

# Haushaltspolitik

Peter Becker

Nachdem der Europäische Rat im Februar 2013 nach langen und schwierigen Verhandlungen eine Verständigung über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014-2020 erzielen konnte, hatte das Europäische Parlament diesem Kompromiss im Juni 2013 im Grundsatz zugestimmt.<sup>1</sup> Damit stand im zweiten Halbjahr 2013 die Überführung der politischen Verständigung in die erforderlichen Rechtsgrundlagen an. Erstmals musste der MFR nach Artikel 312 AEUV mit einer gesonderten Rechtsverordnung verabschiedet werden, der das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen muss. Damit hat der Vertrag von Lissabon die Rolle des Europäischen Parlaments in der europäischen Haushaltspolitik deutlich gestärkt. Das Europäische Parlament verband darüber hinaus seine Zustimmung zur MFR-Verordnung, in der der maximale Finanzrahmen für alle Ausgabenrubriken und -politiken fixiert wurde, mit einer zufriedenstellenden Einigung auf die Verordnungen in den anderen Politikfeldern, insbesondere in der europäischen Kohäsionspolitik.

Nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen stimmte das Plenum des Europäischen Parlaments am 19. November 2013 mit großer Mehrheit der Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020 gegen die Stimmen der Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz (Grüne/EFA) sowie der konföderalen Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) zu. Am 20. November 2013 verabschiedete das Plenum dann auch alle Gesetzestexte für die künftige Kohäsionspolitik der Förderperiode 2014-2020, obgleich nicht alle Forderungen der Parlamentarier in den Verhandlungen mit dem Rat durchgesetzt werden konnten. Allerdings hatte Parlamentspräsident Martin Schulz einzelne Änderungsanträge zu den speziellen Fondsverordnungen im Plenum nicht mehr zugelassen, um den Gesamtkompromiss auf den MFR und das Kohäsionspaket nicht zu gefährden.

Nach dem Europäischen Parlament stimmte auch der Rat am 2. Dezember 2013 formell der ersten MFR-Verordnung zu. Damit konnte der Start der europäischen Förderprogramme der neuen Förderperiode zum 1. Januar 2014 buchstäblich in letzter Minute gewährleistet werden. Der MFR beläuft sich auf 960 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen und bei den Zahlungen auf 908 Mrd. Euro (zu Preisen von 2011).

Mit der Verhandlungstaktik des Europäischen Parlaments, seine verbindliche Zustimmung zur entscheidenden MFR-Verordnung erst am Ende des Verhandlungsmarathons über die im Mitentscheidungsverfahren laufenden Verhandlungen mit dem Rat über die Rechtsgrundlagen für die verschiedenen EU-Ausgabenprogramme abzugeben, konnten die Europaparlamentarier einige Ziele durchsetzen. So setzte das Europäische Parlament die Einsetzung einer hochrangigen Expertengruppe zur Überprüfung des Eigenmittelsystems durch, die inzwischen unter dem Vorsitz des früheren italienischen Ministerpräsidenten und Mitglieds der EU-Kommission Mario Monti im Dezember 2013 ihre Arbeit aufgenommen hat und bis Ende 2014 einen ersten Zwischenbericht vorlegen will.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch die ausführliche Darstellung im Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, S. 177-186.

Auf der Grundlage der Arbeiten dieser Gruppe wird die Europäische Kommission das bestehende Eigenmittelsystem der EU bewerten und gegebenenfalls neue Vorschläge für die Zeit nach 2020 vorlegen.

Das Europäische Parlament war auch mit seinem Anliegen erfolgreich, die Flexibilität des mehrjährigen Finanzrahmens zu erhöhen. Mit der vereinbarten Flexibilität können nicht ausgezahlte Mittel in gewissem Umfang zwischen den Haushaltsjahren und Haushaltslinien verschoben werden. Ebenfalls eingeführt wurde die von den Parlamentariern geforderte Revisionsklausel zur Halbzeit der MFR-Laufzeit im Jahr 2016. Auf Wunsch des Europäischen Parlaments wurde die Kommission aufgefordert bei der Vorlage ihres Vorschlags für den nächsten MFR nach dem Jahr 2020 auch zu prüfen, ob die Laufzeit des Finanzrahmens von sieben auf fünf Jahre reduziert und damit an den Politikzyklus der EU-Institutionen angepasst werden kann.

