

Neunter Bericht und Empfehlung **der Europa-Kommission**

zu dem Haushaltsrechtsstreit zwischen dem Rat/einzelnen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament

A. Problem

Das Europäische Parlament hat am 12. Dezember 1985 den Haushalt '86 der Europäischen Gemeinschaften ohne die für die Erhöhung erforderliche Zustimmung des Rates beschlossen. Am 18. Dezember 1985 hat der Präsident des Europäischen Parlaments den Haushalt festgestellt. Der Rat hat am 20. Dezember 1985 beschlossen, dagegen beim Europäischen Gerichtshof Klage zu erheben. Zusätzlich haben fünf Mitgliedstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, Klagen beim Europäischen Gerichtshof eingereicht.

B. Lösung

Nach Auffassung der Europa-Kommission kann der Europäische Gerichtshof lediglich eine formale Klärung der Befugnisse des Europäischen Parlaments vornehmen. Die Frage nach der Durchführung des Haushalts müßte durch politische Initiativen gelöst werden. Diese Initiativen müssen auch auf eine langfristige Reform der Haushalts- und Finanzbestimmungen der Europäischen Gemeinschaften gerichtet sein.

Mehrheit in der Kommission bei einer Stimme Enthaltung

C. Alternativen

Nach Auffassung der Minderheit stellt das Vorgehen des Europäischen Parlaments eine Korrektur des vom Rat vorgelegten unrealistischen Entwurfs des Haushalts '86 dar. Die Bundesregierung sei daher vom Deutschen Bundestag aufzufordern, ihre Klage gegen das Europäische Parlament zurückzuziehen und darauf hinzuweisen, daß auch der Rat seine Klage zurückzieht.

D. Kosten

keine

Bericht

I.

Die Europa-Kommission hat sich auf ihrer 24. Sitzung am 31. Januar 1986 mit der Klage des Rates und der Klage der Bundesregierung gegen die Feststellung des Haushalts '86 der Europäischen Gemeinschaften durch den Präsidenten des Europäischen Parlaments befaßt. Dazu lagen ihr ein Antrag der SPD-Fraktion, ein Antrag der CDU/CSU-Fraktion und ein Abänderungsantrag der SPD-Fraktion vor. Die Europa-Kommission hat zu den Gründen, die zur Erhebung der Klagen führten, Vertreter der Bundesregierung gehört.

II.

Das Europäische Parlament hat am 12. Dezember 1985 den Haushalt '86 der Europäischen Gemeinschaften mit großer Mehrheit verabschiedet. Der Haushalt kam ohne Einigung des Europäischen Parlaments mit dem Rat zustande, der den vom Europäischen Parlament vorgenommenen Aufstokkungen nicht zustimmte. Der Präsident des Europäischen Parlaments stellte den Haushalt am 18. Dezember 1985 fest.

Am 20. Dezember 1985 beschloß der Rat mit den Stimmen von Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland, beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen das Europäische Parlament zu erheben. Mit der Klage sollte die Feststellung der teilweisen Nichtigkeit des Haushalts '86 beantragt werden. Wegen der nicht zweifelsfreien Passivlegitimation des Europäischen Parlaments beschlossen fünf Mitgliedstaaten, zusätzlich zur Klage des Rates eine Klage als Mitgliedstaaten einzureichen. Zu diesen Staaten gehören Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Dänemark und die Bundesrepublik Deutschland, die ihre Klage am 24. Januar 1986 beim Europäischen Gerichtshof einreichten.

III.

Nach dem Bericht des Vertreters des Bundesministers der Finanzen vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Verabschiedung des Haushalts durch das Europäische Parlament und der Feststellungsakt des Präsidenten nicht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehen. Dieses verlange gegenseitiges Einvernehmen beider Teile der Haushaltsbehörde. Diese Übereinstimmung zwischen Europäischem Parlament und dem Rat habe nicht vorgelegen. Das Europäische Parlament habe damit die Regeln im Haushaltsverfahren nicht eingehalten und seine Befugnisse überschritten. Die Erhöhung des Haushalts durch das Europäische Parla-

ment habe die zulässige Marge des Erhöhungssatzes ohne die Zustimmung des Rates überschritten. Damit werde der Bundeshaushalt im Jahre 1986 zusätzlich mit etwa 350 Mio. DM belastet. Diese Belastung werde auch für die Folgejahre hinzunehmen sein.

Die Bundesregierung verweise auch darauf, daß das Europäische Parlament in den vergangenen Jahren wiederholt ähnlich vorgegangen sei, zuletzt 1985. Das Europäische Parlament habe sich nicht an die politische Erklärung vom 30. Juni 1982¹⁾ gehalten, die vorsehe, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Parlament und Rat über die Höhe des Erhöhungssatzes eine Lösung gesucht werden müsse, die die endgültige Zustimmung von Rat und Europäischem Parlament ermögliche. Die Bundesregierung könne die jetzige Situation nicht ohne Klage hinnehmen. Dadurch würde ein Präzedenzfall geschaffen, der in Zukunft die Kalkulierbarkeit des Haushaltsverhaltens in Frage stelle und die vom Europäischen Rat beschlossenen Regeln über die Haushaltsdisziplin aushöhle. Die Bundesregierung sei von Bundestag und Bundesrat im Zusammenhang mit dem Zustimmungsgesetz zum Beschluß über die Erhöhung der Eigenmittel aufgefordert worden, darauf hinzuwirken, daß die Haushaltsdisziplin zum unverzichtbaren Bestandteil der Ausgabenpolitik der EG werde. Dieser Aufforderung komme die Bundesregierung mit der Klage nach.

