



Österreichische
Akademie der
Wissenschaften

eif
Institut für
Europäische
Integrations
Forschung

EIF Working Paper Series

Interinstitutionelle Vereinbarungen im Bereich des EU Budgets

Isabella Eiselt/Johannes Pollak/Peter Slominski

Working Paper Nr: 13

**Institut für Europäische
Integrationsforschung
Institute for European
Integration Research**

Österreichische Akademie
der Wissenschaften
Prinz-Eugen-Straße 8-10
1040 Wien

fon: +43(1) 515 81-75 65
fax: +43(1) 515 81-75 66
mail: eif@oeaw.ac.at
<http://www.eif.oeaw.ac.at>

Interinstitutionelle Vereinbarungen im Bereich des EU Budgets

1. Einleitung:

Der Institutionalisierungsprozess der EU basiert nicht nur auf den im Rahmen von Regierungskonferenzen vereinbarten Verträgen. Auch zwischen diesen „grand bargains“ kommt es zu institutionellen Weiterentwicklungen basierend auf Sekundärrechtsakten, Urteilen des EUGH oder eben Interinstitutionellen Vereinbarungen.

Vereinbarungen dieser Art lassen sich bis in die Anfangsjahre der europäischen Integration zurückverfolgen. So vereinbarten im Jahre 1964 das Europäische Parlament und der Rat durch eine zweiseitige Absprache, das sog. Luns-Verfahren, eine Beteiligung des EP bei der Aushandlung von Assoziierungsabkommen.

Was sind IIVs?

Zur Definition: IIVs sind Abkommen zwischen zwei oder mehreren Institutionen¹, wobei es sich dabei hauptsächlich um EP, Rat und Kommission handelt.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass es bis dato keine vollständige Liste sämtlicher je abgeschlossenen IIVs gibt. Es existiert lediglich eine Zusammenstellung der Kommission aus dem Jahre 1973 der bis dahin geschlossenen zweiseitigen Abkommen mit dem EP. Der Hauptgrund liegt sicherlich darin, dass es

(a) unterschiedliche Bezeichnungen dieser Abkommen gibt. So finden sich etwa Bezeichnungen wie Gemeinsame Erklärungen, Erklärungen, Vereinabredungen, Übereinkünfte, Beschlüsse, Briefwechsel, Verhaltenskodizes u.ä.

(b) Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass diese Abkommen auch in der Form variieren. So sind manche Abkommen eine unilaterale Erklärung eines Organs, die eine ebenfalls unilaterale Reaktion eines anderen Organs zur Folge haben kann (siehe bspw Plumb/Delors Abkommen im Bereich der Komitologie aus dem Jahre 1987; Inhalt: Verbesserung der Unterrichtung des EP im Bereich der Komitologie). Andere Abkommen können wiederum höchst förmlich zwischen den

¹ Es müssen aber nicht notwendigerweise Organe iSd Art 7 EGV sein. Da es zB auch die Europäische Investitionsbank gibt, wird hier für alle Körperschaften, die Aufgaben der Gemeinschaft wahrnehmen, der Oberbegriff Institution gewählt.

Präsidenten der Organe auf eigenen interinstitutionellen Konferenzen abgeschlossen werden, und anschließend auch im Amtsblatt veröffentlicht werden.

(c) Weiters finden sich IIVs in sehr vielen Bereichen der Unionspolitik

Angesichts der zahlreichen Abkommen, ihrer divergierender vertraglicher Grundlagen, ihrer oft unklaren rechtlichen Konsequenz, ist es nach wie vor äußerst schwierig allgemeine Schlüsse aus diesem Phänomen der interinstitutionellen Abkommen zu ziehen. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird in den spärlichen Abhandlungen oftmals relativ allgemein auf den Umstand hingewiesen, dass besonders häufig das EP Vorteile aus diesem Instrument zieht und seine Interessen auf untervertraglicher Ebene ausbaut, in der Hoffnung – so das Argument – dass sich in rechtlichen Grauzonen Praktiken etablieren, die einerseits dem Parlament zu mehr Einfluss verhelfen, die „im besten Falle“ sogar von zukünftigen Regierungskonferenzen aufgegriffen werden und zu das EP begünstigenden Vertragsänderungen führen.

Im Folgenden soll auf die IIV, die im Rahmen des Budgetverfahrens abgeschlossen wurden, näher eingegangen werden. Im Bereich des Budgets wurde im Laufe der Jahre besonders viele IIVs abgeschlossen. Darüber hinaus ist das Budget eines jener Bereiche, die von der (1) Öffentlichkeit besonders genau verfolgt werden und wo (2) nationale Interessen besonders augenscheinlich zutage treten; und wo (3) wichtige Auswirkungen auf die Kompetenzen und Handlungsfähigkeit der europäischen Institutionen erfolgen.

