

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 13

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Hans-Joachim GLAESNER

Generaldirektor, Rechtsberater des Rates der Europäischen Gemeinschaften,
Brüssel

**RECHTSPROBLEME DES HAUSHALTSVERFAHRENS
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 17. Januar 1983

Rechtsprobleme des Haushaltsverfahrens der Europäischen Gemeinschaften

Im Zusammenwirken der Institutionen der Gemeinschaft hat sich in den letzten Jahren ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen Rat und Parlament herausgebildet. Das Parlament versteht sich in immer höherem Maße als Vertreter der Gemeinschaftsinteressen sowohl gegenüber der Kommission als auch insbesondere gegenüber dem Rat. Dieses Selbstverständnis des Parlaments ist offensichtlich noch durch die Direktwahl der Mitglieder dieses Parlaments verstärkt worden. Auf der anderen Seite bestehen für den Rat die bekannten Schwierigkeiten, die nationalen Interessen mit dem Gemeinschaftsinteresse in der Weise in Einklang zu bringen, daß auf dieser Basis Entscheidungen möglich werden, die der Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft dienen und gleichzeitig nicht in unerträglichem Widerspruch zu den politischen Notwendigkeiten einzelner Mitgliedstaaten geraten.

Die Auseinandersetzung zwischen dem vom Parlament artikulierten Gemeinschaftsinteresse einerseits und dem sich im Rat manifestierenden nationalen Interesse hat eine besondere Bedeutung im Haushaltsverfahren deshalb gefunden, weil in diesem Verfahren beide Institutionen, d.h. Rat und Parlament, echte Sachbefugnisse erhalten haben. Das System des Haushaltsverfahrens ist nach verschiedentlicher Änderung der Verträge jetzt so angelegt, daß, soweit die Rechtsregeln beachtet werden, keine der beiden Institutionen ohne die andere den Haushaltsplan bestimmend beeinflussen oder gar verabschieden kann. Dieses Verfahren ist geregelt in Artikel 203 des EWG-Vertrages und den entsprechenden Bestimmungen des Euratom- und Montanvertrages¹. Die genannten Vorschriften gelten in der Fassung der Verträge zur Änderung der Finanzvorschriften von 1970 und 1975². Ferner befinden sich Bestimmungen über die Aufstellung des Haushaltsplanes in Artikel 11-14 der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977³. Hinsichtlich einiger bei der Anwendung dieser Vorschriften aufgetretenen Probleme haben das Parlament, der Rat und die Kommission in einer gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982⁴ versucht, im Wege gemeinsamer Interpretation zu einer Verbesserung des Haushaltsverfahrens zu gelangen. Schließlich enthält der Beschluß über die Eigeneinnahmen vom 21. April 1970⁵ einige Vorschriften, durch die die Entscheidungsbefugnis der Haushaltsorgane der Gemeinschaft auf der Einnahmenseite des Haushalts berührt werden.

Der allgemeine Ablauf des Haushaltsverfahrens

Vor der Änderung der Haushaltsvorschriften durch die Verträge von 1970 und 1975 folgte das Haushaltsverfahren dem üblichen Schema der Beschlußfassung der Gemeinschaft. Die Kommission legte einen Vorentwurf des Haushalts für das kommende Jahr dem Rat vor. Dieser konsultierte über einen auf dieser Grundlage von ihm erstellten Entwurf das Parlament. Nach Vorlage der Stellungnahme des Parlaments beschloß der Rat, und der Ratspräsident erklärte zum Abschluß dieses Verfahrens den Haushalt für endgültig angenommen. Das Parlament hatte somit eine lediglich beratende Kompetenz, vergleichbar mit der Stellungnahme des Parlaments zu rechtssetzenden Akten in der Gemeinschaft, die normalerweise vom Rat beschlossen werden. Die genannten Änderungsverträge führten zu einer Unterscheidung zwischen sogenannten obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren und gaben dem Parlament die Zuständigkeit, hinsichtlich der nichtobligatorischen Ausgaben in gewissen Grenzen endgültig und auch nicht notwendigerweise in Übereinstimmung mit dem Rat zu entscheiden.

