

## Haushaltspolitik\*

THOMAS LÄUFER

### *Schlaglichter des Jahres 1985*

Im Mittelpunkt der Haushaltspolitik standen die nachträgliche Verabschiedung des Budgets für 1985 im Juni 1985<sup>1</sup> und der Ablauf des Haushaltsverfahrens für das Budget 1986. Bis zur endgültigen Feststellung des Haushalts 1985 mußte die Gemeinschaft ihren Ausgabenbedarf auf der Basis der sog. ‚provisorischen Zwölfstel‘ (Art. 204 EWG-Vertrag) decken, d.h. sie verfügte bis zum Juni 1985 monatlich jeweils nur über ein Zwölfstel der im Gesamthaushaltsplan (GHP) für 1984 veranschlagten Mittel.

Auch bei der Aufstellung des GHP für 1986, dem ersten Jahresbudget für die erweiterte Zwölfergemeinschaft, ist es vor allem im Dezember 1985 wieder zum Haushaltskonflikt zwischen Europäischem Parlament (EP) und Rat, die gemeinsam die Haushaltsbehörde der EG bilden, gekommen. Streitpunkt war diesmal eine vom EP einseitig vorgenommene Aufstockung der Mittel für die Strukturfonds, um die Gemeinschaft nach der Erweiterung auf zwölf Mitgliedstaaten ab Januar 1986 in den Stand zu versetzen, die Wirtschafts- und Sozialstruktur zu verbessern und den hauptsächlich im Strukturbereich bestehenden Überhang von Verpflichtungsermächtigungen (VE) gegenüber Zahlungsermächtigungen (ZE)<sup>2</sup> – sog. ‚Altlasten‘ – abzubauen. Der Rat und mehrere Mitgliedstaaten haben im Januar/Februar 1986 vor dem Gerichtshof (EuGH) Nichtigkeitsklagen gegen die Feststellung des Haushalts 1986 durch das EP erhoben<sup>3</sup>. Die jährlich wiederkehrenden Auseinandersetzungen über das Budgetvolumen und die Haushaltsfeststellung gehören nunmehr zur ‚Krisenroutine‘ der Gemeinschaft<sup>4</sup>.

Während die Kommission ihren Vorentwurf für den Haushalt 1986 bereits auf das ab dem 1. Januar 1986 verfügbare höhere Aufkommen an Eigenmitteln der EG (1,4% des MWSt.-Höchstsatzes) stützen konnte, erforderte die Haushaltsdeckung für 1985 erneut – wie schon 1984 – einen Rückgriff auf die Mitgliedstaaten, die der Gemeinschaft nichtrückzahlbare Vorschüsse in Höhe von rd. 1,9 Mrd. ECU zur Verfügung stellen mußten.

Nachdem der Europäische Rat im Juni 1984 in Fontainebleau eine mittelfristige Lösung für die Korrektur von Haushaltsungleichgewichten gefunden hatte<sup>5</sup>, spielte die Frage eines ‚Finanzausgleichs‘ zwischen den Mitgliedstaaten,

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

die die Haushaltsverhandlungen seit 1979 (insbesondere als ‚britisches Problem‘) zusätzlich belastet hatte, im Laufe des Jahres 1985 nur noch eine haushaltsrechtliche Rolle.

#### *Finanzierung der EG*

Da das EP am 13. Dezember 1984 den Haushaltsentwurf für 1985 aus Gründen der mangelnden Vollständigkeit und Deckung abgelehnt hatte<sup>6</sup>, führten die Mitgliedstaaten von Januar bis Juni 1985 zunächst monatlich nur je ein Zwölftel der im Vorjahreshaushalt 1984 ausgewiesenen Eigenmittel an die Gemeinschaft ab<sup>7</sup>. Nach der endgültigen Feststellung des GHP 1985 durch das EP am 13. Juni 1985 standen der EG wieder die regulären Eigenmittel bis zum Höchstsatz von 1 % des MWSt.-Plafonds zur Verfügung. Da die verfügbaren Eigenmittel im GHP 1985 um rd. 1,9 Mrd. ECU überschritten wurden, mußten die Mitgliedstaaten den Überschußbetrag durch nichtrückzahlbare Vorschüsse aus ihren nationalen Haushalten abdecken.

Für das Haushaltsjahr 1986 und die unmittelbar folgenden Jahre faßte der Rat am 7. Mai 1985 im Rahmen des in Fontainebleau vereinbarten Pakets<sup>8</sup> einen neuen Beschluß über das System der eigenen Mittel, durch den er den Höchstsatz für die Abführung der MWSt.-Eigenmittel zum 1. Januar 1986 von 1 % auf 1,4 % erhöhte<sup>9</sup>. Spanien und Portugal beteiligen sich an der Finanzierung des GHP 1986 nach Maßgabe der in der Beitrittsakte vom 12. Juni 1985 vereinbarten Regeln<sup>10</sup>.

Auf der Grundlage der am 4. Dezember 1984 vom Ministerrat in Dublin beschlossenen Maßnahmen zur Haushaltsdisziplin<sup>11</sup> verabschiedete der Rat am 23. Juli 1985 in der Form einer Selbstverpflichtung den ‚Bezugsrahmen‘ für das Budget 1986, d.h. eine Plafondierung der Zuwachsraten für die obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben<sup>12</sup>. Auch 1985 war der Bezugsrahmen nicht nur zwischen Rat und EP – vor allem wegen der Ausgaben außerhalb des Agrarbereichs –, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten umstritten<sup>13</sup>. Er wurde vom Rat im November 1985 um zusätzliche Mittelansätze für den Ausgleich der in früheren Haushalten eingegangenen Verpflichtungen (‚Altlasten‘) und zur Abdeckung der durch die Erweiterung der Gemeinschaft entstehenden Kosten (Strukturfonds) erhöht.

