

Haushaltspolitik*

THOMAS LÄUFER

Schlaglichter des Jahres 1983

Im Mittelpunkt des Haushaltsjahres 1983 standen die Finanzkrise der EG und der umfassende Reformauftrag des Stuttgarter Gipfels vom Juni 1983¹ sowie das Scheitern des Athener Reformgipfels vom 4.–6. Dezember 1983. Derzeit drängendstes Problem ist die künftige Finanzierung der Gemeinschaft und – damit verbunden – eine Neuordnung ihrer Finanzverfassung, um der bevorstehenden Erschöpfung des verfügbaren Eigenmittelaufkommens der EG², die die Gemeinschaft voraussichtlich im Herbst 1984 vor leere Kassen stellen wird, zu entgehen. Zum erstenmal seit der Einführung des Einprozent-Anteils der EG am Mehrwertsteueraufkommen der Mitgliedstaaten wurde dieser Satz, der den Hauptteil der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft bildet, im Haushalt für 1984 mit einer definitiven Quote von 0,997 % voll ausgelastet.

Bei der jetzt unabdingbaren Neuordnung ihrer Finanzverfassung, die insbesondere mit der Frage eines ‚gerechten‘ Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten verbunden ist, steht die Gemeinschaft faktisch vor den umfassendsten internen Verhandlungen seit dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages.

Auch 1983 war das komplexe Haushaltsverfahren der EG wieder von institutionellen Konflikten zwischen Europäischem Parlament (EP) und Rat über die Reichweite ihrer Haushaltsbefugnisse, über die Klassifizierung einzelner Ausgabenkategorien und über die finanzielle Dotierung der gestaltenden Haushaltslinien geprägt. Kaum konfliktdämpfend wirkten hierbei die in der Gemeinsamen Erklärung von EP, Rat und Kommission vom 30. Juni 1982³ zwischen den Organen vereinbarten Auslegungsregeln. Allerdings läßt sich am Beispiel der parlamentarischen Behandlung des zweiten Nachtragshaushalts für 1983 (NHH 2/1983) im Oktober 1983 sowie bei der Verabschiedung des Gesamthaushaltsplans (GHP) für 1984 auch ein spürbares Nachlassen der seit 1979 relativ unbedingten Konfliktbereitschaft des EP⁴ verzeichnen.

Seit Ende 1979 beherrscht der britische Haushaltsbeitrag zum Gemeinschaftsbudget nahezu alle Gipfeltreffen der EG und die Beratungen der mit Haushaltsfragen befaßten Ministerräte (Außen- und Finanzminister) sowie der zahlreichen Sonder- bzw. ‚Jumbo‘-Räte (Außen-, Finanz- und Agrarminister).

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

Die regelmäßig wiederkehrenden Auseinandersetzungen um Ausgleichszahlungen für Großbritannien, die seit 1980 zu jährlichen Belastungskorrekturen auf der Grundlage von ad hoc-Beschlüssen führten, konnten auch im Laufe des Jahres 1983 durch keine Vereinbarung eines neuen und dauerhaften Ausgleichsmechanismus abgelöst werden.

Ungeachtet der geplanten Beitritte Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft haben sich auch im Frühjahr 1984 die durch den Fehlschlag des Athener Gipfels (Dezember 1983) geschärften Hoffnungen auf eine baldige Behebung der finanziellen Zwangslage der EG sowie auf eine konsequente Implementierung des unter deutscher Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1983 geschnürten ‚Stuttgarter Reformpakets‘ noch nicht bestätigt.

Künftige Finanzierung der EG

Das ganze Jahr 1983 über konzentrierten sich die Gemeinschaftsorgane und die zehn Regierungen mit hohem politischem Einsatz auf die Sicherstellung der künftigen Finanzierung der EG und auf die Vereinbarung eines adäquaten Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten. Nach der Veröffentlichung ihres ‚Grünbuchs‘ über die künftige Finanzierung der EG im Februar 1983⁵ unterbreitete die Kommission dem Rat und dem EP am 5. Mai eine Mitteilung über den Ausbau des gemeinschaftlichen Eigenmittelsystems⁶ und legte dem Rat außerdem einen Beschlußvorschlag zur Reform der Finanzverfassung⁷ vor.

Wesentliches Element des – in den Mitgliedstaaten ratifizierungsbedürftigen – Vorschlags ist eine Erhöhung des derzeit auf ein Prozent der einheitlichen Bemessungsgrundlage plafonierten MWSt.-Satzes auf 1,4 %. Nach der Neuregelung sollen dann gegebenenfalls weiter erforderliche Erhöhungen des MWSt.-Satzes im Abstand von jeweils 0,4 Prozentpunkten durch einstimmigen Ratsbeschluß und qualifizierte Mehrheit im EP möglich werden. Außerdem sieht der Vorschlag der Kommission einen ‚Modulierungsmechanismus‘ für die künftige Finanzierung der Agrarausgaben vor: Wenn die Agrarkosten mehr als 33 Prozent der Gesamtausgaben betragen⁸, soll das jeweils verfügbare MWSt.-Aufkommen der Mitgliedstaaten für die anteilige Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach drei Indikatoren gewichtet werden. Zweck dieser Regelung ist es vor allem, das seit 1979 schwelende britische Beitragsproblem durch einen – freilich beschränkten – Finanzausgleich längerfristig zu lösen. Auch der deutsche Finanzierungsanteil am EG-Haushalt würde durch den ‚Modulierungsmechanismus‘ geringfügig fallen. Im Ergebnis hätte der Vorschlag trotz seiner höheren Belastung für den aus den nationalen Haushalten aufzubringenden MWSt.-Anteil auf der Einnahmenseite des GHP die seit längerem von Großbritannien und seit 1981 auch von der Bundesrepublik angestrebte Einebnung der beiden einzigen Nettozahlerpositionen in der Gemeinschaft⁹ zur Folge.

