Haushaltspolitik

Peter Becker

Nach den Ende 2013 erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020 rückten im Berichtszeitraum 2014/15 die Umsetzungs- und Folgemaßnahmen in den Vordergrund der europäischen Haushaltspolitik. Nach dem Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem begann der Ratifizierungsprozess für den neuen Eigenmittelschluss in den Mitgliedstaaten. Zugleich nahm die hochrangige Expertengruppe zur Reform des EU-Eigenmittelsystems unter Leitung des früheren Europäischen Kommissars Mario Monti ihre Arbeit auf. Und schließlich musste der Haushalt 2015 zwischen Rat und Europäischem Parlament ausgehandelt werden.

Der Haushalt 2015

Die Verabschiedung des Haushalts 2015 gestaltete sich sehr schwierig. Am 11. Juni 2014 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für den Haushalt 2015 zusammen mit einem dritten Berichtigungshaushalt für das Jahr 2014 vor.[1] Sie schlug Mittel für Zahlungen in Höhe von 142,1 Mrd. Euro oder 1,02 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens (EU-BNE) und für Verpflichtungen in Höhe von 145,6 Mrd. Euro oder 1,04 Prozent des EU-BNE vor. Im Vergleich zum Vorjahr sollte der Haushalt bei den Zahlungen um 1,4 Prozent und bei den Verpflichtungen um 2,1 Prozent steigen. Diese begrenzten Steigerungsraten wurden unter Einbezug des Berichtigungshaushalt 1 und der Entwürfe für die Berichtigungshaushalte 2 und 3 von 2014 errechnet. Der Löwenanteil der Mittel sei für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums vorgesehen. Eine angemessene Unterstützung der mittelständischen Wirtschaft sollte möglich und die Ausgaben für Forschung, Innovationen und Bildung auf 2,8 Mrd. Euro beziehungsweise 24,5 Prozent des Haushalts erhöht werden. Die größten Zuwächse sollten in der Rubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und für das Programm Horizon 2020 zur Forschungs- und Innovationsförderung anfallen. Hohe Zuwächse von mehr als 12 Prozent wurden für Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ vorgesehen.

Der europäische Haushaltskommissar Janusz Lewandowski betonte bei der Vorstellung des Kommissionsentwurfs, dass die Zahlungsverpflichtungen der Europäischen Union aus dem laufenden Haushalt 2014 zum Ende der letzten Strukturfonds-Förderperiode stark angewachsen seien. Die Einhaltungen aller Zahlungsverpflichtungen im Jahr 2014 werde umso schwieriger, da die im neuen MFR vorgesehene Obergrenze für Zahlungen für das Jahr 2015 um 2 Mrd. Euro niedriger liege als der Betrag, der 2013 ausgezahlt worden sei. Die Kommission forderte deshalb, die vorgesehenen Flexibilitätsinstrumente in vollem Umfang für die Lücke bei den Zahlungsverpflichtungen zu nutzen. Sie legte folglich einen dritten Berichtigungshaushalt für das laufende Haushaltsjahr 2014 vor, der zusätzliche Ausgaben von insgesamt rund 4,7 Mrd. Euro für das laufende Jahr vorsah, die mit rund 4 Mrd. Euro vornehmlich aus der Marge für unvorhergesehene Ausgaben nach Artikel 13

1 Europäische Kommission: Pressemitteilung. EU-Haushaltsplanentwurf 2015: Förderung des Wirtschaftswachstums in Europa trotz angespannter Finanzlage. Brüssel, 11. Juni 2014, Dok. IP/14/665.