#### *Feststellung des EG-Haushalts 1985*

Nach der Ablehnung des Haushaltsentwurfs durch das EP am 13. Dezember 1984<sup>14</sup> leitete die Kommission dem Rat mehrere Berichtigungsschreiben zum Vorentwurf des GHP 1985 vom 15. Juni 1984 zu, um das Haushaltsverfahren wieder in Gang zu bringen<sup>15</sup>. Die neue Ausgabenschätzung der Kommission für 1985 belief sich bei den Zahlungsermächtigungen (ZE) auf 29,3 Mrd. ECU gegenüber 28,1 Mrd. ECU im ursprünglichen Entwurf (Mehrbedarf: 1,2 Mrd. ECU)<sup>16</sup>. Die von der Kommission veranschlagten zusätzlichen Mittelanforderungen setzten sich zusammen aus einem Negativsaldo von 540 Mio. ECU aus

der Abwicklung des GHP 1984, aus weiteren Ausgaben für die Nahrungsmittelhilfe der EG (+ 40,5 Mio. ECU) sowie einem zusätzlichen Mittelbedarf für den EAGFL, Abt. Garantie (+ 640 Mio. ECU), der durch die zwischenzeitliche Entwicklung der Agrarmärkte und infolge von Währungsschwankungen (Dollarverfall) entstanden war.

Auf dieser Basis verhandelten Rat und Parlament in zwei Lesungen von April bis Juni 1985 über die endgültige Feststellung des GHP 1985. Bei den Haushaltsberatungen kam es erneut zu Differenzen zwischen den beiden Teilen der EG-Haushaltsbehörde<sup>17</sup> über das für 1985 zu veranschlagende Volumen der nichtobligatorischen Ausgaben (hauptsächlich: Mittelaufstockung für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und Drittstaaten) und zu einem Tauziehen um den Finanzausgleich für Großbritannien, der – entsprechend der in Fontainebleau (Juni 1984) vereinbarten Regelung<sup>18</sup> – über verminderte MWSt.-Abführungen Londons an die EG vorgenommen werden sollte. Das EP wiederholte insbesondere sein früheres Argument, bei der in Fontainebleau getroffenen Vereinbarung (Ausgleich über die Einnahmenseite des Haushalts) handele es sich um eine wenig gemeinschaftsorientierte und -konforme Lösung („juste retour-Denken“); vielmehr müsse die Entlastung Großbritanniens auf dem Wege der Rückvergütung über die Ausgabenseite des Haushalts erfolgen, damit das EP die Kontrolle über die Verwendung der Mittel behalte<sup>19</sup>. Im Ergebnis kam es zwischen Rat und EP in dieser Frage zu einem vorläufigen Kompromiß. Das EP zeigte sich bereit, die in Fontainebleau beschlossene Regelung für die Jahre 1985/86 hinzunehmen, wenn der Rat darauf hinwirkt, ab 1987 den Ausgleich über die Ausgaben der Gemeinschaft vorzunehmen. Ferner setzte das Parlament durch, daß sich die Gemeinschaft 1985 mit 2 Mio. ECU am Hilfsprogramm der katholischen Kirche in Polen zugunsten der privaten Landwirtschaft beteiligte.

Mit der Verabschiedung des verspäteten Budgets für 1985 am 13. Juni 1985<sup>20</sup> wurde schließlich der zweite größere Haushaltskonflikt in der EG, der zur Globalablehnung des Budgets geführt hatte, beigelegt<sup>21</sup>. Der GHP 1985 beläuft sich auf ein Volumen von 30,6 Mrd. ECU (VE) und 28,4 Mrd. ECU (ZE)<sup>22</sup>. Der Agraranteil des Haushalts (EAGFL, Abt. Garantie) erreichte erneut mehr als zwei Drittel (69 %) der Gesamtausgaben. Auf der Einnahmenseite wurde der MWSt.-Anteil auf volle 1 % festgesetzt; der Haushalt schöpfte damit die absolute Obergrenze der verfügbaren Eigenmittel der EG für 1985 aus.

#### *Zielsetzung für den EG-Haushalt 1986*

Vor der Aufstellung des Vorentwurfs für den GHP 1986 durch die Kommission verabschiedete das EP am 9. Mai 1985 wieder seine jährlichen Leitlinien zur Haushaltspolitik der EG<sup>23</sup>, die der Kommission als Orientierungshilfe dienen sollten. Grundsätzlich wurde beschlossen, die Leitlinien der Haushaltsjahre 1983–1985 zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und des Hungers in der Welt

zu verlängern, da keine spürbare Änderung der Wirtschaftssituation in der Gemeinschaft eingetreten sei<sup>24</sup>.

Außerdem stellte das EP folgende Globalziele für 1986 auf<sup>25</sup>: Förderung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft (u.a. auch durch zusätzliche Anstrengungen im Forschungs- und Technologiebereich), aktiver Beitrag der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen Konvergenz ihrer Mitgliedstaaten und zur Regionalentwicklung, Verbesserung der Lebensbedingungen und Umweltschutz, Beziehungen der Gemeinschaft zur Dritten Welt, Neuausrichtung der Agrarpolitik (mit entsprechenden Strukturmaßnahmen). Schließlich brachte das EP – wie schon 1984 – zum Ausdruck, daß der GHP der EG sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite Ganzjahresdeckung aufweisen und daß die vorgesehene Erhöhung der Eigenmittel ab 1986 auch zur Förderung neuer Politiken der Gemeinschaft führen müsse<sup>26</sup>.