Namentlich zur Einführung eines adäquaten Finanzausgleichs haben im Laufe des Jahres 1983 auch mehrere Mitgliedstaaten eigene Konzepte vorgelegt (deut-

sches „Obergrenzen-Modell“¹⁰; britischer „Bruttoinlandsprodukt-Ansatz“¹¹; dänische Konzeption eines „Konvergenzfonds“¹²). Keines dieser Modelle hat sich allerdings bisher als zwischen den zehn Regierungen konsensfähig erwiesen.

Tabelle 1: Die finanzielle Lastenverteilung in der Zehnergemeinschaft
Nettositionen der Mitgliedstaaten 1983 (in Mio. ECU)

	Saldo 1983 ¹ (Vor Anw. der Ausgleichs- regelung)	Saldo 1983 ¹ (Nach Anw. der Ausgleichs- regelung)	Saldo 1982 (Nach Anw. der Ausgleichs- regelung)
Italien	+ 1 324	+ 1 140	+ 1 285
Griechenland	+ 942	+ 923	+ 673
Irland	+ 767	+ 757	+ 722
Niederlande	+ 368	+ 308	+ 264
Dänemark	+ 331	+ 307	+ 249
Belgien und Luxemburg ²	+ 476	+ 432	+ 502
Frankreich	+ 5	- 269	- 391
Großbritannien	- 1 913	- 1 163	- 772
Bundesrepublik	- 2 300	- 2 435	- 2 532

1 Für 1983 vorläufige Ergebnisse der EG-Kommission;

2 In Belgien und Luxemburg schlagen auch die Verwaltungsausgaben der EG-Organe (Sitzvorteil) zu Buche.

Quelle: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 76 v. 30.3.1984, S. 18.

Der Finanzkonflikt des Jahres 1983 war vor allem bestimmend für die Verhandlungen des Stuttgarter Gipfels (17.–19. Juni 1983) und für das am Jahresende folgende Scheitern des Athener Gipfels (4.–6. Dezember 1983). Während es den zehn Staats- und Regierungschefs in Stuttgart unter dem Druck sichtbarer Erschöpfung der EG-Eigenmittel noch gelungen war, die z.Zt. wichtigsten Reformbereiche der Gemeinschaft (GAP, Finanzverfassung und Erhöhung der Eigenmittel, Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten, neue Gemeinschaftspolitiken, Strukturfonds und Süderweiterung) im sog. „Stuttgarter Paket“¹³ zusammenzufassen und damit ein überzeugendes Signal für eine breit angelegte Strategie zur Wiederbelebung der EG zu setzen¹⁴, konnten auf dem folgenden Gipfeltreffen in Athen weder konkrete Reformbeschlüsse zur Agrarreform noch zur Neuordnung der Gemeinschaftsfinanzen, die beide untrennbar miteinander verbunden sind, gefaßt werden¹⁵. An der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsländer zu einer konsensfähigen „Opfersymmetrie“ scheiterte damit vorerst ein konkreter Einstieg in die Implementierung des Stuttgarter Reformpakets¹⁶, dessen Auseinanderfallen in Athen übrigens nur mühsam verhindert werden konnte¹⁷.

Zur künftigen Finanzierung der EG und zu den Vorschlägen der Kommission hat sich auch das Europäische Parlament im Laufe des Jahres 1983 wiederholt und ausführlich geäußert¹⁸. Auf seiner November-Tagung¹⁹ verabschiedete das EP im Vorfeld des Athener Gipfels folgende bislang weiter gültigen Grundsätze für die Reform der gemeinschaftlichen Finanzverfassung:

- Unantastbarkeit des Eigenmittelsystems;
- Anhebung des MWSt.-Anteils an der Eigenfinanzierung entsprechend den Vorschlägen der Kommission;
- dauerhafte Lösung des britischen Beitragsproblems und Einführung eines adäquaten Finanzausgleichs für 'untragbare Situationen' ohne Anerkennung eines 'juste retour';
- Umstrukturierung des EG-Haushalts zur Bewältigung sozialer Problemlagen (Arbeitslosigkeit, Wirtschaftskrise, Hunger in der Welt), zur Förderung innovativer Politiken (Industrie- und Forschungspolitik, neue Technologien) und zugunsten einer langfristigen Strukturpolitik (Regionalförderung und Bewältigung der Süderweiterung);
- Bestätigung der geltenden Grundsätze der Agrarpolitik (GAP);
- Eindämmung der strukturell bedingten Überschußproduktion in der Landwirtschaft, ausgehend von der Forderung, daß die jährliche Steigerung der Agrarausgaben (EAGFL, Abt. Garantie) unter dem Wachstum der Einnahmen gehalten werden muß;
- Verankerung aller finanzwirksamen Gemeinschaftsaktivitäten im GHP der EG und die Bindung aller finanzrelevanten Beschlüsse des Rates an die Haushaltsordnung der EG²⁰.

Die Diskussion über die künftige Finanzierung der Gemeinschaft wird auch 1984 das volle politische Vermögen der zehn Regierungen und der EG-Organen beanspruchen, um die Aktionsfähigkeit der Gemeinschaft zumindest im Rahmen des gegenwärtigen 'modus operandi' zu erhalten. Vor allem werden die Mitgliedstaaten der Versuchung widerstehen müssen, angesichts einer für Herbst 1984 absehbaren Erschöpfung der Eigenmittel einzelne Stücke aus dem Stuttgarter Reformpaket herauszulösen und damit die für die Fortentwicklung der EG notwendige Verbundlösung zu gefährden.

