mittelausstattung des Darlehensgarantiefonds.

Für 2007 belief sich der ursprünglich geplante Spielraum auf 110 Mio. EUR. Dieser Spielraum wurde vollständig verwendet, um die Mittelausstattungen für verschiedene Programme bei der Rubrik 4³ anzupassen. Die bedeutendste Änderung im Vergleich zum HVE 2007 war die Erhöhung für das DCI (160 Mio. EUR).

Der im HVE 2008 bzw. im HVE 2009 vorgeschlagene Spielraum war wesentlich größer als der ursprünglich geplante Spielraum. Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Bedarfs und infolge der Einsparungen, die sich aus dem neuen Mechanismus für die Mittelausstattung des Darlehensgarantiefonds ergeben, war die Kommission in der Lage, einen HVE mit größeren Spielräumen bei der Rubrik 4 vorzulegen.

Da sich zum Zeitpunkt der Vorlage der Haushaltsvorentwürfe für 2008 und 2009 keine klare Entwicklung in Konfliktgebieten abzeichnete, konnte die Kommission auf der Grundlage der damals vorliegenden Informationen den Bedarf für das kommende Jahr nicht bewerten. Zu einem späteren Zeitpunkt des Haushaltsverfahrens passte die Kommission ihren Vorschlag mit einem Berichtigungsschreiben zum HVE an, wobei sie eine Aufstockung der Mittelzuweisungen einiger Haushaltslinien beantragte, um der Bewertung des aktualisierten Bedarfs Rechnung zu tragen. Der Bedarf betraf vor allem das Kosovo und Palästina.

Wegen des zusätzlichen Mittelbedarfs und der Abänderungen durch die Haushaltsbehörde wurde der Spielraum der Rubrik 4 vollständig ausgeschöpft, und in den Jahren 2008 und 2009 wurden zusätzliche Mittel aus dem Flexibilitätsinstrument in Anspruch genommen.

Wie der nachstehend aufgeführten Tabelle 2 zu entnehmen ist, blieben die Ausgaben in der Finanzplanung (einschließlich Soforthilfereserve) immer unter der im Finanzrahmen festgelegten Obergrenze der Rubrik 4. Im Falle eines unerwarteten Bedarfs legte die Kommission im Rahmen des Haushaltsverfahrens Vorschläge vor, um diesem Bedarf gerecht zu werden; dazu schichtete sie Haushaltsmittel in und zwischen Programmen um, wies die innerhalb des verbleibenden Spielraums der Rubrik 4 verfügbaren Mittel zu oder schlug eine Inanspruchnahme der Soforthilfereserve oder - in außergewöhnlichen Fällen - eine Mobilisierung des Flexibilitätsinstruments vor. Die endgültig verabschiedeten Haushaltszahlen umfassen daher auch die Mittel, die aus verschiedenen Quellen - je nach Verfügbarkeit der Mittel zum jeweiligen Zeitpunkt - mobilisiert wurden.

³ Der Haushaltsplan 2007 umfasst Änderungen bei Mittelausstattungen von Programmen (gegenüber dem HVE 2007): Aufstockungen: 160 Mio. EUR für das DCI; 8 Mio. EUR für das IPA; 6,3 Mio. EUR für das Stabilitätsinstrument und 1,5 Mio. EUR für TRADE; Herkunft: 115 Mio. EUR aus dem Spielraum; 40 Mio. EUR aus dem ENPI; 21,4 Mio. EUR aus der Makrofinanziellen Hilfe.

Tabelle 2 - Entwicklung der Rubrik 4 - Haushalt 2007-2010: HVE, Spielräume, endgültiger Haushaltsplan

(Verpflichtungsermächtigungen in Mio. EUR zu gegenwärtigen Preisen)

	2007	2008	2009	2010
Obergrenze des Finanzrahmens zu gegenwärtigen Preisen (einschließlich Soforthilfereserve)	6 812,527	7 481,218	7 684,000	8 141,882
Finanzplanung (einschließlich Soforthilfereserve)	6 702,527	7 323,976	7 497,033	7 928,616
Ursprünglicher Spielraum	110,000	157,242	186,967	213,266
Soforthilfereserve	234,527	479,218	244,000	248,882

HAUSHALTSVORENTWURF (HVE) (einschließlich Soforthilfereserve)	6 702,527	7 151,414	7 440,432	7 921,091
Spielraum im HVE	110	329,804	243,600	220,791

VERABSCHIEDETER HAUSHALTSPLAN (einschließlich Soforthilfereserve)	6 812,460	7 551,218	8 103,930
--	-----------	-----------	-----------

ENDGÜLTIGER HAUSHALTSPLAN (einschließlich Berichtigungshaushaltspläne)⁴	6 627,200	7 550,544	8 246,930
Nicht verwendete Soforthilfereserve ⁵	185,327	0,674	101,000
Verwendung des Flexibilitätsinstruments	-	-70,000	-419,930

⁴ Die Zahlenangaben des endgültigen Haushaltsplans 2009 und die Verwendung der Soforthilfereserve 2009 geben den Stand Ende Juni wieder.

⁵ Für 2009 enthält die Zahlenangabe nicht den Betrag von 65 Mio. EUR, der beantragt wurde, um auf humanitäre Krisen in Pakistan und Somalia zu reagieren.

3. NICHT VORHERSEHBARE KRISEN UND NEUE VORSCHLÄGE 2007–2009

3.1. Nicht vorhersehbare und lang andauernde Krisen

3.1.1. Palästina

Im ersten Jahr des mehrjährigen Finanzrahmens nahmen die Spannungen im **Nahostfriedensprozess** zu; die wirtschaftliche und humanitäre Lage in den **besetzten Palästinensergebieten** verschlechterte sich derart, dass die Bevölkerung in der Westbank und im Gazastreifen weitgehend auf dauernde externe Unterstützung angewiesen war. Da die Grenzen praktisch ständig geschlossen waren, nahm die Abhängigkeit von externer Hilfe zu. Eine sich schon längere Zeit hinziehende Steuerkrise verschlimmerte sich inzwischen auch noch. Um ein Mindestmaß an sozialer und wirtschaftlicher Stabilität aufrechtzuerhalten, verpflichtete sich die EU zur Unterstützung des Reform- und Entwicklungsplans der Palästinensischen Autonomiebehörde. Zwischen 2007 und 2009 wurden insgesamt 671 Mio. EUR an zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen – verglichen mit den Niveaus im HVE – bei der entsprechenden Haushaltslinie eingesetzt.