Vor Beginn des eigentlichen und komplexen Entscheidungsverfahrens, das der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Rat und dem Parlament entspricht, setzt die Kommission einen Höchstsatz für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben gegenüber dem vorhergehenden Haushalt fest. Der Kommission, die nicht Teil der über den Haushalt entscheidenden Instanzen ist, kommt somit eine bedeutende Rolle für den Entscheidungsspielraum der beiden anderen Institutionen zu, auch wenn ihr Ermessen relativ gebunden ist durch die Kriterien, die der Vertrag für die Festlegung des Höchstsatzes aufstellt. Rat und Parlament sind während des gesamten Haushaltsverfahrens an diesen Höchstsatz gebunden, es sei denn, daß dem Parlament durch vorausgegangene Entscheidungen des Rates nicht mindestens die Hälfte dieses Höchstsatzes als Entscheidungsspielraum gegeben ist. In diesem Falle kann das Parlament insoweit über den festgesetzten Höchstsatz hinausgehen, d.h., das Parlament kann in jedem Falle die der Hälfte des Höchstsatzes entsprechenden Erhöhungen vornehmen. Eine andere Überschreitung des Erhöhungssatzes ist nur dann möglich, wenn Rat und Parlament gemeinsam einen neuen Höchstsatz festsetzen.

Das eigentliche Haushaltsverfahren beginnt mit der Vorlage eines Vorentwurfes durch die Kommission an den Rat. Der Vorentwurf wird von der Kommission aufgrund der Vorausschätzungen ihres finanziellen Bedarfes im kommenden Haushaltsjahr aufgestellt. Auch die anderen Organe der Gemeinschaft haben zuvor der Kommission ihre Vorausschätzungen übermittelt, die die Kommission in den Vorentwurf übernimmt, es sei denn, sie hat nach Beratung mit dem betreffenden Organ Änderungen vorgenommen. Ohne das Vorliegen eines Vorentwurfs kann der Rat seine Beratungen im Haushaltsverfahren nicht aufnehmen. Der Initiative der Kommission kommt somit rechtlich die gleiche Wirkung zu wie das Vorliegen von Vorschlägen im Rechtssetzungsverfahren. Allerdings kann der Vorentwurf nicht mit einem Vorschlag im Rechtssetzungsverfahren insoweit gleichgesetzt werden, als der Rat von Vorschlägen, über die er mit qualifizierter Mehrheit entscheiden könnte, nur mit Einstimmigkeit abweichen kann (vgl. Artikel 148 EWG-Vertrag). Die Haushaltsbeschlüsse des Rates werden mit qualifizierter Mehrheit gefaßt, aber auch eine Abweichung vom Vorentwurf der Kommission bedarf keiner Einstimmigkeit, sondern kann mit qualifizierter Mehrheit erfolgen.

Sobald der Rat in einer Gesamtabstimmung auf der Grundlage des Vorentwurfs der Kommission den Entwurf des Haushalts erstellt hat, wird dieser Entwurf dem Parlament übermittelt. Das Parlament hat nunmehr eine Frist von 45 Tagen, innerhalb derer es über den Entwurf zu beschließen hat. Andernfalls gilt der Haushalt in der vom Rat erstellten Form als angenommen. Das Parlament kann hinsichtlich der obligatorischen Ausgaben Änderungen vorschlagen. Für die nichtobligatorischen Ausgaben kann das Parlament selbst Änderungen an dem Entwurf des Rates anbringen. Nach Abschluß der Beratungen des Parlaments muß dieses über jede einzelne Abänderung bzw. jeden Änderungsvorschlag abstimmen. In der Praxis werden diese Einzelabstimmungen allerdings zumeist in einer einzigen Entschließung des Parlaments zusammengefaßt. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Parlament keinen neuen Entwurf des Haushalts aufstellt, sondern lediglich einzelne Haushaltslinien behandelt.