Ob in diesem Zusammenhang die schrittweise Erhöhung des Mehrwertsteueraufkommens der EG in föderaler Perspektive ein taugliches Mittel zur weiteren Autonomie des Gemeinschaftshaushalts sein kann, begegnet ernstlichem Zweifel. Einerseits ist der – national erhobene – MWSt.-Anteil, verglichen mit den übrigen Eigeneinnahmen (Agrarabschöpfungen und Zölle) als 'systemfremdes' Finanzierungselement nur eine unechte Gemeinschaftsabgabe, deren willkürliche Begrenzung weiterhin zwischen den Mitgliedstaaten umstritten bleiben wird. Zum anderen läßt sich – vor allem in der Perspektive des Abschlusses der Süderweiterung der EG – eine substantielle Erhöhung der EG-Finanzmasse im Ergebnis nur über zusätzliche autonome Einnahmequellen erreichen, die im Gemein-

schaftssystem selbst angelegt sind oder aus ihm heraus begründet werden können. In einer künftigen vollständigen Autonomie des Finanzierungssystems der EG dürfte deshalb das eigentliche und noch zu bewältigende Gestaltungsproblem für die Mitgliedstaaten liegen.

Zielsetzung für den EG-Haushalt 1984

Vor der Aufstellung des GHP für 1984 durch die Kommission („Vorentwurf“) hat das EP entsprechend seiner bisherigen Übung am 9. März 1983 wieder einen umfassenden Katalog von Leitlinien zur Haushaltsgestaltung²¹ aufgestellt, der der Kommission als Orientierungshilfe dienen sollte. In seiner entsprechenden Entscheidung bestätigt das EP die schon im Vorjahr geforderten Prioritäten bei der Ausrichtung des GHP, nämlich Investitionsförderung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Gemeinschaft, um dadurch die Arbeitslosigkeit in der EG wirksam und dauerhaft bekämpfen zu können²².

Ein weiterer Hauptakzent der Vorstellung des EP liegt auf der materiellen Versorgung sowie auf der Ausbildungshilfe für die Länder der Dritten Welt. Darüber hinaus weist das EP darauf hin, daß die derzeitigen Ungleichgewichte des Gemeinschaftshaushalts nur durch eine „Verstärkung und Verbesserung der Gemeinschaftspolitiken“ sowie durch die „Schaffung eines wirksameren Finanzierungssystems“ behoben werden können²³.

In ihrem am 11. Mai verabschiedeten und am 10. Juni 1983 veröffentlichten Vorentwurf (Ausgabenansätze: 28,61 Mrd. ECU Verpflichtungsermächtigungen (VE); 25,52 Mrd. ECU Zahlungsermächtigungen (ZE))²⁴ bestätigte die Kommission die Prioritäten des EP im Bereich Produktivinvestitionen und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Außerdem sollte der Vorentwurf dem bereits im sog. „Mandatsbericht“ der Kommission (1981)²⁵ erklärten Ziel eines besseren Gleichgewichts zwischen den einzelnen Gemeinschaftspolitiken Rechnung tragen und der Entwicklung neuer Politiken im nichtagrarischen Bereich weitere Impulse geben²⁶. Entsprechend diesem Budgetprogramm schlug die Kommission eine Ausschöpfung des MWSt.-Satzes bei den EG-Eigeneinnahmen von 0,96 % vor. Im Rahmen der gegenwärtig verfügbaren Eigenmittel verblieb damit bereits im Vorentwurf nur noch eine Sicherheitsmarge von 555 Mio. ECU²⁷. Bei der Vorlage des Vorentwurfs hat die Kommission deshalb Rat und EP nachdrücklich darauf hingewiesen, daß der GHP 1984 der letzte „brauchbare und glaubwürdige“ Haushaltsplan sei, den sie innerhalb des vorhandenen Ressourcenrahmens einbringen könne, und daß ihre am 5. Mai 1983 unterbreiteten Vorschläge zur künftigen Finanzierung der Gemeinschaft²⁸ alsbald angenommen werden müßten.

Im Verhältnis zum Haushaltsjahr 1983 (GHP 1983) wies der Vorentwurf der Kommission (GHP 1984) eine Steigerung um 7,86 % (VE) bzw. um 1,76 % (ZE) auf. Auf der Grundlage des geltenden Agrarrechts („obligatorische Ausgaben“²⁹) errechnete die Kommission einen Anstieg der Agrarkosten (EAGFL, Abt. Garantie) um 17,4 % gegenüber 1983 und erinnerte daran, daß sie bereits in ihrem

Mandatsbericht vom 24. Juni 1981 gefordert hatte, daß die Agrarausgaben künftig langsamer steigen sollten als die verfügbaren Eigenmittel. Zur Stärkung der Strukturpolitiken und für neue Gemeinschaftsinitiativen³⁰ (nichtobligatorische Ausgaben³¹) schlug die Kommission Erhöhungen bei den Mittelansätzen um 34,22 % (VE) und 13,81 % (ZE) vor.

Zusammen mit dem Vorentwurf des GHP 1984 leitete die Kommission Rat und EP, den beiden Teilen der EG-Haushaltsbehörde, die „Dreijährige finanzielle Vorausschau 1984 – 1986“ zu³¹, in der sie nochmals als Prioritäten bei der finanzwirksamen Gestaltung der künftigen Gemeinschaftspolitik hervorhob: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Verwirklichung der Ziele des Mandats vom 30. Mai 1980, Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den GHP ab 1985, finanzielle Bewältigung der Beitritte Spaniens und Portugals ab 1985, Ausbau des Eigeneinnahmensystems der EG³².

