Haushaltspolitik*

THOMAS LÄUFER

Schlaglichter des Jahres 1984

Der Ablauf des Haushaltsjahres 1984 wurde vor allem durch die absolute Erschöpfung der Eigenmittel der Gemeinschaft und durch eine umfassende Debatte über Maßnahmen zur Verwirklichung der Haushaltsdisziplin geprägt. Erstmals mußte der laufende Gesamthaushaltsplan (GHP) der Gemeinschaft durch nationale Nachschüsse (Nachtragshaushalt 1/1984) teilfinanziert werden. Wegen der mangelnden Deckungsfähigkeit des Budgetentwurfs für 1985 lehnte das Europäische Parlament (EP) am 13. Dezember 1984 zum zweiten Mal in der Geschichte der EG einen Haushaltsentwurf des Rates ab, nachdem es bereits im Dezember 1979 erstmals von diesem Recht Gebrauch gemacht hatte. Bis zum definitiven Abschluß des Haushaltsverfahrens für das Budget 1985 muß die Gemeinschaft ihren Ausgabenbedarf auf der Basis der sog. „provisorischen Zwölfstel“ (Art. 204 EWG-Vertrag) bestreiten, d.h. ihr steht zur Ausgabendeckung monatlich jeweils nur ein Zwölfstel der im GHP 1984 veranschlagten Mittel zur Verfügung.

Eine Schlüsselrolle bei der Lösung der im wesentlichen seit 1979 bestehenden Finanzprobleme spielte erneut die britische Haushaltsentlastung¹. Sowohl für das ‚britische Problem‘ als auch für die übergreifende Frage des ‚Haushaltsungleichgewichts‘ fand der Europäische Rat im Juni 1984 in Fontainebleau eine mittelfristige Lösung, durch die zugleich der Weg zu neuen Gemeinschaftspolitiken, namentlich in zukunftsorientierten Bereichen der EG, geebnet werden konnte.

Nachdem der Europäische Rat in Fontainebleau die Anhebung des Höchstsatzes für die Abführung der Mehrwertsteuer von bisher 1 % auf künftig 1,4 % des nationalen Aufkommens der Mitgliedstaaten ab dem 1. Januar 1986 (Beitritt Spaniens und Portugals) beschlossen hat, wird die Gemeinschaft ab 1986 über höhere Eigeneinnahmen verfügen und damit eine etwa zweijährige Atempause im Finanzbereich erhalten².

Im Dezember 1984 erzielte der Europäische Rat ferner in Dublin Einvernehmen über die seit Februar 1984 anhängigen Vorschläge der Kommission zur Haushaltsdisziplin. Über einen gewichtigen Teil der beschlossenen Maßnahmen besteht derzeit noch kein Konsens mit dem EP.

* Dieser Artikel bringt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors zum Ausdruck.

Künftige Finanzierung der EG

Das ganze Jahr 1984 über konzentrierten sich die Gemeinschaftsorgane und die zehn Regierungen darauf, die finanzielle Deckung sowohl des laufenden Haushalts 1984 als auch künftiger EG-Haushalte sicherzustellen. Grundlage der Beratungen war ein umfangreiches Maßnahmenpaket, das neben einer beschränkten Erhöhung der Eigenmittel die Vereinbarung eines adäquaten Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten (vor allem ‚britisches Problem‘) und Maßnahmen zur Haushaltsdisziplin vorsah.

Ausgangspunkt des von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmenpakets, das bereits seit Februar 1983 intensiver beraten wurde³, waren die Verhandlungen des Stuttgarter Gipfels (17.–19. Juni 1983), auf dem die z.Zt. wichtigsten Reformbereiche der Gemeinschaft (GAP, Finanzverfassung und Erhöhung der Eigenmittel, Finanzausgleich, neue Gemeinschaftspolitiken, Strukturfonds und Süderweiterung) in einen Gesamtzusammenhang (sog. ‚Stuttgarter Paket‘) gebracht werden konnten⁴. Nach zwei vergeblichen Anläufen (Athen, Dezember 1983/Brüssel, März 1984) gelang es dem Europäischen Rat schließlich am 25./26. Juni in Fontainebleau, die künftige Finanzierung der Gemeinschaft auf eine mittelfristig tragbare Grundlage zu stellen. Der Europäische Rat beschloß, den Höchstsatz für die Abführung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft mit Wirkung vom 1. Januar 1986 von bisher 1 % auf künftig 1,4 % anzuheben.

Auf deutsches Betreiben wurde die Erhöhung an die bevorstehende Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal gekoppelt, um dadurch Druck auf den Fortgang der Beitrittsverhandlungen auszuüben (Junktim). Darüber hinaus ging es dem Europäischen Rat um die Korrektur der bestehenden Haushaltsungleichgewichte (Großbritannien und Deutschland) sowie um konkrete Schritte zu einer besseren Bewirtschaftung der knappen Haushaltsmittel der Gemeinschaft (‚Haushaltsdisziplin‘). Ferner kam der Europäische Rat überein, in Erwartung der ab 1986 bevorstehenden Erhöhung der Eigenmittel Maßnahmen zur Deckung des noch offenen Haushaltsbedarfs für 1984 zu treffen, um das Funktionieren der Gemeinschaft bis dahin sicherzustellen⁵.