3.1.2. Kosovo und Georgien

Die Krisen im **Kosovo** und in **Georgien** brachten ebenfalls politische Entwicklungen und nicht vorhersehbare Ereignisse mit sich – im ersten Fall die Unabhängigkeitserklärung, im zweiten Fall den Konflikt mit Russland; sie führten zu einem Bedarf an zusätzlichen Mitteln, der in der ursprünglichen Finanzplanung nicht vorgesehen war und allein über die ursprünglichen Mittelausstattungen der einschlägigen geografischen Instrumente nicht gedeckt werden konnte. Die entsprechenden Krisenbewältigungsmechanismen, insbesondere die ESVP-Missionen im Rahmen der GASP-Dotation, die Makrofinanzielle Hilfe und das Instrument für Stabilität, trugen auch in diesen Fällen dazu bei, die EU in die Lage zu versetzen, auf diese Krisen in konstruktiver und stabilisierender Weise zu reagieren. Das politische Engagement der EU spiegelte sich in den Zusicherungen wider, die auf den internationalen Geberkonferenzen im Jahr 2008 abgegeben wurden. Die Mittelzuweisungen für das IPA (100 Mio. EUR), die MFH (60 Mio. EUR) und die GASP (70 Mio. EUR) mussten aufgestockt werden, um für das Kosovo eine angemessene Unterstützung bereitzustellen; die Mittelausstattung des ENPI wurde aufgefüllt, um die Abwicklung der Hilfeleistungen in Georgien nach dem Konflikt, vor allem die Durchführung der dringendsten Hilfeleistungen für Binnenvertriebene, zu erleichtern.

3.1.3. Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe

Vor dem Hintergrund des drastischen Anstiegs der Nahrungsmittelpreise war eine wachsende Nachfrage nach Nahrungsmittelhilfe zu verzeichnen. Dies führte dazu, dass im Jahr 2008 die Haushaltsmittel für **humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe** früh ausgeschöpft waren und eine Aufstockung um 177 Mio. EUR über die Inanspruchnahme der Soforthilfereserve erforderlich war, um angemessene Kapazitäten für Maßnahmen in Krisenzeiten aufrechtzuerhalten. Im Juni 2009 sah sich die Kommission mit zwei humanitären Krisen größeren Ausmaßes in Pakistan und Somalia konfrontiert, für welche zusätzliche Finanzmittel in Höhe von 65 Mio. EUR aus der Soforthilfereserve bereitgestellt wurden.

3.1.4. Nahrungsmittelfazilität

Zum Jahreswechsel 2008 stellte sich heraus, dass die bestehenden Instrumente und veranschlagten Haushaltsmittel nicht ausreichen, um auf den plötzlichen weltweiten Anstieg der Nahrungsmittelpreise zu reagieren. Angesichts der bereits festgestellten und noch zu erwartenden

verheerenden Folgen für viele Landwirte und die Bevölkerung in den armen Ländern sah die Kommission sich veranlasst, die Einrichtung einer neuen **Nahrungsmittelfazilität** in Höhe von einer Milliarde Euro vorzuschlagen, um in dieser Lage Abhilfe zu schaffen.

3.1.5. *Klimawandel*

In den Haushaltsverfahren 2007 bis 2009 erfuhr das thematische Programm für Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (ENRTP) des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) eine Aufstockung um etwa 175 Mio. EUR aus dem verfügbaren Spielraum 2007-2013, um die EU besser in die Lage zu versetzen, sich mit den Herausforderungen des Klimawandels auseinanderzusetzen (einschließlich der Finanzierung des Dachfonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energie – GEEREF).

3.2. **Haushaltsinstrumentarium in Krisensituationen**

Da die wichtigsten geografischen und thematischen Programme einen recht breiten Anwendungsbereich haben und zudem relativ großzügige Förderkriterien anwenden, bleibt genügend Spielraum, um auf Krisen und dringende Anforderungen zu reagieren, auch wenn eine solche Reaktion mit einer gewissen Verzögerung erfolgt. Diese Programme werden von besonderen Instrumenten ergänzt, die im spezifischen Bedarfsfall und insbesondere in Krisensituationen zur Anwendung gelangen: Verordnung über humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Stabilitätsinstrument (IfS), Makrofinanzielle Hilfe (MFH) sowie die externe Komponente des Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz (CPFI).

Im Falle nicht vorhersehbarer Krisen kann die Kommission eine Reihe von Krisenbewältigungsmechanismen einsetzen, die von Interventionen im Rahmen des Stabilitätsinstruments bis zu ESVP-Missionen reichen. Erforderlichenfalls kann sie auch neue Instrumente schaffen, wie im Falle der Nahrungsmittelfazilität. Bis zu einem gewissen Ausmaß werden bei der Programmplanung im Rahmen der geografischen Instrumente auch Spielräume für nicht vorhersehbare Ereignisse vorgesehen. Dennoch mussten für einige Krisen Ressourcen bereitgestellt werden, welche die geplanten Mittel, die im Rahmen der geografischen Instrumente verfügbar waren, überschritten.

Neben den eigens für Krisensituationen bestimmten Instrumenten kann die Kommission den Einsatz von Mitteln vorschlagen, die in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehen sind, um auf Notsituationen oder nicht vorhersehbare Krisen in der ganzen Welt zu reagieren. Zunächst wurde ein **sich vergrößernder nicht zugewiesener Spielraum** unter der Ausgabenobergrenze der Rubrik 4 für den Zeitraum 2007 bis 2013 vorgesehen, damit bei einem während des jährlichen Haushaltsverfahrens auftretenden neuen Bedarf gehandelt werden kann. Außerdem kann die **Soforthilfereserve** im Laufe des Haushaltsjahrs mobilisiert werden, um vor allem in Notsituationen humanitärer Art, aber auch beim zivilen Krisenmanagement, geeignete Maßnahmen treffen zu können, wenn alle Möglichkeiten einer internen **Umschichtung der Haushaltsmittel** ausgeschöpft worden sind. Sollte der zusätzliche Bedarf für bestimmte Bereiche bereits vor der Annahme des Haushaltsplans bekannt sein und kein Spielraum unter der Rubrik 4 verfügbar sein, kann die Kommission die Inanspruchnahme des **Flexibilitätsinstruments** vorschlagen. In den letzten drei Jahren sind diese verschiedenen Mittel, die zur Deckung eines nicht vorhersehbaren Bedarfs zur Verfügung stehen, in mehreren Kombinationen eingesetzt worden. Als im Jahr 2008 die außergewöhnliche Situation eines drastischen Anstiegs der Nahrungsmittelpreise eintrat, stimmte die Haushaltsbehörde der Schaffung einer Nahrungsmittelfazilität mit einer Mittelausstattung von einer Milliarde Euro (für den Zeitraum 2008 bis 2010) zu; dafür wurden Mittel aus dem Stabilitätsinstrument (240 Mio. EUR) umgeschichtet und gleichzeitig Mittel aus der Soforthilfereserve (340 Mio. EUR) und dem Flexibilitätsinstrument (420 Mio. EUR) entnommen. Diese Situation erforderte sogar die **Änderung der Interinstitutionellen**

Vereinbarung (IIIV) über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, um eine einmalige Aufstockung der Soforthilfereserve im Jahr 2008 zu ermöglichen (um 240 Mio. EUR).