Tabelle 2: Vergleich der Ausgabenansätze für die Haushaltsjahre 1983 und 1984 (Mittel für Zahlungen)

	Haushaltsplan 1983		Haushaltsplan 1984		Veränderung	
	Mio ECU	%	Mio ECU	%	in %	
EAGFL-Garantie	15 811,0	63,08	16 500,0	65,06	+	4,56
EAGFL-Ausrichtung und sonstige Strukturmaßnahmen	653,4	2,60	675,1	2,66	+	3,32
Fischerei	84,4	0,33	112,4	0,44	+	33,18
Sozialpolitik	1 495,1	5,96	1 644,4 ²	6,48	+	9,99 ²
Regionalpolitik	2 383,0 ²	9,50	1 454,8	5,74	–	38,95 ²
Energiepolitik	886,1 ²	3,53	640,7 ²	2,53	–	27,79 ²
Forschung und Investitionen	428,0	1,70	509,6	2,01	+	19,07
Information und Innovation	11,4	0,04	23,2	0,09	+	103,51
Gewerbliche Wirtschaft, Binnenmarkt	46,7	0,18	61,9	0,24	+	32,55
Verkehr	14,5	0,05	504,8 ²	1,99	+3 381	²
Entwicklungskooperation	992,2	3,95	897,2	3,54	–	9,57

1 Einschließlich der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne 1-1983 und 2-1983.

2 Unter Berücksichtigung der Mittel für die Ausgleichszahlungen zugunsten des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik Deutschland.

Quelle: Siebzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1983, Brüssel: Kommission der EG 1984, S. 50.

Feststellung des Haushalts 1984

In der dem Vorentwurf der Kommission folgenden Phase stellte der Rat am 22. Juli 1983 unter deutlicher Begrenzung der Ausgabensteigerung gegenüber dem Haushaltsjahr 1983 sowie unter Berücksichtigung des NHH 1/1983 in erster Le-

Tabelle 3: Überblick: Der EG-Haushalt in Zahlen

I. Entwicklung der Mittel für Verpflichtungen (VE) nach Bereichen 1978-1984¹ (in Mio. ERE bzw. ECU)²

	1978	1979	Steigerung 3:2 in %	1980	Steigerung 5:3 in %	1981	Steigerung 7:5 in %	1982	Steigerung 9:7 in %	1983	Steigerung 11:9 in %	1984	Steigerung 13:11 in %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Operationelle Mittel													
– Agrarpolitik	8 922,2	10 899,7	22,16	11 982,8	9,48	11 698,2	-1,97	13 186,1	12,72	16 757,7	27,09	17 469,2	4,25
– Abt. Garantie	8 648,8	10 404,1	20,30	11 314,9	8,75	10 980,2	-2,96	12 371,6	12,67	15 811,0	27,80	16 500,0	4,36
– Regionalpolitik	556,4	1 162,1	108,86	1 528,3	31,51	3 074,1	101,15	3 860,0	25,57	3 140,4	-18,64	2 185,7	-30,40
– Regionalfonds	556,4	962,1	72,92	1 137,8	18,26	1 636,8	43,86	1 844,8	12,71	2 010,0	8,95	2 140,0	6,47
– Sozialpolitik	591,6	808,9	36,73	1 079,0	33,39	1 034,4	-4,13	1 689,6	63,34	1 841,0	8,96	2 274,9	23,57
– Sozialfonds	569,0	774,5	36,12	1 014,9	31,04	996,2	-1,84	1 510,2	51,60	1 696,5	12,34	1 846,0	8,81
– Forschung, Energie Industrie, Verkehr	228,3	330,9	44,94	406,2	22,76	448,3	10,36	557,2	24,29	1 414,2	153,80	2 087,1 ³	47,58
– Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit	276,2	691,1	150,22	871,0	26,03	903,4	3,72	899,5	-0,43	1 124,2	24,98	1 022,8	-9,02
– Rückzahlungen an MS	668,3	766,5	14,69	847,9	10,62	966,6	14,00	1 068,2	10,51	1 094,0	2,42	1 108,5	1,33
Summe	11 243,0	14 659,2	30,39	16 665,2	13,68	18 125,1	8,76	21 260,6	17,30	25 371,4	19,34	26 148,2 ³	3,06
Verwaltungsausgaben (alle Organe)	694,6	781,7	12,54	839,3	7,37	958,1	14,15	1 063,9	11,04	1 161,6	9,18	1 229,1	5,81
Gesamtsumme	11 937,6	15 440,9	29,35	17 504,4	13,36	19 083,2	9,02	22 324,5	16,99	26 533,1	18,85	27 377,3 ³	3,18

¹ 1978–1982: Istzahlen/1983 u. 1984: Sollzahlen.

Abweichungen in den Summen beruhen auf Rundungsdifferenzen

² Zum Haushaltskurs vgl. Übersicht II: Entwicklung ZE.³ Nicht berücksichtigt sind 600 Mio. ECU (VE) für einen „europäischen Industrieraum“, die vom EP als VE sui generis angesehen werden (Aktivierung erst nach Erhöhung der EG-Eigenmittel).