In der Folge der Beschlüsse von Fontainebleau legte die Kommission Rat und EP am 9. und 10. Juli zwei Neuvorschläge zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Haushalt 1984 und für einen Beschluß des Rates über die Erhöhung der Eigenmittel ab 1. Oktober 1985 (1. Januar 1986) vor⁶. Außerdem sah der vom Europäischen Rat in Fontainebleau beschlossene Korrekturmechanismus zur Lösung des Problems des Haushaltsungleichgewichts vor, daß Großbritannien für 1984 pauschal 1 Mrd. ECU und ab 1985 66 % der Differenz zwischen seinem Anteil an den als Eigeneinnahmen an die EG abgeführten Mehrwertsteuern und seinem Anteil an den Gemeinschaftsausgaben erhalten soll⁷. Dieser Korrekturmechanismus, von dem auch die Bundesrepublik Deutschland

profitiert⁸, wurde an den Beschluß über die Erhöhung der Eigeneinnahmen (1,4 %) ab 1986 gekoppelt und dementsprechend mit seiner Geltungsdauer verbunden.

Tabelle 1: Wie sich Europa finanziert. Die Einnahmen der Europäischen Gemeinschaft in Millionen ECU

Quelle	1980	1981	1982	1983	1984	1984 in %
Mehrwertsteuer	7 520	9 884	12 121	13 908	14 566	57
Zölle	5 906	6 392	6 815	7 235	7 623	30
Abschöpfungen*	1 535	1 265	1 522	1 475	1 947	8
Zuckerabgabe	467	483	706	958	1 003	4
Eigenmittel	15 428	18 024	21 164	23 576	25 139	99
Sonst. Einnahmen	641	425	263	189	222	1
Gesamteinnahmen	16 069	18 449	21 427	23 765	25 361	100

* Bewegliche Importabgaben auf importierte Agrarprodukte aus Drittländern.

Quelle: Bis einschließlich 1982 Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes (Ist-Zahlen); 1983 und 1984 EG-Haushaltspläne (Soll-Zahlen).

Die beiden Neuvorschläge haben zu unterschiedlichen Maßnahmen geführt. Zur Deckung des laufenden Haushaltsbedarfs für 1984 verabschiedete das EP nach hindernisreichen Beratungen vor allem im Rat⁹ am 25. Oktober 1984 schließlich einen Nachtragshaushalt 1/1984 (NHH 1/84)¹⁰, der insbesondere durch Aufstockung der Ausgaben im Bereich der Agrarpolitik (+ 1,8 Mrd. ECU) die bevorstehende Zahlungsunfähigkeit der Gemeinschaft ab November 1984 abwendete. Um die auf der Einnahmenseite des Haushalts 1984 noch fehlenden Mittel (1 Mrd. ECU) auszugleichen, leisteten die Mitgliedstaaten – vorerst aufgrund einer politischen Regierungsvereinbarung und auf außervertraglichem Wege – für 1984 entsprechende Vorschüsse an die Gemeinschaft, die ab 30. Juni 1986 rückzahlbar sind.

Hinsichtlich der Umsetzung des Vorschlags der Kommission zur künftigen Neuregelung der Eigenmittelausstattung¹¹ schließlich ergaben sich zunächst weitere Hindernisse. Wegen des auf deutsches Betreiben hin vom Rat akzeptierten Junktims zwischen Beitragserhöhung und rechtzeitigem Beitritt der iberischen Länder (Spanien/Portugal) zum 1. Januar 1986 konnte der Vorschlag bis Anfang 1985 noch nicht rechtsgültig verabschiedet und von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Darüber hinaus wurde die von der Kommission vorgeschlagene Regelung, insbesondere der vorgesehene Korrekturmechanismus, vom EP nachhaltig beanstandet, weil er einerseits das Prinzip eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen MWSt.-Satzes aufgibt und zum anderen nicht die Möglichkeit eröffnet, eine weitere Anhebung des MWSt.-Anteils der EG

bis auf 1,6% ohne erneute Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten vorzunehmen¹².

Das in Fontainebleau beschlossene Paket sowie die Verabschiedung des NHH 1/84 waren schließlich auch Voraussetzung für die Freigabe der Rückzahlungen an Großbritannien, die noch aus dem Haushalt 1983 offen standen und die vom EP bei der Feststellung des Budgets für 1984 bis auf weiteres durch Einstellung in das Reservekapitel (Kap. 100) des Haushalts blockiert worden waren¹³. Die definitive Freigabe der Rückzahlungen von 750 Mio. ECU (1983) an Großbritannien – sowie einer entsprechenden Minderbeteiligung der Bundesrepublik an der Finanzierung der britischen Entlastung – erfolgte erst, nachdem sich der Rat auf den Entwurf eines NHH 1/84 einigen und das EP diesen Nachtragshaushalt am 25. Oktober 1984 verabschieden konnte¹⁴. Als Rechtsgrundlage für die (zweckgebundene) Verwendung der Rückzahlungen hatte der Rat schon am 26. Juni 1984 die erforderlichen Verordnungen erlassen¹⁵.

Tabelle 2: Entlastungsregelungen zugunsten von Großbritannien im Zeitraum 1980–1983

Für Zeitraum	Nettosaldo Mio ECU	Brutto- entlastung Mio ECU	Nettoentlastung Mio ECU	Mio DM	Ausgleich in %
1980	1 507	1 438	1 175 ²	2 966 ¹	78,0 ²
1981	1 376	1 804	1 410 ²	3 545 ¹	102,5 ²
1982	1 864	1 400	1 048	2 490 ¹	56,2
1983	1 913	991	750	1 703 ¹	39,2
insgesamt	6 660	5 633	4 383	10 704	65,8

1. Jeweils Jahresdurchschnittskurse der betreffenden Jahre.

2. Auf Grund zu hoher Prognosen der EG-Kommission über die Entwicklung der britischen Belastung wurden zu hohe Ausgleichsbeträge an GB zugesagt. Ein Teil dieser sog. Überzahlungen wurde beim Ausgleichsbetrag 1983 ‚politisch‘ berücksichtigt.