Die Klage stehe in voller Übereinstimmung mit der Politik der Bundesregierung, dem Europäischen Parlament mehr Befugnisse zu übertragen. Dies bedinge nach Rechtsauffassung der Bundesregierung jedoch, daß im institutionellen Zusammenspiel jedes Organ die Rechte der anderen Organe respektiere. Die Klage sei der Versuch, durch den Europäischen Gerichtshof die rechtliche Position des Europäischen Parlaments klarzustellen und zu stärken, um Streitpunkte für die Zukunft auszuräumen.

Der Vertreter des Auswärtigen Amtes unterstützte diese Auffassung. Die Bundesregierung beabsichtige mit der Klage nicht, die Rechte des Europäischen Parlaments einzuschränken. Die gerichtliche Klärung der institutionellen Befugnisse sei jedoch erforderlich. Es sei aber nicht Sache des Europäischen Gerichtshofes, über die politische Frage der Auskömmlichkeit des Haushalts zu entscheiden, sondern allein die institutionellen Rechte festzustellen.

¹⁾ Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission über verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens in ABl. 1982 C Nr. 194 S. 1 vom 28. Juli 1982.

IV.

Die Europa-Kommission war übereinstimmend der Auffassung, daß die Erklärungen der Vertreter der Bundesregierung, mit der Klage sollten die Rechte des Europäischen Parlaments festgestellt und gestärkt werden, nicht überzeugend seien. Sie sah darin den Versuch, die geringstmögliche Auslegung der jetzt zugestandenen Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments festzuschreiben.

Die Europa-Kommission lehnte jedoch mit Mehrheit den Antrag der SPD-Fraktion ab, der die Empfehlung an den Deutschen Bundestag vorsah, die Bundesregierung zur Rücknahme der Klage und der Zustimmung zur Ratsklage aufzufordern, da anderenfalls die erklärte Absicht der Bundesregierung, alles zur Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments zu tun, unglaublich sei.

Nach überwiegender Meinung in der Europa-Kommission sind die Klage des Rates und die Klagen der Mitgliedstaaten ein gängiges Verfahren zur Klärung von Streitigkeiten. Unabhängig von dem Ausgang dieses Verfahrens müsse jedoch der Haushalt ausgeführt werden. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit bereite die tatsächliche Abwicklung des Haushalts im Laufe des Jahres Schwierigkeiten. Die Mehrheit in der Europa-Kommission befürwortet deshalb politische Initiativen zu einer Lösung. Sie hält diese für unverzichtbar, da die gerichtliche Entscheidung lediglich eine Klärung der formalen Rechte der Organe bewirken kann. Die politische Frage, ob der Haushalt den Anforderungen entspreche, könne das Gericht nicht entscheiden.

Darüber hinaus hält die Mehrheit für die Zukunft eine Reform der Haushalts- und Finanzbestimmungen der Europäischen Gemeinschaften für notwendig, die zu einer Haushaltsordnung mit einer gleichgewichtigen Beteiligung beider Seiten der Haus-

haltsbehörde führen. Der Europäische Rat habe für 1988 eine weitere Erhöhung des Mehrwertsteueranteils um 0,2% ins Auge gefaßt. Aus diesem Anlaß solle dann auch geprüft werden, ob durch die gegenwärtige Finanzstruktur der Gemeinschaft einige Mitgliedstaaten ungerechtfertigt belastet sind. Es liege deshalb im eigenen Interesse der Bundesregierung, für diesen Zeitpunkt ein Konzept zu erarbeiten, das Veränderungen für ihre eigene Situation ermögliche.

Die SPD-Fraktion sieht in diesem von der Mehrheit getragenen Antrag einen zusätzlichen politischen Weg. Sie ist bereit, diesen Weg mitzugehen, wenn gleichzeitig die von ihr beantragte Aufforderung zur Rücknahme der Klage der Bundesregierung und der Zustimmung der Bundesregierung zur Ratsklage verbunden werde. Dieser Änderungsantrag wurde mit Mehrheit abgelehnt.

Die Europa-Kommission empfiehlt mehrheitlich, bei einer Stimme Enthaltung, dem Deutschen Bundestag,

der Bundesregierung mitzuteilen, daß er den Haushaltsrechtsstreit zwischen Rat/einzelnen Mitgliedstaaten und Europäischem Parlament wegen des Haushaltes 1986 bedauert. Er erwartet von der Bundesregierung vor allem eine Initiative zu einer politischen Lösung zwischen Rat und Europäischem Parlament mit Beteiligung der Kommission, weil das Austragen von Haushaltsstreitigkeiten vor dem EuGH in erster Linie nur die formalen Rechte beider Seiten der Haushaltsbehörde der Gemeinschaft klären wird. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf, sich langfristig für eine Reform der Haushalts- und Finanzbestimmungen der Europäischen Gemeinschaften dahin gehend einzusetzen, daß beide Seiten der Haushaltsbehörde rechtlich und tatsächlich gleichgewichtig im Haushaltsverfahren entscheiden können.

Bonn, den 31. Januar 1986

Die Europa-Kommission

Frau Hellwig

Vorsitzende