2. Das EU Budget: Ein Überblick

Der Vertrag regelt in Art 269 EG, dass der Haushalt vollständig aus Eigenmittel finanziert wird. Ursprünglich knüpften die Römischen Verträge an das bei Internationalen Organisationen übliche System der nationalen Beitragszahlungen an. Im Jahre 1970 fasste jedoch der Rat den Beschluss das der Haushalt der Gemeinschaft „vollständig aus eigenen Mitteln der Gemeinschaften“ finanziert werden soll (=Art 4 des Eigenmittelbeschluss). Der Begriff der Eigenmittel ist im Art 269 EG jedoch nicht näher erläutert, so dass der Gemeinschaft auf Grund des Wortlauts des Vertrages sämtliche erdenkliche Mittel der Finanzbeschaffung zur Verfügung stehen. Bis zum Jahre 1988 setzten sich die Einnahmen grundsätzlich aus den folgenden drei Einnahmequellen zusammen:

(1) Agrarabschöpfungen (2) Zölle, die auf Grund des Gemeinsamen Zolltarifes eingehoben wurden sowie (3) Einnahmen basierend auf der in den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer. Auf Grund aufkommender Finanzierungsschwierigkeiten im Laufe der 1980er Jahre wurden im Jahre 1988 die Einnahmequellen durch eine vierte ergänzt, die sich (4) nach dem BNE (Bruttonationaleinkommen) der Mitgliedstaaten bemisst.

Seit 1975 verteilen sich die Haushaltsbefugnisse auf Rat und EP. Beide Organe, die gemeinsame die „Haushaltsbehörde“ bilden, sind dahin gehend miteinander verzahnt als der Rat letztendlich über jene

Ausgaben entscheidet, die sich „zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsvorschriften“ ergeben (obligatorische Ausgaben). Das EP wiederum hat innerhalb der vorgegebenen Höchstgrenzen abschließend über die sich nicht zwingend ergebenden Ausgaben zu entscheiden. Auf die Rolle der IIVs in Bezug auf die Abgrenzung dieser beiden Ausgabenkategorien wird noch einzugehen sein.

Neben den sehr unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Präferenzen (siehe zB britischer Rabatt; Nettzahler-Diskussion), ist es v.a. allem das zwischen EP und Rat aufgeteilte Haushaltsverfahren, das den „labilen Gesamtzustand“² der Union widerspiegelt.

2.1. Die Instrumente im Rahmen des EU Budgets

Die rechtlichen Instrumente, die im Rahmen des EU Budgets zum Tragen kommen sind (a) die Vertragsbestimmungen, (b) Sekundärrechtsakte sowie (c) Interinstitutionelle Vereinbarungen

- (a) Vertragsbestimmungen (Art 268-280 EG; Art 28 und 41 EU (Finanzierung in Bezug auf GASP und JHI)
- (b) Zahlreiche Sekundärrechtsakte wurden bzw. werden im Bereich EU Budget verabschiedet. Die wichtigsten sind (1) Der Eigenmittelbeschluss ist normhierarchisch dem Vertragsrecht gleichgestellt; er erfordert nicht nur die Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten, gibt dem EP lediglich ein Stellungnahmerecht und muss von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden (die erste solche Entscheidung war jene von 1970, die letzte war die Entscheidung 2000/597/EG); (2) Entscheidung des Rates über die Haushaltsdisziplin
- (c) Seit den 1970er Jahren wurde eine Reihe von IIVs verabschiedet mit der Zielsetzung das Zusammenwirken zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen zu erleichtern sowie Konflikte zu minimieren oder gar zu lösen. Obwohl diese IIVs nicht auf Basis einer ausdrücklichen Ermächtigung der Verträge verabschiedet wurde, sind sie mehr als eine bloße politische Übereinkunft. Denn:
 - (-) sie konkretisieren den im Vertrag angelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit der Gemeinschaftsinstitutionen
 - (-) sie sind von Institutionen geschlossen worden, die grundsätzlich die Möglichkeit haben, sich im Rahmen ihrer Kompetenz rechtlich zu verpflichten
 - (-) den Bindungswillen der abschließenden Vertragsparteien ist auch daran ersichtlich, dass Veränderungen der Bestimmungen der IIVs nur einstimmig getroffen werden können.
 - (-) sie enthalten Regelungen für die unterzeichnenden Gemeinschaftsinstitutionen, die deren Handlungsspielraum einschränken.

3. Das EU Budget in der Phase des Konfliktes

1975-1988: Das Problem

Das Europäische Parlament erlangte Mitte der 1970er Jahre eine immer wichtigere Rolle, was im

² Thomas Oppermann zit in Rossi 1997, 2.

Kontext mit dem Haushaltsverfahren zu steigenden Konflikten mit dem Rat führte. Konflikte erwuchsen vor allem aus unterschiedlichen Interpretationen der Finanzvorschriften des Vertrages. Trotz der vergleichsweise detaillierten Regelung, v.a. in Bezug auf das jährliche Haushaltsverfahren im Art 272 EG, kam es zu unterschiedlichen Interpretation durch die beiden Haushaltsorgane, die oft zu erheblichen Verzögerung oder gar teilweiser Lähmung im Haushaltsbereich führten. Die Hauptschwierigkeiten lagen beispielsweise in

(1) Die Abgrenzung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben:

Die Abgrenzung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben berührt im Kontext des Gemeinschaftsrechts, die Frage, welchem Organ das Letztentscheidungsrecht zukommt; d.h. es berührt eine Kompetenz- und damit eine Machtfrage. Die Formulierung des Primärrechts wurde seit den 1970er Jahren in unterschiedlichen Versuchen erfolglos zu verbessern versucht. Lösungen zwischen Rat und EP kamen ad-hoc zustande und waren nicht dauerhaft gesichert. Im Jahre 1982 versuchte sich das EP jedoch einseitig mit seiner Auffassung in der Frage der Klassifizierung durchzusetzen, was wiederum zu intensiven Verhandlungen zwischen den drei Haushaltsorganen führte.