Quelle: 5. Bericht der Kommission zur Anwendung der VO Nr. 2744/80 und EG-Haushalt 1984.

Zielsetzung für den EG-Haushalt 1985

Vor der Aufstellung des Vorentwurfs für den GHP 1985 durch die Kommission verabschiedete das EP entsprechend seiner bisherigen Übung am 13. April 1984 wieder seine jährlichen Leitlinien zur Haushaltspolitik der EG¹⁶, die der Kommission als Orientierungshilfe dienen sollten. Gegenüber den Vorjahren ist diesmal der vom EP gesetzte Orientierungsrahmen wegen der Fortschreibung schon früher aufgestellter Ziele (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und des Hungers in der Welt)¹⁷, knapper ausgefallen. In seiner Entschließung vom

13. April bekräftigte das Parlament, daß eine umfassende Aktion der Gemeinschaft erforderlich sei, um die Haushaltsstruktur wieder ins Gleichgewicht zu bringen, und daß parallel zur Eigenmittelerhöhung (MWSt.-Anteil) vor allem neue Politiken sowie effiziente Maßnahmen zugunsten der weniger entwickelten Gebiete der Gemeinschaft zu beschließen seien, die vom Abbau der strukturell bedingten Agrarüberschüsse begleitet werden müssen. Gleichzeitig betonte das EP, daß es der Rat trotz dringender Appelle des Parlaments weiter versäumt habe, die strukturellen und finanziellen Hauptprobleme der EG anzugehen.

Als unmittelbare haushaltspolitische Ziele für 1985 formulierte das EP im einzelnen¹⁸: (1) Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere im Technologiebereich, (2) Förderung der produktiven und arbeitsplatzschaffenden Investitionen, (3) Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklungsgebiete wie neue Technologien, Spitzensektoren, Forschung, Energiestrategie und Verkehrsinfrastrukturen, (4) Gewährleistung einer ausgewogeneren Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Gesamtgebiet der Gemeinschaft, (5) Konzentration der Entwicklungshilfe auf Vorhaben mit Ausbildungsschwerpunkt. Außerdem betonte das EP bei dieser Gelegenheit seine Forderung, daß für die zu diesem Zeitpunkt noch offene Deckung des Haushalts 1985 keine Formen gewählt werden dürften, welche die Rechte des Parlaments unterlaufen¹⁹. Schließlich bestand das EP auch 1984 erneut darauf, die Gesamtheit aller Finanztransaktionen der Gemeinschaft, insbesondere die Anleihen und Darlehen der EG sowie den Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushalt einzustellen („Budgetisierung“).

In ihrem am 23. Mai verabschiedeten und am 15. Juni 1984 vorgelegten Vorentwurf für den GHP 1985²⁰ (Ausgabenansätze: 30,22 Mrd. ECU Verpflichtungsermächtigungen (VE); 28,10 Mrd. ECU Zahlungsermächtigungen (ZE))²¹ bestätigte die Kommission die haushaltspolitischen Prioritäten des EP, insbesondere in den Bereichen Forschung, Mittelmeerprogramme und Verkehrspolitik.

Erstmals wurde 1984 in einem Vorentwurf der Kommission ein Deckungsdefizit (rd. 1,8 Mrd. ECU) auf der Einnahmenseite des GHP einkalkuliert und ausgewiesen. Nach den Vorstellungen der Kommission sollten die fehlenden Einnahmen durch eine Anhebung der Obergrenze des MWSt.-Anteils von 1 % auf 1,12 % durch die nationalen Regierungen bis Oktober 1985 ausgeglichen werden²². In der Zwischenzeit sollten die Mitgliedstaaten entsprechende Überschüsse auf die erhöhten Eigenmittel zahlen. Im Laufe des Jahres 1984 hat die Kommission diesen Vorschlag den Beschlüssen von Fontainebleau²³ angepaßt und den – noch zu ratifizierenden – neuen MWSt.-Anteil auf 1,4 % angehoben.

Im Verhältnis zum Haushaltsjahr 1984 (GHP 1984) wies der Vorentwurf der Kommission eine Steigerung um 10,5 % (VE) bzw. um 10,9 % (ZE) auf. Auf der Grundlage des geltenden Agrarrechts („obligatorische Ausgaben“²⁴) er-

rechnete die Kommission – unter Berücksichtigung eines Sonderprogramms für den Abbau der Interventionsbestände (Lagerkosten) einen Anstieg der Agrarkosten (EAGFL, Abt. Garantie) um 17 % gegenüber 1984²⁵. Zur Stärkung der Strukturpolitiken und für neue Gemeinschaftsaktionen („nichtobligatorische Ausgaben“) schlug die Kommission Erhöhungen bei den Mittelansätzen um 12,7 % (VE und ZE) vor.

Tabelle 3: Die Mehrwertsteuer-Gelder für den EG-Haushalt (in Millionen ECU)

Jahr ¹	Beanspruchbar ²	Beansprucht ³	Restbetrag	
			Mill. ECU	in %
1980	9 910	7 520	+2 390	+24,1
1981	11 680	9 884	+1 796	+15,4
1982	13 171	12 121	+1 050	+ 8,0
1983	14 139	13 908	+ 231	+ 1,6
1984 ⁴	14 609	14 566	+ 43	+ 0,3
1985 ⁵	16 350	18 246	-1 896	-11,6
1986 ⁶	17 900	21 164	-3 264	-18,2

1 1980 Neuner-Gemeinschaft, ab 1981 Zehner-Gemeinschaft (einschl. griechische Finanzbeiträge).