### **Die Verhandlungen über den nächsten Eigenmittelbeschluss**

Neben der rechtlichen Umsetzung auf der Ausgabenseite musste die politische Verständigung auf den MFR 2014-2020 auch für die Einnahmenseite des EU-Budgets noch implementiert werden. Im Rahmen des Kompromisses im Europäischen Rat im Februar 2013 waren im Kreis der Staats- und Regierungschefs eine Vielzahl von Veränderungen am Eigenmittelbeschluss ausgehandelt worden, um einen Gesamtkompromiss zu ermöglichen. Die rechtliche Umsetzung in der zweiten Jahreshälfte war allerdings deshalb schwierig, weil einige Mitgliedstaaten eine faktische Verbindung zwischen dem EU-Haushalt und den Verhandlungen über die europäische Bankenunion und die Schaffung eines einheitlichen europäischen Abwicklungsfonds befürchteten. Insbesondere Großbritannien lehnte es ab, sich indirekt über das EU-Budget an einem Banken-Abwicklungsfonds zu beteiligen. Denn eine Prüfung des Juristischen Dienstes des Rates war zu dem Ergebnis gekommen, dass Handlungen und Maßnahmen der Europäischen Kommission bei einer Bankenrettung auch eine Haftung unter Inanspruchnahme des EU-Budgets bedeuten könnten. Deshalb müsse, so die britische Forderung, entweder bei den Verhandlungen über den neuen Eigenmittelbeschluss oder bei den Verhandlungen über den Bankenrettungsfonds eine Lösung gefunden werden, die eine solche Verknüpfung verhindere.

Dies konnte bei den Verhandlungen über die europäische Bankenunion gewährleistet werden und so konnte schließlich der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) am 22. Januar 2014 eine politische Einigung über drei Gesetzgebungsakte, den eigentlichen Eigenmittelbeschluss und zwei Durchführungsverordnungen, zur Einnahmeseite des EU-Haushalts vereinbaren.<sup>2</sup> Gemäß dem in Artikel 311 AEUV vorgegebenen Anhörungsverfahren musste zunächst das Europäische Parlament seine Stellungnahme am 16. April 2014 abgeben,<sup>3</sup> bevor der Rat dann am 26. Mai 2014 die Einigung auf das Eigenmittel-Gesetzgebungspaket annehmen konnte. Das Europäische Parlament hatte in seiner Stellungnahme erneut seine Forderung nach einer umfassenden Reform des Eigenmittelsystems bekräftigt und für den Ratsbeschluss ergänzende Hinweise auf die Arbeit der eingesetzten Expertengruppe gefordert. Der Rat änderte seinen Entwurf allerdings nicht ab

---

2 Rat der EU, Amended proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union – Political agreement, Doc. 5466/14, 20 January 2014.

3 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2014 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (05602/2014 – C7-0036/2014 – 2011/0183(CNS)) (Besonderes Gesetzgebungsverfahren – Konsultation), P7\_TA(2014)0432, v. 16.4.2014.

und billigte einstimmig den Eigenmittelbeschluss und die Durchführungsrechtsakte in der Fassung, über die der AStV im Januar 2014 eine Verständigung erzielt hatte.<sup>4</sup>

Demnach wird es zu begrenzten Anpassungen bei den bestehenden Eigenmittelquellen kommen und das Rabattsystem, insbesondere der britische Beitragsrabatt fortgeschrieben. Bei den sogenannten traditionellen Eigenmitteln, also vornehmlich den Zöllen auf Importe aus Drittstaaten, werden die Mitgliedstaaten künftig 20 Prozent dieser Einnahmen zur Deckung ihrer Erhebungskosten einbehalten. Die bisherige Abführungsgrenze lag bei 25 Prozent. Bei der größten Eigenmittelquelle, den an das Bruttonationaleinkommen des jeweiligen Mitgliedstaats gebundenen Abführungen, wurden neue Rabattregelungen für einzelne Mitgliedstaaten vereinbart. Danach werden die jährlichen BNE-Beiträge für die gesamte Laufzeit des MFR 2014-2020 zugunsten Dänemarks um 130 Mio. Euro, der Niederlande um 695 Mio. Euro und Schwedens um 185 Mio. Euro gesenkt. Der BNE-gebundene Beitrag Österreichs wird mit insgesamt 60 Mio. Euro rabattiert, wobei dieser Nachlass degressiv von 30 Mio. Euro im Jahr 2014, über 20 Mio. Euro im Jahr 2015 und 10 Mio. Euro im Jahr 2016 zurückgefahren wird. Bei der Berechnung der Mehrwertsteuerbeiträge können Deutschland, die Niederlande und Schweden für den Zeitraum 2014-2020 einen reduzierten Mehrwertsteuer-Abbrufsatz von 0,15 Prozent statt des eigentlich vorgesehenen Faktors in Höhe von 0,30 Prozent anwenden. Der britische Beitragsrabatt und seine komplizierte Berechnungsmethode blieben unverändert.

Dieser neue Eigenmittelbeschluss der EU soll nach der Ratifizierung in den nationalen Parlamenten rückwirkend zum 1. Januar 2014 in Kraft treten.

### **Der Jahreshaushalt 2014**

Neben diesen Verhandlungen über die rechtliche Implementierung der MFR-Verständigung standen zudem die ebenfalls schwierigen Verhandlungen über den Jahreshaushalt 2014 auf der Tagesordnung.