der neuen MFR-Verordnung und somit durch eine Überschreitung der Obergrenze des MFR finanziert werden sollte. Diese erneute Anpassung stelle, so die Kommission, eine wichtige Brücke zwischen den Haushaltsjahren 2013 und 2015 dar, um den Zahlungsdruck zu verringern. Dies lehnten die Nettozahler im Kreis der Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich und die Niederlande –, jedoch aus rechtlichen und inhaltlichen Gründen ab. Dabei ging es unter anderem um die Frage, ob die Flexibilitätsinstrumente des EU-Budgets, also Solidaritätsfonds, Soforthilfereserve und Globalisierungsanpassungsfonds, innerhalb oder außerhalb der MFR-Obergrenzen für Zahlungen anzusetzen seien. In einem Rechtsgutachten stützte der Juristische Dienst des Rates den Standpunkt der Kommission, nachdem diese Instrumente nicht unter die MFR-Obergrenze einzuordnen seien. Die Nettozahler ihrerseits kritisierten dieses Gutachten als politisch motiviert und beharrten auf ihrer Rechtsauffassung.

Der Rat bestand darauf, dass die Europäische Union im Jahr 2015 nicht mehr als 140 Mrd. Euro ausgeben dürfe, was einem Prozent der Summe der Bruttoinlandsprodukte der 28 Mitgliedstaaten entspreche. Bei den Verpflichtungsermächtigungen wurde sich auf eine Summe von 145,08 Mrd. Euro verständigt. Gegenüber dem von der Kommission vorgeschlagenen Haushaltsentwurf sah der gemeinsame Standpunkt des Rates Kürzungen um 2,1 Mrd. Euro für Zahlungs- und 522 Mio. Euro für Verpflichtungsermächtigungen vor.[2]

Der zweite Arm der europäischen Haushaltsbehörde, das Europäische Parlament, signalisierte hingegen sehr früh dem Rat, dass, bevor überhaupt über den neuen Haushalt 2015 verhandelt werden könne, die Berichtigungshaushalte 2 bis 4/2014 vereinbart sein müssten. Im Plenum vom 16. September 2014 machte das Europäischen Parlament außerdem deutlich, dass es vehement und fraktionsübergreifend die Kürzungen des Rates gegenüber dem Entwurf der Kommission ablehnte. Die Mitgliedstaaten würden es versäumen, den EU-Haushalt zur Wachstumsförderung und zur Schaffung von Beschäftigung zu nutzen. Stattdessen würden die entsprechenden Positionen im Entwurf gekürzt und Fortschritte und wirtschaftliche Dynamik gehemmt. Problematisch sei auch, dass Zahlungs- und Verpflichtungsermächtigungen immer weiter auseinanderliefen. In der am 22. Oktober 2014 verabschiedeten Stellungnahme zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates auf der Grundlage des Rubial/Hohlmeier-Berichts[3] legte das Europäische Parlament zugleich seine Prioritäten für die anstehenden schwierigen Haushaltsverhandlungen mit dem Rat fest.[4] Es missbilligte den Gemeinsamen Standpunkt des Rates und erhöhte seinerseits die Haushaltsansätze der Kommission um rund 4 Mrd. Euro; für Verpflichtungen forderte es nun eine Gesamtsumme von 146,38 Mrd. Euro und für Zahlungen 146,42 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Ausgabenanstieg um 8 Prozent gegenüber den ursprünglichen Ansätzen für das Jahr 2014, das heißt ohne die Berücksichtigung der Berichtigungshaushalte. Das Parlament forderte, insbesondere diejenigen Programme mit zusätzlichen Geldern auszustatten, mit denen Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung gefördert werden sollen. Um das Problem der offenen Zahlungen zu lösen, unterstützten die Parlamentarier

2 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates vom 2. September 2014 zur Festlegung des Standpunkts des Rates zum Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2015 (2014/C 295/01), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 295 vom 3. September 2014, S. 1.

3 Europäisches Parlament: Bericht Eider Gardiazabal Rubial, Monika Hohlmeier. Neuer Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2015, Dok. A8-0067/2014.

