

VERMERK

des	Präsidiums
für	den Konvent

Betr.: Die Finanzen der Union: Entwurf der Artikel 38 bis 40

Titel VII: Die Finanzen der Union

Der Entwurf der Artikel 38 und 39 beruht unmittelbar auf den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe IX.

Was das jährliche Haushaltsverfahren anbelangt, dessen wesentliche Grundzüge von Artikel 40 erfasst werden sollen, so sei darauf hingewiesen, dass die Vorschläge der Gruppe nicht die Zustimmung des Konvents gefunden haben. Die Aussprache hat jedoch auch nicht dazu geführt, dass alternative Möglichkeiten festgehalten wurden. Weitere Überlegungen müssten daher in einem geeigneten Gremium, gegebenenfalls im engeren Rahmen eines Arbeitskreises, erfolgen, damit das Präsidium und der Konvent in die Lage versetzt werden, detaillierte Vorschläge für Teil II des Vertrags zur Frage der Vereinfachung des jährlichen Verfahrens und der Möglichkeit, die Finanzielle Vorausschau in der Verfassung zu verankern, zu unterbreiten.

Artikel 40 enthält zurzeit eine Verfahrensskizze, die den kleinsten gemeinsamen Nenner der von den Mitgliedern des Konvents vorgetragenen Standpunkte widerspiegelt. Bekanntlich scheint es für mehrere Mitglieder des Konvents Grundvoraussetzung für jedwede Vereinfachung des jährlichen Verfahrens zu sein, dass die Finanzielle Vorausschau und insbesondere der Mechanismus der verbindlichen mehrjährigen Ausgabenobergrenzen in die Verfassung aufgenommen werden.

DIE FINANZEN DER UNION

ARTIKEL 38 BIS 40

Artikel 38: Die Finanzmittel der Union

Der Haushalt der Union wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Kommentar

In diesem Artikel wird der gegenwärtige Artikel 269 EGV aufgegriffen:

"Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften."

Die Arbeitsgruppe "Vereinfachung" hat in ihrem Bericht voll und ganz anerkannt, dass dem Rat bei der Festlegung des Systems der Eigenmittel der Union, das anschließend von den Mitgliedstaaten anzunehmen ist, eine entscheidende Rolle zukommt. Dieser Ansatz ist vom Konvent nicht dementiert worden.

Im Einklang mit den Beratungsergebnissen der Arbeitsgruppe legt das Präsidium den unveränderten Artikel 269 EGV vor. Jedoch möchte es den Konvent darauf aufmerksam machen, dass sich hinter dieser Bestimmung eine komplexe Problematik verbirgt.

Artikel 269 EGV sieht in seiner derzeitigen Form vor, dass die Vorschriften über das System der Eigenmittel der Union einstimmig verabschiedet werden. Es handelt sich jedoch nicht um verbindliche Vorschriften; der Rat empfiehlt den Mitgliedstaaten lediglich ihre Ratifizierung. Daher hat sich das Präsidium gefragt, ob dieses Verfahren auch in Zukunft noch - unter Berücksichtigung der großen Anzahl der Mitgliedstaaten - gewährleisten kann, dass die für die Finanzierung der Politikbereiche der Union erforderlichen Maßnahmen angenommen werden. Es geht darum, die Frage zu beantworten, ob es in einer erweiterten Union weiterhin möglich sein wird, die Finanzierung über einen einstimmig anzunehmenden und von allen Mitgliedstaaten zu ratifizierenden Beschluss sicherzustellen.

Ferner kann man sich die Frage stellen, ob es mit dem derzeitigen Verfahren möglich wäre, dass die Union über "echte" Eigenmittel verfügt.

Bei den Eigenmitteln handelt es sich um Einnahmen, mit denen der Haushalt der Union finanziert wird und die ihr im Rahmen einer jährlichen Obergrenze, welche in der Finanziellen Vorausschau als Prozentsatz des Bruttosozialprodukts der Union festgelegt wird, automatisch zustehen. Derzeit gibt es vier Arten von Eigenmitteln:

- die Agrarabschöpfungen*
- die Zollabgaben des gemeinsamen Zolltarifs*
- ein Prozentsatz des Betrags, der sich aus der Anwendung eines nach Gemeinschaftsvorschriften festgelegten einheitlichen Satzes auf die MwSt-Besteuerungsgrundlage ergibt*
- ein Betrag, der sich aus der Anwendung eines im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens festzulegenden Satzes auf die Summe der (einheitlich nach Gemeinschaftsvorschriften berechneten) Bruttosozialprodukte ergibt.*