3.2.1. Änderung von Prioritäten/Umschichtung

Um auf nicht vorhersehbare Ereignisse reagieren zu können, wird zunächst die Möglichkeit einer **Neufestsetzung der Prioritäten bei bestehenden Programmen und Maßnahmen im Zuge der Vorlage des HVE** geprüft; dabei darf jedoch keinesfalls das Erreichen der in den angenommenen Programmen festgelegten Ziele gefährdet werden. So erhielten beispielsweise einige der auf der Grundlage des Jährlichen Aktionsplans für Georgien verfügbaren Mittel im Jahr 2008 eine neue Bestimmung, um Maßnahmen unmittelbar nach dem Konflikt, wie dringende Hilfeleistungen für Binnenvertriebene, zu finanzieren. So wurde auch ein Teil der für die Finanzierung von Entwicklungs- und Investitionstätigkeiten in Palästina bestimmten Mittel über den Finanzierungsmechanismus PEGASE geleitet, um ständig wiederkehrende Ausgaben der Palästinensischen Autonomiebehörde zu decken, damit die Aufrechterhaltung von grundlegenden Dienstleistungen, insbesondere im Gesundheits- und Ausbildungsbereich, gewährleistet werden kann. Übertragungen von Mitteln aus verschiedenen Haushaltslinien wurden ebenfalls vorgenommen, wenn dies möglich war.

3.2.2. Verwendung des nicht zugewiesenen Spielraums

Nach Ausschöpfung der Umschichtungsmöglichkeiten hat die Kommission vorgeschlagen, den unter der Ausgabenobergrenze verfügbaren nicht zugewiesenen **Spielraum** zu verwenden. Wie der Zusammenfassung in der Tabelle 3 zu entnehmen ist, wurde der Spielraum nach Vorlage des Haushaltsvorentwurfs 2007 vollständig verwendet, um die Mittelausstattungen für verschiedene Programme anzupassen (siehe Fußnote 3 im vorstehenden Abschnitt 2.1.2), der verbleibende Spielraum nach Vorlage der Haushaltsvorentwürfe in 2008 und 2009 wurde verwendet, um eine Reihe von Haushaltslinien mit Blick auf Maßnahmen in Krisensituationen aufzustocken, vor allem Palästina (281 Mio. EUR in 2008 und 2009, was 43 % der gesamten Aufstockung in diesem Zeitraum entspricht) war betroffen.

Tabelle 3 - Verwendung des nicht zugewiesenen Spielraums

(Verpflichtungsermächtigungen in Mio. EUR zu gegenwärtigen Preisen)

	2007	2008	2009
Haushaltsvorentwurf (HVE ohne Soforthilfereserve)	6 468,000	6 672,196	7 196,400
SPIELRAUM	110,000	329,804	243,600

Aufstockungen während des Haushaltsverfahrens	114,933	399,804	662,939
--	----------------	----------------	----------------

ENPI (Palästina)	-	142,000	139,000
GASP (Kosovo)	-	70,000	-
IPA (Kosovo)	-	60,000	40,000
MFH	-	60,000	-
Europäisches Parlament (Pilotprojekte/Vorbereitende Maßnahmen)	-	67,804	63,939
NAHRUNGSMITTELFAZILITÄT	-	-	420,000

Haushaltsplan	6 577,933	7 072,000	7 859,930
Spielraum / Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments	0,067	-70,000	-419,930

3.2.3. Mittelübertragungen während der Ausführung des Haushaltsplans

Mittelübertragungen werden während der Ausführung des Haushaltsplans vorgenommen, um Mittel aus Programmen mit einer relativ langsamen Mittelausführung auf Programme zu übertragen, bei denen der Bedarf höher ist als ursprünglich veranschlagt. **Umschichtungen über interne Übertragungen** innerhalb eines Haushaltskapitels oder Haushaltsartikels werden bevorzugt, da die Mittel der gleichen Aktivität oder der gleichen geografischen Region zugewiesen bleiben und normalerweise unter die gleiche Rechtsgrundlage fallen. So wurden beispielsweise die Haushaltslinien für Palästina und die ENP-Ost aufgestockt, indem nicht verwendete Mittel, die bei der Linie für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und der Linie für die ENP-Mittelmeerraum verfügbar waren, unter Wahrung des vereinbarten geografischen Gleichgewicht übertragen wurden.

Kapitelübergreifende Umschichtungen mittels Übertragungen, die von der Haushaltsbehörde genehmigt wurden, sind zur Finanzierung eines nicht gedeckten Bedarfs vorgenommen worden. Für Palästina sind 286 Mio. EUR, also 42 % der gesamten Aufstockungen im Zeitraum 2007-2009, aus verschiedenen anderen Instrumenten wie dem Darlehensgarantiefonds und der Makrofinanziellen Hilfe neu zugewiesen worden. Auch für Georgien sind 8 Mio. EUR aus anderen Kapiteln neu zugewiesen worden. Das IPA wurde um 60 Mio. EUR mittels Übertragungen während der Haushaltsausführung in 2008 aufgestockt.

3.2.4. Soforthilfereserve

Gemäß Nummer 25 der IIV dürfen Mittel der **Soforthilfereserve** erst in Anspruch genommen werden, wenn alle Möglichkeiten einer Neuverteilung der Mittel geprüft wurden. In den letzten drei Jahren wurde die Soforthilfereserve in Anspruch genommen, um auf den zusätzlichen Bedarf in Palästina und in Georgien zu reagieren und um in mehreren humanitären Krisensituationen und in der Nahrungsmittelkrise im Jahr 2008 geeignete Maßnahmen zu treffen. 2008 und 2009 trug die

Soforthilfereserve mit einem Betrag von 340 Mio. EUR zur Finanzierung der Nahrungsmittelfazilität bei (davon 262 Mio. EUR in 2008, einschließlich der über eine Änderung der IIV vereinbarten einmaligen Aufstockung der Soforthilfereserve, und 78 Mio. EUR in 2009). Im Juni 2009 schlug die Kommission die Mobilisierung von weiteren 65 Mio. EUR aus der Soforthilfereserve vor, um auf die humanitären Krisen in Pakistan und Somalia zu reagieren.

