

Antje Draheim

Probleme der
finanzpolitischen
Willensbildung
in Europa

Eine kritische Analyse
der europäischen Haushalts-
und Finanzverfassung



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhalt

Vorwort	XV
1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Ziele der Arbeit und Vorgehensweise	4
1.3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes "Europäische Haushalts- und Finanzverfassung"	9
2. Die Besonderheiten des europäischen Institutionengefüges ..	13
2.1 Die Rechtsnatur des Systems "sui generis": Supranationalität und Parastaatlichkeit	13
2.2 Mehrebenenmodelle und Verwaltungsföderalismus	18
2.2.1 Die EU/EG als Mehrebenensystem	19
2.2.2 Verwaltungsföderalismus	22
2.2.3 Kompetenzteilung und Verflechtung zwischen den Ebenen	25
2.3 Die Zweiteilung der europäischen Willensbildung: Europäische versus nationale Interessen	27
2.3.1 Der Europäische Rat	29
2.3.2 Der Ministerrat und die Fachministerräte	31
2.3.3 Der Ausschuss der Ständigen Vertreter und die Ratsgruppen	33
2.3.4 Das Europäische Parlament	35
2.3.5 Die Europäische Kommission	38
2.3.6 Der Europäische Rechnungshof	40
2.3.7 Die Europäische Investitionsbank (EIB)	41
2.4 Zusammenfassung	43
3. Anforderungen an eine europäische Haushalts- und Finanzverfassung	45
3.1 Haushalts- und Finanzverfassungen in demokratischen Gemeinwesen	46
3.1.1 Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	47
3.1.2 Effizienz der Ressourcenverwendung	50

3.2	Notwendiger Kompetenzrahmen einer europäischen Haushalts- und Finanzverfassung	52
3.2.1	Das Demokratiegebot	53
3.2.1.1	Demokratie als Mittel der Effizienz: Präferenzdeckungsfunktion	53
3.2.1.2	Demokratie als politischer Grundwert: Legitimation und "accountability"	55
3.2.1.3	Demokratie als rechtliche Sicherung: Repräsentation und Gewaltenteilung	60
3.2.1.4	Zusammenfassung	64
3.2.2	Fiskalföderalismus und Effizienzgebot	65
3.2.2.1	Die Funktion des Steuer-Ausgaben-Mechanismus bei der Bereitstellung eines effizienten öffentlichen Güterangebots	66
3.2.2.2	Das Nachhaltigkeitskriterium: Verschuldung und Verschuldungsgrenzen öffentlicher Haushalte	71
3.2.3	Zusammenfassung	73
3.3	Institutionenökonomische Grundlagen einer europäischen Haushalts- und Finanzverfassung	74
3.3.1	Ökonomische und politische Funktionen von Institutionen einer europäischen Haushalts- und Finanzverfassung	76
3.3.2	Verfügungsrechte, Transaktionskosten und Prinzipal-Agent-Beziehungen in der europäischen Haushalts- und Finanzverfassung	79
3.3.2.1	Verfügungsrechte und Transaktionskosten in der europäischen Haushalts- und Finanzverfassung	80
3.3.2.2	Prinzipal-Agent-Beziehungen in der europäischen Haushalts- und Finanzverfassung	83
3.3.3	Politökonomische Restriktionen	86
3.3.4	Die Zweiteilung der europäischen Willensbildung aus institutionenökonomischer Perspektive	90
3.3.5	Zusammenfassung	92
3.4	Funktionen einer europäischen Haushalts- und Finanzverfassung ..	93
3.4.1	Die politische(n) Programmfunktion(en) des Budgets	95
3.4.1.1	Die "moderne" Programmfunktion	95
3.4.1.2	Integrationsfunktion	98
3.4.1.3	Kompensationsfunktion	100
3.4.2	Politische Kontrollfunktion	104
3.4.3	Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion	108
3.4.4	Administrative Lenkungs- und Kontrollfunktion	110
3.4.5	Volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion	112