Am 8. Juli 1985 leitete die Kommission Rat und EP ihren am 14. Juni erstellten Vorentwurf für den GHP 1986, dem ersten Haushalt der erweiterten Zwölferegemeinschaft, zu. In seiner Grundstruktur entsprach der Vorentwurf sowohl den haushaltspolitischen Leitlinien des EP als auch dem Arbeitsprogramm der Kommission für 1986<sup>27</sup>. Die Ausgabensätze beliefen sich insgesamt auf 36,3 Mrd. ECU (VE) und 35 Mrd. ECU (ZE)<sup>28</sup>. Im Verhältnis zum GHP 1985 wies der Vorentwurf für 1986 eine Steigerung um 18,7 % (VE) bzw. um 23,2 % (ZE) auf. Auf der Grundlage des geltenden Agrarrechts (obligatorische Ausgaben) errechnete die Kommission einen Anstieg der Agrarkosten (EAGFL, Abt. Garantie) um 1,9 Mrd. ECU, d.h. um rd. 5 % gegenüber dem laufenden Haushalt 1985 (unter Berücksichtigung der durch die Erweiterung entstehenden Mehrausgaben im Agrarbereich).

Während der veranschlagte Anstieg der Agrarkosten damit deutlich unter dem zu erwartenden Anstieg der Eigeneinnahmen blieb<sup>29</sup>, wiesen die Ausgaben für die Strukturpolitiken und sonstige Aktivitäten der EG (nichtobligatorische Ausgaben) überproportionale Steigerungsraten von 27,2 % (VE) bzw. 47,1 % (ZE) auf und überschritten den nach dem EWG-Vertrag (Art. 203 Abs. 9) von der Kommission festzulegenden Höchstsatz (für 1986: + 7,1 %), um den die gleichartigen Ausgaben des künftigen Budgetjahres gegenüber dem laufenden Jahr steigen können, um ein Mehrfaches. Die Kommission begründete den Mehrbedarf mit den durch die Erweiterung um Spanien und Portugal bedingten Kosten, mit der Notwendigkeit neuer Gemeinschaftsaktivitäten und mit der für 1986 dringend anstehenden Abwicklung der sog. „Altlasten“, d.h. zur Deckung der bis zum 31. Dezember 1985 in den Vorjahresplänen eingegangenen Verpflichtungen der Gemeinschaft (insbesondere Strukturfonds der EG<sup>30</sup> und Hilfe für die nichtassoziierten Entwicklungsländer)<sup>31</sup>.

Zusammen mit ihrem Vorentwurf leitete die Kommission Rat und EP die „Dreijährige finanzielle Vorausschau 1986–1988“ zu<sup>32</sup>. Wichtigste Hypothesen für die mittelfristige Haushaltsentwicklung sind: jährliche Steigerungsrate des Budgetvolumens der nächsten beiden Jahre um rd. 8,5 % (real knapp 4 %) bei

einer voraussichtlichen Erhöhung der verfügbaren Eigeneinnahmen von 1987–1988 um rd. 7,3 % (ohne Berücksichtigung der Entwicklung der Agrarmärkte und des Dollarkurses).

#### *Aufstellung des EG-Haushalts 1986*

Nach Vorlage des Vorentwurfs der Kommission legte der Rat am 23. Juli 1985 aufgrund der Vereinbarungen über die Haushaltsdisziplin<sup>33</sup> den Bezugsrahmen für den GHP 1986 fest. In der darauf folgenden ersten Lesung am 17./18. September stellte der Rat den Entwurf des GHP 1986 auf und kürzte dabei die Mittelansätze der Kommission um 6,6 % (VE) bzw. um 9,3 % (ZE)<sup>34</sup>. Da die vorgenommenen Kürzungen zu einem erheblichen Teil die Strukturfonds der Gemeinschaft betrafen, erklärte die Kommission nach Abschluß der ersten Lesung, daß der Haushaltsentwurf „in keiner Weise“ den durch die bevorstehende Erweiterung der EG bedingten Anforderungen und der Notwendigkeit ‚neuer Politiken‘ gerecht würde. Der Rat sicherte daraufhin am 1. Oktober zu, daß er bei der zweiten Lesung des Budgetentwurfs am 26. November die Mittelansätze beim Regionalfonds (EFRE) und beim Sozialfonds (ESF) im Lichte der noch anstehenden Beratungen des EP erneut überprüfen wolle<sup>35</sup>. Zur haushaltsmäßigen Abwicklung der ‚Altlasten‘ erteilte der Rat dem Vorsitz ein Sondierungsmandat, damit ggf. im Einvernehmen mit Parlament und Kommission eine Lösung erarbeitet werden konnte.

Während seiner ersten Lesung vom 11.–15. November veränderte das EP den Haushaltsentwurf entsprechend den ursprünglichen Ansätzen der Kommission und setzte außerdem eine Reserve in den GHP ein, die zur Deckung etwaiger und mit der Erweiterung verbundener Zusatzkosten im Agrarbereich (EAGFL, Abt. Garantie) dienen sollte. Hinsichtlich der für die Erweiterung vorgesehenen Strukturausgaben und der Abdeckung der ‚Altlasten‘ kritisierte das EP, daß der Rat ihm erneut – wie schon 1984 – nur einen ‚Rumpfhaushalt‘ vorgelegt und dadurch das Haushaltsverfahren verletzt habe<sup>36</sup>.