2 Ein Prozent der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage.

3 Bis einschließlich 1982 die tatsächlich gezahlten Beträge, danach die als benötigt veranschlagten Beträge.

4 Unausgeschöpfter Rest (+) oder Fehlbetrag (-).

5 Vorschätzung laut EG-Haushalt 1984.

6 Schätzung der EG-Kommission von 1983.

Quelle: EG-Haushaltspläne, EG-Bulletin 5/1983, Bundesfinanzministerium, Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes.

Zusammen mit ihrem Vorentwurf leitete die Kommission Rat und EP, den beiden Teilen der EG-Haushaltsbehörde, die „Dreijährige finanzielle Vorausschau 1985–1987“ zu²⁶, in der sie u.a. folgende Prioritäten bei der weiteren Gestaltung der Gemeinschaftspolitik hervorhob: Eindämmung der Agrarausgaben²⁷, effektive Erhöhung der Strukturausgaben, Beitritt Spaniens und Portugals zum 1. Januar 1986. Auf der Grundlage der verfügbaren Daten und Indikatoren errechnete die Kommission eine durchschnittliche jährliche Ausgabesteigerung (1985–1987) von real 10 %.

Aufstellung des EG-Haushalts 1985

In der dem Vorentwurf der Kommission folgenden Phase stellte der Rat am 3. Oktober 1984 in erster Lesung den Entwurf des GHP 1985 auf und kürzte dabei – unter Berücksichtigung des NHH 1/84 – die Mittelansätze der Kommission um 4,65 % (VE) bzw. um 4,76 % (ZE)²⁸. Gegenüber dem Kommissionsansatz (1,12 %) belief sich der vom Rat veranschlagte MWSt.-Anteil bei den Eigen-

mitteln auf nur 0,98 % und hätte damit gerade noch im Rahmen der 1985 verfügbaren Eigeneinnahmen (bis zu 1 %) gelegen²⁹.

Im Verlauf seiner ersten Lesung im November 1984 veränderte das EP vor allem die Haushaltsansätze im nichtobligatorischen Bereich (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Regional- und Sozialpolitik, Verkehrspolitik, Bildungs- und Kultursektor, Forschungs-, Industrie- und Technologiepolitik, Sonderprogramm gegen den Hunger in der Welt, Förderung des Mittelmeerraums, Beitrittsilfe Spanien und Portugal)³⁰. Außerdem beanstandete das EP, daß der Ratsentwurf in mehreren Ausgabenbereichen – u.a. bei den Agrarkosten (EAGFL, Abt. Garantie) – keine Deckung für das gesamte Haushaltsjahr 1985 aufwies und damit gegen das Prinzip der Jährlichkeit (Art. 202 EWG-Vertrag) verstieß³¹. Ferner erhöhte das Parlament die (obligatorischen) Garantieausgaben des EAGFL um 1,3 Mrd. ECU, um die Deckung der Agrarkosten über das gesamte Haushaltsjahr 1985 hinweg sicherzustellen³². Schließlich transferierte das EP den Beitragsausgleich für Großbritannien und – damit zusammenhängend – für die Bundesrepublik zu Recht von der Einnahmenseite (Mindereinnahmen) auf die Ausgabenseite (+ 1,5 Mrd. ECU)³³ und erhöhte dadurch ebenfalls das Ausgabenvolumen des GHP 1985.

In seiner zweiten Lesung am 29./30. November 1984 folgte der Rat zwar der Erhöhung der Agrarausgaben (EAGFL, Abt. Garantie) um 1,3 Mrd. ECU³⁴, erhöhte aber die nichtobligatorischen Ausgaben lediglich geringfügig (+ 0,40 Mrd. ECU VE; 0,18 Mrd. ECU ZE). Im übrigen lehnte es der Rat ab, die Ausgleichsbeträge zugunsten Großbritanniens und der Bundesrepublik als Ausgaben in den GHP einzusetzen³⁵.

Die Beschlüsse des Rates, die im Ergebnis weder dem Grundsatz der Gesamtjahresdeckung des GHP 1985 noch dem Prinzip der Haushaltswahrheit entsprachen, führten am 13. Dezember 1984 schließlich zur Globalablehnung des Haushaltsentwurfs durch das EP in zweiter Lesung (mit 321 gegen 3 Stimmen bei 16 Enthaltungen)³⁶. Als Ablehnungsgründe rügte das EP, daß der Haushalt keinen zwölfmonatigen Einnahmen- und Ausgabenzeitraum abdeckte und daß er den finanziellen Konsequenzen des geltenden Gemeinschaftsrechts und der darauf gestützten Beschlüsse nicht Rechnung trug³⁷. Als weiteres politisches Motiv für die Ablehnung kann die Tatsache gelten, daß der Rat erst kurz zuvor am 4. Dezember in Dublin Maßnahmen zur Haushaltsdisziplin verabschiedet hatte, ohne dabei die Mitentscheidungsrechte des Parlaments im Haushaltsbereich ausreichend zu berücksichtigen und der Haltung des EP im „gegenseitigen Einvernehmen“³⁸ Rechnung zu tragen³⁹. Das EP forderte die Kommission auf, das Verfahren für die Vorlage eines neuen Haushaltsentwurfs einzuleiten. Bis zur interinstitutionellen Einigung über ein neues Budget, die im Frühjahr 1985 noch ausstand, kann die Gemeinschaft nur monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im abgelaufenen Haushaltsjahr (1984) verfügbaren Mittel leisten (Art. 204 EWG-Vertrag), d.h. über provisorische Zwölftel können 1985 nur Ausgaben finanziert werden, die bereits im GHP

1984 veranschlagt waren⁴⁰. Die zur einstweiligen Deckung erforderlichen Eigenmittel⁴¹ werden von den Mitgliedstaaten – wie bisher – ebenfalls monatlich an die Gemeinschaft abgeführt.