Der so vom Parlament abgeänderte oder mit Änderungsvorschlägen versehene Entwurf des Haushalts geht nunmehr zurück an den Rat zum zweiten Durchgang. Der Rat hat eine Frist von 15 Tagen, während der er auf die Änderungen des Parlaments oder die Änderungsvorschläge reagieren muß; andernfalls gilt der Haushalt in der vom Parlament abgeänderten oder vorgeschlagenen Form als angenommen. Der Rat kann in diesem zweiten Durchgang auch keinen von Grund auf neuen Entwurf erstellen. Er ist vielmehr an den Entwurf insoweit gebunden, als der von ihm selbst im ersten Durchgang erstellte Entwurf vom Parlament nicht geändert oder mit Abänderungsvorschlägen versehen worden ist.

Was die Änderungen angeht, die das Parlament im nichtobligatorischen Teil des Entwurfes vorgenommen hat, so bedarf es einer qualifizierten Mehrheit des Rates, um diese Änderungen des Parlaments erneut zu ändern. Eine Sperrminorität innerhalb des Rates kann somit verhindern, daß von den Ansätzen des Parlaments abgewichen wird. Dies bedeutet offensichtlich eine nicht unerhebliche Verstärkung der Stellung des Parlaments in diesem Haushaltsverfahren, denn eine Mehrheit innerhalb des Rates, die jedoch nicht über 45 Stimmen verfügt, kann nicht verhindern, daß eine Minderheit der Ratsmitglieder es ermöglicht, Haushaltsansätze in den Entwurf aufzunehmen, die nicht die Zustimmung dieser Mehrheit finden.

Dieses Verfahren kann ferner zu dem Ergebnis führen, daß aufgrund der Abstimmungsergebnisse die Ansätze im nichtobligatorischen Teil des Haushalts den von der Kommission gesetzten Höchstsatz überschreiten, daß aber andererseits eine positive qualifizierte Mehrheit für eine Erhöhung des Höchstsatzes von seiten des Rates nicht gegeben ist. Da der Rat wie das Parlament an diesen Höchstsatz gebunden ist, kann das Problem nur dadurch gelöst werden, daß der Rat versucht, die Ansätze so weit herabzusetzen, daß sie innerhalb der vom Höchstsatz gesetzten Grenzen bleiben. Im Extremfall wird der Rat proportionale Kürzungen auf allen Linien des nichtobligatorischen Teils, soweit sie nicht bereits durch Annahme durch das Parlament festgeschrieben sind, vornehmen müssen.

Was die nichtobligatorischen Ausgaben angeht, so hat der Rat im zweiten Durchgang auch hier nur einen Entscheidungsspielraum, wenn und soweit das Parlament Änderungsvorschläge vorgelegt hat. Bedeuten derartige Änderungsvorschläge eine Erhöhung der Gesamtsumme, die einer Institution zur Verfügung stehen würde, müssen diese Vorschläge vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden, um Eingang in den Entwurf zu finden. Falls die Vorschläge keine Erhöhung der einer Institution zur Verfügung stehenden Gesamtsumme bedeuten, bedarf es keiner qualifizierten Mehrheit, um diese Vorschläge zurückzuweisen. Andernfalls gelten sie als angenommen und werden in den Entwurf aufgenommen. Hat der Rat solche Vorschläge mit einer negativen qualifizierten Mehrheit abgelehnt, will aber einen anderen als vom Parlament vorgeschlagenen Betrag einsetzen, so bedarf es hierfür der positiven qualifizierten Mehrheit. Mit den Entscheidungen des Rates nach den vorstehend skizzierten Abstimmungsmodalitäten sind die für den neuen Haushalt vorgesehenen obligatorischen Ausgaben endgültig entschieden.

Es muß noch einmal hervorgehoben werden, daß der Rat im zweiten Durchgang sowohl hinsichtlich des obligatorischen als des nichtobligatorischen Teils des Haushalts keinen neuen Entwurf erstellt, sondern lediglich die vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen oder angebrachten Änderungen behandelt und darüber entscheidet. Eine Gesamtabstimmung des Rates findet also in diesem Stadium des Verfahrens nicht mehr statt.