Tabelle 4 - Inanspruchnahme der Soforthilfereserve 2007-2009

(Verpflichtungsermächtigungen in Mio. EUR zu gegenwärtigen Preisen)

	2007	2008	2009
Inanspruchnahme der Soforthilfereserve	49,200	478,544	143,000
Humanitäre Hilfe	-	177,000	65,000
ENPI Georgien	-	39,544	-
Nahrungsmittelfazilität	-	262,000	78,000
ENPI (Palästina)	49,200	-	-

In den letzten 15 Jahren belief sich die jährliche durchschnittliche Inanspruchnahme der Soforthilfereserve auf etwa 200 Mio. EUR (davon ausgenommen ist die einmalige Aufstockung der Soforthilfereserve in 2008).

3.2.5. *Das Flexibilitätsinstrument*

Das **Flexibilitätsinstrument** ermöglicht die Finanzierung genau bestimmter Ausgaben, die innerhalb der Obergrenzen einer oder mehrerer Rubriken nicht getätigt werden könnten. An dieser Stelle ist nochmals hervorzuheben, dass vor einer Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments gründlich geprüft werden muss, ob alle anderen Möglichkeiten einer Neuverteilung der Mittel im Rahmen der Rubrik 4 ausgeschöpft wurden. Die jährliche Obergrenze des Flexibilitätsinstruments ist auf 200 Mio. EUR festgesetzt, und die nicht verwendeten Mittel können bis auf das Jahr n+2 übertragen werden.

Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments (für Rubrik 4):

2008 – 70 Mio. EUR

2009 – 420 Mio. EUR

Nach vollständiger Ausschöpfung des Spielraums der Rubrik 4 wurde im Jahr 2008 ein Betrag von 70 Mio. EUR dem Flexibilitätsinstrument entnommen, um die GASP-Mission im Kosovo zu finanzieren.

Das Haushaltsverfahren 2009 ist von dem drastischen Anstieg der Nahrungsmittelpreise erheblich beeinflusst worden. Aufgrund dieses Nahrungsmittelpreisanstiegs kam es zu einem zusätzlichen Bedarf von einer Milliarde Euro für den Zeitraum 2008 bis 2010, und dafür wurde ein Beitrag von 420 Mio. EUR aus dem Flexibilitätsinstrument beantragt.

Tabelle 5 - Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments 2007-2009

	2007	2008	2009
Existierende Übertragungen			
Jahr n - 2	18	200	130
Jahr n - 1	200	200	200
Betrag Jahr n	200	200	200
Verfügbarer Gesamtbetrag	418	600	530
In Anspruch genommene Beträge			
Zulasten des Jahrs n - 2	0	200 ⁶	130
Zulasten des Jahrs n - 1	0	70 ⁷	200
Zulasten des Jahrs n	0	0	90
Im Jahr n in Anspruch genommener Gesamtbetrag	0	270	420⁸
Zu übertragende Beträge			
Aus dem Jahr n - 2	0	0	0
Aus dem Jahr n - 1	200	130	0
Aus dem Jahr n	200	200	110
Gesamtbetrag	400	330	110

3.2.6. Änderung der IIV

Für die Finanzierung der Nahrungsmittelfazilität musste auf die gesamte Palette der verfügbaren Mechanismen zurückgegriffen werden. Letztendlich wurde sogar **eine Änderung der IIV vorgenommen; in diesem spezifischen Fall ging es um eine einmalige Aufstockung der Mittel der Soforthilfereserve in 2008.**

3.3. Neue Vorschläge

Für den Zeitraum 2010 bis 2013 hat die Kommission einige **politisch bedingte Aufstockungen** vorgeschlagen, die sich auf die Finanzplanung der Rubrik 4 auswirkten. Die Mittel für die Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, die Östliche Partnerschaft und die Nicht-ODA⁹-Tätigkeiten in DCI-Ländern (ICI+) sind dafür optimale Beispiele (siehe nachstehenden Abschnitt 5.2). Jedoch bleiben Vorgehensweisen und Begründungen für die Bestimmung und Mobilisierung der entsprechenden Finanzierungsquellen die gleichen.

⁶ Rubrik 3 – 200 Mio. EUR für Galileo

⁷ Rubrik 4 – 70 Mio. EUR für den GASP-Haushalt (ESVP-Mission EULEX Kosovo)

⁸ Rubrik 4 – 420 Mio. EUR für die Nahrungsmittelfazilität (als Teil der Gesamtfinanzierung von 1 Mrd. EUR für den Zeitraum 2008-2010)

⁹ ODA – Öffentliche Entwicklungshilfe

4. HAUSHALTSAUSFÜHRUNG 2007-2009

4.1. Verpflichtungen und Zahlungen

Aus der vor kurzem veröffentlichten Mitteilung der Kommission vom 21. April 2009 „Halbzeitüberprüfung der Finanzierungsinstrumente für auswärtige Maßnahmen“ (KOM (2009) 196 endgültig) geht hervor, dass die hohe Ausführungsrate für 2007 und 2008 ein Ergebnis der jüngsten Reform der Finanzinstrumente des Jahres 2007 ist. Aufgrund der umfassenden Rationalisierung und Vereinfachung wurden Verfahren mit dem Ziel gestrafft, Planung und Bereitstellung von Hilfemaßnahmen sowie Reaktionen auf Krisen wirksamer und flexibler zu gestalten.

Die hohe Ausführungsrate ist auch auf eine engmaschige Überwachung der verschiedenen Instrumente zurückzuführen; so konnte die Kommission - mit Blick auf eine optimale Mittelverwendung - der Haushaltsbehörde die erforderlichen Übertragungen von einem Kapitel vorschlagen, damit der Mittelbedarf bei anderen Kapiteln der Rubrik 4 ausgeglichen wird.

Für den Haushaltsplan 2007 hat die Ausführung der bei der Rubrik 4 genehmigten Mittel 99,3 % bei den Verpflichtungsermächtigungen erreicht, wobei Übertragungen auf das Haushaltsjahr 2008 berücksichtigt sind. Bei den Zahlungsermächtigungen erreichte sie 94,8 %.