3.4.6	Die Umsetzung der Funktionen in Regeln und Organe	114
3.4.6.1	Verfahrensregeln	114
3.4.7.2	Verhaltensregeln	115
3.4.7	Zusammenfassung	122
4.	Die europäische Haushalts- und Finanzverfassung im Lichte der Budgetfunktionen	125
4.1	Überblick über die europäische Haushalts- und Finanzverfassung .	126
4.1.1	Die Rechtsquellen der europäischen Haushalts- und Finanzverfassung	126
4.1.2	Die Einnahmen der Europäischen Union	128
4.1.2.1	Die Eigenmittel der EG/EAG	128
4.1.2.2	Die Umlagen der EGKS	132
4.1.3	Die Ausgaben der Europäischen Union	134
4.1.3.1	Die Ausgaben der EG	134
4.1.3.2	Die Ausgaben der EAG und EGKS im Gesamthaushalt	141
4.1.4	Die Nebenhaushalte der EU	142
4.1.4.1	Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)	142
4.1.4.2	Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)	144
4.1.4.3	Die Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank (EIB)	144
4.1.5	Der haushaltsrechtliche Rahmen: Der "Trilog" der Steuerungsinstrumente	145
4.1.5.1	Finanzplanung und Eigenmittelbeschaffung der EU	146
4.1.5.2	Die Verfahren der Eigenmittelerhebung	146
4.1.5.3	Die Haushaltsordnung, Haushaltsgrundsätze und Haushaltskreislauf	147
4.1.6	Zusammenfassung	155
4.2	Die Finanzplanung der EU	155
4.2.1	Die Festlegung der Einnahmen: Das Verfahren zur Einnahmenbeschaffung der EU	156
4.2.1.1	Das Verfahren und die einzelnen Sonderregelungen	156
4.2.1.2	Die Erweiterung des Finanzrahmens durch Kreditaufnahme	159
4.2.1.3	Probleme des Verfahrens zur Einnahmenbeschaffung der EU	163
4.2.1.4	Zwischenergebnis	171
4.2.2	Die Festlegung der Ausgaben: Finanzielle Vorausschau und Interinstitutionelle Vereinbarung	173
4.2.2.1	Die einzelnen Instrumente der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999	175

4.2.2.2	Die Probleme der verschiedenen Instrumente der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999	182
4.2.3	Weitere Instrumente der Ausgabenbegrenzung	194
4.2.4	Die Bewertung der Finanzplanung der EU anhand der Budgetfunktionen	198
4.3	Das Eigenmittelerhebungsverfahren	207
4.3.1	Die Verfahren der Eigenmittelerhebung und die Probleme	208
4.3.3	Die Bewertung der Eigenmittelerhebung anhand der Budgetfunktionen	211
4.4	Die Aufstellung des EU-Haushalts	215
4.4.1	Das Aufstellungsverfahren des Haushaltsvorentwurfs	215
4.4.2	Probleme des Aufstellungsverfahrens	220
4.4.3	Bewertung der Aufstellung des EU-Haushalts anhand der Budgetfunktionen	225
4.5	Die Verabschiedung des EU-Haushalts	229
4.5.1	Das Verfahren der interinstitutionellen Zusammenarbeit – Die Konzertierung im Haushaltsbereich	229
4.5.2	Das “Navette-Verfahren”	231
4.5.3	Probleme bei der Verabschiedung des EU-Haushalts	237
4.5.4	Die Rolle des Haushaltsausschusses des Parlaments	248
4.5.5	Bewertung der Verabschiedungsphase anhand der Budgetfunktionen	253
4.6	Der Vollzug des EU-Haushalts	261
4.6.1	Die Mittelbewirtschaftung auf der EU-Ebene	261
4.6.1.1	Die Übertragung der Mittel innerhalb der Einzelpläne	262
4.6.1.2	Probleme bei der Mittelbewirtschaftung	265
4.6.2	Die Mitwirkung der Legislative am Vollzug	273
4.6.3	Die Mitwirkung verschiedener Verwaltungsebenen am Vollzug ..	276
4.6.3.1	Das Komitologieverfahren	276
4.6.3.2	Der direkte Vollzug durch die EU-Ebene	278
4.6.3.3	Der dezentrale Vollzug von EU und Mitgliedstaaten	279
4.6.3.4	Der geteilte Vollzug von EU-Ebene und Mitgliedstaaten	281
4.6.4	Die begleitende Kontrolle des Vollzugs	295
4.6.4.1	Die interne ex-ante Finanzkontrolle der Kommission	295
4.6.4.2	Betrugsbekämpfung und der Schutz der finanziellen Interessen der Union	300
4.6.4.3	Die ex-post Finanzkontrolle in der Vollzugsphase	303
4.6.4.4	Die begleitende Kontrolle des Vollzugs durch Parlament und Rechnungshof	307