In seiner zweiten Lesung am 26./27. November kam der Rat dem Parlament nur insoweit entgegen, als er – nach Konzertierung mit dem EP – das Gesamtvolumen der kassenwirksamen Zahlungsermächtigungen von 31,7 Mrd. ECU auf 32,6 Mrd. ECU aufstockte<sup>37</sup> und für die mit der Erweiterung verbundenen Mittelanforderungen zusätzlich 416 Mio. ECU bewilligte<sup>38</sup>. Auch bei den ‚Altlasten‘, d.h. dem Überhang von VE gegenüber ZE, entsprach der Rat den Anträgen des Parlaments nur teilweise, indem er entgegen den Forderungen von Parlament (+ 1,1 Mrd. ECU) und Kommission (+ 1,4 Mrd. ECU) lediglich 400 Mio. ECU in den Budgetentwurf einstellte. Auch die sonstigen Ausgabenansätze des EP, die sich innerhalb der ihm zustehenden Manövrieremarge von 217 Mio. ECU bewegten, wurden vom Rat auf 100 Mio. ECU zusammengestrichen.

Vor dem Hintergrund der entstandenen Lage wurden im EP wiederholt Stimmen laut, die auch 1985 eine globale Ablehnung des Haushalts forderten.

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Tabelle 1: Überblick EG-Haushalte 1985/86

I. Mittel für Verpflichtungen (in Mio. ECU<sup>1</sup>)

Bereich	Haushalt 1985		Vorentwurf 1986		Entwurf 1986		Veränderungen in v.H. 3/1
	1	v.H.	2	v.H.	3	v.H.	
Kommission							
- Agrarbereich	20 822,2	68,01	22 311,3	61,36	22 072,5	65,01	+ 6,00
- Sozialbereich	2 231,3	7,29	2 574,2	7,08	2 294,3	6,76	+ 2,82
- Regionalbereich, Verkehr	2 588,7	8,46	3 844,8	10,57	2 978,0	8,77	+ 15,04
- Forschung, Energie, Industrie	1 046,9	3,42	989,0	2,72	832,1	2,45	- 20,52
- Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit	1 322,8	4,32	1 279,1	3,52	1 146,9	3,38	- 13,30
- Erstattungen an Mitgliedstaaten, Reserven	1 271,8	4,15	3 693,4	10,16	3 036,9	8,94	+138,79
- Verwaltungsmittel	884,6	2,89	1 097,9	3,02	1 041,1	3,07	+ 17,69
Kommission insgesamt	30 168,1	98,54	35 789,5	98,43	33 401,8	98,38	+ 10,72
Andere Organe	448,0	1,46	569,6	1,57	550,5	1,62	+ 22,88
Gesamtbetrag	30 616,0	100,00	36 359,1	100,00	33 952,3	100,00	+ 10,90

- Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen -

1 Haushaltskurse 1985: 1 ECU  $\approx$  2,25439 DM 1986: 1 ECU  $\approx$  2,22431 DM

II. Mittel für Zahlungen (in Mio. ECU<sup>2</sup>)

Bereich	Haushalt 1985		Vorentwurf 1986		Entwurf 1986		Veränderungen in v.H. 3/1
	1	v.H.	2	v.H.	3	v.H.	
Kommission							
- Agrarbereich	20 754,5	72,99	22 194,5	63,32	21 962,4	69,08	+ 5,82
- Sozialbereich	1 626,2	5,72	2 522,5	7,20	1 552,2	4,88	- 4,55
- Regionalbereich, Verkehr	1 697,8	5,98	2 866,5	8,18	1 835,3	5,77	+ 8,10
- Forschung, Energie, Industrie	706,8	2,49	778,6	2,22	736,7	2,32	+ 4,23
- Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit	1 043,7	3,67	1 327,8	3,79	1 075,9	3,38	+ 3,09
- Erstattungen an Mitgliedstaaten, Reserven	1 271,8	4,47	3 693,4	10,54	3 036,9	9,55	+138,79
- Verwaltungsmittel	884,6	3,11	1 097,9	3,13	1 041,1	3,27	+ 17,69
Kommission insgesamt	27 985,2	98,42	34 481,1	98,37	31 240,6	98,27	+ 11,63
Andere Organe	448,0	1,58	569,6	1,63	550,5	1,73	+ 22,88
Gesamtbetrag	28 433,2	100,00	35 050,7	100,00	31 791,1	100,00	+ 11,81

- Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen -

2 Haushaltskurse 1985: 1 ECU  $\approx$  2,25439 DM 1986: 1 ECU  $\approx$  2,22431 DM

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1985.

Tabelle 2: EG-Haushalt 1986 in Zahlen (ZE)

	1985	Entwurf 86	2. Lesung EP
EAGFL-Garantie	19,7	21,0	21,0
Agrarstruktur	0,7	0,8	0,8
Fischerei	0,1	0,1	0,2
Regionalpolitik und Verkehr	1,7	1,8	2,1
Sozialpolitik	1,6	1,7	1,8
Energie, Forschung, Industrie	0,7	0,7	0,8
Entwicklungshilfe	1,3	1,1	1,2
Erstattungen, Reserven	1,3	3,0	3,8
Verwaltung	0,9	1,0	1,0
Übrige Institutionen	0,4	0,6	0,6
	28,4	31,8	33,3

Alle Zahlen in Mrd. ECU

Quelle: Europäisches Parlament.

Bei den abschließenden Beratungen des EP vom 10. – 12. Dezember (zweite Lesung) bestand Einvernehmen darüber, daß der Rat einen unvollständigen und ergänzungsbedürftigen Haushalt vorgelegt hatte. Allerdings zeigte sich der Rat bereit, nach der Erweiterung der EG (1. Januar 1986) und im Laufe des Jahres 1986 (September 1986) erforderlichenfalls einen Nachtragshaushalt vorzulegen<sup>39</sup>.