Der Tabelle im Anhang ist zu entnehmen, dass die Ausführung des Haushaltsplans 2008 bei den Verpflichtungsermächtigungen 99,6 % erreichte, wobei Übertragungen auf das Haushaltsjahr 2009 berücksichtigt sind. Bei den Zahlungsermächtigungen erreichte sie 92,0 %.

Die jüngste Analyse im Rahmen des Frühwarnsystems für die Haushaltsausführung (Stand: 31.5.2009) bestätigt, dass die Ausführung 2009 etwas schneller erfolgt als auf der Grundlage der Prognosen für Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen der Rubrik 4 zu erwarten war. Bis Ende 2009 wird mit einer vollständigen Mittelausführung bei allen Instrumenten gerechnet.

4.2. Nicht gedeckter Bedarf in 2009

Nach den dramatischen Ereignissen im August 2008 in Georgien wurde eine Unterstützung für Maßnahmen nach dem Konflikt für den Zeitraum 2008-2010 angekündigt, die sich *bis auf* 500 Mio. EUR belaufen könnte. Dagegen wurde auf einer internationalen Geberkonferenz eine konkrete Zusage für 483,5 Mio. EUR gemacht. Die Zusage für 2008 wurde bereits eingehalten, und die entsprechenden Mittel für diesen Teil der Zusage wurden aus verschiedenen Kapiteln des Haushaltsplans entnommen. Die Bereitstellung der vollständigen Palette der Kriseninterventionsinstrumente ergänzte das im Rahmen des ENPI geschnürte Paket für Maßnahmen nach dem Konflikt. Mittel aus der Soforthilfereserve wurden in Anspruch genommen und über mehrere interne und kapitelübergreifende Übertragungen ergänzt, damit die im Oktober 2008 auf der internationalen Geberkonferenz in Brüssel gegebene Zusage eingehalten wird.

Für 2009 bleibt eine kleine Finanzierungslücke zwischen den budgetierten Beträgen und der Höhe der zugesagten Unterstützung. Allerdings hängen alle weiteren Folgemaßnahmen von der gegenwärtig durchgeführten Neubewertung der Lage in Georgien ab. Ein erster derartiger Bewertungsbericht wurde im Juli 2009 veröffentlicht. Aus ihm geht hervor, dass die Unterstützung der Geber aufrechterhalten werden muss. Die Kommission untersucht gegenwärtig Möglichkeiten, um die Finanzierungslücke von 50 Mio. EUR, die zwischen Planung und Zusage für 2009 besteht, zu verkleinern. Dieses Ziel kann teilweise dadurch erreicht werden, dass innerhalb der Programme des ENPI Neuzuweisungen vorgenommen werden. Der genaue Betrag und die Art der zusätzlichen Hilfe werden von der bereits erwähnten Neubewertung abhängen.

Nach Berücksichtigung der letzten beiden Anträge auf Übertragungen für Pakistan und Somalia bleiben 101 Mio. EUR in der Soforthilfereserve, die dazu bestimmt sind, für mögliche Notsituationen bis zum Jahresende verwendet zu werden.

5. 2010 UND FOLGEJAHRE

In diesem Abschnitt des Berichts wird kurz erläutert, welche Haushaltsmittel in den nächsten vier Jahren zur Verfügung stehen werden, um künftige zusätzliche Mittelanforderungen decken zu können.

5.1. Gesamtaufstockung der Rubrik 4

Im Zeitraum 2009-2013 erhöht sich die Ausgabenobergrenze der Rubrik 4 (ausschließlich Soforthilfereserve) jährlich um durchschnittlich circa 6,8 % (\pm 550 Mio. EUR). Bei den wichtigsten Programmen (IPA, ENPI und DCI) kommt es zu einem signifikanten Mittelanstieg; deshalb dürfte auch ein gewisser Handlungsspielraum vorhanden sein, um politischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Inwieweit auf politische und budgetäre Herausforderungen reagiert werden kann, hängt teilweise auch davon ab, ob bestimmte Prioritäten in die Programmplanung der wichtigsten Instrumente (Überprüfung der strategischen Planungsdokumente, insbesondere der nationalen und regionalen Richtprogramme im Rahmen des ENPI) voll einbezogen sind oder ob sie im Rahmen der Flexibilität, die bereits bei der Aufstellung dieser Programme geplant wird, Berücksichtigung finden. Im Falle einer Änderung des Status des Empfängerlandes ermöglicht beispielsweise der dreijährige fortlaufende Indikative Mehrjahresfinanzrahmen (MIFF) im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) eine Verlagerung von Mitteln von den Komponenten I und II auf die für die Kandidatenländer bestimmten Komponenten III, IV und V¹⁰, ohne dass zusätzliche Mittel benötigt werden. Bei jeder Änderung der Mittelzuweisung sollte jedoch der Zeitrahmen der verschiedenen Programme berücksichtigt werden, insbesondere der Zeitrahmen jener Programme, bei denen eine solide mittelfristige finanzielle Vorausschau für die strategische Planung und für langfristige Investitionen erforderlich ist (wie im Falle des IPA).

5.2. Neue Programme und ein begrenzter enger Spielraum

Im Zuge der Verhandlungen über den Finanzrahmen 2007-2013 wurde vereinbart, einen signifikanten und sich vergrößernden Spielraum bei der Rubrik 4 zu lassen, damit bis zum Ende des Zeitraums nicht vorhersehbaren Ereignissen oder etwaigen politischen Veränderungen Rechnung getragen werden kann.

Bei der Vorlage des HVE hat die Kommission alle bestehenden Möglichkeiten ausgeschöpft, um den Spielraum dort, wo es möglich war, zu vergrößern und um diese steigende Tendenz des Spielraums beizubehalten. Die Kommission berücksichtigt nicht nur die Mittelausführung in den Vorjahren, sondern auch eine Reihe weiterer Faktoren wie das derzeitige Tempo der Programmdurchführung, vorausgegangene Mittelkürzungen und die Notwendigkeit eines Ausgleichs oder einer Neuausrichtung bei verschiedenen Programmkomponenten. Wenn die Mittelkürzungen über ein gewisses Maß hinausgehen würden, könnte dies die Wirksamkeit der Außenmaßnahmen und der Entwicklungshilfe der Gemeinschaft beeinträchtigen. Bislang war es aufgrund der nicht zugewiesenen Spielräume möglich, nicht nur auf nicht vorhersehbare Ereignisse (Kosovo, Palästina usw.) zu reagieren, sondern auch einigen politischen Entwicklungen Rechnung zu tragen (wie dem Klimawandel im Rahmen des ENRTP des DCI, dem Aufbau der Östlichen Partnerschaft im Rahmen des ENPI, der Änderung der ICI-Verordnung) und gleichzeitig einen gewissen Handlungsspielraum während des jährlichen Haushaltsverfahrens beizubehalten.