Nach Beendigung des zweiten Durchgangs des Entwurfs im Rat wird der Entwurf erneut dem Parlament übermittelt. Dieses hat ebenfalls eine Frist von 15 Tagen, um über die Ansätze im nichtobligatorischen Teil des Haushalts zu befinden, soweit sie vom Rat gegenüber dem ersten Durchgang im Parlament geändert worden sind. Alle anderen Ansätze, nicht nur im obligatorischen Teil, in dem der Rat "das letzte Wort" gesprochen hat, sondern auch im nichtobligatorischen Teil, sind festgeschrieben, stehen also nicht mehr zur Disposition des Parlaments. Zur Abänderung der vom Rat geänderten Ansätze im nichtobligatorischen Teil des Haushalts bedarf es im Parlament ebenfalls einer qualifizierten Mehrheit in diesem zweiten Durchgang.

Falls sich am Ende der Beratungen des Parlaments eine Entscheidungslage ergibt, die zu einer Überschreitung des Höchstsatzes für nichtobligatorische

Ausgaben führen würde, muß das Parlament ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit eine entsprechende Erhöhung des Höchstsatzes beschließen, genauer gesagt einen Vorschlag an den Rat beschließen, den Höchstsatz zu ändern. Das Parlament kann hier, genau wie der Rat im zweiten Durchgang, in die Situation geraten, daß es zwar keine qualifizierte Mehrheit findet, um Änderungen des Rates abzuändern, andererseits aber auch keine positive qualifizierte Mehrheit findet, um ein solches Angebot dem Rat zu unterbreiten. Rat und Parlament müssen hier in einen Dialog, besser gesagt in eine echte materielle Verhandlung eintreten, um gemeinsam eine Möglichkeit der Erhöhung des Höchstsatzes zu finden, der von beiden Seiten eine qualifizierte Mehrheit erfordert. Solange eine Einigung zwischen Rat und Parlament über die Festsetzung eines neuen Höchstsatzes nicht erzielt worden ist, ist das Haushaltsverfahren nicht abgeschlossen.

Nach Abschluß des Haushaltsverfahrens erklärt der Präsident des Parlaments den Haushalt endgültig angenommen. Dieser Erklärung des Parlamentspräsidenten kommt konstitutive Wirkung in dem Sinne zu, daß ohne diese Erklärung der Haushalt nicht endgültig verabschiedet ist, nicht veröffentlicht und nicht ausgeführt werden kann. Die Frage des Rechtscharakters der Erklärung des Ratspräsidenten hat in der Praxis verschiedentlich dann eine Rolle gespielt, wenn diese Erklärung durch den jeweiligen Parlamentspräsidenten abgegeben worden war, ohne daß eine Einigung zwischen Rat und Parlament über die Notwendigkeit eines neuen Höchstsatzes oder über die Höhe eines solchen neuen Höchstsatzes erzielt worden war. Der Rat hat in diesen Fällen die Auffassung vertreten, daß die Erklärung des Parlamentspräsidenten zwar mit einem Rechtsfehler behaftet, gleichwohl aber rechtswirksam war. Diese Rechtsauffassung des Rates muß aus folgenden Gründen als zutreffend angesehen werden:

Für Akte der öffentlichen Gewalt besteht ein besonderes Interesse der Rechtssicherheit; dies gilt einmal mehr für gesetzgebende oder quasi gesetzgebende Akte. Es darf daran erinnert werden, daß die nationalen Haushalte zwar nicht als Gesetze im materiellen Sinne anzusehen sind, jedoch in der Form von Gesetzen festgestellt werden.

Die Verfassungspraxis kennt nur dann eine Nichtigkeit, wenn der Rechtsfehler so gravierend und offensichtlich ist, daß ein Rechtsschutzinteresse deshalb gar nicht bestehen kann, weil die Offenkundigkeit des Fehlers ein Vertrauen in die Rechtsbeständigkeit des Aktes unmöglich macht.

Bei aller gebotenen Vorsicht, Grundsätze des nationalen Verfassungsrechtes und der nationalen Verfassungspraxis auf die Rechtsordnung der Gemeinschaft zu übertragen oder anzuwenden, scheint es doch geboten, diesen allgemeinen Rechtsgrundsatz bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechtes zu berücksichtigen.

Nach dem Text der Verträge ist im Gemeinschaftsrecht das Prinzip der Nichtigkeit von fehlerhaften Rechtsakten nicht vorgesehen. In allen Fällen, in denen ein Rechtsakt vor dem Gerichtshof angegriffen werden kann, handelt es sich um eine Anfechtung, d.h. um das Begehren einen Rechtsakt wegen Rechtsfehlern durch den Gerichtshof aufzuheben (vgl. Art. 33 EGKS-Vertrag, Art. 173 EWG-Vertrag und Art. 146 EAG-Vertrag).