(2) Festsetzung und Anwendung des Höchstsatzes

Im Rahmen der nicht-obligatorischen Ausgaben, darf das EP Ausgabenerhöhungen nur im Rahmen des sog. Höchstsatzes vornehmen.

Streitigkeiten in Bezug auf die einvernehmliche Neufestsetzung des Höchstsatzes zwischen Rat und EP, führte im Jahr 1986 zu einem Urteil des EuGH mit der Feststellung, das ein neuer Höchstsatz nur durch eine tatsächlich feststellbare und eindeutige Willenserklärung beider Organe festgelegt werden kann.

(3) Verhältnis zwischen Mittelbewilligung und Rechtssetzung

Während das EP seit 1975 zusammen mit dem Rat die Haushaltsbehörde bildete, verfügt der Rat lange im wesentlichen über die alleinige Rechtssetzungskompetenz. Konkret kreiste der Konflikt um die Frage inwieweit der Haushaltsplan ohne weitere Grundlage des Rates (zB Grundverordnung oder AusführungsVO) selbst Rechtsgrundlage für die Verwendung der bereitgestellten Mittel sein kann oder nicht. Das Problem bestand darin, dass das EP durch die Festsetzung bestehender Haushaltslinien oder durch die Festsetzung neuer Haushaltslinien, Gemeinschaftshandlungen zu begründen versucht ohne dies mit dem Rat, der an sich die Rechtssetzungskompetenz besäße, abzusprechen. Ebenso versuchte der Rat im Rahmen seiner Legislativkompetenz in seinen Rechtsakten Höchstbeträge im Bereich der nicht-obligatorischen Ausgaben festzulegen und dadurch die diesbezügliche Kompetenz des EPs zu unterlaufen.

Diese und auch andere offenen Streifragen führten dazu, dass es seit den späten 1970er Jahren zu wiederholten schweren Haushaltskonflikten zwischen EP und Rat gekommen ist, die nicht nur das Verhältnis der beiden Organe zueinander, sondern zunehmend auch das gesamte institutionelle System prägten.

Infolgedessen wurden zahlreiche IIVs im Bereich des Haushaltsverfahrens abgeschlossen, die die notwendige Kooperation zwischen Rat und EP erleichtern bzw. aufkommende Konflikte entschärfen helfen sollten.

Beginnend mit einem Briefwechsel der Präsidenten von Rat und EP vom 10. November 1971, wurden sog. Dialogrunden zwischen den beiden Gemeinschaftsinstitutionen festgelegt, deren Ziel es war, eine Annäherung der jeweiligen Standpunkte in konkreten Streiffragen zu erreichen. Dieser Haushaltsdialog sollte in erster Linie eine Annäherung der Standpunkte in Bezug auf die strittigen Verfahrensfragen bewirken. Das EP versuchte den Dialog mit der Zeit durch die Einbeziehung der Kommission, die ja das Vorschlags- und Vollzugsorgan ist, in einen Trialog zu erweitern.

Die Versuche Konflikte rund um das Haushaltsverfahren mittels IIV dialogisch bzw. trialogisch zu lösen, waren entweder stets von kurzer Dauer, d.h. instabil oder scheiterten überhaupt. Abgesehen davon, dass die interinstitutionellen Konzertierungen aus der Sicht des Haushaltsverfahrens relativ spät, nämlich nach dem 2. Durchgang im Rat und während der 2. Lesung im EP, ansetzten, fehlten dialogstabilisierende und auf eine materielle Streitschlichtung hinwirkende Verfahrenselemente.

Beispielhaft soll hier kurz auf die IIV 1982 eingegangen werden, nämlich die „Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission über verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens“.

- (1) Unterscheidung zwischen zwingenden und nicht-zwingenden Ausgaben: Dem Wortlaut („Verpflichtungen“ statt sich „aus dem Vertrag ergeben“) nach ging die Gemeinsame Erklärung über den Vertrag hinaus; in der Substanz gab es allerdings keine signifikanten Präzisierungen; womit klar war, dass die Streitigkeiten zwischen Rat und EP auch nach dieser Erklärung weitergehen würden.
- (2) auch keine Regelungen für den Konfliktfall: die Kommission fügt dem Haushaltsentwurf eine Liste der Einteilung aller Ausgaben in zwingend und nicht-zwingend bei; widerspricht entweder der Rat oder das EP dieser Einteilung, so findet ein sog. Trialog der drei Organpräsidenten statt. Es finden sich jedoch keinerlei Regelungen, wie vorzugehen sei, wenn sich die beteiligten Institutionen nicht einigen sollten

Die Gemeinsame Erklärung konnte die interinstitutionellen Streitigkeiten allerdings nur kurzfristig lösen; Sowohl die vertraglichen Grundlagen als auch die Interessenlagen der beteiligten Institutionen blieben gleich; darüber hinaus hat sicher der Rat wiederholt im Bereich der Mittelverwendung und Rechtssetzung über die Gemeinsame Erklärung hinweg gesetzt; insofern ist fraglich, ob in so sensiblen Fragen wie der Haushaltspolitik ein Trialog zwischen drei Organpräsidenten als ausreichend anzusehen ist.