¹⁰ Damit gewährleistet ist, dass gezielte, wirksame und kohärente Maßnahmen durchgeführt werden, umfasst das IPA fünf Komponenten, die jeweils Prioritäten abdecken, welche entsprechend den Bedürfnissen der Empfängerländer festgelegt wurden.

I. Übergangshilfe und Hilfe für den Institutionenaufbau; II. Grenzübergreifende Zusammenarbeit; III. Regionale Entwicklung; IV. Entwicklung der Humanressourcen; V. Entwicklung des ländlichen Raums.

Infolge des immer wiederkehrenden und zunehmenden Drucks auf die Rubrik 4 steht für die kommenden Jahre ein konstanter und kleinerer Spielraum zur Verfügung, der bei der Rubrik 4 weniger Handlungsspielraum lässt als in der ursprünglichen Programmplanung vorgesehen (siehe nachstehende Tabelle). Dies ist in erster Linie auf die Initiativen Klimawandel/GEEREF (175 Mio. EUR für den Zeitraum 2007-2013), die Östliche Partnerschaft und die vorgeschlagene Änderung der ICI-Verordnung (ICI+) zurückzuführen, die nicht Teil der ursprünglichen Planung waren.

Die Östliche Partnerschaft wurde am 7. Mai 2009 auf dem Gipfeltreffen in Prag auf Vorschlag der Kommission ins Leben gerufen. Hauptziel dieser Partnerschaft ist es, die notwendigen Voraussetzungen für die Beschleunigung der politischen Assoziierung und der weiteren wirtschaftlichen Integration zwischen der Europäischen Union und den osteuropäischen Partnerländern zu schaffen. Ein weiteres Ziel ist es, die politischen und sozioökonomischen Reformen der Partnerländer zu unterstützen und eine allmähliche Annäherung an die Standards der Europäischen Union zu erleichtern. Damit verbunden ist ein gemeinsames Eintreten für Stabilität, Sicherheit und Wohlstand auf dem gesamten europäischen Kontinent. Damit die neuen Initiativen im Rahmen der Partnerschaft (umfassende Programme für den Institutionenaufbau, multilaterale Dimension sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung) finanziell unterstützt werden können, wurden 600 Mio. EUR (davon 250 Mio. EUR aufgrund einer Neuplanung und 350 Mio. EUR aus dem Spielraum) für den Zeitraum 2010 bis 2013 bereitgestellt.

Bei der Halbzeitüberprüfung der Finanzierungsinstrumente für auswärtige Maßnahmen wurde im Zusammenhang mit den Nicht-ODA-Tätigkeiten (nicht öffentliche Entwicklungshilfe) in DCI-Ländern eine Lücke bei der Förderfähigkeit festgestellt. Daher wurde ein Vorschlag zur Änderung des Instruments ICI unterbreitet. So hat die Kommission vorgeschlagen, das ICI auf die DCI-Länder auszuweiten, um vier vorbereitende Maßnahmen durch legislative Folgemaßnahmen zu ergänzen (zwei vorbereitende Maßnahmen für den Austausch mit Indien und China im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und im Wissenschaftsbereich und zwei vorbereitende Maßnahmen für die Zusammenarbeit mit Ländern mit mittlerem Einkommen in Asien und Lateinamerika) und um die Zusammenarbeit bei Nicht-ODA-Tätigkeiten zu finanzieren. Dies schließt die europäische Mobilität im Rahmen der Erasmus-Mundus-Komponente „Externe Zusammenarbeit“ ein. Für den Zeitraum 2010 bis 2013 beläuft sich der für die vorgeschlagene Ausweitung des ICI erforderliche Betrag auf 176 Mio. EUR, wobei 109,5 Mio. EUR aus Umschichtungen innerhalb des Programms DCI und 67,5 Mio. EUR aus dem Spielraum stammen. Sobald die ICI-Rechtsgrundlage geändert worden ist, wird sie die oben erwähnten vorbereitenden Maßnahmen umfassen, die bislang aus dem Spielraum der Rubrik 4 finanziert wurden.

Insgesamt wurde ein Betrag von 478,5 Mio. EUR aus dem Spielraum für 2010-2013 entnommen, um Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels (60 Mio. EUR), das ICI+ (67,5 Mio. EUR) und die Östliche Partnerschaft (350 Mio. EUR) finanzieren zu können. Dies ist der Hauptgrund für das konstant niedrige Niveau des Spielraums von 2011 bis 2013. Tabelle 6 ist zu entnehmen, wie teilweise auf den Spielraum zurückgegriffen wurde, um diesen neuen Erfordernissen in den kommenden Jahren Rechnung zu tragen. Tabelle 7 enthält einen (allerdings nicht vollständigen) Überblick über die Auswirkungen auf die sich ergebenden Spielräume:

Tabelle 6 - Inanspruchnahme des Spielraums für 2010-2013 für Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, das ICI+ und die Östliche Partnerschaft

(in Mio. EUR zu gegenwärtigen Preisen)

	2010	2011	2012	2013
Klimawandel	-10 000	-15 000	-15 000	-20 000
ICI+	- 15,000	- 17,500	- 17,500	- 17,500
Östliche Partnerschaft	- 25,000	- 53,000	- 113,000	- 159,000

Tabelle 7 - Ausgabenobergrenzen und Finanzplanung der Rubrik 4 für den Zeitraum 2010-2013

(in Mio. EUR zu gegenwärtigen Preisen)

	2010	2011	2012	2013
Obergrenze des Finanzrahmens zu gegenwärtigen Preisen	7 893,000	8 430,000	8 997,000	9 595,000
Finanzplanung	7 679,734	8 276,908	8 843,631	9 441,403
URSPRÜNGLICHER SPIELRAUM	213,000	247,000	293,000	334,000
DERZEITIGER SPIELRAUM	220,791	153,092	153,369	153,597
Soforthilfereserve	248,882	253,860	258,937	264,115

5.3. Weniger Möglichkeiten für Umschichtungen

Wie bereits erwähnt, greift die Kommission in einem gegebenen Bedarfsfall auf Kriseninstrumente zurück. Bislang wurden seit 2007 die drei folgenden Instrumente zur Deckung eines signifikanten zusätzlichen Bedarfs verwendet – entweder im Zuge der Aufstellung des HVE (über eine Erhöhung des verfügbaren Spielraums der Rubrik 4) oder während der Haushaltsausführung (über eine Neufestsetzung von Prioritäten innerhalb desselben Instruments und/oder über Übertragungen): das Stabilitätsinstrument, der Mechanismus für die Mittelausstattung des Darlehensgarantiefonds und die Makrofinanzielle Hilfe.