Haushaltsdisziplin der EG

Zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin hatte bereits der Europäische Rat in Brüssel am 19./20. März 1984⁴² Grundsätze beschlossen, die im Juni in Fontainebleau bestätigt⁴³ und schließlich am Rande der Tagung in Dublin im Dezember 1984 vom Ministerrat implementiert wurden⁴⁴. Das vom Rat am 4. Dezember beschlossene Paket, das erstmals für die Aufstellung des Haushalts 1986 Anwendung finden soll, enthält folgende Maßnahmen⁴⁵:

- zu Beginn des Haushaltsverfahrens wird jährlich die maximale Höhe der Ausgaben festgelegt (‘Bezugsrahmen’), für deren Einhaltung der Rat zu sorgen hat;
- der Rat hält den jährlichen Anstieg der Agrarausgaben unter dem Zuwachs der Eigenmittel;
- der Rat wacht darüber, daß die nichtobligatorischen Ausgaben nur innerhalb des sog. ‘Höchstsatzes’ (Art. 203 Abs. 9 EWG-Vertrag) steigen können.

Die vom Rat geplanten und inzwischen beschlossenen Maßnahmen sind vom EP im Laufe des Jahres 1984 wiederholt als Eingriff in seine Haushaltsrechte und als Verstoß gegen eine gleichberechtigte Mitwirkung beider Teile der EG-Haushaltsbehörde (Rat/EP) gewertet und beanstandet worden⁴⁶. Zwar forderte der Rat am 4. Dezember 1984 Kommission und Parlament auf, zusammen mit ihm die notwendigen Maßnahmen künftiger Haushaltsdisziplin zu prüfen und zu beraten⁴⁷. Vor allem wegen der Klausel über den Höchstsatz für den Anstieg der nichtobligatorischen Ausgaben – das Hauptaktionsfeld des EP – ist es bisher aber noch zu keiner Einigung mit dem Parlament gekommen. Ein derart weitreichender Eingriff in die autonomen und vertraglich verbürgten Haushaltsrechte des EP wird sich durch bloße Anhörung des Parlaments nicht absichern lassen, weil er dem Rat im Ergebnis eine Schiedsrichterrolle mit weittragenden haushaltspolitischen Konsequenzen verschafft und damit das Verfassungsgefüge der Gemeinschaft zu Lasten des EP verschiebt. Zur Bewältigung der anstehenden und noch offenen Fragen hat das Parlament gleichberechtigte Mitwirkung auf der Grundlage der Gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 (‘Trialog’)⁴⁸ gefordert⁴⁹.

Entlastung der Kommission

Bereits am 10. April 1984 hatte das EP die Entlastung der Kommission zur Ausführung des GHP 1982 unter Hinweis darauf ausgesetzt, daß die Kommission mehreren Aufträgen und Empfehlungen des Parlaments zur Durchführung einzelner Gemeinschaftspolitiken sowie für haushaltstechnische Verbesserungen nicht nachgekommen war⁵⁰. Für die Stellungnahme der Kommission setzte

das EP eine Frist bis Ende September 1984 und verweigerte schließlich, nachdem diese Stellungnahme⁵¹ im August seiner Ansicht nach unbefriedigend ausgefallen war, am 14. November 1984 die Entlastung, weil es die festgestellten Versäumnisse und Mängel insgesamt für schwerwiegend genug hielt, um der Kommission im Rahmen von Art. 206 b EWG-Vertrag auch politisch dafür die Verantwortung anzulasten⁵². Darüber hinaus wollte das EP mit seinem Beschluß der ab 1. Januar 1985 neu amtierenden Kommission offensichtlich signalisieren, daß es von ihr eine entsprechende Respektierung seiner haushaltsgestaltenden Rolle erwartet.

Das Entlastungsverfahren für den Haushalt 1983 läuft noch, nachdem der Rechnungshof der EG (EuRH) den Gemeinschaftsorganen seinen Jahresbericht am 30. November 1984 zugeleitet hat.

Künftige Perspektiven der Finanzverfassung

In seinem Vertragsentwurf zur Gründung der Europäischen Union vom 14. Februar 1984⁵³ hat das EP auch die Grundzüge eines neuen Finanzsystems skizziert. Hiernach soll die Union über eigene Einnahmen verfügen, die sie in gesetzlicher Form („Organgesetz“) selbst festlegen kann⁵⁴. Ein wesentlicher Teil der Einnahmen soll auch weiterhin über einen festen MWSt.-Anteil aufgebracht werden⁵⁵. Die Ausgaben der Union halten sich im Rahmen eines Finanzprogramms, das auf Vorschlag der Kommission entsprechend den Modalitäten des Legislativverfahrens angenommen wird.

Alle Ausgaben der Union sollen Gegenstand des ordentlichen Haushaltsverfahrens sein; die bisherige Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben entfällt, weil das Parlament in seinem Vertragsentwurf eine absolute Gleichstellung beider Teile der Haushaltsbehörde (Rat/EP) anstrebt.

Gänzlich neues Element im Entwurf ist die Einführung eines Finanzausgleichs, der die Ungleichgewichte in der Wirtschaftskraft der einzelnen Regionen der Union verringern soll; seine Ausgestaltung bleibt allerdings weiteren gesetzlichen Maßnahmen („Organgesetz“) überlassen. Der Ablauf des Haushaltsverfahrens schließlich wurde vom EP in enger Anlehnung an das neue Legislativverfahren der Union⁵⁶ konzipiert. Der Schwerpunkt des Budgetverfahrens liegt eindeutig beim Parlament.