Die Implementierung der Gemeinsamen Erklärung von 1982 zeigte, dass die Konflikte sich nicht durch eine IIV lösen ließen. Unterschiedliche institutionelle Interessen spiegeln sich in

Interpretationsproblemen des Vertragsrechtes aber auch der IIV wider. Auch andere einseitige Akte wie z.B. ein unilateraler Code of Conduct des Rates im Jahre 1979 (Bull. EU 3-1979, 2.3.2.), der die Beschränkung der nicht zwingenden Ausgaben vorsah und damit auch den Handlungsspielraum des EP zu minimieren trachtete, brachte nicht den gewünschten praktischen Erfolg. Im Jahre 1984 zielte eine Entscheidung des Rates (Bull. EU 12-1984, 1.3.3.) auf Budgetdisziplin und versuchte die Vereinbarungen des Europäischen Rates von Fontainebleau in ein Regelwerk zu übersetzen. Beide Instrumente, sowohl der Code of Conduct sowie die Entscheidung, hatten jedoch nicht den gewünschten praktischen Effekt. Zum einen weil sich das EP nicht an Entscheidungen des Rates gebunden sah und zum zweiten weil es zwischen den Ratsformationen gegenläufige Interessen zu Tage traten, namentlich sahen sich die Landwirtschaftsminister nicht an die von den Finanzministern ausgearbeitete Budgetdisziplin gebunden.

Ab Mitte der 1980er Jahre traten die Spannungen wieder auf und konzentrierten sich wieder auf die Klassifikation der Ausgaben und den Erhöhungssatz. Konfliktverstärkend wirkte die prekäre Budgetlage sowohl auf der Einnahmen- als auch Ausgabenseite: (1) Jene Einnahmen, die sich auf landwirtschaftliche Abgaben und auf Mehrwertsteuersätze stützten, verloren zusehends an Bedeutung. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben: Zum einen durch (2) steigende Ausgaben in bestehenden Politiken, zB Europäischer Sozialfonds, regionaler Entwicklungsfonds; zum zweiten durch die (3) Schaffung neuer Ausgabensektoren, wie zB die gemeinsame Fischereipolitik, die Etablierung von Rahmenprogrammen in Bereichen Forschung und Entwicklung seit 1983 und Förderprogrammen für den Mittelmeerraum (IMPs). Weiters gelang (4) keine Eindämmung der Ausgaben in der Landwirtschaftspolitik, und (4) die Aufnahme von Staaten, die Nettoempfänger (Spanien, Portugal) sind, stellte einen zusätzlichen Mittelaufwand dar.

4. Die Budgetreform: Vom Konflikt zur Kooperation?

Im Laufe der späten 1980er Jahre war die Krise rund ums EU Budget offenkundig. Sowohl auf der Ausgabenseite zeigten die versuchten Agrarreformen nicht die erhoffte Wirkung, und auf Seiten der Einnahmenseite war die Erhöhung des Mehrwertsteuer-Eigenmittelanteils keine spürbare Entlastung. Verstärkt wurde der Problemlösungsdruck durch den Rabatt für Großbritannien sowie durch die Erweiterung um Spanien und Portugal.

1988-1992

Februar 1988	Europäischer Rat Brüssel	Schlussfolgerungen
24. Juni 1988	Rat, EP und Kommission	IIV 1988
24. Juni 1988	Rat	Eigenmittelbeschluss
24. Juni 1988	Rat	Entscheidung (Haushaltsdisziplin)

Im Februar 1987 präsentierte die Kommission das sog. Delors I- Reformpaket. Es bestand konkret aus zwei Mitteilungen: (1) Die Einheitliche Europäische Akte muss ein Erfolg werden: Eine neue Perspektive für Europa (COM(87)100 sowie aus einem (2) Report on the financing of the Community budget (COM(87) 101. Kommissionspräsident Delors nützte das “window of opportunity” des Abschlusses der EEA zu einer völligen Neuordnung der Finanzen der Gemeinschaften. Die Hauptpunkte zielten aber auf (1) eine deutliche Erhöhung der Eigenmittel (4. Einnahmenkategorie), (2) Regelungen der Haushaltsdisziplin, insbesondere im Bereich der Landwirtschaftspolitik sowie (3) einen Ausgabenschwerpunkt in Bezug „wirtschaftliche und soziale Kohäsion“.