4 Europäisches Parlament: Entschließung vom 22. Oktober 2014 betreffend den Standpunkt des Rates zum Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2015, Dok. P8_TA-(2014)0036.

die Vorschläge der Kommission. Sie verknüpften alle noch offenen Berichtigungshaushalte für das laufende Haushaltsjahr 2014 zu einem Gesamtpaket, dessen Verabschiedung eine Vorbedingung für die Einigung auf das neue Budget 2015 sei. Der so geänderte Haushaltsentwurf wurde im Plenum von einer breiten Mehrheit von 464 Abgeordneten, bei 186 Gegenstimmen und 46 Enthaltungen angenommen, aber vom Rat umgehend abgelehnt. Im Zuge des folglich einberufenen 21-tägigen Vermittlungsverfahrens trafen sich die Vertreter des Rates und des Parlamentes im Wochenrhythmus, erstmals am 6. November, dann am 14. und schließlich noch einmal am 17. November 2014. Dabei versuchten die Mitgliedstaaten zunächst, die Verhandlungen über den Jahreshaushalt 2015 von den Berichtigungshaushalten 2014 abzutrennen und damit die Verhandlungsposition der Parlamentarier aufzuweichen. Allerdings blieb diese Strategie erfolglos. Hinzu kam jedoch, dass die Mitgliedstaaten in der Frage der Berichtigungshaushalte und insbesondere in der Frage der Verwendung der Flexibilitätsmargen für die Finanzierung der Zahlungsverpflichtungen, die über die MFR-Obergrenzen hinausgehen sollten, zerstritten waren. Der Rat konnte erst zur letzten Trilog-Sitzung eine gemeinsame Verhandlungsposition zu den Berichtigungshaushalten vereinbaren. Dies war jedoch für eine Einigung mit dem Parlament zu spät und das Vermittlungsverfahren scheiterte in der Nacht vom 17. auf den 18. November 2014. Die Kommission war deshalb verpflichtet, am 28. November 2014 einen neuen Haushaltsentwurf 2015 vorzulegen.[5] Dieser sah Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 145,2 Mrd. Euro und für Zahlungen 141,3 Mrd. Euro vor. Damit lag der überarbeitete Vorschlag rund 700 Mio. Euro unter dem ursprünglichen Entwurf, aber noch immer rund 500 Mio. Euro über dem letzten Angebot des Rates im Vermittlungsverfahren. In der besonders strittigen Frage der Berichtigungshaushalte forderte die Kommission nun eine Erhöhung der Zahlungsverpflichtungen für das Jahr 2014 von 3,8 Mrd. Euro. Nach erneut drei schwierigen Trilog-Verhandlungsrunden konnten sich Rat und Parlament in fast letzter Minute am 9. Dezember 2014 auf einen Kompromisspaket verständigen, das die Verständigung auf das Paket der Berichtigungshaushalte 3 bis 8/2014, das neue Jahresbudget 2015 sowie ein Paket von sechs gemeinsamen Erklärungen und drei einseitigen Erklärungen beinhaltete. Der Haushalt 2015 sieht nun ein Gesamtvolumen von 145,3 Mrd. Euro bei den Verpflichtungsermächtigungen und 141,2 Mrd. Euro bei den Zahlungen vor und damit eine leichte Steigerung gegenüber dem Haushalt 2014 und gegenüber den ursprünglichen Ansätzen des Rates. Mit Blick auf die Berichtigungshaushalte 2014 wurden 50 Mio. Euro zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen und 3,53 Mrd. zusätzliche Gelder für Zahlungen aus der Flexibilitätsmarge für unvorhergesehene Ausgaben vereinbart. Die Kommission beauftragt, hierzu einen Zahlungsplan vorzulegen. Das Parlament bestätigte diesen Kompromiss schließlich mit großer Mehrheit am 17. Dezember 2014.[6]

Änderung des Eigenmittelbeschlusses

Bestandteil des Verhandlungspakets zum Haushalt 2015 war bei den Verhandlungen im Rat auch eine Überarbeitung der Eigenmittelverordnung. Am 17. Oktober 2014 hatte die Kommission ihre übliche Neuberechnung der Abführungen der Mitgliedstaaten an die Europäische Union bei den BNE- und Mehrwertsteuer-Eigenmitteln vorgelegt. Diese tech-

5 Europäische Kommission: Pressemitteilung. Haushalt 2015: Kommission unterbreitet dem Parlament und dem Rat neuen Entwurf. Brüssel, 28. November 2014, Dok. IP/14/2233.