II. Entwicklung der Mittel für Zahlungen (ZE) nach Bereichen 1978-1984¹ (in Mio. ERE bzw. ECU)

	1978	1979	Steigerung 3:2 in %	1980	Steigerung 5:3 in %	1981	Steigerung 7:5 in %	1982	Steigerung 9:7 in %	1983	Steigerung 11:9 in %	1984	Steigerung 13:11 in %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Operationelle Mittel													
– Agrarpolitik	9 605,8	10 870,9	13,17	11 928,8	9,73	11 584,8	–2,88	13 070,4	12,82	16 548,7	26,61	17 287,5	4,46
– Abt. Garantie ²	9 264,6	10 417,5	12,44	11 283,2	8,31	10 960,2	–2,86	12 369,5	12,86	15 811,0	27,82	16 500,0	4,36
– Regionalpolitik	255,2	672,0	163,32	1 103,3	64,18	2 236,4	102,70	3 008,3	34,52	2 383,0	–20,79	1 454,8	–38,95
– Regionalfonds	254,9	513,2	101,33	726,7	41,60	798,7	9,91	973,0	21,82	1 259,0	29,39	1 412,5	12,19
– Sozialpolitik	306,7	625,0	103,78	771,8	23,49	836,7	8,41	1 060,6	26,76	1 495,1	40,97	1 644,4	9,99
– Sozialfonds	284,8	595,7	109,16	735,2	23,42	745,8	1,44	905,6	21,43	1 350,0	49,07	1 220,0	–9,63
– Forschung, Energie													
Industrie, Verkehr	202,6	280,6	38,50	311,5	11,01	377,2	21,09	437,7	16,04	1 386,5	216,77	1 740,1	25,50
– Entwicklungshilfe													
und Zusammenarbeit	265,2	405,4	52,87	508,9	25,53	858,5	68,70	786,1	–8,43	992,2	26,22	897,1	–9,58
– Rückzahlungen an MS	662,1	741,6	12,01	846,4	14,13	956,3	12,98	1 049,3	9,72	1 094,0	4,26	1 108,5	1,33
Summe	11 297,6	13 595,5	20,34	15 470,7	13,79	16 849,9	8,91	19 412,4	15,21	23 899,5	23,11	24 132,4	0,97
Verwaltungsausgaben (alle Organe)	675,5	771,6	14,23	819,7	6,23	942,9	15,03	1 010,3	7,15	1 161,6	14,98	1 229,1	5,81
Gesamtsumme	11 973,1	14 367,1	19,99	16 290,4	13,39	17 792,8	9,22	20 422,7	14,78	25 061,1	22,71	25 361,5	1,20

Abweichungen in den Summen beruhen auf Rundungsdifferenzen

Ø Kurse für 1 ERE/ECU 1978=2,55607 DM 1979=2,51087 DM 1980=2,52421 DM 1981=2,51390 DM 1982=2,37599 DM
 1983=2,27048 DM 1984=2,246560 DM³

¹ 1978–1982: Istzahlen/1983 u. 1984: Sollzahlen.² Haushaltsansatz ohne Fischerei.³ Haushaltskurs.

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Bonn 1984.

sung den Entwurf des GHP 1984 auf (Zuwachs: + 9,32 % VE; + 8,52 % ZE)³³. Der Aufstellung des Entwurfs war eine Konzertierungssitzung am 20. Juli vorausgegangen, in der sich die drei am Haushaltsverfahren beteiligten Organe (Kommission, Rat, EP) darauf geeinigt hatten, die Obergrenze (1 %) des MWSt.-Anteils am verfügbaren Finanzaufkommen einzuhalten³⁴. Wegen der vom Rat vorgenommenen Kürzungen bei den gestaltenden Mittelansätzen („nichtobligatorische Ausgaben“) sah die Kommission – wie in den Vorjahren – erneut das Haushaltsgleichgewicht gefährdet³⁵.

Im Verlauf seiner ersten Lesung im Oktober 1983 veränderte das EP vor allem die Haushaltsansätze für die gestaltenden Politikbereiche (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Industrie- und Regionalpolitik, Hunger in der Welt), die es durch die vom Rat vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen bzw. durch dessen Ausgabenansätze im Agrarbereich (EAGFL, Abt. Garantie) gefährdet sah³⁶. Außerdem beschloß das EP mit Zielrichtung auf den bevorstehenden Athener Gipfel (Dezember 1983) und eine Gesamtreform der EG-Finanzierung, 5 % (825 Mio. ECU) der im GHP 1984 veranschlagten Agrarkosten („obligatorische Ausgaben“) sowie den für Großbritannien und die Bundesrepublik angesetzten Beitragsausgleich (1,2 Mrd. ECU) mit strukturpolitischer Zweckbestimmung³⁷ als „nichtobligatorische Ausgaben“ in das Reservekapitel (Kap. 100) des GHP 1984 einzustellen³⁸.

In seiner darauf folgenden zweiten Lesung am 23. November prüfte der Rat nach vorangegangener Konzertierung mit dem Parlament die vom EP eingebrachten Änderungsanträge und lehnte hauptsächlich die vom Parlament vorgenommene Einstellung des o.a. Beitragsausgleichs in die Globalreserve des GHP ab³⁹. Vor allem diese Maßnahme wurde vom EP während der zweiten parlamentarischen Lesung des Budgetentwurfs am 15. Dezember⁴⁰ im Lichte des inzwischen fehlgeschlagenen Athener Gipfels und nach gescheiterter erneuter Konzertierung mit dem Rat wieder rückgängig gemacht. Außerdem stellte das Parlament 600 Mio. ECU (VE) in den GHP für den Industriesektor („Begründung eines einheitlichen europäischen Industrieraums“) ein, die erst nach Beschluß über die Erhöhung der Eigenmittel der EG⁴¹ verfügbar gemacht werden sollen. Schließlich forderte das EP die Kommission angesichts absehbarer Finanzierungslücken beim Haushalt 1984 auf, bis zum 14. Januar 1984 Sparvorschläge im Agrarsektor vorzulegen (Vorstellung des EP: rd. 2 Mrd. ECU).

Obwohl während der abschließenden Haushaltsdebatte und nicht zuletzt im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit des EP im Vorfeld seiner zweiten Direktwahl (Juni 1984) mehrfach die Globalablehnung des Budgets (Art. 203 Abs. 8 EWG-Vertrag)⁴² gefordert worden war, fand sich im Ergebnis im Parlament keine qualifizierte Mehrheit für diesen Beschluß⁴³. Vor diesem Hintergrund wurde der GHP 1984 am 20. Dezember 1983 vom Präsidenten des EP endgültig festgestellt⁴⁴. In einem rechtswahrenden Schreiben behielt sich der Rat zwar zu den weiterhin ungeklärten Streitfragen, namentlich der Klassifizierung des britischen und deutschen Beitragsausgleichs durch das EP als „nichtobligatorische

Ausgaben⁴, seine ablehnende Haltung vor, doch hat dieser Schritt letztendlich nicht – wie z.B. im Februar 1982⁴⁵ – zu einer Klage des Rates gegen das EP vor dem EuGH geführt. Die Kommission beschloß bereits unmittelbar am 20. Dezember, den Haushaltsplan auch auszuführen⁴⁶.

