

Matthias Rossi

Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht

Eine kritische Betrachtung
der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse

um

BERLIN VERLAG
Arno Spitz GmbH

Nomos
Verlagsgesellschaft

Inhaltsübersicht

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis..... | XI |
| Einleitung..... | 1 |
| Erstes Kapitel: Entwicklung und Gegenstand des Haushaltsrechts der Europäischen Union..... | 5 |
| A. Entwicklung des Haushaltsrechts..... | 5 |
| B. Gegenstand des Haushaltsrechts..... | 57 |
| Zweites Kapitel: Die Einbindung des Parlaments in den Haushaltskreislauf..... | 72 |
| A. Aufstellung des Haushaltsplans..... | 73 |
| B. Ausführung des Haushaltsplans..... | 140 |
| C. Haushaltskontrolle..... | 144 |
| Drittes Kapitel: Haushaltsfunktionen und Haushaltsgrundsätze..... | 167 |
| A. Haushaltsfunktionen..... | 167 |
| B. Haushaltsgrundsätze..... | 177 |
| Viertes Kapitel: Bewertung der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse..... | 233 |
| A. Bewertung der Interinstitutionellen Vereinbarung..... | 234 |
| B. Bewertung der vertraglichen Regelungen..... | 246 |
| Schlußkapitel: Zusammenfassung und Ausblick..... | 262 |
| Literaturverzeichnis..... | 269 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung..... | 1 |
| | |
| Erstes Kapitel: Entwicklung und Gegenstand des Haushaltsrechts der Europäischen Union..... | 5 |
| | |
| A. Entwicklung des Haushaltsrechts..... | 5 |
| I. Haushaltsvorschriften des EGKSV..... | 5 |
| 1. Einnahmen..... | 6 |
| a. Die allgemeine Umlage..... | 6 |
| b. Die speziellen Umlagen..... | 8 |
| c. Anleihen..... | 9 |
| d. Zinseinnahmen..... | 9 |
| e. Sonstige Einnahmen..... | 10 |
| 2. Ausgaben..... | 10 |
| a. Verwaltungsausgaben..... | 11 |
| b. Funktionelle Ausgaben..... | 12 |
| II. Der Haushalt nach den Römischen Verträgen..... | 12 |
| 1. Finanzierungssystem der EAG..... | 13 |
| 2. Finanzierungssystem der EWG..... | 15 |
| 3. Das Haushaltsverfahren in der EWG und EAG..... | 17 |
| III. Die Änderungen durch den Fusionsvertrag..... | 19 |
| IV. Die Luxemburger Beschlüsse von 1970..... | 20 |
| 1. Der Eigenmittelbeschluß..... | 20 |
| a. Agrarabschöpfungen..... | 22 |
| b. Zölle..... | 22 |
| c. Mehrwertsteuereigenmittel..... | 23 |
| 2. Der Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften..... | 24 |
| 3. Drei Entschließungen..... | 26 |
| a. Entschließung über den Einzelplan "Europäisches Parlament"..... | 26 |
| b. Entschließung über Rechtsakte mit finanzieller Auswirkung..... | 27 |
| c. Entschließung über die Zusammenarbeit im Haushaltsverfahren..... | 27 |
| V. Der Vertrag von 1975..... | 28 |