Der relative Anteil der beiden erstgenannten Eigenmittel an der Finanzierung ist stark rückläufig, während die beiden letztgenannten Eigenmittel nach Auffassung einiger Mitglieder des Konvents keine echten Eigenmittel, sondern eher nationale Beiträge sind. Diese Mitglieder des Konvents möchten, dass die Union über autonome Mittel in Form einer europäischen Steuer oder in Form einer Teilhabe an den nationalen Steuern verfügt, ohne dass dies zu einer Erhöhung der Steuerbelastung der Bürger führt.¹ Es ginge vor allem darum, die Transparenz zu erhöhen: Die europäischen Bürger müssten wissen, wie und inwieweit sie die Union finanzieren.

Würde eine derartige Entwicklung mit dem zurzeit in Artikel 269 EGV vorgesehenen Verfahren möglich sein?

Anzumerken wäre, dass eine Änderung des Verfahrens dahingehend, dass die Notwendigkeit einer Ratifizierung in den Mitgliedstaaten künftig entfällt, bedeuten würde, dass eine neue Kompetenz der Union geschaffen würde, der in Titel III der Verfassung Rechnung zu tragen wäre.

Das Präsidium möchte den Konvent auf diese Problematik aufmerksam machen und hofft, dass es durch die Beratungen im Plenum konkretere Aufschlüsse über die einzuschlagende Richtung erhält. Es hat beschlossen, vorerst den Artikel 269 EGV in seiner jetzigen Fassung vorzulegen, bevor es etwaige Änderungen vorschlägt.

Artikel 39: Die Haushalts- und Finanzgrundsätze

1. Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden gemäß den Bestimmungen von Teil II der Verfassung für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.
2. Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.
3. Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr gemäß dem Gesetz nach Artikel B (Teil II, ex-Artikel 279: Haushaltsordnung) bewilligt.

¹ Dazu wurden mehrere Beiträge vorgelegt.

4. Zur Tätigung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben ist zuvor ein verbindlicher Rechtsakt zu erlassen, mit dem eine Maßnahme der Union und die Vornahme der entsprechenden Ausgabe gemäß dem Gesetz nach Artikel B eine Rechtsgrundlage erhalten (*Teil II, ex-Artikel 279: die Haushaltsordnung*). Dieser Rechtsakt muss in Form eines europäischen Gesetzes, eines europäischen Rahmengesetzes, einer europäischen Verordnung oder einer europäischen Entscheidung ergehen.
5. Damit die Haushaltsdisziplin gewährleistet wird, unterbreitet die Kommission keine Vorschläge für Rechtsakte der Union, ändert nicht ihre Vorschläge und erlässt keine Durchfuhrungsmanahme, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnte, ohne die Gewähr zu bieten, dass der betreffende Vorschlag bzw. die betreffende Maßnahme im Rahmen der Eigenmittel der Union finanziert werden kann.
6. Der Haushaltsplan der Union wird entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Union zusammen, um sicherzustellen, dass die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.
7. Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen gemäß den Bestimmungen von Artikel Z (*Teil II, ex-Artikel 280 EGV*).

Kommentar

Dieser Artikel enthält die Grundsätze für die Finanzen der Union, wie sie im Bericht der Gruppe IX ausgeführt sind ¹:

- *Absatz 1 nimmt den Grundsatz der Einheit des Haushalts auf, der in Artikel 268 EGV enthalten ist: "Alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft einschließlich derjenigen des Europäischen Sozialfonds werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt."*

¹ *Der im Bericht der Gruppe erwähnte Grundsatz der hinreichenden Ausstattung mit Mitteln wurde hier nicht aufgegriffen, da er vom Entwurf des Artikels 3 Absatz 5 (CONV 528/03) erfasst ist.*

Die hinfällig gewordene Bezugnahme auf den Europäischen Sozialfonds wurde gestrichen. Mit dem Verweis auf die Bestimmungen von Teil II der Verfassung wird dem Erfordernis Rechnung getragen, die besondere Regelung für die Finanzierung bestimmter Politikbereiche zu berücksichtigen, bis sich der Konvent zu dieser Frage äußert. Insbesondere geht es um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, die zurzeit Gegenstand von Artikel 268 Absatz 2 und der Artikel 28 und 41 EUV sind, sowie um den Europäischen Entwicklungsfonds.