Die Europäische Kommission hatte den Entwurf für den ersten Jahreshaushalt des neuen mehrjährigen Finanzrahmens am 26. Juni 2013 vorgelegt. Sie hatte versucht, die politische Verständigung des Europäischen Rates vom 8. Februar und das Verhandlungsergebnis mit dem Europäischen Parlament vom 6. Mai 2013 zu berücksichtigen. Dabei wollte sie insbesondere dem Wunsch aller Organe gerecht werden, schnell gesonderte Mittel für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit bereitzustellen.

Entsprechend dem in Artikel 314 AEUV beschriebenen Haushaltsverfahren hatte zunächst der Rat seinen Standpunkt am 2. September 2013 vorgelegt und darin eigene Haushaltsansätze ausgehandelt, die unter dem Vorschlag der Europäischen Kommission blieben. Hinzu kam, dass die Kommission sich gezwungen sah, ihren Vorschlag vom Juni 2013 in mehreren Berichtigungsschreiben an neue ausgaben trächtige Herausforderungen anzupassen und deshalb ihre ursprünglichen Ansätze korrigierte. Das Europäische Parlament legte seinen Standpunkt in einer Entschließung vom 23. Oktober fest. Da sich die beiden Teile der europäischen Haushaltsbehörde, das Europäische Parlament und der Rat, zunächst nicht einigen konnten, musste wie in Artikel 314 AEUV vorgesehen ein Vermittlungsausschuss einberufen werden.

Der Rat der Europäischen Union hatte in seinem Standpunkt zunächst rund 142 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen und ungefähr 135 Mrd. Euro an Zahlungsermächtigungen für das Haushaltsjahr 2014 vorgesehen. Das Europäische Parlament dage-

---

4 Rat der EU, Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union – Annahme, Dok. 9823/14, v. 15.5.2014.

gen schlug eine Erhöhung dieser Ansätze bei den Verpflichtungsermächtigungen um 855 Mio. Euro und den Zahlungsermächtigungen um 1,3 Mrd. Euro vor. Damit lagen die Eckpunkte vor Beginn der Vermittlungsverhandlungen relativ weit auseinander. Hinzu kam, dass die Europaparlamentarier im Rahmen der Verhandlungen die Einigung über den anstehenden Haushalt 2014 mit einer einvernehmlichen Lösung auf den Berichtungshaushalt 9/2013 verknüpften, mit dem Gelder im Haushalt 2013 für die zugesagte Fluthilfe in Mitteleuropa freigegeben werden sollten.

Der Vermittlungsausschuss, bestehend aus 28 Rats- und 28 Parlamentsvertretern sowie den Repräsentanten der Kommission, kam im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zu zwei Sitzungen am 4. und 11. November 2013 zusammen. Nach einer rund 17-stündigen Sitzung am 11. November 2013 konnte schließlich eine Einigung über den EU-Haushalt 2014 erzielt werden. Der Kompromiss sieht einen Haushalt in Höhe von 142,6 Mrd. Euro für die Verpflichtungsermächtigungen und 135,5 Mrd. Euro für die Zahlungsermächtigungen vor. Damit lag dieser Kompromiss bei den Zahlungsermächtigungen ungefähr in der Mitte des ursprünglichen Standpunkts des Rates und dem Vorschlag der Kommission. Zugleich wurde auch eine Einigung über den Nachtragshaushalt Nr. 9 für das Jahr 2013 vereinbart, der insgesamt 400,5 Mio. Euro aus dem EU-Solidaritätsfonds für die zugesagte Fluthilfe an Österreich, die Tschechische Republik, Deutschland und Rumänien vorsah. Um dem Anliegen der Mitgliedstaaten zu entsprechen, die angesetzten MFR-Obergrenzen für die Haushalte nicht zu überschreiten, wurde diese Fluthilfe mit 250 Mio. Euro zum Teil im Haushalt 2013 und mit den restlichen 150 Mio. Euro teilweise im Haushalt 2014 veranschlagt. Darüber hinaus setzten die Europaparlamentarier die Aufnahme von fünf Erklärungen durch, mit denen die Institutionen sich unter anderem auf besondere Korrekturmaßnahmen bei eventuell auftretenden Zahlungslücken und mit Blick auf eine ausreichende Finanzierung der dezentralisierten EU-Agenturen verpflichten.

Die beiden Organe Rat und Europäisches Parlament haben diese Einigung noch im November 2013 bestätigt; der Rat mit qualifizierter Mehrheit gegen das dänische, niederländische, schwedische und britische Votum am 19. November 2013<sup>5</sup> und das Plenum des Europäischen Parlaments am 20. November 2013.<sup>6</sup>

### Weiterführende Literatur

Peter Becker: Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive, Wiesbaden 2014.

---

5 Rat der EU, A-Punkt-Vermerk. Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014 – Billigung des gemeinsamen Entwurfs, Dok. 16106/13, v. 18.11.2013.

6 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung zu dem vom Vermittlungsausschuss im Rahmen des Haushaltsverfahrens angenommenen gemeinsamen Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014, P7\_TA(2013)0472, v. 20.11.2013.