| | | |
|-------|---|----|
| VI. | Die Finanzkrise der Europäischen Gemeinschaften..... | 30 |
| | 1. Ursachen..... | 30 |
| | a. Verhältnis der Gemeinschaften zu den Mitgliedstaaten.. | 30 |
| | b. Verhältnis zwischen den Gemeinschaftsorganen..... | 33 |
| | 2. Auswirkungen..... | 33 |
| VII. | Die Gemeinsame Erklärung von 1982..... | 34 |
| VIII. | Das Abkommen von Fontainebleau..... | 37 |
| | 1. Die Änderungen des Eigenmittelsystems..... | 37 |
| | 2. Die Verbesserung der Haushaltsdisziplin..... | 39 |
| IX. | Die Finanzreform von 1988..... | 39 |
| | 1. Der Eigenmittelbeschluß..... | 41 |
| | a. Abschöpfungen und Zölle..... | 42 |
| | b. Mehrwertsteuer-Eigenmittel..... | 43 |
| | c. Bruttosozialprodukt-Eigenmittel..... | 44 |
| | d. Haushaltsungleichgewichte..... | 45 |
| | 2. Die Entscheidung über die Haushaltsdisziplin..... | 46 |
| | 3. Die Interinstitutionelle Vereinbarung..... | 47 |
| X. | Der Maastricht-Vertrag..... | 49 |
| XI. | Geplante Finanzierung bis 1999..... | 52 |
| | 1. Die Interinstitutionelle Vereinbarung von 1993..... | 52 |
| | 2. Die Entscheidung des Rates zur Haushaltsdisziplin..... | 54 |
| | 3. Der neue Eigenmittelbeschluß von 1995..... | 55 |
| | 4. Die Erweiterung der Europäischen Union..... | 56 |
| B. | Gegenstand des Haushaltsrechts..... | 57 |
| | I. Maßgebliche Rechtsvorschriften..... | 58 |
| | II. Einnahmen..... | 61 |
| | 1. Eigenmittel..... | 61 |
| | a. Agrarabschöpfungen..... | 61 |
| | b. Zölle..... | 62 |
| | c. Anteil an der Mehrwertsteuer..... | 62 |
| | d. Anteil am Bruttosozialprodukt..... | 63 |
| | e. Möglichkeit einer "fünften" Einnahme..... | 64 |
| | 2. Sonstige Einnahmen..... | 65 |
| | 3. Darlehen und Anleihen..... | 66 |
| | III. Ausgaben..... | 66 |
| | 1. Übersicht..... | 66 |
| | a. Agrarausgaben..... | 68 |
| | b. Ausgaben für die Strukturpolitik..... | 68 |
| | c. Sozialausgaben..... | 69 |
| | d. Verwaltungskosten..... | 69 |

| | |
|---|----|
| e. Ausgaben für die Entwicklungspolitik..... | 70 |
| 2. Obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben..... | 70 |
| 3. Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen..... | 71 |

| | |
|--|----|
| Zweites Kapitel: Die Einbindung des Parlaments in den Haushaltskreislauf..... | 72 |
|--|----|