Um eine wirksame Haushaltspolitik durchzusetzen, regte die Kommission an, in der Entscheidung über die Eigenmittel eine jährliche Höchstgrenze bis 1992 festzusetzen. Darüber hinaus sollen die Haushaltsorgane eine IIV schließen, in der sie sich verpflichten, den Höchstsatz für die nicht-obligatorischen Ausgaben nicht zu überschreiten. Das EP stimmte dem Kommissionsvorschlag grundsätzlich zu, lehnte aber in einer Entschließung die Festsetzung jährlicher Eigenmittelpfands ab, da es sich in seinem Recht auf Ausgabenmitgestaltung beschränkt sah.

Im Juni 1987 verabschiedete der Europäische Rat in Brüssel ein Reformpaket, das sich im wesentlichen an den Kommissionsvorschlägen orientierte. (einzig zur vierten Einnahmequelle äußerte man sich (noch) verhalten). In den Schlussfolgerungen wurde explizit festgehalten, dass die nun folgenden Beschlüsse „untrennbar miteinander verbunden seien“. Eine endgültige Einigung verzögerte sich noch, da sich die Mitgliedstaaten nicht auf die vierte Einnahmequelle (BSP) einigen konnten.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1987 arbeitete die Kommission eine Reihe konkreter Vorschläge aus, die sich u.a. mit der Landwirtschaftspolitik, dem Strukturfonds, neuen Einnahmen, der Budgetdisziplin auseinandersetzten. Da die Streitigkeiten zwischen EP und Rat eine geordnete Durchführung der Gemeinschaftspolitiken behinderte, hatte die Kommission ein Interesse an einer nachhaltigen Lösung dieses Konflikts.

Eine endgültige Einigung wurde dann im Februar 1988 erzielt, wobei hervorzuheben ist, dass die Beschlüsse des Brüsseler Sondergipfels kaum von den Kommissionsvorschlägen abwichen.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wurden rund vier Monate später, am 24. Juni 1988, durch die gleichzeitige Verabschiedung mehrerer Instrumente umgesetzt.

Diese waren:

In Bezug auf Eigenmittel

- (1) Beschluss des Rates vom 24. Juni 1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (88/376/EWG), ABl. L 185/24-28. In diesem Beschluss wurde die Gesamobergrenze der Eigenmittel der Gemeinschaft auf 1,20% des gesamten BNE der Gemeinschaft festgelegt.

Zusätzlich wurden für jedes Jahr Prozentsätze in Bezug auf den Gesamtbetrag des BNE der Gemeinschaft ermittelt, die nicht überschritten werden durften.³ Regelung in Bezug auf Einnahmen basierend auf landwirtschaftlichen Abgaben und Mehrwertsteuer-Sätzen wurden adaptiert. Darüber hinaus wurde eine *neue Einkommensressource* kreiert basierend auf dem BNE der Mitgliedstaaten.⁴ Begründet wurde diese neue Einnahmenressource mit der besseren Abstimmung der mitgliedstaatlichen Zahlungen mit der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften. Weitere Regelungen dieser Rats-Entscheidung betrafen die Korrektur der Hausungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs (UK-Rabatt).

In Bezug auf Budgetdisziplin

Während der Eigenmittelbeschluss des Rates im Wesentlichen das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Union regelt, konzentrieren sich die Entscheidung des Rates und die IIV 1988 auf die Regelung des interinstitutionellen Organverhältnisses. Der Europäische Rat legte in seinen Schlussfolgerungen die Prinzipien für die Budgetdisziplin fest, die von zwei Rechtshandlungen mit unterschiedlichen rechtlichen Status umgesetzt wurden.

- (2) Entscheidung des Rates vom 24. Juni 1988 betreffend die Haushaltsdisziplin (88/376/EWG), ABl. L 185, 29
- (3) Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahren

(ad 2) Die Entscheidung über die Haushaltsdisziplin war seitens des Rates der politische Preis für das Zugeständnis der Verdoppelung der Strukturfonds. Die Haushaltsdisziplin sollte dafür sorgen, dass die vertraglich bedingten Probleme infolge unterschiedlicher Kompetenzen in den Bereichen Rechtssetzung und Haushaltsverfahren entschärft werden und zu einem reibungsloseren Haushaltsverfahren beitragen. Die Entscheidung des Rates betreffend die Haushaltsdisziplin regelte die Einschränkungen in Bezug auf landwirtschaftliche Ausgaben (zwingende Ausgaben). Es kann als eine Aufwertung des EP gesehen werden, dass jeder Ratsbeschluss, also auch ein solcher der die obligatorischen Ausgaben betrifft, erst dann erfolgen darf, wenn der Haushaltsplan und die finanzielle Vorausschau entsprechend geändert wird (Art 16 des Beschlusses).

(ad 3) Im Rahmen eines in der IIV 1982 festgesetzten Trialogverfahrens, wurden die Details der IIV 1988 verhandelt. Wie die obligatorischen Ausgaben wurde auch für die nicht-obligatorischen Ausgaben eine Haushaltsdisziplin vereinbart. Das EP wollte die IIV auch auf die obligatorischen Ausgaben erstrecken sowie eine verbindliche Finanzplanung. Der Rat hatte verständlicherweise v.a. ein Interesse an der Haushaltsdisziplin in Bezug auf die nicht-obligatorischen Ausgaben.