Dem Parlament reichte diese Zusage im Ergebnis nicht aus; vielmehr mußten vorhersehbare Ausgaben auch ins Budget eingestellt und der Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit beachtet werden<sup>40</sup>. Nachdem weitere Konzertierungen zwischen EP und Rat ergebnislos verlaufen waren, verabschiedete das Parlament am 12. Dezember 1985 mit der absoluten Mehrheit von 234 gegen 73 Stimmen (bei sechs Enthaltungen) einen Haushalt, dessen Volumen es einseitig um rd. 473 Mio. ECU (VE) bzw. um rd. 629 Mio. ECU (ZE), d.h. um rd. 2 % gegenüber dem letzten Ratsentwurf erhöht hatte (Erweiterungskosten im Strukturbereich und ‚Altlasten‘). Der vom EP-Präsidenten am 18. Dezember 1985 endgültig festgestellte GHP 1986<sup>41</sup> weist insgesamt Ausgaben von 35,1 Mrd. ECU (VE) und 33,3 Mrd. ECU (ZE) aus. Auf der unmittelbar kassenwirksamen Seite (ZE) beträgt die Ausgabensteigerung gegenüber 1985 effektiv 17,3 %; erweiterungsbedingt (Zwölferegemeinschaft) sind davon zwischen 8 und 10 % der Ausgaben (ZE). Nach dem Feststellungsbeschluß des EP-Präsidenten erklärte sich die Kommission bereit, den Haushalt auszuführen<sup>42</sup>.

Durch den Feststellungsbeschluß vom 18. Dezember hat das EP einseitig den ihm durch den EWG-Vertrag gesetzten rechtlichen Rahmen für die Erhöhung des Haushalts überschritten. Unabhängig davon ist die politische Frage zu beurteilen, inwieweit das Parlament den Rat mittels des verfügbaren Instrumentariums zur Befolgung haushaltsrechtlicher Grundsätze (Haushaltswahrheit und -vollständigkeit) bewegen kann. Der Rat beschloß am 20. Dezember, eine

Nichtigkeitsklage gegen das Parlament vor dem Gerichtshof (EuGH) zu erheben und reichte diese Klage im Februar 1986 ein<sup>43</sup>. Parallel dazu haben fünf Mitgliedstaaten (D, F, GB, NL und L) im Januar 1986 in getrennten Klagen vor dem EuGH eine teilweise Aufhebung des GHP 1986 beantragt, soweit er über das vom Rat in zweiter Lesung bewilligte Volumen hinausgeht (rd. 2 % der Ausgaben)<sup>44</sup>. Zwar könnten die z.Zt. anhängigen Klagen in der Hauptsache auch durch einen haushaltspolitischen Kompromiß im Zusammenhang mit dem für September 1986 vorgesehenen Nachtragshaushalt erledigt werden. Doch behalten gerade nach der ganzen Serie vielschichtiger Haushaltskonflikte seit 1979 nicht nur der Rat, sondern auch die klagenden Mitgliedstaaten ein eigenes Interesse an einer grundsätzlichen rechtlichen Klärung des Verfahrens, weil inzwischen absehbar ist, daß dieselben Rechtsfragen auch die Auseinandersetzungen über die künftigen Haushalte der Gemeinschaft beherrschen werden.

Nach dem Stand Anfang 1986 wird der GHP 1986 wegen der erheblichen Mehrbelastungen durch die ‚Altlasten‘ im Strukturbereich, durch die mit der Erweiterung verbundenen Kosten (Rückvergütungen an Spanien und Portugal entsprechend den Regelungen der Beitrittsakte), infolge der durch den Dollarverfall bedingten höheren Exporterstattungen im Agrarbereich und zusätzlichen Beitragsausgleichs für Großbritannien wahrscheinlich schon im laufenden Haushaltsjahr 1986 den oberen Rand der ab 1. Januar 1986 verfügbaren höheren Eigeneinnahmen (1,4 %-MWSt.-Grenze) erreichen<sup>45</sup>. Die Kommission hatte ihrem Vorentwurf für 1986 bereits eine Ausnutzung des MWSt.-Plafonds von bis zu 1,35 %, d.h. eine verbleibende Marge von rd. 900 Mio. ECU zugrundegelegt. Selbst bei zurückhaltenden Vorausschätzungen für die künftige Ausgabengestaltung dürften die Eigeneinnahmen der Gemeinschaft kaum über 1987 hinaus ausreichen und noch im Laufe des Jahres 1986 weitere Maßnahmen zur Haushaltsdeckung erforderlich machen<sup>46</sup>.

#### *Künftige Perspektiven der Finanzverfassung*

Ebenso wie schon der Zwischenbericht des vom Europäischen Rat in Fontainebleau (Juni 1984) eingesetzten ad hoc-Ausschusses für Institutionelle Fragen („Dooge-Komitee“) vom Dezember 1984<sup>47</sup> hat auch dessen Schlußbericht vom 19. März 1985 die „Übernahme von Verantwortung bei den Beschlüssen über die Einnahmen“ durch das EP empfohlen, um ein „neues fundamentales institutionelles Gleichgewicht“ herzustellen<sup>48</sup>.

Demgegenüber hat die vom Europäischen Rat in Mailand (Juni 1985) eingesetzte Regierungskonferenz zur Reform der EG, die von September 1985 bis Januar 1986 vor allem über Änderungen und Ergänzungen des EWG-Vertrages verhandelte, weder Fragen der Finanzverfassung noch des Haushaltsverfahrens der Gemeinschaft geprüft. Im Verhandlungsergebnis der Konferenz, der sog. „Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEA) vom 28. Februar 1986<sup>49</sup>, finden sich deshalb keine entsprechenden Neuregelungen.