Der damit verbindlich in Kraft gesetzte GHP 1984 umfaßt ein kassenwirksames Gesamtvolumen (ZE) von rd. 25,4 Mrd. ECU (rd. 57,2 Mrd. DM)⁴⁷ und weist eine Steigerungsrate von effektiv 1,2 % gegenüber dem Vorjahr 1983 auf. Wichtigste Ausgabenblöcke sind die Agrarausgaben (EAGFL, Abt. Garantie) mit rd. 65,5 %, der Regionalfonds (rd. 5,6 %) und der Sozialfonds (rd. 4,8 %). Der Gesamtanteil der (nichtobligatorischen) Strukturausgaben am GHP 1984 beträgt rd. 24 %.

Nachtragshaushalte 1983 und ‚britisches Problem‘

Nach dem parlamentarischen Scheitern eines NHH für 1982, der hauptsächlich den Beitragsausgleich zugunsten von Großbritannien für das Haushaltsjahr 1982 finanzieren sollte⁴⁸, nahm das EP am 10. Februar 1983 unter Hintanstellung seiner ursprünglichen Bedenken gegen eine nochmalige ad hoc-Lösung des ‚britischen Problems‘ den NHH 1/1983 an und bekräftigte dabei erneut, daß es einer nochmaligen Übergangsregelung zugunsten einzelner Mitgliedstaaten nicht zustimmen werde⁴⁹. Der NHH 1/1983 wurde am 15. Februar vom Präsidenten des EP festgestellt⁵⁰.

Angesichts drohender Zahlungsunfähigkeit der Gemeinschaft und entgegen seiner vorher erklärten Linie stimmte das EP am 12. Oktober 1983 überraschend für die Annahme eines zweiten Nachtragshaushalts (NHH 2/1983)⁵¹, durch den die Agrarausgaben (EAGFL, Abt. Garantie) in der Folge der Agrarpreisbeschlüsse für 1983/84 und nach einer ungünstigen Entwicklung der Agrarmärkte⁵² um 1,76 Mrd. ECU aufgestockt sowie zusätzliche Mittel (370 Mio. ECU) für den Beitragsausgleich zugunsten Großbritanniens und zur Verringerung des deutschen Budgetbeitrags im laufenden Haushaltsjahr verfügbar gemacht werden sollten⁵³. Durch den NHH 2/1983, der vom EP-Präsidenten am 24. Oktober 1983 festgestellt wurde⁵⁴, erhöhte sich auf der Einnahmenseite des GHP 1983 die Ausschöpfung des bis zu einem Prozent verfügbaren MWSt.-Satzes von 0,79 auf 0,998 %, so daß bereits der laufende Gemeinschaftshaushalt 1983 effektiv an seine absolute Finanzierungsgrenze stieß.

Seine verworrene Taktik bei der Abstimmung über den NHH 2/1983, zu dessen Ablehnung das EP die absolute Mehrheit von 218 Stimmen nicht aufbringen konnte, hat dem Parlament den Vorwurf eingetragen, sich selbst ausmanövriert und ohne Not eine wichtige Gestaltungschance bei der drängenden Finanzreform der EG vergeben zu haben⁵⁵. Mit der kurz darauf folgenden Sperrung der Ausgleichszahlungen bei den abschließenden Beratungen über den GHP 1984 am 15. Dezember 1983⁵⁶ kehrte das EP dann im Ergebnis allerdings zu seiner bisherigen Reformlinie zurück.

Zur weiterhin provisorischen Bewältigung des britischen Beitragsproblems

hatte der Stuttgarter Gipfel am 19. Juni 1983 entgegen den Forderungen des EP erneut eine ad hoc-Lösung beschlossen, wonach Großbritannien für 1983 eine Ausgleichszahlung von 750 Mio. ECU netto erhalten sollte und der deutsche Finanzierungsanteil an diesem Ausgleich um die Hälfte vermindert wurde⁵⁷. Einschließlich der damit zusammenhängenden Bruttoausgaben („Sondervorhaben im Interesse der Gemeinschaft in Großbritannien und der Bundesrepublik“) sind diese Mittel vom EP als globale Sonderrücklage in das Reservekapitel (Kap. 100) des am 20. Dezember 1983 festgestellten GHP 1984 eingestellt und dadurch bis auf weiteres blockiert worden⁵⁸. Für die nunmehr unerläßliche Umstrukturierung des EG-Haushalts sowie für eine dauerhafte Lösung des Finanzausgleichs in der Gemeinschaft hat das Parlament dem Rat eine Frist bis zum 31. März 1984 gesetzt⁵⁹.