Mit der IIV einigten sich die drei Organe über die großen Haushaltsprioritäten des vereinbarten Zeitraums, d.h. über die finanzielle Vorausschau. In dieser finanziellen Vorausschau sind die Höchstbeträge und die Zusammensetzung der zu erwarteten Ausgaben angegeben. Hervorzuheben ist,

³ Vgl. Art 3 88/376/EWG

⁴ Vgl Art 2 Abs 1 lit d 88/376/EWG.

dass die finanzielle Vorausschau in sechs voneinander getrennte Einzelhaushalte aufgeteilt ist.

Der Wert der IIV bestand weiters darin, dass es zum ersten Mal eine von allen drei Gemeinschaftsinstitutionen akzeptierte Grundlage bezüglich der pro Haushaltsjahr zu tätigen Ausgaben kam, wodurch auch die Handlungsspielräume der Institutionen während des jährlichen Haushaltsverfahren festgelegt wurden. Dies hatte wiederum zu Folge, dass das Risiko interinstitutioneller Konflikte minimiert wurde. Die IIV erreichte dies indem sie anstelle einer im Vertrag vorgesehenen jährlichen Einigung eine mehrere Jahre gültige Rahmenvereinbarung setzte.

Auch in Bezug auf die langjährige Streitfrage der Ausgabenklassifikation zielt die IIV verstärkt auf eine konsensuelle Vorgehensweise und verunmöglicht auf diese Weise unilaterales Vorgehen. Andererseits kann auch argumentiert werden, dass sich der Konflikt nur von der Klassifikationsfrage auf die Mittelzuweisung innerhalb der einzelnen Kategorien der finanziellen Vorausschau verlagerte.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die IIV 1988 im Laufe ihrer Geltung sieben Mal modifiziert wurde, um entweder neue gemeinschaftliche Tätigkeiten zu ermöglichen oder bereits bestehende Politiken besser bewältigen zu können. Verstärkt wurde das funktionierende Klima zwischen den Organen durch die im Allgemeinen günstige wirtschaftliche Gesamtsituation, die zu einem geringeren Anstieg der landwirtschaftlich bedingten Ausgaben sowie zu einer Erhöhung der Einnahmen führte und damit zu einer günstigen Budgetentwicklung und dadurch auch zu einem tendenziell störungsfreien Ablauf beitrug. Schwierig und konfliktträchtig blieben hingegen die Revision und Anpassungsprozeduren.

1993-1999

Dezember 1992	Europäischer Rat Edinburgh	Schlussfolgerungen
29. Oktober 1993	Rat, EP und Kommission	IIV
31. Oktober 1994	Rat	Entscheidung (Haushaltsdisziplin)
31. Oktober 1994	Rat	Eigenmittelbeschluss

Ähnlich wie die Reform des Jahres 1988, begann auch die darauf folgende Periode (1993-1999) mit einem Kommissionsvorschlag, dem Delors II-Paket. Entstand das Delors I Reformpaket vor dem Hintergrund der Einheitlichen Europäischen Akte, entstand das Delors II Paket in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht. Trotzdem waren die Auswirkungen des Maastricht Vertrages auf das EU Budget im Vergleich mit jenen der EEA relativ gering. Obwohl die Kommission empfahl einige Bestimmungen der IIV 1988 in das Primärrecht aufzunehmen, wurden finanzielle Fragen im Rahmen der Regierungskonferenz kaum diskutiert. Dennoch kam es zu gewissen Änderungen des Primärrechts, die für den Haushalt relevant sind. Zum einen ist das EP durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens generell aufgewertet worden, wodurch sich die Kluft

zwischen Rechtssetzungs- und Haushaltsbefugnissen verkleinert hat, Abkommen mit Drittstaaten, die eine finanzielle Auswirkung haben, müssen vom EP ratifiziert werden (Art 300 Abs. 3EG) sowie das das EP nunmehr alleine für die Entlastung der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplan erteilt (Art 276 EG). Nicht erfüllt wurden durch den Vertrag von Maastricht jene Forderungen des EP die auf seine Beteiligung auf der Einnahmeseite sowie auf die – mittelbar bedeutende – vollständige Gleichsetzung mit dem Rat im Rechtssetzungsverfahren abzielten.

Der Europäische Rat von Edinburgh beschloss im Dezember 1992 das die Obergrenze der Eigenmittel von 1,20% des BSP auf 1,27% bis zum Jahr 1999 ansteigen sollen. In Bezug auf die Eigenmittel wurde seitens des Europäischen Rates auch die steigende Bedeutung der auf dem BSP basierenden „vierten“ Einnahmequelle in Relation zu den anderen Einnahmen anerkannt. Hinsichtlich der Ausgaben folgt der Europäische Rat den Vorgaben der Kommission und setzte die Ausgabenschwerpunkte in den Bereichen Struktur- und Außenpolitik.