## Die Haushaltskonflikte der EG seit 1979

**Haushalt 1980:** Den Haushaltsentwurf für 1980 lehnte das EP im Dezember 1979 insgesamt ab, nachdem der Rat seine Forderungen unerfüllt gelassen hatte (Begrenzung der Agrarausgaben, Annullierung der Ratskürzungen bei den nichtobligatorischen Ausgaben, Einbeziehung von Entwicklungsfonds (EEF) und Anleihen/Darlehen in den EG-Haushalt). Nach halbjähriger Anwendung des Nothaushaltsverfahrens (Art. 204 EWG-V) konnte das Budget für 1980 schließlich im Juni 1980 einvernehmlich zwischen Rat und EP verabschiedet werden.

**Haushalt 1981:** Im Haushalt für 1981 erhöhte das EP die Ansätze der nichtobligatorischen Ausgaben unter (rechtlich umstrittener) Verwendung nicht genutzter Finanzmittel aus dem Vorjahr und stellte das Budget fest, ohne zuvor Einvernehmen mit dem Rat über das Volumen der nichtobligatorischen Ausgaben erzielt zu haben. Vor dem Hintergrund einer beim Gerichtshof anhängigen Klage über die rechtliche Zulässigkeit des EP-Vorgehens einigten sich schließlich Rat und Parlament außergerichtlich durch einen politischen Kompromiß über das endgültige Haushaltsvolumen für 1981.

**Haushalt 1982:** Im Haushalt für 1982 erreichte das EP eine ähnliche Erhöhung der Strukturausgaben (vor allem Regional- und Sozialfonds), nachdem es seinen Bewegungsspielraum durch eine (rechtlich umstrittene) Umklassifizierung von obligatorischen in nichtobligatorische Ausgaben beträchtlich erweitert hatte. Die Beilegung dieses Konflikts erfolgte ebenfalls auf dem politischen Kompromißwege. Institutionelles Ergebnis war die Gemeinsame Erklärung über den sog. „Haushaltstrialog“ vom Juni 1982.

**Haushalt 1983:** Bei der Aufstellung des Haushalts für 1983 verlagerte sich der Konflikt mit dem Rat auf die Frage der Finanzierung des Beitragsausgleichs zugunsten von Großbritannien durch einen Nachtragshaushalt, dessen Mittelansätze das EP für Gemeinschaftsmaßnahmen verwenden und dadurch zur allfälligen Umstrukturierung des EG-Haushalts beitragen wollte. Nachdem der Rat erklärt hatte, daß er sich schnell um eine dauerhafte Lösung der bestehenden Ungleichgewichte im Haushalt bemühen wolle, nahm das EP schließlich den strittigen Nachtragshaushalt an.

**Haushalt 1984:** Beim Haushaltsverfahren für 1984 blockierte das EP wegen der noch immer ausstehenden, endgültigen Regelung des britischen Beitragsproblems den für Großbritannien vorgesehenen Finanzausgleich durch Einstellung der entsprechenden Mittel in das Reservekapitel (Kap. 100) des Haushaltsplans. Die blockierten Mittel wurden vom EP erst freigegeben, nachdem der Europäische Rat in Fontainebleau (Juni 1984) eine mittelfristige Regelung des ‚britischen Problems‘ und für den damit zusammenhängenden Ausgleich bestehender HH-Ungleichgewichte durch einen Korrekturmechanismus gefunden hatte.

**Haushalt 1985:** Den Haushalt für 1985 lehnte das EP im Dezember 1984 insgesamt ab, weil der Rat nur einen Rumpfentwurf aufgestellt hatte, der weder dem Grundsatz der Jährlichkeit noch dem Prinzip der Haushaltswahrheit entsprach. U. a. rügte das EP, daß es an der Gesamtjahresdeckung fehle, weil der Beitragsausgleich zugunsten von GB und D ausgeklammert worden sei. Wie schon 1980 finanzierte sich die EG ein halbes Jahr lang auf der Grundlage des Nothaushalts („provisorische Zwölfstel“), bis sich Rat und EP schließlich im Juni 1985 kompromißhalber über die Berichtigung und endgültige Feststellung des GHP 1985 einigten.