| | |
|--|-----|
| A. Aufstellung des Haushaltsplans..... | 73 |
| I. Überblick..... | 73 |
| II. Vorbereitungsphase..... | 75 |
| 1. Vorverfahren innerhalb der Kommission..... | 75 |
| 2. Beteiligung der anderen Organe..... | 76 |
| 3. Erstellen des Vorentwurfs des Haushaltsplans..... | 77 |
| III. Entscheidungsphase..... | 78 |
| 1. Erster Durchgang beim Rat..... | 79 |
| a. Konzertierungsverfahren nach der Interinstitutionellen Vereinbarung..... | 79 |
| b. Beschlußfassung im Rat..... | 80 |
| 2. Erste Lesung im Parlament..... | 81 |
| a. Zustimmung zum Ratsentwurf..... | 81 |
| b. Gesamtablehnung des Ratsentwurfs..... | 82 |
| c. Änderungen zum Ratsentwurf..... | 82 |
| d. Auswirkungen der Änderungen auf die Einnahmen..... | 83 |
| e. Verfahren innerhalb des Parlaments..... | 84 |
| 3. Zweiter Durchgang beim Rat..... | 85 |
| 4. Zweite Lesung im Parlament..... | 86 |
| 5. Feststellung des Haushaltsplans..... | 88 |
| 6. Die Gesamtablehnung des Haushaltsplans..... | 90 |
| IV. Nothaushalt..... | 92 |
| 1. Sinn der Vorschrift..... | 92 |
| 2. Entwicklung und praktische Bedeutung des Nothaushaltsrechts..... | 93 |
| 3. Das Nothaushaltsverfahren..... | 95 |
| a. Grundsatz der doppelten Begrenzung..... | 95 |
| b. Zusätzliche Ausgaben und Mittelübertragungen..... | 98 |
| 4. Die Einnahmen im Nothaushaltsverfahren..... | 99 |
| V. Nachtrags- und Berichtigungshaushaltspläne..... | 101 |
| 1. Nachtragshaushaltspläne..... | 102 |
| 2. Berichtigungshaushaltspläne..... | 103 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3. | Gemeinsame Vorschriften..... | 104 |
| VI. | Interessenverteilung der beteiligten Organe..... | 107 |
| 1. | Interessen der Kommission..... | 107 |
| 2. | Interessen des Ministerrates..... | 108 |
| 3. | Interessen des Parlaments..... | 110 |
| VII. | Typische Konfliktlagen..... | 112 |
| 1. | Klassifizierung der Ausgaben..... | 112 |
| a. | Bedeutung der Unterscheidung..... | 112 |
| b. | Definitionsversuche..... | 113 |
| c. | Handhabung in der Praxis..... | 115 |
| 2. | Bestimmung des Höchstsatzes..... | 117 |
| a. | Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen..... | 118 |
| b. | Berechnung des Höchstsatzes..... | 119 |
| c. | Neufestlegung während des Haushaltsverfahrens..... | 120 |
| d. | Lösungsansätze in den Interinstitutionellen Vereinbarungen von 1988 und 1993..... | 123 |
| 3. | Verhältnis zwischen Mittelbewilligung und Rechtsetzung..... | 123 |
| a. | Legislativbefugnisse des Parlaments im Überblick..... | 124 |
| b. | Haushaltsplan als Rechtsgrundlage..... | 128 |
| c. | Finanzwirksame Sachbeschlüsse..... | 130 |
| d. | Lösungsbemühungen..... | 131 |
| VIII. | Modifizierung durch die Interinstitutionelle Vereinbarung..... | 132 |
| 1. | Aufbau und Struktur der Finanziellen Vorausschau..... | 133 |
| 2. | Die Aktualisierung der Finanziellen Vorausschau..... | 135 |
| a. | Technische Anpassungen..... | 135 |
| b. | Anpassungen nach Maßgabe des Haushaltsvollzugs..... | 136 |
| c. | Die Änderung der Finanziellen Vorausschau..... | 137 |
| d. | Bewertung der Aktualisierungen..... | 138 |
| B. | Ausführung des Haushaltsplans..... | 140 |
| I. | Ausführung durch die Kommission..... | 141 |
| II. | Ausführung durch die Mitgliedstaaten..... | 143 |
| C. | Haushaltskontrolle..... | 144 |
| I. | Interne Haushaltskontrolle..... | 144 |
| II. | Externe Haushaltskontrolle..... | 146 |
| 1. | Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof..... | 146 |
| 2. | Kontrolle durch den Rat und das Parlament..... | 148 |

| | |
|---|-----|
| a. Kontinuierliche Kontrolle während des Haushaltsverfahrens..... | 148 |
| b. Nachträgliche Kontrolle im Entlastungsverfahren..... | 151 |
| (1) Entwicklung der Entlastungsbefugnis..... | 151 |
| (2) Entlastungsverfahren..... | 152 |
| (3) Entscheidungsmöglichkeiten des Parlaments..... | 155 |
| (4) Form der Entlastung..... | 161 |
| (5) Folgen der Entlastung..... | 161 |
| c. Bedeutung der Entlastungsbefugnis..... | 166 |

| | |
|---|-----|
| Drittes Kapitel: Haushaltsfunktionen und Haushaltsgrundsätze..... | 167 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| A. Haushaltsfunktionen..... | 167 |
| I. Finanzpolitische Ordnungsfunktion..... | 169 |
| II. Kontrollfunktion..... | 170 |
| III. Politische Programmfunktion..... | 171 |
| IV. Wirtschaftspolitische Funktion..... | 173 |
| B. Haushaltsgrundsätze..... | 177 |
| I. Grundsatz der Vollständigkeit..... | 179 |
| 1. Bedeutung und Inhalt..... | 179 |
| 2. Ausnahmen..... | 180 |
| II. Grundsatz der Einheit..... | 182 |
| 1. Bedeutung und Inhalt..... | 182 |
| 2. Ausnahmen..... | 183 |
| a. Der Funktionshaushaltsplan der EGKS..... | 183 |
| b. Der Europäische Entwicklungsfonds..... | 185 |
| c. Die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten..... | 188 |
| d. Gemeinschaftseinrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit..... | 191 |
| e. Weitere Ausnahmen..... | 193 |
| f. Ausnahmen nach dem Maastricht-Vertrag..... | 194 |
| III. Bruttoprinzip..... | 194 |
| 1. Bedeutung und Inhalt..... | 194 |
| 2. Ausnahmen..... | 195 |
| IV. Grundsatz der Gesamtdeckung..... | 197 |
| 1. Bedeutung und Inhalt..... | 197 |
| 2. Ausnahmen..... | 198 |