Obwohl die finanzielle Perspektive zentral für den EU Haushalt ist, bedarf es diesbezüglich der Zustimmung der Haushaltsbehörde, nämlich Rat und EP. Mit anderen Worten die IIV 1988 musste durch eine erneut zu verhandelnde IIV ersetzt werden. Nach montagelangen Verhandlungen wurde am 29. Oktober 1993 erneut eine IIV zwischen den drei Gemeinschaftsinstitutionen beschlossen.

Zahlreiche Bestimmungen, die sich bereits in der IIV 1988 fanden, wurden auch in die IIV 1993 aufgenommen. So verpflichteten sich Rat und EP auch in der IIV 1993, dass der Erhöhungssatz der nicht-zwingenden Ausgaben sich innerhalb der mehrjährigen finanziellen Perspektive bewegt. Ebenso regelte die IIV 1993, dass eine Revision der in der finanziellen Perspektive für die zwingenden Ausgaben vorgesehene Summe nicht zu Lasten der nicht-zwingenden Ausgaben geht.⁵ Darüber hinaus wurden auch gewissen Änderungen in Bezug auf die Gewährleistung der Haushaltsdisziplin vorgenommen, insbesondere wurde ein neues Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Organen eingerichtet. Dieses kommt zum einen im Rahmen der technischen Anpassung zur Anwendung und zum zweiten gibt es ein Konzertierungsverfahren nur für die obligatorischen Ausgaben, was dem EP ein gewisses Mitspracherecht auch bei dieser Ausgabenkategorie ermöglicht. Im Rahmen des Haushaltsverfahrens der IIV 1993 versuchte das EP die Klassifizierung der Einteilung in zwingende und nicht-zwingende Ausgaben in Frage zu stellen. Konkret versuchte das EP im Rahmen des Konzertierungsverfahrens in Bezug auf die zwingenden Ausgaben, die Klassifikation als zwingende Ausgabe per se in Frage zu stellen. Vereinzelt wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass das Konzertierungsverfahren sowie die Trilogie die konkreten Entscheidungsprozesse im Haushaltsverfahren intransparent machen und uU in einem gewissen Spannungsverhältnis mit Haushaltsgrundsatz der Öffentlichkeit (gem Art 268 EG sowie HO) stehen.

Aus der Sicht der Kommission handelt es sich bei der IIV 1993 nur um ein sog. „Gentlemen’s Agreement“. Um den dort festgeschriebenen Inhalten eine gewisse rechtliche Form zu geben, arbeitete

⁵ Z 13 UA 4 IIV 1993.

die Kommission eine Reihe von Vorschlägen aus, die am 31. Oktober 1994 zu einer Reihe vom Rat angenommenen Dokumenten führte. Konkret handelte es sich dabei um:

- Beschluss des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft (94/728/EG, ABl. L 293/9-13)
- Entscheidung des Rates vom 31. Oktober 1994 betreffend die Haushaltsdisziplin (94/729/EG, ABl. L 293/14-18)
- Änderungen der Verordnung 2730/94 sowie Verordnung 1552/89
- Annahme der Verordnung Nr. 2728/89 zur Schaffung eines Garantie Fonds.
- Änderung von fünf bestehenden Verordnung sowie Schaffung einer sechsten in Bezug auf die Strukturfonds.

Während das Delors I Paket in einem Zeitraum von rund vier Monaten – gemessen von den Schlussfolgerungen des Rates bis zur Verabschiedung von IIV, Rats-Beschluss und Rats-Entscheidung – umgesetzt wurde, dauerte dies beim Delors II Paket fast zwei Jahre (siehe Tabelle 1 und 2).

Nach gewissen Schwierigkeiten in Bezug auf die Ausgaben Klassifikation (siehe oben), gelang es den beiden Haushaltsbehörden jedoch konstruktiv zusammenzuarbeiten. In diesem Zusammenhang wurden eine Reihe weiterer Vereinbarungen getroffen, die das Budgetverfahren zunehmend erleichtern sollten. So wurde 1995 eine Gemeinsame Erklärung in Bezug auf haushaltsrelevante Bestimmungen in Gemeinschaftsrechtsakten verabschiedet, die eine Gemeinsame Erklärung aus dem Jahr 1982 verbessern sollte. Damit sollte vor allem der Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens Rechnung getragen werden. So sind mehrjährige Programme, die im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens angenommen wurden für die Gemeinschaftsinstitutionen im Haushaltsverfahren bindend. Weitere IIVs betrafen im Dezember 1996 die Fischereipolitik sowie im Juli 1997 die GASP.

2000-2006

März 1999	Europäischer Rat	Schlussfolgerungen
6. Mai 1999	Rat, EP und Kommission	IIV
26. September 1999	Rat	Verordnung bez. Budgetdisziplin
29. September	Rat	Eigenmittelbeschluss

Im Vergleich mit den Verhandlungen zu Beginn der 1990er Jahre, waren die Verhandlungen Ende der 1990er Jahre weniger günstig. Reformen der Gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, der Strukturpolitik, der sich anbahnenden Erweiterung um die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der wachsende Druck seitens der „Nettozahler“ schufen in Summe eine wenig günstige Verhandlungsatmosphäre und waren ausschlaggebend das die Verhandlungen zur Agenda 2000 rund zwei Jahre dauerten. Im März 1999 konnte man sich beim Europäischen Rat in Berlin über die Grundzüge der zukünftigen Finanzpolitik der EU einigen.