**Haushalt 1986:** Im Verlauf des Haushaltsverfahrens für 1986 kam es zwischen EP und Rat erneut zum Konflikt über die notwendige Jährlichkeit und Vollständigkeit des Budgets. Das EP beanstandete im wesentlichen, daß der Ratsentwurf weder die mit der Erweiterung zur Zwölfergemeinschaft ab Januar 1986 verbundenen Kosten noch die seit mehreren Jahren aufgelaufenen ‚Altlasten‘ (Überhang von VE ggü. ZE) bei den Strukturausgaben hinreichend berücksichtigt habe. Der Rat wollte die zu erwartende Haushaltslücke durch einen späteren Nachtragshaushalt füllen. Nachdem das EP im Dezember 1985 den Haushalt 1986 einseitig um rd. 2% seines Volumens aufgestockt hatte, erhoben der Rat und mehrere Mitgliedstaaten Anfang 1986 Klage vor dem Gerichtshof.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu bereits Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1984, S. 131–142, hier S. 136f.
- 2 Zur Unterscheidung zwischen VE (Verpflichtungsermächtigungen) und ZE (Zahlungsermächtigungen) siehe Daniel Strasser, Die Finanzen Europas, 2. Aufl., Brüssel 1982, S. 62f.
- 3 Rechtssachen 15, 17, 18, 19 u. 23/86 sowie 34/86, in: ABl. der EG, C 63 v. 18.3.1986, S. 6 u. C 109 v. 7.5.1986, S. 4ff.
- 4 Siehe dazu die Übersicht über die Haushaltskonflikte der EG seit 1979 in diesem Beitrag.
- 5 Ausführlicher der Beitrag im Jahrbuch 1984, a.a.O. (Anm. 1), S. 132f.
- 6 Ebenda, S. 137 m.w.N.
- 7 Maßgeblich dafür waren die im Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan Nr. 1/84, in: ABl. der EG, L 329 v. 17.12.1984, endgültig festgestellten Eigenmittel.
- 8 Der Europäische Rat war am 25./26. Juni 1984 übereingekommen, den Höchstsatz für die Abführung der MWSt.-Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft mit Wirkung vom 1.1.1986 (gekoppelt an den Beitritt Spaniens und Portugals) von bisher 1 % auf künftig 1,4 % anzuheben.
- 9 ABl. der EG, L 128 v. 14.5.1985, S. 15ff.; siehe auch Gesetz zu diesem Beschluß vom 19.12.1985, BGBl. 1985 II, S. 1690. Der Höchstsatz der MWSt. kann auf einstimmigen Beschluß des Rates und nach entsprechender Zustimmung der nationalen Parlamente zum 1.1.1988 erneut auf 1,6 % angehoben werden.
- 10 Siehe Art. 371ff. der Beitrittsakte vom 12.6.1985, in: BGBl. 1985 II, S. 1249ff. (1343f.), sowie Bulletin der EG, 4/1985, S. 63f. (Ziff. 2.3.7.).
- 11 Abgedruckt in: Bulletin der EG, 12/1984, S. 25–28 (Ziff. 1.3.1.f.); näher dazu bereits der Beitrag im Jahrbuch 1984, a.a.O. (Anm. 1), S. 138.
- 12 Zur Unterscheidung zwischen ‚obligatorischen‘ und ‚nichobligatorischen‘ Ausgaben vgl. seit 1982 Kapitel 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 fordert das EP seit 1984 beharrlich 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).
- 13 Vgl. VWD-Europa, Nr. 127 v. 9.7.1985, S. 3.
- 14 Siehe Jahrbuch 1984, a.a.O. (Anm. 1), S. 137.
- 15 Zuletzt: Drittes Berichtigungsschreiben vom 1.4.1985. Neue Haushaltsansätze in: Bulletin der EG, 4/1985, S. 61 (Ziff. 2.3.1.).
- 16 Durchschnittskurs für 1 ECU (European Currency Unit) im Budgetbereich für 1985: 2,25 DM.
- 17 Zum Ablauf des Haushaltsverfahrens und zur Verteilung der Haushaltsbefugnisse im einzelnen siehe Eberhard Grabitz u. Thomas Läufer, Das Europäische Parlament, Bonn 1980, S. 140ff.
- 18 GB sollte noch für 1984 (abzuwickeln in 1985) eine einmalige Pauschale von 1 Mrd. ECU als Beitragsausgleich erhalten. Für die Folgezeit sollen jeweils zwei Drittel des britischen Nettobeitrags über entsprechende Abschläge bei den britischen MWSt.-Abführungen an die EG ausgeglichen werden. Dieser Korrekturmechanismus soll für die Dauer der ab 1986 wirksamen Erhöhung des MWSt.-Satzes von 1 % auf 1,4 % gelten; vgl. Ziff. I 2 der Schlußfolgerungen von Fontainebleau vom 26.6.1984, abgedruckt als Dokument Nr. 5 in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1984, Bonn 1985, S. 434–437, hier S. 435.
- 19 Debatte und Abstimmung des EP vom 7.–9.5.1985, in: ABl. der EG, C 141 v. 10.6.1985, S. 132.
- 20 Siehe Entschließung des EP vom 13.6.1985, in: ABl. der EG, C 175 v. 15.7.1985, S. 205.
- 21 Schon im Dezember 1979 hatte das EP erstmals von seinem Recht zur „Globalablehnung“ (Art. 203 Abs. 8 EWG-Vertrag) aus „wichtigen Gründen“ Gebrauch gemacht; vgl. den Beitrag zur Haushaltspolitik im Jahrbuch der Europäischen Integration 1980, S. 153ff. (156f.).
- 22 Endgültige Feststellung des GHP 1985 in: ABl. der EG, L 206 v. 5.8.1985, S. 1ff.