Eine sorgfältige Bewertung der voraussichtlichen Entwicklung des von diesen drei Instrumenten gedeckten Bedarfs ergibt, dass die Möglichkeiten, sich dieser Instrumente in den kommenden Jahren für Umschichtungen zu bedienen, sehr viel begrenzter sein werden.

Wegen der Finanzierung der Nahrungsmittelfazilität sind die operativen Ausgaben für das Stabilitätsinstrument (IfS) um 240 Mio. EUR für den Zeitraum 2008-2013 verringert worden. Das Ausgabenprofil der anderen Instrumente (ENPI, DCI und IPA) ist angepasst worden, um eine schrittweise Erhöhung des IfS unter Beibehaltung der jährlichen Spielräume zu ermöglichen.

Die Notwendigkeit der Mittelausstattung des Garantiefonds ergibt sich aus dem Umfang gesicherter Transaktionen im Rahmen des Garantiefonds (Auszahlungsrhythmus der Europäischen Investitionsbank und Zahl der von der Europäischen Union gesicherten MFH-Darlehen). Der Zielbetrag des Fonds entspricht 9 % der gesamten Kapitalverbindlichkeiten.

Was das externe Mandat der EIB angeht, so zeigen die jüngsten Schätzungen eine leichte Beschleunigung beim Auszahlungsrhythmus auf. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde die Bedeutung der EIB bei der Bekämpfung der krisenbedingten Folgen verstärkt, und die EIB sah sich zu

einer zügigeren Erfüllung ihres externen Mandats veranlasst. Aufgrund der gestiegenen Auszahlungen ist eine höhere Mittelausstattung des Garantiefonds in den nächsten Jahren erforderlich (einem rascheren Rhythmus bei den Auszahlungen entsprechen höhere Kapitalverbindlichkeiten, die bei dem Zielbetrag von 9 % zu decken sind).

Neben dem externen Mandat der EIB stellte die Makrofinanzielle Hilfe (MFH) für Drittländer in den letzten zwei Jahrzehnten ein wichtiges Kriseninstrument der Gemeinschaft dar. Allerdings hat die Kommission in den vorangegangenen Jahren und insbesondere im Jahr 2008 Mittel aus der Haushaltslinie für Zuschüsse in Verbindung mit der MFH umgeschichtet, wenn kein Bedarf vorlag und/oder die Kriterien nicht erfüllt waren.

In der gegenwärtigen Krise haben einige beitriftswillige Länder und einige Länder, die unter die Nachbarschaftspolitik fallen, bereits neue Makrofinanzielle Hilfe (MFH) beantragt oder werden diese Hilfe voraussichtlich im Laufe dieses Jahres beantragen. Sollte die Zahl der MFH-Darlehen in den kommenden Jahren steigen, wäre die Kommission nicht in der Lage, Mittel aus der MFH-Haushaltslinie zu entnehmen und sie für andere Zwecke zu bestimmen, was ihren Handlungsspielraum bei der Ausführung des Haushaltsplans einengen würde. Dies würde sich auch auf den Mittelbedarf für die Ausstattung des Garantiefonds auswirken, da diese möglichen Darlehensoperationen auch vom Garantiefonds gedeckt werden.

Das Zusammenwirken dieser beiden Faktoren dürfte sich auf den Mittelbedarf für die Ausstattung des Fonds in den letzten Jahren des Finanzrahmens erheblich auswirken, und die Kommission kann nicht ausschließen, dass der Fonds in den nächsten Jahren eine Ausstattung benötigt, die höher ist als die geplante Ausstattung (200 Mio. EUR jährlich).

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise und angesichts der begrenzten verfügbaren Ressourcen und der Tatsache, dass die meisten Ressourcen im Rahmen der Hauptinstrumente der Rubrik 4 bereits verplant sind, nimmt die Kommission gegenwärtig eine Neubewertung der Rahmenbedingungen für eine solche Hilfe (Zuschuss in Verbindung mit der MFH) vor.

5.4. Krisenbewältigungsinstrumente

Wie bereits erwähnt, ist der Spielraum bei der Rubrik 4 kleiner als ursprünglich geplant. Einer möglichen Erhöhung des Spielraums im Zuge der Vorlage des HVE sind insofern Grenzen gesetzt, als voraussichtlich mehr Mittel zur Ausstattung des Garantiefonds benötigt werden und somit die Umschichtungsmöglichkeiten begrenzt sind. Andererseits werden die globalen Ausgabenobergrenzen und die Mittelausstattungen für einige spezifische Krisenbewältigungsinstrumente (in Teil I erwähnt), die in nicht vorhersehbaren Fällen eingesetzt werden sollen, erhöht.

Für einige Krisenbewältigungsinstrumente wie das Instrument der Humanitären Hilfe erfolgt die Planung auf der Grundlage einer stabilen jährlichen Erhöhung von etwa 3 %. Die Mittel werden jedes Jahr vollständig verwendet, da die Zahl der Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachten Katastrophen ständig steigt und es zudem viele Krisen gibt, die sich lange hinziehen. Dagegen erfolgt die Planung für Instrumente wie das Stabilitätsinstrument und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit einem dynamischen Profil und jährlichen Erhöhungen zwischen 10 % und 30 %. Auch wenn die Möglichkeiten einer Umschichtung von Mitteln aus dem Stabilitätsinstrument begrenzt sind, da die Mittel dieses Instruments um 240 Mio. EUR verringert worden sind (wie oben erwähnt), bewahrt es sein dynamisches Profil für den Zeitraum 2010 bis 2013 mit einer Steigerungsrate von etwa 20 %.

Das Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz darf nur bei nicht vorhersehbaren Ereignissen in Anspruch genommen werden, so dass am Jahresende (je nach Zahl der im

Jahresverlauf eingetretenen Notsituationen) möglicherweise noch nicht verwendete Mittel verfügbar sein könnten.

Im Einklang mit der IIV kann die Kommission die Inanspruchnahme der Soforthilfereserve vorschlagen, wenn es um die Deckung eines besonderen Bedarfs nach Ereignissen geht, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht vorhersehbar waren. Der Anwendungsbereich der Soforthilfereserve beschränkt sich auf Notsituationen humanitärer Art und auf das zivile Krisenmanagement. Allerdings war die Finanzierung der Nahrungsmittelfazilität nur aufgrund einer Änderung der IIV möglich, die eine einmalige Aufstockung der Soforthilfereserve zur Folge hatte.