- *Absatz 2 greift den Grundsatz des Haushaltsausgleichs auf, der gegenwärtig in Artikel 268 Absatz 3 festgeschrieben ist: "Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen."*
- *In Absatz 3 wird der Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts wiedergegeben, der zurzeit in Artikel 271 Absatz 1 EGV verankert ist: "Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr bewilligt, soweit die gemäß Artikel 279 festgelegte Haushaltsordnung nicht etwas anderes bestimmt." In der französischen Fassung wurde der Zeitraum des Haushaltsjahres präzisiert (betrifft nicht die deutsche Fassung).*

Die aufgrund von Artikel 279 erlassene Verordnung ist die Haushaltsordnung, in der unter anderem vorgesehen ist, dass Mittel in begrenztem Umfang aus einem Haushaltsjahr in ein anderes übertragen werden können. Die Haushaltsordnung soll nach dem Entwurf von Artikel 24 zu einem Gesetz werden.

- *Die Absätze 4 und 5 spiegeln die zwei Seiten des gleichen Grundsatzes wider: Für die Einsetzung von Mitteln in den Haushalt ist einerseits ein verbindlicher Rechtsakt erforderlich, andererseits muss die Kommission, wenn sie einen Rechtsakt vorschlägt, seine Auswirkungen auf den Haushaltsplan berücksichtigen.*

In Absatz 4 wird der Vorschlag der Gruppe IX aufgegriffen, die sich ihrerseits auf Nummer 36 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 9. Mai 1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens gestützt hat: "Nach der Systematik des Vertrags ist zur Ausführung in Bezug auf die im Haushaltsplan für alle Gemeinschaftsaktionen ausgewiesenen Mittel zuvor ein Basisrechtsakt zu erlassen. Ein "Basisrechtsakt" ist ein Rechtsakt des abgeleiteten Rechts, mit dem eine Gemeinschaftsmaßnahme und die Vornahme der entsprechenden, im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgabe eine Rechtsgrundlage erhalten. Dieser Rechtsakt muss in Form einer Verordnung, einer Richtlinie, einer Entscheidung oder eines Beschlusses ergehen. Empfehlungen und Stellungnahmen sowie Entschlüsse und Erklärungen stellen keine Basisrechtsakte dar."

In der Interinstitutionellen Vereinbarung sind stark eingegrenzte Ausnahmen von dieser Regel vorgesehen. Diese Ausnahmen sollen, wenn erst einmal der allgemeine Grundsatz in der Verfassung verankert ist, Gegenstand der Haushaltsordnung nach Artikel 279 EGV sein.

In Absatz 5 wird der Wortlaut von Artikel 270 EGV aufgenommen: "Damit die Haushaltsdisziplin gewährleistet wird, unterbreitet die Kommission keine Vorschläge für Rechtsakte der Gemeinschaft, ändert nicht ihre Vorschläge und erlässt keine Durchführungsmaßnahme, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnte, ohne die Gewähr zu bieten, dass der betreffende Vorschlag bzw. die betreffende Maßnahme im Rahmen der Eigenmittel der Gemeinschaft finanziert werden kann, die sich aufgrund der vom Rat nach Artikel 269 festgelegten Bestimmungen ergeben."

- *Absatz 6 betrifft die Ausführung des Haushaltsplans und stellt den in Artikel 274 EGV enthaltenen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in einen größeren Zusammenhang. Anstelle der Kommission, die in diesem Artikel genannt ist, wird nunmehr die Union genannt. Dieser Grundsatz darf nämlich nicht allein für die Kommission gelten. Sämtliche Organe haben bei der Verwaltung der Mittel der Union Teilverantwortlichkeiten. Das Europäische Parlament beispielsweise muss diesem Grundsatz gerecht werden, wenn es der Kommission die Entlastung erteilt. In Artikel 274 Absatz 2 EGV wird dieser Ansatz zum Teil bestätigt, was die Durchführung des jeweiligen Einzelplans durch die anderen Organe anbelangt.*

Absatz 6 greift im Übrigen nicht der Verantwortlichkeit der Kommission bei der Durchführung des Haushaltsplans vor. Die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Organe und der Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der Mittel werden Gegenstand von Bestimmungen in Teil II der Verfassung sein.

Die Mitgliedstaaten sind von diesem Grundsatz insofern betroffen, als sie auch an der Durchführung des Haushaltsplans beteiligt sind.

Der gegenwärtige Artikel 274 EGV lautet wie folgt: "Die Kommission führt den Haushaltsplan gemäß der nach Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

Die Beteiligung der einzelnen Organe bei der Vornahme ihrer Ausgaben wird in der Haushaltsordnung im Einzelnen geregelt."