| | | |
|-------|---|-----|
| V. | Grundsatz der Vorherigkeit..... | 199 |
| VI. | Grundsatz der Jährlichkeit..... | 200 |
| | 1. Bedeutung und Inhalt..... | 200 |
| | 2. Ausnahmen auf der Ausgabe Seite..... | 202 |
| | a. Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen..... | 203 |
| | b. Das Problem des Differenzbetrages..... | 203 |
| | c. Mittelübertragungen..... | 205 |
| | d. Zusätzliche Zeiträume..... | 207 |
| | 3. Die Einnahmen im Jährlichkeitsprinzip..... | 207 |
| VII. | Grundsatz der Spezialität..... | 208 |
| | 1. Überblick..... | 208 |
| | 2. Grundsatz der zeitlichen Spezialität..... | 209 |
| | 3. Grundsatz der sachlichen Spezialität..... | 210 |
| | 4. Äußere Gestalt des Haushaltsplans..... | 211 |
| | 5. Mittelveranschlagung im Haushaltsplan..... | 212 |
| | 6. Mittelübertragungen als Ausnahme..... | 213 |
| | 7. Die Reserven..... | 217 |
| | a. Reserven in der Haushaltsordnung..... | 217 |
| | b. Reserven in der Finanziellen Vorausschau..... | 217 |
| VIII. | Grundsatz des Haushaltsausgleichs..... | 220 |
| | 1. Bedeutung und Inhalt..... | 220 |
| | 2. Ausnahmen..... | 223 |
| | a. EGKS-Funktionshaushaltsplan..... | 223 |
| | b. Haushaltssaldo und Eigenmittelobergrenze..... | 224 |
| | c. Negativreserve..... | 225 |
| IX. | Grundsatz der Haushaltsdisziplin..... | 226 |
| | 1. Ausgestaltung in Art. 201 aEGV..... | 226 |
| | 2. Konkretisierung durch die Interinstitutionelle Vereinbarung von 1993..... | 228 |
| X. | Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit..... | 229 |
| XI. | Grundsatz der Öffentlichkeit..... | 231 |
| XII. | Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit..... | 231 |
| XIII. | Grundsatz der Rechnungseinheit..... | 232 |

| | |
|--|---------|
| Viertes Kapitel: Bewertung der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse..... | 233 |
| A. Bewertung der Interinstitutionellen Vereinbarung..... | 234 |
| I. Grundsätze der Haushaltsklarheit und der Öffentlichkeit..... | 236 |
| II. Grundsatz der Jährlichkeit..... | 237 |
| III. Modifizierung der Haushaltsbefugnisse..... | 240 |
| 1. Beschneidung der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse..... | 240 |
| 2. Erweiterung der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse..... | 242 |
| B. Bewertung der vertraglichen Regelungen..... | 246 |
| I. Beschränkungen auf der Einnahmenseite..... | 246 |
| 1. Einnahmenautonomie..... | 247 |
| 2. Einflußmöglichkeiten des Parlaments..... | 252 |
| 3. Einflußmöglichkeiten über das Erfordernis des Haushaltsausgleichs?..... | 253 |
| II. Die Befugnisse auf der Ausgabenseite..... | 255 |
| 1. Ausgabenautonomie..... | 255 |
| 2. Befugnisse des Parlaments..... | 257 |
| 3. Divergenz zur fehlenden Einnahmeverantwortlichkeit..... | 258 |
| III. Demokratische Legitimation der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse..... | 259 |
| Schlußkapitel: Zusammenfassung und Ausblick..... | 262 |
| A. Zusammenfassung..... | 262 |
| I. Bestandsaufnahme..... | 262 |
| II. Wertung..... | 264 |
| B. Ausblick..... | 265 |
| Literaturverzeichnis..... | 269 |