Auch der vom Europäischen Rat in Fontainebleau eingesetzte ad hoc-Ausschuß für Institutionelle Fragen („Dooge-Komitee“)⁵⁷ hat in seinem Zwischenbericht an den Europäischen Rat in Dublin im Dezember 1984⁵⁸ eine stärkere Beteiligung des EP vor allem an der Einnahmenseite des EG-Haushalts empfohlen, um das institutionelle Gleichgewicht in der Gemeinschaft zu verbessern.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu bereits Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1980, S. 153–162, hier S. 155f. sowie ders., Haushaltspolitik, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1981, S. 189–199, hier S. 194f.
- 2 Zur geltenden Finanzverfassung der EG vgl. ausführlicher Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1980, S. 153–162, hier S. 153f.
- 3 Näher ders., Haushaltspolitik, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1983, S. 128–140, hier S. 129f.
- 4 Vgl. Werner Ungerer, Deutsche EG-Präsidentschaft im Rückblick, in: *Außenpolitik*, Hamburg 1983, Nr. 4, S. 332–347, hier S. 341ff.
- 5 Siehe Ziff. I–III der Schlußfolgerungen des Vorsitzes vom 26.6.1984, abgedruckt als Dokument Nr. 5 in diesem Band; vgl. auch Werner Ungerer, Europäische Perspektiven nach Fontainebleau, in: *Außenpolitik*, Hamburg 1984, Nr. 4, S. 394–408, hier S. 399f.
- 6 ABl. der EG, C 193 v. 21.7.1984, S. 4 u. 5.
- 7 Vgl. Ziff. I 2 der Schlußfolgerungen von Fontainebleau, a.a.O. (Anm. 5).
- 8 Der Ausgleich soll GB in Form einer Verminderung des für das jeweils folgende Haushaltsjahr an die EG abzuführenden MWSt.-Anteils gewährt werden. Die sich daraus ergebende Mehrbelastung für die anderen MS soll nach deren regulärem MWSt.-Anteil bemessen werden. Dieser wird so angepaßt, daß sich der Anteil von D auf lediglich zwei Drittel seines bisherigen MWSt.-Anteils (28,76 %) beläuft. Siehe Art. 3 Abs. 3 lit. c des Beschlußvorschlags vom 10.7.1984, in: ABl. der EG, C 193 v. 21.7.1984, S. 5.
- 9 Vor allem der Rat konnte sich seit Juli 1984 wegen abweichender Einschätzungen des tatsächlichen Defizits in 1984 nicht auf einen Entwurf des NHH 1/84 einigen. GB wollte überdies dem Entwurf eines NHH 1/84 erst nach Billigung durch das britische Unterhaus zustimmen. Wegen der bevorstehenden Finanzkrise der EG drohten EP und Kommission dem 'Rat' im September 1984 mit einer Untätigkeitsklage vor dem Gerichtshof (EuGH) nach Art. 175 EWG-Vertrag.
- 10 ABl. der EG, L 329 v. 17.12.1984, S. 1.
- 11 Siehe oben, Anm. 6.
- 12 Siehe Entschließung des EP vom 25.10.1984, in: ABl. der EG, C 315 v. 26.11.1984, S. 60 (Ziff. 1 u. 3); vgl. auch die vom EP bereits am 27.7.1984 geäußerte Kritik am weiteren Ausbleiben einer dauerhaften Lösung des Finanzausgleichs, in: ABl. der EG, C 239 v. 10.9.1984, S. 54 (Ziff. 2).
- 13 Ausführlicher Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1983, S. 128–140, hier S. 137f.
- 14 Entschließung vom 23.10.1984, in: ABl. der EG, C 315 v. 26.11.1984, S. 18.
- 15 ABl. der EG, L 177 v. 4.7.1984, S. 1ff. Vorgesehen sind Sondermaßnahmen in GB und D im Beschäftigungsbereich, auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur und der Energiestrategie.
- 16 Entschließung des EP vom 13.4.1984, in: ABl. der EG, C 127 v. 14.5.1984, S. 243.
- 17 Vgl. Leitlinien zur Haushaltspolitik 1983 u. 1984, in: ABl. der EG, C 125 v. 17.5.1982, S. 119 u. C 96 v. 11.4.1983, S. 33.
- 18 Entschließung vom 13.4.1984, a.a.O. (Anm. 16), S. 244 (Ziff. 7).
- 19 Ebenda, Ziff. 10; siehe hierzu auch die spätere Entschließung des EP vom 27.7.1984 zur Verantwortung des Rates in bezug auf den Haushalt der Gemeinschaft, in: ABl. der EG, C 239 v. 10.9.1984, S. 52.
- 20 Dok. KOM (84) 200–DE (Band 4, Einzelplan III/Kommission). Die Aufstellung des EGKS-Funktionshaushalts sowie des Euratom-Haushalts, ebenso wie der Haushalte der einzelnen Gemeinschaftsorgane, wird hier nicht gesondert dargestellt, weil der Schwerpunkt der operativen Ausgaben der EG im Einzelplan III der Kommission liegt. Zur Festsetzung des Umlagesatzes der EGKS durch die Kommission und zur Aufstellung des EGKS-Funktionshaushalts für 1985 siehe Entschließung des EP vom 14.12.1984, in: ABl. der EG, C 12 v. 14.1.1985, S. 129 sowie Bericht Hoff, EP-Dok. 2–1143/84.
- 21 Zur Unterscheidung zwischen VE (Verpflichtungsermächtigungen) und ZE (Zahlungsermächtigungen) siehe Daniel Strasser, *Die Finanzen Europas*, 2. Aufl., Brüssel 1982, S. 62f. Durchschnittskurs für 1 ECU (European Currency Unit) im Budgetbereich für 1984/85: 2,25 DM.