Der Gerichtshof hat bis heute, soweit erkennbar, in keinem Falle die automatische Nichtigkeit von Akten der Institutionen der Gemeinschaften anerkannt, sondern in zwei konkreten Fällen, in denen dieses Problem entscheidungserheblich war, einmal in indirekter Form (Urteil 3/59) und einmal *expressis verbis* (Urteil 6/69) die Thesen der automatischen Nichtigkeit in den zu entscheidenden Fällen zurückgewiesen.

Besondere Rechtsprobleme des Haushaltsverfahrens

Die Klassifizierung der Ausgaben

Wie sich aus der Darstellung des Ablaufs des Haushaltsverfahrens ergibt, kommt der Klassifizierung der Ausgaben in obligatorische und nicht-obligatorische eine entscheidende Bedeutung für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Rat und Parlament zu. Man spricht davon, daß "das letzte Wort" für die obligatorischen Ausgaben beim Rat und für die nichtobligatorischen beim Parlament liege. Nachdem diese Regelung durch die Änderung des Vertrages im Jahre 1970 eingeführt worden war, besteht eine natürliche Tendenz des Parlaments, den Begriff der nichtobligatorischen Ausgaben, soweit es irgend geht, zu erweitern, um damit im Rahmen der bestehenden Vertragsvorschriften die Kompetenz des Parlaments zu verstärken. Dieses Bestreben des Parlaments hat auch Erfolg gehabt. So hat sich der Anteil der nichtobligatorischen Ausgaben an der gesamten Haushaltssumme im Laufe der Jahre erheblich erhöht. Im Haushalt 1975 betrug er etwa 5 % und ist für den Haushalt 1983 auf etwa 25 % angestiegen.

Diese Entwicklung war durch eine permanente Auseinandersetzung zwischen Rat und Parlament über die Definition der nichtobligatorischen Ausgaben begleitet. Ausgangspunkt dieser Diskussion war eine Liste der nichtobligatorischen Ausgaben, die von dem 1970 amtierenden Ratspräsidenten Harmel aufgestellt worden war und die, wie gesagt, etwa 5 % der Gesamthaushaltssumme als nichtobligatorische Ausgaben definierte. Diese sogenannte Harmel-Liste hat jedoch bald an praktischer Bedeutung verloren und jedenfalls nicht verhindern können, daß es praktisch in jedem Haushaltsverfahren zwischen Rat und Parlament zu Auseinandersetzungen über die Klassifizierung der Ausgaben gekommen ist. Diese Auseinandersetzungen haben verschiedentlich zu Konflikten derartigen Ausmaßes geführt, daß dadurch die Verabschiedung des Haushalts verzögert oder gar verhindert wurde. Aus diesem Grunde ist durch die gemeinsame Erklärung des Parlaments, des Rates und der Kommission über Maßnahmen zur besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens vom 30. Juni 1982 eine neue Liste der nichtobligatorischen Ausgaben auf der Grundlage des Haushalts 1982 vereinbart worden, die, wie gesagt, etwa 25 % der Haushaltssumme als nichtobligatorisch einstuft. Diese Liste ist natürlich ein politischer Kompromiß und kann seiner Natur nach zukünftige neue Ausgaben nicht berücksichtigen. Aus diesem Grunde bleibt die rechtliche Frage aktuell, wie die Bestimmung des Artikels 203 EWG-Vertrag hinsichtlich der Klassifizierung der Ausgaben auszulegen ist.