5.5. Flexibilitätsinstrument

Wenn alle Möglichkeiten zur Bewältigung nicht vorhersehbarer Ereignisse in einem bestimmten Jahr ausgeschöpft sind, könnte die Kommission die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments vorschlagen, das die Finanzierung genau bestimmter Ausgaben ermöglicht, die innerhalb der Obergrenze einer oder mehrerer Rubriken nicht getätigt werden könnten. An dieser Stelle ist nochmals hervorzuheben, dass vor einer Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments gründlich geprüft werden muss, ob alle anderen Möglichkeiten einer Neuverteilung der Mittel im Rahmen der Rubrik 4 ausgeschöpft wurden. Im Jahr 2009 stehen 110 Mio. EUR zur Verfügung; dazu kommen die jährlichen Tranchen von 200 Mio. EUR im Zeitraum 2010 bis 2013.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aufgrund der im Jahr 2009 verfügbaren Haushaltsmittel und praktizierten Flexibilität kann der festgestellte Bedarf wahrscheinlich gedeckt werden. Die Koordinierung zwischen den Kriseninterventionsinstrumenten und den geografisch und thematisch ausgerichteten Programmen, die interne Neufestsetzung der Prioritäten und die verbleibenden Mittel der Soforthilfereserve dürften es ermöglichen, etwaigen Erfordernissen, die sich unter anderem aufgrund der Lage in Georgien, in Palästina, im Kosovo, in Pakistan und in Somalia ergeben könnten, Rechnung zu tragen.

Die derzeitigen Strukturen der Instrumente für die externe Unterstützung haben in Verbindung mit den in der IIV vorgesehenen Flexibilitätsmechanismen bislang ausgereicht, um auf Herausforderungen angemessen reagieren zu können.

Ab 2010 muss zur Finanzierung eines nicht vorhersehbaren neuen Bedarfs auf verfügbare Mittel zurückgegriffen werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass damit auch bereits laufende Initiativen zu decken sind. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans muss also darauf geachtet werden, dass die vereinbarten politischen Prioritäten eine ausgewogene Berücksichtigung finden.

Die nächste Überprüfung von nationalen und regionalen strategischen Dokumenten im Rahmen der wichtigsten geografischen Verordnungen wird Gelegenheit bieten, die Prioritäten der mehrjährigen Richtprogramme neu festzulegen und einige grundsätzliche Themen wie Klimawandel und Energieversorgungssicherheit in die gesamte bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit voll einzubeziehen.

Die Aufstockung der Mittel für die wichtigsten Ausgabenprogramme und die noch raschere Aufstockung der Ressourcen für bestimmte Kriseninterventionsinstrumente werden dazu beitragen, dass ein vorhersehbarer erhöhter Bedarf gedeckt werden kann. Dagegen werden sich die jährlichen Haushaltsverfahren wegen des begrenzten und engen Spielraums unterhalb der Ausgabenobergrenze der Rubrik 4 und wegen der eingeschränkten Umschichtungsmöglichkeiten komplexer gestalten, wenn ein nicht vorhersehbarer Bedarf größeren Umfangs zu decken ist. In solchen Fällen könnte es für die Union schwierig werden, hohe Beträge im Rahmen der existierenden Instrumente, die für die Krisenbewältigung und die externe Unterstützung bestimmt sind, bereitzustellen. Daher könnte es sich als notwendig erweisen, auf alle in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen Mittel zurückzugreifen.

Anhang

RUBRIK 4/AUSFÜHRUNG DER VERPFLICHTUNGEN UND ZAHLUNGEN – STAND: 31. Dezember 2008
ALLE ARTEN VON MITTELN MIT AUSNAHME DER SOFORTHILFERESERVE

(in Mio. EUR)

RUBRIK	VERPFLICHTUNGEN				ZAHLUNGEN				
	URSPR. ANSATZ	HAUSHALTSMITTEL OHNE RESERVE	AUSFÜHRUNGS- STAND IM BERICHTSZEITPUNKT		URSPR. ANSATZ	HAUSHALTSMITTEL OHNE RESERVE	AUSFÜHRUNGSSTAND IM BERICHTSZEITPUNKT		
			BETRAG	%			BETRAG	%	
DIE EU ALS GLOBALER PARTNER									
IPA (Instrument für Heranführungshilfe)	1 440,2	1 578,9	1 563,1	99,0%	2 934,4	2 534,8	2.114,0	83,4%	
ENPI (Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument)	1 527,4	1 683,2	1 682,3	99,9%	1 178,5	1 519,3	1.511,4	99,5%	
DCI (Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit)	2 253,2	2 273,4	2 272,3	99,9%	2 036,4	1 980,5	1.922,1	97,1%	
ICI (Instrument für die Zusammenarbeit mit Industrieländern)	25,2	25,2	25,0	99,1%	20,3	20,3	16,0	78,7%	
EIDHR (Demokratie und Menschenrechte)	147,2	147,2	146,9	99,8%	172,8	122,6	116,7	95,2%	
INSC (Instrument für die Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit)	72,5	72,5	72,5	100,0%	78,3	73,6	72,9	99,0%	
IFS (Instrument für Stabilität)	179,1	177,1	176,5	99,7%	113,5	146,9	126,3	86,0%	
HUMA (Humanitäre Hilfe)	751,3	931,3	930,9	100,0%	754,3	874,9	869,4	99,4%	
MFH (Makrofinanzielle Hilfe)	152,0	19,0	17,6	92,9%	112,0	82,3	40,4	49,1%	
GASP (Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik)	285,3	287,0	286,7	99,9%	179,7	205,4	192,3	93,6%	
DAR-LEHEN (Garantien der Europäischen Gemeinschaft für Darlehenstransaktionen)									
Sonstige Maßnahmen und Programme	180,3	437,6	159,8	36,5%	231,5	211,9	170,0	80,2%	
Dezentrale Agenturen	20,9	20,4	19,2		40,9	40,5	39,1		
RUBRIK 4 INSGESAMT	7 034,5	7 652,8	7 352,9	96,1%	7 852,5	7 812,9	7 190,5	92,0%	
Davon Übertragungen auf 2009		-270,6							
		7 382,2	7 352,9	99,6%					
GESAMTBETRAG / EU-HAUSHALT	125 390,0	129 495,8	128 278,6	99,1%	117 344,4	113 823,79	110 449,5	97,0%	