- 22 Vgl. den ursprünglichen Beschlußvorschlag der Kommission, in: ABl. der EG, C 126 v. 12.5.1984, S. 5.
- 23 Siehe oben, Anm. 5 u. 6, sowie die Ausführungen zur künftigen Finanzierung der EG.
- 24 Zur Unterscheidung zwischen ‚obligatorischen‘ und ‚nichtobligatorischen‘ Ausgaben vgl. seit 1982 Kap. I der Gemeinsamen Erklärung des EP, des Rates und der Kommission („Triolog“) vom 30.6.1982, abgedruckt als Dokument Nr. 8 in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, Bonn 1983, S. 399–401. Aus Gründen der gleichberechtigten Mitwirkung der beiden Teile der EG-Haushaltsbehörde forderte das EP 1984 die Aufgabe der Unterscheidung zwischen den beiden Ausgabenarten; vgl. Entschließung vom 23.5.1984, in: ABl. der EG, C 172 v. 2.7.1984, S. 101 (Ziff. 3).
- 25 Neuesten Schätzungen der Kommission zufolge, die den Ablauf des Agrarjahres (April 1984–April 1985) berücksichtigen, liegt die Steigerungsrate gegenüber 1984 de facto jedoch lediglich bei 3,7%.
- 26 Bulletin der EG, 5/1984, S. 108 (Ziff. 2.3.5.).
- 27 Bereits 1981 hatte die Kommission gefordert, daß die Agrarausgaben künftig langsamer steigen sollten als die verfügbaren Eigenmittel; vgl. hierzu Bericht der Kommission vom 24.6.1981 an den Rat in Durchführung des Mandats vom 30.5.1980, abgedruckt als Dokument Nr. 2 in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, Bonn 1982, S. 434–495; ergänzend der Bericht der Kommission über die Anwendung des Finanzmechanismus vom 13.11.1981, Dok. KOM (81) 704 endg.; Wortlaut des Mandats vom 30.5.1980 in: ABl. der EG, C 158 v. 27.6.1980, S. 1; vgl. auch Entschließung des EP vom 17.6.1982 zum Mandat vom 30.5.1980, in: ABl. der EG, C 182 v. 19.7.1982, S. 64.
- 28 Bulletin der EG, 10/1984, S. 61 (Ziff. 2.3.2.).
- 29 Als Erhöhungsmarge für das EP bei den nichtobligatorischen Ausgaben waren somit lediglich 0,02% vorgesehen gewesen!
- 30 Entschließung vom 14.11.1984, in: ABl. der EG, C 337 v. 17.12.1984, S. 50 (Ziff. 23–44). Siehe auch den Bericht Fich, EP-Dok. 2–1185/84. Gegenüberstellung der einzelnen Budgetansätze während der verschiedenen Phasen des Haushaltsverfahrens in: Achtzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1984, Brüssel: Kommission der EG 1985, S. 57 (Ziff. 76).
- 31 Ebenda, S. 51 (Ziff. 12).
- 32 Ebenda, S. 53 (Ziff. 27). Hierin lag zugleich eine Geschäftsführung im wohlverstandenen Interesse des Rates!
- 33 Dies entspricht dem tatsächlichen Charakter des Beitragsausgleichs, der in der Form zweckgebundener Sondermaßnahmen im Strukturbereich rückerstattet wird; vgl. oben, Anm. 15.
- 34 Wegen der fehlenden Haushaltsdeckung nur in der Form eines Klammer-Zusatzes und unter Nichtberücksichtigung beim Gesamtvolumen des GHP 1985!
- 35 Bulletin der EG, 11/1984, S. 74 (Ziff. 2.3.3.).
- 36 Der Haushaltsausschuß des EP sowie sämtliche Fraktionssprecher hatten vor der Abstimmung einhellig die Ablehnung empfohlen. Die Möglichkeit der Gesamtablehnung des Budgets durch das EP ist ausdrücklich in Art. 203 Abs. 8 EWG-Vertrag aus „wichtigen Gründen“ vorgesehen und – ebenso wie die Feststellung des Haushalts – eine Prerogative des Parlaments.
- 37 Siehe Entschließung des EP vom 13.12.1984, abgedruckt als Dokument Nr. 9 in diesem Band.
- 38 Vgl. Entschließung des EP vom 15.11.1984, in: ABl. der EG, C 337 v. 17.12.1984, S. 404 (Ziff. 4); Entschließung vom 12.12.1984, in: ABl. der EG, C 12 v. 14.1.1985, S. 45 (Ziff. 9).
- 39 Vgl. z.B. NZZ, Nr. 292 v. 15.12.1984, S. 13.
- 40 Größter und ohne ordentlichen Haushalt nicht finanzierbarer Posten sind die Sondermaßnahmen zum Abbau der Agrarüberschüsse (328 Mio. ECU). Weiterhin sind betroffen die Hilfsmittel zur Bekämpfung des Hungers in der Welt (vor allem in Afrika) und ein Posten von 26,5 Mio. ECU zum Ausgleich für Fischereirechte, die Grönland nach seinem EG-Austritt für 1985 der Gemeinschaft einräumt.
- 41 Zu den einzelnen Eigenmitteln (Zölle, Abschöpfungen, Zuckerumlage und MWSt.-Anteil) siehe ausführlich Daniel Strasser, a.a.O. (Anm. 21), S. 123ff. u. S. 385ff. (Anhang 10).
- 42 Der Brüsseler Gipfel endete ohne Schlußfolgerungen; ein Kommuniqué wurde nicht veröffentlicht. Zu den Ergebnissen vgl. Bulletin der EG, 3/1984, S. 7 (Ziff. 1.1.1.).