- 23 EntschlieÙung des EP vom 9.5.1985, in: ABl. der EG, C 141 v. 10.6.1985, S. 458.
- 24 Ebenda, Ziff. 1.
- 25 Ebenda, Ziff. 6-22.
- 26 Ebenda, Ziff. 23 sowie Erwägungsgrund B.
- 27 Siehe Bulletin der EG, Beilage 4/1985.
- 28 Durchschnittskurs für 1 ECU (Anm. 16) im Budgetbereich für 1986: 2,22 DM.
- 29 Gegenüber 1985 ging der Agraranteil am GHP im Vorentwurf sogar von 69 % (1985) auf 59 % (1986) zurück. Die Kommission erklärte vor dem EP am 9.7.1985 ihre Absicht, diese Größenordnung bis 1988 zu halten; vgl. VWD-Europa, Nr. 128 v. 10.7.1985, S. 2.
- 30 Im einzelnen: Regionalfonds, Sozialfonds, Ausrichtungsfonds des EAGFL.
- 31 Im wesentlichen entstanden die „Altlasten“ durch einen Rückstau an (unmittelbar kassenwirksamen) Zahlungsermächtigungen (ZE), die entweder von den Mitgliedstaaten bei den drei Fonds nicht abgerufen worden waren, oder wegen der bis Ende 1985 geltenden 1 %-Grenze beim MWSt.-Aufkommen gekürzt werden mußten.
- 32 Bulletin der EG, 7/8-1985, S. 110ff. (Ziff. 2.4.2.f.).
- 33 Siehe oben (Anm. 11).
- 34 Vgl. im einzelnen die Aufstellung in: Bulletin der EG, 9/1985, S. 79f. (Ziff. 2.4.1.ff.).
- 35 Abdruck beider Erklärungen ebenda (Anm. 34), S. 84 (Ziff. 2.4.4. u. 2.4.5.). Der Rat befürchtete letztlich, daß das EP seinen Erhöhungssatz für die nichtobligatorischen Ausgaben (= die Hälfte des Höchstsatzes, Art. 203 Abs. 9 EWG-Vertrag) überschreiten könnte, wenn die Kosten der Erweiterung bereits in erster Lesung in den Entwurf des GHP 1986 eingestellt würden. Zu den betroffenen Finanzzusagen an SP und P im Rahmen der Beitrittsverhandlungen siehe NZZ, Nr. 218 v. 21.9.1985, S. 13. SP und P legten dem Rat (Finanzminister) vor allem dar, daß sie entsprechend dem HH-Entwurf für 1986 mit ihrem Beitritt sofort Nettozahler der EG würden; vgl. VWD-Europa, Nr. 227 v. 27.11.1985, S. 2.
- 36 EntschlieÙung des EP vom 14.11.1985; in: ABl. der EG, C 345 v. 31.12.1985, S. 74 (Ziff. 8, 10 u. 11); siehe auch den Bericht Christodoulou (HH-Berichterstatler), EP-Dok. A 2-140/85.
- 37 Der Rat blieb damit um 1,3 Mrd. ECU hinter dem vom EP in erster Lesung geforderten Ansatz von 34 Mrd. ECU zurück.
- 38 Detaillierte Übersicht über die einzelnen Mittelansätze während der verschiedenen Phasen des HH-Verfahrens in: 19. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1985, Luxemburg 1986, S. 64 (Tabelle 2).
- 39 In diesen NHH 1/1986 wäre auch die von der Kommission am 11.10.1985 veranschlagte Berichtigung der Haushaltsungleichgewichte (Neuberechnung des brit. HH-Anteils) für 1985 einzustellen; vgl. 19. Gesamtbericht der EG 1985, S. 70 (Ziff. 97).
- 40 EntschlieÙung des EP vom 12.12.1985, in: ABl. der EG, C 352 v. 31.12.1986, S. 94 (Ziff. 5). Der Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit ist vertraglich verankert in Art. 199 EWG-Vertrag.
- 41 ABl. der EG, L 358 v. 31.12.1985. Die Aufstellung des EGKS-Funktionshaushalts sowie des Euratom-Haushalts, ebenso wie der Haushalte der 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 1986 siehe 19. Gesamtbericht der EG 1985, S. 72 (Ziff. 98).
- 42 Zur Entlastung der Kommission durch das EP, zuletzt für die Ausführung des Haushalts 1983, siehe EntschlieÙungen des EP vom 16.4. u. 14.6.1985, in: ABl. der EG, C 122 v. 20.5.1985, S. 34ff. u. C 175 v. 15.7.1985, S. 283ff. Das Entlastungsverfahren für den Haushalt 1984 läuft noch, nachdem der seit dem 25.10.1977 bestehende Rechnungshof der EG (EuRH) den Gemeinschaftsorganen seinen Jahresbericht (ABl. der EG, C 326 vom 16.12.1985) am 29.11.1985 zugeleitet hat.
- 43 Rechtssache 34/86, in: ABl. der EG, C 63 v. 18.3.1986, S. 6.
- 44 Rechtssache 15, 17, 18 u. 23/86, in: ABl. der EG, C 109 v. 7.5.1986, S. 4ff.
- 45 Vgl. den Bericht in: NZZ, Nr. 59 v. 13.3.1986, S. 13. Die Kommission rechnete im März 1986 mit einem zusätzlichen Mittelbedarf von 2,9 Mrd. ECU, der in einen Nachtragshaushalt für 1986 einzustellen wäre. Bis

- zum absoluten Erreichen der MWSt.-Obergrenze (1,4 %) blieben dann etwa 2,3 Mrd. ECU Marge.
- 46 Entsprechend Ziff. II der Schlußfolgerungen von Fontainebleau vom 26.6.1984 (Anm. 18) kann die MWSt.-Grenze zum 1.1.1988 auf einstimmigen Beschluß des Rates und nach
- Zustimmung der nationalen Parlamente auf 1,6 % angehoben werden.
- 47 Quelle: Europa-Archiv, Bonn 1985, Folge 4, S. D 96ff., hier S. D 102.
- 48 Schlußbericht des Dooge-Komitees, abgedruckt als Dokument Nr. 1 in diesem Band.
- 49 Abgedruckt als Dokument Nr. 7 in diesem Band.

### Weiterführende Literatur

- Glaesner, Hans-Joachim, Haushaltsbefugnisse des Parlaments und Rechtsschutz, in: Bodo Börner u.a. (Hrsg.), Festschrift für Karl Carstens, Bd. 1, Köln/Bonn 1984, S. 115–124.
- Magiera, Siegfried, Die Finanzierungsgrenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihre Erweiterung, ebenda, S. 185–208.
- Ders., Zur Überbrückung von Haushaltsdefiziten der Europäischen Gemeinschaft durch „Vorschüsse“ der Mitgliedstaaten, in: Europa-recht, Baden-Baden 1985, Nr. 3, S. 273–292.
- May, Bernhard, Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, 2. Aufl., Bonn: Europa Union Verlag 1985.
- Nottelmann, Angela, Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, Hamburg: Verlag Weltarchiv 1982.
- Strasser, Daniel, Die Finanzen Europas, 2. Aufl., Brüssel 1982.