4.6.5	Haushaltsabschluss und Rechnungslegung	309
4.6.6	Bewertung der Vollzugsphase anhand der Budgetfunktionen	311
4.7	Die nachträgliche Kontrolle des EU-Haushalts	320
4.7.1	Die Kontrolle der Eigenmittel	320
4.7.2	Die Kontrolle der Haushaltsausführung durch den Rechnungshof	323
4.7.3	Die Kontrolle durch den Haushaltskontrollausschuss des Parlaments	329
4.7.4	Die Entlastung der Kommission durch das Parlament	332
4.7.5	Die Bewertung der Kontrollphase anhand der Budgetfunktionen	338
4.8	Zusammenfassende Beurteilung des empirischen Kapitels	345
4.8.1	Zusammenfassende Beurteilung anhand der Budgetfunktionen	346
4.8.1.1	Politische Funktionen des Budgets	346
4.8.1.2	Politische Kontrollfunktion	356
4.8.1.3	Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion	358
4.8.1.4	Administrative Lenkungs- und Kontrollfunktion	358
4.8.2	Folgen für die Institutionen der europäischen Haushalts- und Finanzverfassung (Binnenwirkung)	360
4.8.2.1	Die "interinstitutionelle Verrechtlichung"	363
4.8.2.2	Dominanz der nationalen Interessen	365
5.	Reformen und Reformvorschläge für die europäische Haushalts- und Finanzverfassung	369
5.1	Aktuelle und kürzlich abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren zur Veränderung der Haushalts- und Finanzverfassung	369
5.1.1	Die die Haushalts- und Finanzverfassung betreffenden Vorschriften des Vertrags von Nizza	369
5.1.2	Die Verordnung des Rates für eine neue Haushaltsordnung	372
5.1.2.1	Der Aufbau und die Ziele der neuen Haushaltsordnung	373
5.1.2.2	Der Haushaltskreislauf im Lichte der Neufassung der Haushaltsordnung	374
5.1.2.3	Die Bewertung der neuen Haushaltsordnung im Lichte der Budgetfunktionen	382
5.2	Weitergehende Reformvorschläge für die europäische Haushalts- und Finanzverfassung	384
5.2.1	Vorschläge zur besseren Umsetzung der politischen Funktionen des Budgets	386
5.2.1.1	Vorschläge betreffend die Einnahmeautonomie	386

5.2.1.2	Vorschläge betreffend die Institutionen und Verfahren der Haushalts- und Finanzverfassung	397
5.2.1.3	Zusammenfassung	401
5.2.2	Vorschläge zur besseren Umsetzung der Integrationsfunktion	402
5.2.2.1	Vorschläge betreffend die Ausgabenseite	403
5.2.2.2	Vorschläge betreffend die Einnahmenseite	404
5.2.2.3	Vorschläge für die Einführung eines echten Finanzausgleichs	405
5.2.3	Vorschläge zur besseren Umsetzung der Kompensationsfunktion .	408
5.2.4	Vorschläge zur besseren Umsetzung der politischen Kontrollfunktion	410
5.2.5	Vorschläge zur besseren Umsetzung der finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion	412
5.2.6	Vorschläge zur besseren Umsetzung der administrativen Lenkungs- und Kontrollfunktion	412
5.2.7	Zusammenfassung	414
5.3	Eigene Reformvorschläge zur besseren Umsetzung der europäischen Budgetfunktionen	416
5.3.1	Vorschläge für die Einnahmenseite: Reform des Eigenmittelsystems	416
5.3.2	Vorschläge für die Ausgabenseite: Ein politisch-programmatischer Gesamthaushalt	418
5.3.2.1	Formale Präsentation des Haushalts	419
5.3.2.2	Finanzielle Vorausschau und Interinstitutionelle Vereinbarungen .	419
5.3.2.3	Aufstellung, Beratung und Verabschiedung des Haushalts	420
5.3.2.4	Vollzug des Haushalts	422
5.3.2.5	Kontrolle des Haushalts	425
5.3.3	Ein impliziter an die Integrations- und Kompensationsfunktion gebundener Finanzausgleich	426
5.3.4	Zusammenfassung	429
5.3.5	Politische Realisierbarkeit von Reformoptionen	430
6.	Zusammenfassung und Ausblick	433
6.1	Vorbemerkung	433
6.2	Zielstellungen der Arbeit	433
6.3	Theorie und Methoden	434
6.4	Der Status Quo der derzeitigen Haushalts- und Finanzverfassung .	436
6.5	Reformbedarf und Reformoptionen	441
6.6	Ein Ausblick	445

Inhalt	XIII
Anhang	449
Literaturverzeichnis	449
Abkürzungsverzeichnis	477
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	480
Abbildungen	481
A Finanzplanungsphase	481
B Aufstellungsphase	482
C Verabschiedungsphase	483
D Vollzugsphase	484
E Kontrollphase	485
F Das ABB-System	486
G Darstellung des Einzelplans III der Kommission, Haushaltsplan 2003, nach dem ABB-System	487
H Gegenüberstellung des traditionellen internen Verfahrens und des ABB-Haushaltsverfahrens	488
I Beispiel für die Vergabe im Rahmen des Programms EQUAL	489
J Beispiel für die Vergabe im Rahmen des Programms URBAN	490
K Strukturfonds-Verwaltung in Deutschland und Irland	492