Anmerkungen

- 1 Vgl. die Erklärung des Europäischen Rates vom 18. 6. 1983, abgedruckt als Dokument Nr. 3 in diesem Band.
- 2 Zur geltenden Finanzverfassung der EG vgl. ausführlicher Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1980, Bonn 1981, S. 152 – 162, hier S. 153f.
- 3 Eingehender dazu bereits Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1982, Bonn 1983, S. 140 – 148, hier S. 142.
- 4 Näher Thomas Läufer, Die Haushaltskonflikte der EG: Ratsallmacht und Parlamentsohnmacht? In: *Europa-Archiv*, Bonn 1981, Folge 18, S. 545 – 552.
- 5 Dok. KOM(83) 10 endg.; siehe auch Bulletin der EG, 5/1983, S. 9f. (Ziff. 1.1.1ff.); dazu Entschliebung des EP vom 13. 4. 1983, in: ABl. der EG, C 128 v. 16. 5. 1983, S. 54.
- 6 Dok. KOM(83) 270 endg.; dazu Entschliebung des EP vom 18. 5. 1983, in: ABl. der EG, C 161 v. 20. 6. 1983, S. 84.
- 7 ABl. der EG, C 145 v. 3. 6. 1983, S. 5ff; dazu Entschliebung des EP v. 16. 11. 1983, in: ABl. der EG, C 342 v. 19. 12. 1983, S. 31. Siehe auch die Vorschläge der Kommission vom 29. 7. 1983 zur Reform der GAP, in: Bulletin der EG, Beilage 4/1983, und zur Reform der Strukturfonds, in: Bulletin der EG, Beilage 3/1983.
- 8 Zur Zeit beläuft sich der Agraranteil am EG-Haushalt kontinuierlich auf mehr als 65 Prozent!
- 9 Vgl. dazu bereits Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1981, Bonn 1982, S. 189 – 199, hier S. 190.
- 10 Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ), Nr. 258 v. 4. 11. 1983, S. 18.
- 11 Vgl. NZZ, Nr. 213 v. 13. 9. 1983, S. 13.
- 12 Ebenda; siehe auch FAZ, Nr. 217 v. 19. 9. 1983, S. 13 u. Nr. 220 v. 22. 9. 1983, S. 13.
- 13 Vgl. die Erklärung des Europäischen Rates vom 18. 6. 1983, Dokument Nr. 3 in diesem Band sowie die entsprechende Entschliebung des EP v. 30. 6. 1983, in: ABl. der EG, C 205 v. 1. 8. 1983, S. 13 (Ziff. 3).
- 14 Nach Werner Ungerer, Deutsche EG-Präsidenschaft im Rückblick, in: Außenpolitik, Hamburg 1983, Nr. 4, S. 332ff., gelang in Stuttgart zwar nicht die „Quadratur des Kreises“, dafür kam es aber wenigstens zur „Zirkulatur des Quadrats“.
- 15 Die Vorbereitung des Athener Gipfels erfolgte durch mehrere Sonderräte der Außen- und Finanzminister unter Einschluß der Agrarminister. Zum Mandat der Räte vgl. Erklärung des Europäischen Rates vom 18. 6. 1983, Dokument Nr. 3 in diesem Band.
- 16 Vgl. auch die Erklärung von Bundeskanzler Kohl zum Europäischen Rat in Athen vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin des

- Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 135 v. 9. 12. 1983, S. 1221ff.
- 17 In der qualifizierten Wirtschaftspresse wurde das Stuttgarter Mandat als zu „ambitiös“ und „überdimensioniert“ bewertet; vgl. z.B. NZZ, Nr. 240 v. 14. 10. 1983, S. 17 u. FAZ v. 9. 2. 1984, S. 1. Siehe auch Willy Zeller, Stuttgart und das europäische Sanierungsprogramm, in: Europa-Archiv, Bonn 1983, Folge 17, S. 499 – 506; Heinz Stadlmann, Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft nach dem Fehlschlag von Athen, in: Europa-Archiv, Bonn 1984, Folge 2, S. 35 – 42.
 - 18 Vgl. die in Anm. 5 – 7 zitierten Entschlüsse des EP.
 - 19 Entschließung des EP vom 16. 11. 1983, in: ABl. der EG, C 342 v. 19. 12. 1983, S. 37.
 - 20 Zur Novellierung der Haushaltsordnung der EG vom 19. 12. 1977 (u.a. Budgetisierung des EEF und der Anleihe- und Darlehensoperationen der EG) liegen dem Rat seit Juni 1978 mehrere Vorschläge der Kommission mit Stellungnahmen des EP vor.
 - 21 Entschließung des EP vom 9. 3. 1983 zu den Leitlinien der Haushaltspolitik der Gemeinschaften für 1984, in: ABl. der EG, C 96 v. 11. 4. 1983, S. 33.
 - 22 Ebenda, S. 33f. (Ziff. 1 u. 2).
 - 23 Ebenda, S. 34 (Ziff. 11).
 - 24 Zur Unterscheidung zwischen VE (Verpflichtungsermächtigungen) und ZE (Zahlungsermächtigungen) siehe Daniel Strasser, Die Finanzen Europas, Bonn: Europa Union Verlag 1979, S. 72 ff. Durchschnittskurs für 1 ERE/ECU im Budgetbereich für 1984: 2,246560 DM.
 - 25 Bericht der Kommission vom 24. 6. 1981 an den Rat in Durchführung des Mandats vom 30. 5. 1980, Bulletin der EG, Beilage 1/1981 oder Dokument Nr. 2 in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), 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 vom 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.
 - 26 Vgl. Bulletin der EG, 5/1983, S. 11 (Ziff. 1.2.2.).
 - 27 Durchschnittskurs für 1 ERE/ECU im Haushaltsbereich für 1984: 2,246560 DM.
 - 28 Dok. KOM(83) 270 endg.; Gegenüberstellung der einzelnen Vorschläge in: Bulletin der EG, 5/1983, S. 9f. (Ziff. 1.1.1. ff.).
 - 29 Zur Unterscheidung zwischen ‚obligatorischen‘ und ‚nichtobligatorischen‘ Ausgaben vgl. neuerdings Kap. I der Gemeinsamen Erklärung des EP, des Rates und der Kommission („Trialog“) vom 30. 6. 1982, in: ABl. der EG, C 194 v. 28. 7. 1982, S. 1f. oder Dokument Nr. 8 in Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, Bonn 1983, S. 399 – 401.
 - 30 Vor allem: Förderung von Spitzentechnologien in der EG, Förderung der Kohle- und Energieinvestitionen, Einführung einer Infrastrukturpolitik im Verkehrsbereich.
 - 31 Bulletin der EG, 5/1983, S. 73ff. (Ziff. 2.3.10. ff.).
 - 32 Ebenda, S. 73 u. 78 (Ziff. 2.3.12.).
 - 33 Zum Ablauf des Haushaltsverfahrens zwischen den EG-Organen und zu ihren jeweiligen Haushaltsbefugnissen im einzelnen siehe Eberhard Grabitz u. Thomas Läufer, Das Europäische Parlament, Bonn: Europa Union Verlag 1980, S. 140ff.
 - 34 Der MWSt.-Anteil belief sich im Ratsentwurf entsprechend dem Vorentwurf der Kommission gleichbleibend auf 0,96 % (=555 Mio. ECU Marge).
 - 35 Vgl. Siebzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1983, Brüssel: Kommission der EG 1984, S. 52 (Ziff. 76).
 - 36 Entschließung vom 27. 10. 1983, in: ABl. der EG, C 322 v. 28. 11. 1983, S. 74. Beratungsgrundlage war der Bericht Scrivener über Einzelplan III (Haushalt der Kommission), EP-Dok. 1-900/83.
 - 37 Vor allem: Sozialpolitik, Energie- und Verkehrspolitik.
 - 38 Vgl. Entschließung vom 27. 10. 1983 (Anm. 36), S. 75 (Ziff. 7).
 - 39 Bulletin der EG, 11/1983, S. 74f. (Ziff. 2.3.1). Überblick und Gegenüberstellung der einzelnen Budgetansätze während der Beratungsphasen in: Siebzehnter Gesamtbericht, a.a.O., S. 51.
 - 40 Entschließung vom 15. 12. 1983, in: ABl. der EG, C 10 v. 16. 1. 1984, S. 68.