Im Gegensatz zur IIV 1993, konnte man sich bereits rund zwei Monate nach den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Berlin auf eine IIV 1999 einigen. Der Eigenmittelbeschluss des Rates sowie die Verordnung kam erst nach vier weiteren Monaten zustande.

Der Vorschlag der Kommission für die IIV 1999 sah für das EP einen tendenziell kleineren Spielraum in Bezug auf nicht-zwingenden Ausgaben vor. Als Gegenleistung wurden Flexibilitätsbestimmungen eingebaut, die eine etwaige Revision zügig ermöglichen sollten. Weitere Vorschläge betrafen die Konsolidierung und Überarbeitung früherer IIVs in Bezug auf das Haushaltsverfahren sowie die Ausdehnung des Konzertierungsverfahrens auf sämtliche Ausgaben, also unter Einschließung der nicht zwingenden Ausgaben. Mit letzterem wurde jedoch nur eine ohnehin bereits existierende Praxis nunmehr auch formell anerkannt.

Auf Seiten der Mitgliedstaaten lag das Hauptaugenmerk auf der Ausgabenstabilisierung. Verstärkt wurde dieser Fokus durch die Budgetkonsolidierungen, der sich die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene ausgesetzt sahen. In Bezug auf die IIV 1999 blieben die zentralen Regelungen im wesentlichen unverändert. Die Änderungen betrafen v.a. Beschränkungen in Bezug auf privilegierte Ausgaben im Strukturbereich; ein Flexibilitätsinstrument wurde eingeführt für klar ausgewiesene Ausgaben, die jedoch nicht unter die etablierten Budgetlinien subsumiert werden können. Wie bereits erwähnt, wurde das Konzertierungsverfahren auf sämtliche Ausgabenkategorien ausgeweitet und ist auf das gesamte Haushaltsverfahren anzuwenden; ebenso wurden Richtlinien in Bezug auf die Ausgabenklassifikation entwickelt.

Das EP akzeptierte nur widerwillig die Einschränkungen seines Handlungsspielraums im Rahmen der finanziellen Perspektive 2000-2006. Im Gegenzug gelang es dem EP eine Reihe von Zugeständnissen im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahren zu erlangen.

5. Tentative Schlussfolgerungen

Warum kann – trotz existierender Schwierigkeiten – das Haushaltsverfahren seit der Reform von 1988 reibungsloser ablaufen? Um diese Frage und insbesondere die diesbezügliche Rolle der IIVs beantworten zu können, muss auf die Hauptkonfliktlinien kurz eingegangen werden. Diese lagen in dem Umstand begründet, dass zum einen seit 1975 sowohl der Rat als auch das EP für die Haushaltserstellung verantwortlich zeichneten. Sowie zum zweiten die Kompetenzen im Bereich Rechtssetzung und Haushalt teilweise erheblich auseinander klafften. Da der Vertrag, trotz teilweise recht detaillierter Regelungen, keine Modalitäten für eine Konfliktregelung enthält wurde versucht die interinstitutionellen Schwierigkeiten auf dem Wege von IIVs zu lösen - jedoch nicht erfolgreich.

Erst durch die Reform 1988, insbesondere durch das Auftreten des Europäischen Rates konnte ein *package deal* erreicht werden, der die Gemeinschaftsorgane im Großen und Ganzen zufrieden stellte. Herzstück dieser Reform war und ist eine mehrjährige finanzielle Vorausschau, wo die Höchstbeträge

und die Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben der Gemeinschaft angegeben sind. Dadurch sind sowohl der Rat als auch das EP in ihrem Handlungsspielraum im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahren beschränkt, was wiederum zu einer Entschärfung des interinstitutionellen Konflikts beiträgt.

Ebenfalls günstig wirkt sich der durch die IIV eingeführte kontinuierlichere Dialoge zwischen den drei Gemeinschaftsorganen aus, was über die Zeit zu einem Aufbau an gegenseitigem Verständnis und Vertrauen geführt haben mag und dadurch wiederum einen vergleichsweise reibungsloseren Ablauf im jährlichen Haushaltsverfahren begünstigt.

Drittens kann argumentiert werden, dass die ursprüngliche Schere zwischen Haushaltsbefugnissen und Rechtssetzungskompetenz durch die sukzessive Aufwertung des EP im Laufe der Vertragsrevisionen der 1990er Jahre geringer geworden ist, wodurch ein wesentlicher Grund für die interinstitutionellen Spannungen im Haushaltsverfahren weggefallen ist.

Dessen ungeachtet, gibt es im Rahmen der jährlichen Haushaltsverfahren weiterhin gewisse Schwierigkeiten, wie zB immer wieder kehrende Konflikte zwischen Rat und EP in Bezug auf die Ausgabenklassifizierung, die zwar nicht gänzlich gelöst worden sind bzw vermutlich nie gänzlich gelöst werden können, jedoch nicht mehr diese destruktive Wirkung wie in den 1970er und 1980er Jahren entfalten können.