Die genannte Bestimmung gibt lediglich eine Definition der obligatorischen Ausgaben. Im Umkehrschluß müssen deshalb alle nicht unter diese Definition fallenden Ausgaben als nichtobligatorisch angesehen werden. Als obligatorisch sind nach dem Wortlaut des Vertrages solche Ausgaben anzusehen, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben. Hieraus folgt, daß für die Klassifizierung der Haushaltsausgaben diejenigen Texte maßgebend sind, aufgrund derer die Ausgaben getätigt werden können. Die Frage stellt sich, ob das Wort "zwingend" dahin ausgelegt werden muß, daß es sich nur dann um obligatorische Ausgaben handelt, wenn der betreffende Text die Ausgabe vorsieht, ohne daß irgendeine weitere Entscheidung notwendig oder zulässig wäre. Man wird bei einer Auslegung, die die Praxis und die praktischen Bedürfnisse

bei Ausgaben öffentlicher Mittel berücksichtigt, davon ausgehen müssen, daß auch dann eine Verpflichtung zu der Ausgabe besteht, wenn die den Haushalt durchführende Stelle im Rahmen eines gebundenen Ermessens handelt, d.h. prüfen kann und muß, ob die von der Rechtsgrundlage geforderten Voraussetzungen für eine Ausgabe gegeben sind, darüber hinaus aber keinen Ermessensspielraum hat, über die Durchführung der Ausgabe zu entscheiden. Sicher ist eine Auslegung zu eng, die zeitweilig vom Parlament vertreten worden ist, wonach nämlich nur dann eine obligatorische Ausgabe vorliege, wenn ein klagbarer Anspruch gegen die Gemeinschaft bestehe. Eine solche Überlegung übersieht, daß sich aus einer sich aus dem materiellen Recht ergebenden Verpflichtung der den Haushalt ausführenden Stelle nicht zwingend ein einklagbarer Anspruch eines Dritten ergibt; so würden beispielsweise alle Ausgaben, die aufgrund von internationalen Verträgen der Gemeinschaft geleistet werden müssen, von den obligatorischen Ausgaben ausgeschlossen sein. Auch würden durch diese Interpretation diejenigen Verpflichtungen der Gemeinschaft in weitem Umfang nicht erfaßt, die sich nicht aus von der Gemeinschaft abgeschlossenen Verträgen, sondern aus zwingenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ergeben, wie sie beispielsweise in dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds zu finden sind.

Andererseits würde eine Auslegung den Kreis der nichtobligatorischen Ausgaben unangemessen einschränken, die immer dann den obligatorischen Charakter einer Ausgabe annehmen wollte, wenn überhaupt die Ausgabe durch einen rechtlich verbindlichen Text vorgesehen ist. Als Kriterium kann es nur darauf ankommen, ob bei der Durchführung des Haushalts durch den zugrundeliegenden Rechtsakt ein freies Ermessen besteht oder ob eine Verpflichtung der ausgebenden Stelle ohne jeden Ermessensspielraum oder im Rahmen eines gebundenen Ermessens besteht.

In der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 haben Parlament, Rat und Kommission versucht, sich auf eine gemeinsame Interpretation dieser Kriterien zu einigen und diejenigen Ausgaben als obligatorisch anzusehen, die die Haushaltsbehörde in den Haushaltsplan einsetzen muß, um die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, ihren sich aus den Verträgen oder den aufgrund der Verträge ergangenen Rechtsakten ergebenden Verpflichtungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft nachzukommen. Es ist offensichtlich,

daß diese Definition kaum über den Wortlaut des Vertrages hinausgeht und somit wenig geeignet ist, zukünftigen Streit über die Auslegung des Vertrages zu verhindern.