- 41 Siehe oben, Anm. 5 – 7. Wegen der notwendigen nationalen Ratifizierungsverfahren würde eine entsprechende Reform frühestens 1986 in Kraft treten können.
- 42 Bisher einziger Präzedenzfall ist die Gesamt-ablehnung des Budgets 1980 am 13. 12. 1979 geblieben; siehe dazu Thomas Läufer, a.a.O. (Anm. 2), S. 157.
- 43 Vgl. Rolf Spitzhüttel, Der Paukenschlag blieb aus, in: EG-Magazin, Bonn 1984, Nr. 1, S. 5.
- 44 ABl. der EG, L 12 v. 16. 1. 1984.
- 45 Rs. 72/82 vom 19. 2. 1982, in: ABl. der EG, C 72 v. 23. 3. 1982, S. 7.
- 46 Zur Ausführung des GHP EG vgl. auch den jüngsten Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH) zum Haushaltsjahr 1982, in: ABl. der EG, C 357 v. 31. 12. 1983. Zur Entlastung der Kommission zur Ausführung des GHP EG 1981 siehe die Beschlüsse des EP vom 18. 5. 1983, in: ABl. der EG, C 161 v. 20. 6. 1983, S. 99ff. sowie die Entschließung des EP vom 18. 5. 1983, in: ABl. der EG, C 161 v. 20. 6. 1983, S. 103.
- 47 Durchschnittskurs für 1 ERE/ECU im Haushaltsbereich für 1984: 2,246560 DM.
- 48 Ausführlicher bereits Thomas Läufer, a. a. O. (Anm. 3), S. 145f.
- 49 Vgl. insbesondere Ziff. 8 der Entschließung vom 10. 2. 1983, in: ABl. der EG, C 68 v. 14. 3. 1983, S. 68.
- 50 ABl. der EG, L 60 v. 7. 3. 1983.
- 51 Entschließung vom 12. 10. 1983, in: ABl. der EG, C 307 v. 14. 11. 1983, S. 34.
- 52 Vor allem: Überproduktion, sinkende Weltmarktpreise, rückläufige Exporte und Währungsanpassungen.
- 53 Im Ergebnis handelte es sich um eine Minderbeteiligung der Bundesrepublik an der Finanzierung der Entlastung für Großbritannien.
- 54 ABl. der EG, L 331 v. 28. 10. 1983.
- 55 Vgl. FAZ v. 17. 10. 1983, S. 12.
- 56 Siehe oben, Anm. 40.
- 57 Vgl. die Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 17. – 19. 6. 1983, Dokument Nr. 3 in diesem Band.
- 58 Siehe bereits oben, Anm. 38 und 40.
- 59 Ziff. 2 b der Entschließung vom 15. 12. 1983 (Anm. 40), S. 69.

Weiterführende Literatur

- Cova, Colette, La Contribution Britannique: Un Dossier toujours plus complexe, in: Revue du Marché Commun, Paris 1983, Nr. 265, S. 117 – 119.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit Mitte der siebziger Jahre, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt 1982, Nr. 1.
- Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1982 zusammen mit den Antworten der Organe, in: ABl. der EG, C 357 v. 31. Dezember 1983.
- Glaesner, Hans-Joachim, Rechtsprobleme des Haushaltsverfahrens der Europäischen Gemeinschaften. Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Heft 13, Saarbrücken 1983.
- Kommission der EG, Die künftige Finanzierung der Gemeinschaft. Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament, Dok. KOM(83) 10 endg. vom 4. Februar 1983 („Grünbuch“).
- Stadlmann, Heinz, Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft nach dem Fehlschlag von Athen, in: Europa-Archiv, Bonn 1984, Folge 2, S. 35 – 42.
- Strasser, Daniel, Le Budget 1983. Son Environnement Politique et Financier, le Trilogue, les deux Procédures Budgétaires, les Perspectives pour une Année Nouvelle, in: Revue du Marché Commun, Paris 1983, Nr. 268, S. 307 – 362.
- Zeller, Willy, Stuttgart und das europäische Sanierungsprogramm: Überdimensioniertes Pensum mit unterdimensionierten Perspektiven, in: Europa-Archiv, Bonn 1983, Folge 17, S. 499 – 506.