- *In Absatz 7 ist der erste Teil von Artikel 280 Absatz 1 wiedergegeben, der wie folgt lautet:
"Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz bewirken."*

Artikel 40: Das Haushaltsverfahren der Union

Das Europäische Parlament und der Rat nehmen gemeinsam auf Vorschlag der Kommission ¹ gemäß den Modalitäten des Artikels W (*ex-Artikel 272 EGV, Teil II der Verfassung*) den jährlichen Haushaltsplan der Union an.

Der Haushaltsplan der Union wird unter Einhaltung der mehrjährigen Finanziellen Vorausschau nach Artikel Y (*Teil II der Verfassung*) aufgestellt.

Kommentar

Der Konvent hat sich in seiner Aussprache vom 5. und 6. Dezember 2002 nicht den Vorschlägen der Gruppe IX für die genauen Modalitäten des jährlichen Haushaltsverfahrens angeschlossen. Ein gewisser Konsens war indessen festzustellen, was den Grundsatz der gemeinsamen Annahme des Haushaltsplans durch die beiden Teile der Haushaltsbehörde, das Europäische Parlament und den Rat, auf der Grundlage eines entsprechend angepassten Mitentscheidungsverfahrens anbelangt. Die in Teil II der Verfassung aufzunehmenden Einzelheiten zur Vereinfachung des gegenwärtigen Artikels 272 sind später noch festzulegen.

Es sei bemerkt, dass der Vorschlag für den Wortlaut von Artikel 40 im Vergleich zur Beschreibung des "Gesetzgebungsverfahrens" im Entwurf von Artikel 25 nicht vorsieht, dass das Verfahren eingestellt wird, wenn es nicht zu einer Einigung kommt. Im Haushaltsbereich kann das Verfahren gar nicht "eingestellt" werden, da die Union einen Haushaltsplan zwingend benötigt. Die Schwierigkeit bei der Ausgestaltung der Einzelheiten des Verfahrens liegt genau darin, eine Antwort auf folgende Frage zu finden: "Was soll geschehen, wenn sich Parlament und Rat nicht einigen?".

¹ Die Formulierung "auf Vorschlag der Kommission" greift nicht den Abstimmungsregeln im Rat vor, die Gegenstand der "Modalitäten des Artikels W" sein werden. Die sich aus dem Initiativrecht der Kommission ergebenden Wirkungen sollen nicht auf das Haushaltsverfahren ausgedehnt werden.

Der Konvent hat ferner mit Interesse den Vorschlag zur Kenntnis genommen, die Finanzielle Vorausschau, die zurzeit Gegenstand einer interinstitutionellen Vereinbarung ist, in der Verfassung zu verankern. Viele Mitglieder des Konvents haben gewürdigt, dass mit der Finanziellen Vorausschau seit ihrer Schaffung im Jahr 1988 ein Beitrag zu Stabilität und zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin geleistet wurde. Es sei darauf hingewiesen, dass die Gruppe IX in ihrem Bericht die Vereinfachung des jährlichen Haushaltsverfahrens davon abhängig macht, dass die Finanzielle Vorausschau, die auf diese Weise rechtsverbindlich würde, in die Verfassung aufgenommen wird.

Wenn dieser Grundsatz in Teil I aufgenommen würde, müsste der Konvent anschließend über eine in Teil II der Verfassung aufzunehmende Rechtsgrundlage sowie über die dort vorzusehenden Bestandteile der Finanziellen Vorausschau befinden, die unmittelbar in der Verfassung zu verankern wären. Das Verfahren für die Annahme des Gesetzes über die Finanzielle Vorausschau müsste ebenfalls durch die Rechtsgrundlage in Teil II festgelegt werden.

Abschließend ist zu bemerken, dass Artikel 40 in großen Linien ein Verfahren wiedergibt, das den kleinsten gemeinsamen Nenner der von den Mitgliedern des Konvents vertretenen Positionen darstellt. Da aus den Beratungen des Konvents keine alternativen Ansätze hervorgegangen sind, sollte in einer späteren Phase in einem Arbeitskreis im engeren Rahmen über das Problem des jährlichen Haushaltsverfahrens, der Aufnahme einer Rechtsgrundlage für die Finanzielle Vorausschau in Teil II der Verfassung und des Anwendungsbereichs dieser Rechtsgrundlage nachgedacht werden.