Haushaltsbefugnisse und Rechtssetzungsbefugnisse

Da das Parlament nach Änderung des Haushaltsverfahrens zwar eine Sachkompetenz im Rahmen des Haushaltsverfahrens erhalten hat, aber im Rechtssetzungsverfahren nach wie vor auf eine beratende Rolle ohne rechtlich abgesicherten Einfluß in der Substanz beschränkt ist, mußten sich aus dieser Situation weitere Konflikte ergeben. Natürlich war das Parlament versucht, im Wege der Haushaltsentscheidungen politische Sachentscheidungen zu treffen, die nur durch eine Rechtssetzung des Rates getroffen werden können. Solche Rechtssetzungsentscheidungen als Voraussetzung für Ausgaben aus dem Haushalt sind immer dann notwendig, wenn sich die Befugnis für eine Institution, Ausgaben zu tätigen, nicht bereits unmittelbar aus dem Vertrag, d.h. beispielsweise der Verwaltungsautonomie einer Institution, ergibt. Das Parlament hat demgegenüber lange Jahre hindurch den Standpunkt vertreten, daß sich eine Ausgabenkompetenz der Kommission bereits aus Artikel 205 EWG-Vertrag ergäbe. Diese Vorschrift besagt, daß die Kommission im Rahmen der zugewiesenen Mittel den Haushaltsplan in eigener Verantwortung ausführt. Nach richtiger Ansicht kann diese Vorschrift nur als Zuständigkeitsregelung im Rahmen des Haushalts, nicht aber als Ersatz für notwendige rechtssetzende Sachentscheidungen angesehen werden. Andernfalls wären die in den anderen Kapiteln des Vertrages vorgesehenen Rechtssetzungsbefugnisse weitgehend überflüssig. Dies muß auch dann gelten, wenn das Parlament von der Möglichkeit Gebrauch macht, die Erläuterungen zu den einzelnen Haushaltsansätzen für verbindlich zu erklären, wie dies nach Artikel 16 der Haushaltsordnung⁶ vom Parlament für möglich gehalten wird.

Aus dem Auseinanderfallen zwischen Haushaltsbefugnissen und Rechtssetzungsbefugnissen hat sich ein weiteres Problem ergeben. Häufig werden in Rechtssetzungsakten des Rates Höchstbeträge für eine Aktion festgelegt. Dies ist beispielsweise geschehen im Regionalfonds und in Forschungsprogrammen. Das Parlament hat gegenüber dieser Praxis geltend gemacht, daß dadurch seine Haushaltsbefugnisse gegenstandslos gemacht würden. Sicher ist es einerseits

richtig, daß durch die Festsetzung von Höchstsätzen, die lediglich für ein Jahr gelten, die Befugnisse des Parlaments berührt sein können, d.h. der Entscheidungsspielraum unangemessen eingeschränkt wird. Dies wird aber dann nicht generell als unangemessen angesehen werden können, wenn die Höchstsätze sich auf einen Mehrjahreszeitraum beziehen. Es muß berücksichtigt werden, daß das finanzielle Element bei der Entscheidung über Aktionen eine entscheidende Rolle spielen kann. Dies gilt insbesondere für Forschungsprogramme, bei denen die finanzielle Ausstattung ein essentielles Kriterium für die Durchführung des Programmes ist; denn einmal wird durch die Fixierung eines Finanzrahmens der Grad der Priorität bestimmt, und zum andern ist ein solcher Finanzrahmen unerlässlich, um eine notwendigerweise mehrjährige Planung der Durchführung des Programmes zu ermöglichen. Aber auch für andere auf mehrere Jahre konzipierte Aktionen gilt Entsprechendes. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, daß die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Mittel nicht unbegrenzt sind und daß deshalb in den Grenzen des zur Verfügung stehenden Finanzrahmens Prioritäten gesetzt werden müssen.

Es besteht somit ein unvermeidbarer Konflikt zwischen der Pflicht, die Haushaltsbefugnisse des Parlaments zu respektieren, und der Notwendigkeit, in Sachentscheidungen die erforderlichen und möglichen Finanzrahmen festzusetzen. Da dieser Konflikt immer wieder zu politischen Schwierigkeiten zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde, d.h. Rat und Parlament, geführt hat, ist in der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 eine Synthese beider Gegebenheiten versucht worden. In der Erklärung ist folgendes festgelegt worden: "Um dem Haushaltsverfahren seine wirkliche Bedeutung zu geben, muß vermieden werden, daß Höchstbeträge auf dem Verordnungswege festgelegt und Beträge in den Haushaltsplan eingesetzt werden, die die tatsächlichen Ausführungsmöglichkeiten übersteigen."

Der Rat hatte seit Annahme dieses Textes keine zwingenden Höchstbeträge festgesetzt. Er hat sich auf indikative Beträge beschränkt, wenn ihm die Festlegung eines mehrjährigen Finanzrahmens als unerlässlich für die betreffende Entscheidung erschien. Falls das Parlament sich in zukünftigen Haushaltsverfahren an das Kriterium der tatsächlichen Ausführungsmöglichkeiten in dem Sinne hält, daß hierfür die in dem Rechtsakt des Rates niedergelegten Kriterien entscheidend sind, kann man hoffen, daß dieser systemimmanente

Konflikt nicht mehr zu größeren praktischen Schwierigkeiten führt.