- 43 Siehe Absatz 1 der Schlußfolgerungen vom 26.6.1984, a.a.O. (Anm. 5).
- 44 Es handelt sich um zwei Texte, die am 4.12.1984 vom Ministerrat beschlossen wurden: (1) Schlußfolgerungen des Rates über die erforderlichen Maßnahmen zur effektiven Anwendung der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates betreffend die Haushaltsdisziplin; (2) Schlußfolgerungen des Rates über die Zusammenarbeit mit der Kommission und dem EP in bezug auf die Haushaltsdisziplin. Beide Texte sind abgedruckt in: Bulletin der EG, 12/1984, S. 25–28 (Ziff. 1.3.1.ff.).
- 45 Vgl. Art. 1, 2 u. 9 des Textes Nr. 1, a.a.O. (Anm. 44), S. 25f.
- 46 Vgl. Entschließung des EP vom 29.3.1984, in: ABl. der EG, C 117 v. 30.4.1984, S. 102 (Ziff. 7 u. 8); Entschließung vom 23.5.1984, in: ABl. der EG, C 172 v. 2.7.1984, S. 101 (Ziff. 2, 6 u. 7); Entschließung vom 27.7.1984, in: ABl. der EG, C 239 v. 10.9.1984, S. 48 (Ziff. 8 u. 10); Entschließung vom 15.11.1984, in: ABl. der EG, C 337 v. 17.12.1984, S. 404 (Ziff. 4–7); Entschließung vom 12.12.1984, in: ABl. der EG, C 12 v. 14.1.1985, S. 45 (Ziff. 9); siehe auch den Bericht Dankert, EP-Dok. 2–981/84.
- 47 Siehe Schlußfolgerungen des Rates über die Zusammenarbeit mit der Kommission und dem EP in bezug auf die Haushaltsdisziplin (Text Nr. 2), a.a.O. (Anm. 44), S. 28.
- 48 Dokument Nr. 8 in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, Bonn 1983, S. 399–401.
- 49 Entschließung vom 23.5.1984, in: ABl. der EG, C 172 v. 2.7.1984, S. 101 (Ziff. 7).
- 50 Zu den einzelnen Beanstandungen (vor allem: Weihnachtsbutterprogramm 1982, Entwicklungszusammenarbeit und Nahrungsmittelhilfe, Energie- und Industriepolitik, finanzielle Informationssysteme der Kommission) vgl. Entschließung des EP vom 10.4.1984, in: ABl. der EG, C 127 v. 14.5.1984, S. 36. In diesem Zusammenhang sei auf die haushaltspolitischen Leitlinien des EP sowie auf seine Positionen im Verlauf des Haushaltsverfahrens für 1982 verwiesen; dazu näher Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, S. 189–199.
- 51 Bulletin der EG, 7–8/1984, S. 87 (Ziff. 2.3.13.).
- 52 Entschließung vom 14.11.1984, in: ABl. der EG, C 337 v. 17.12.1984, S. 23 (Ziff. 2, 5 u. 6). Wegen der unterschiedlichen Mehrheitsanforderungen kann die Verweigerung der Entlastung (absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen) nicht mit einem Mißtrauensvotum nach Art. 144 EWG-Vertrag (2/3-Mehrheit aller Mitglieder des EP!) gleichgesetzt werden, das qualifizierteren Anforderungen unterliegt; zum Entlastungsverfahren allgemein vgl. Daniel Strasser, a.a.O. (Anm. 21), S. 79ff. u. 102ff.
- 53 Abgedruckt als Dokument Nr. 1 in diesem Band.
- 54 Hierzu und zum folgenden vgl. im einzelnen Art. 70–81 des Vertragsentwurfs (Anm. 53).
- 55 Zur Kritik am MWSt.-Element als nicht systemgerechter Einnahme siehe bereits Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1983, S. 128–140, hier S. 131f.
- 56 Vgl. Art. 36–39 des Vertragsentwurfs, a.a.O. (Anm. 53).
- 57 Siehe Ziff. VII der Schlußfolgerungen des Vorsitzes, a.a.O. (Anm. 5).
- 58 Quelle: Europa-Archiv, Bonn 1985, Folge 4, S. D 96–104, hier S. D 102.

Weiterführende Literatur

- Krenzler, Horst Günter, Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft nach der Tagung des Europäischen Rates in Dublin, in: Europa-Archiv, Bonn 1985, Folge 1, S. 11–18.
- Läufer, Thomas, Das Europäische Parlament vor seiner zweiten Wahl. Neue Perspektiven für die Gemeinschaft? In: Europa-Archiv, Bonn 1984, Folge 10, S. 289–296.
- Lange, Erwin, Die künftige Finanzstruktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Jürgen

Schwarze u. Roland Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, Baden-Baden 1984, S. 217–226.

Strasser, Daniel, Le Budget 1984. Son environnement politique et financier, son établissement et son exécution, l'épuisement des ressources propres, in: Revue du Marché Commun, Paris 1984, Nr. 279, S. 322–382.

Ungerer, Werner, Europäische Perspektiven nach Fontainebleau, in: Außenpolitik, Hamburg 1984, Nr. 4, S. 394–408.