Rechtsnatur der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982

Ein besonderes rechtliches Problem, das über das Haushaltsverfahren hinaus von Bedeutung ist, ergibt sich aus der Existenz der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 über die Verbesserung des Haushaltsverfahrens. Diese Erklärung muß im Zusammenhang mit anderen gemeinsamen Erklärungen der drei Institutionen gesehen werden. In dem hier behandelten Zusammenhang muß insbesondere die gemeinsame Erklärung vom 4. März 1975⁷ über die Einrichtung eines Konzertierungsverfahrens zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat hinsichtlich der Rechtssetzung berücksichtigt werden. In beiden Fällen ist versucht worden, bestimmte Verfahrensregeln festzulegen, die über die Vertragsbestimmungen hinausgehen, oder aber zumindest eine gemeinsame Interpretation solcher Vertragsregeln zu vereinbaren. Es stellt sich somit die Frage der Rechtsnatur dieser gemeinsamen Erklärung, d.h., ob und inwieweit sie eine Änderung der Rechtslage gegenüber den Verträgen bewirken können. Der Vertrag sieht in Artikel 236 ein Verfahren über die Änderung der Verträge vor, das letztlich in eine Beteiligung der nationalen Parlamente und in eine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten einmündet. Im Hinblick auf das den Vertrag beherrschende Prinzip der ausdrücklichen Zuständigkeitszuweisung (Artikel 4) wird man nicht annehmen können, daß durch gemeinsame Erklärungen die Verträge insoweit geändert werden können, als die Ausübung der Befugnisse der Organe und ihr Zusammenwirken betroffen sind. Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Erklärungen als institutionelle Vereinbarungen im Sinne einer "constitutional convention" angesehen werden könnten oder ob durch sie eine Art Gewohnheitsrecht entstehen könne. Für die Entstehung von Gewohnheitsrecht fehlt es nicht nur an einer ständigen Übung, denn sowohl die Erklärung vom 4. März 1975 als auch die Erklärung vom 30. Juni 1982 bestehen lediglich während eines relativ kurzen Zeitraums und sind, was die Erklärung von 1975 angeht, auch nur in einer relativ geringen Zahl von Fällen angewendet worden. Vor allem steht der Entwicklung von Gewohnheitsrecht entgegen, daß von allen beteiligten Organen, insbesondere aber vom Rat, immer wieder betont worden ist, daß es sich lediglich um eine politische Vereinbarung handele, die Rechtswirkungen nicht haben könne.

Das Modell der "constitutional convention" ist sicher schwer vereinbar mit dem System des Vertrages, wie es in Artikel 4 und 236 Niederschlag gefunden hat. Sollte es in der Praxis zu einer von keinem der beteiligten Organen in Frage gestellten ständigen Anwendung der in den Erklärungen vorgesehenen Verfahren oder Interpretationen kommen, so erscheint es vorstellbar, den Erklärungen unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes eine gewisse Rechtswirkung zuzusprechen, deren Qualität wohl schwerlich der einer Vertragsbestimmung gleichgesetzt werden kann, die aber immerhin rechtserheblich sein könnte im Sinne einer wesentlichen Verfahrensvoraussetzung (vgl. Artikel 173 EWG-Vertrag) oder einer authentischen, von drei Organen vorgenommenen Interpretation der Vertragsbestimmungen.

Anmerkungen

- 1 Es wird im folgenden nur auf die Bestimmungen des EWG-Vertrages Bezug genommen.
- 2 Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften vom 22.4.1970 (Abl. Nr. L 2 vom 2.1.1971)
Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften vom 22.7.1975 (Abl. Nr. L 359 vom 31.12.1977).
- 3 Abl. Nr. L 356 vom 31.12.1977.
- 4 Abl. Nr. C 194 vom 28.7.1982.
- 5 Abl. Nr. L 94 vom 28.4.1970, S. 19.
- 6 Abl. Nr. L 356 vom 31.12.1977.
- 7 Abl. Nr. C 89 vom 22.4.1975.