6 Der Jahreshaushalt 2015 ist hier zu finden: Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2015/339 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2015, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 69 vom 13. März 2015, S. 1-2239.

nische Berechnung wird jährlich durchgeführt, um die Zahlungen der Mitgliedstaaten an die Europäische Union auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Wirtschaftskraft berechnen und gegebenenfalls korrigieren zu können. Ergibt die Nachberechnung anhand der aktualisierten BNE-Daten, dass der Anteil eines Mitgliedstaates an der EU-Wirtschaftskraft höher ausgefallen ist, als bisher zugrunde gelegt, so muss dieser Mitgliedstaat gemäß Artikel 10 der Verordnung zur Durchführung des Eigenmittelsystems diese Beiträge bis zum 1. Dezember des jeweiligen Jahres nachzahlen. Die Berechnung für 2014 ergab allerdings für einige Mitgliedstaaten, insbesondere Großbritannien und die Niederlande, sehr hohe Nachzahlungen, da die Mitgliedstaaten und die Kommission vereinbart hatten, eine überarbeitete BNE-Berechnungsmethode anzuwenden. Für die Niederlande ergab die Berechnung eine Nachzahlung in Höhe von rund 649 Mio. Euro und für Großbritannien sogar eine Zahlungsverpflichtung in Höhe von rund 2,1 Mrd. Euro. Dies führte zu heftigen Reaktionen der britischen Regierung, die vehement eine Überarbeitung dieses Verfahrens forderte. Die Nettoempfänger verknüpften dieses Interesse einiger Nettozahler mit dem Hinweis auf eine angemessene Ausstattung der Berichtigungshaushalte zur Auszahlung offener Rechnungen aus den Strukturfonds. Damit wurde dieses technische Sonderproblem zum Bestandteil der Kompromisssuche für die Berichtigungshaushalte 2014 und den neuen Jahreshaushalt 2015. Die anderen Mitgliedstaaten erkannten schließlich die besondere Belastung Großbritanniens im Grundsatz an und beauftragten die Kommission im November 2014, einen Lösungsvorschlag für diese ungewöhnlich hohe Nachzahlungsverpflichtung auszuarbeiten. Hierfür solle die Eigenmittel-Verordnung geändert werden, um es Mitgliedstaaten „in außergewöhnlichen Situationen“ zu erlauben, Zahlungen nach BNE-Nachberechnungen verschieben zu können. Am 18. Dezember 2014 beschloss der Rat die Änderung der Eigenmittelverordnung. Mit dieser Einigung wurde vereinbart, Mitgliedstaaten unter außergewöhnlichen Umständen und bei Vorlage eines verbindlichen Zahlungsplans einen Zahlungsaufschub bis zum 1. September des Folgejahres zu gewähren. Außergewöhnliche Umstände sollen dann vorliegen, wenn für alle Mitgliedstaaten die gesamte Nachforderungssumme die Hälfte einer normalen monatlichen Zahlung aller Mitgliedstaaten übersteigt oder wenn die Forderung an einen einzelnen Staat mehr als das Doppelte der normalen monatlichen Zahlung an den EU-Haushalt ausmacht.

Die hochrangige Gruppe „Eigenmittel“

Im Rahmen der MFR-Verhandlungen 2014 bis 2020 hatten sich Rat, Europäisches Parlament und Kommission im Dezember 2013 auf eine gemeinsame Erklärung zur Einberufung einer hochrangigen Expertengruppe „Eigenmittel“ verständigt. Das Parlament hatte diese Gruppe vehement gefordert, um die eigene Forderung nach Einführung einer EU-Steuer so weiter verfolgen zu können. Das Mandat der Gruppe sieht vor, das derzeitige Einnahmensystem der Europäischen Union zu untersuchen und bis Ende 2016 Vorschläge vorzulegen, wie das europäische Eigenmittelsystem einfacher, gerechter und transparenter gestaltet werden kann. Unter dem Vorsitz des ehemaligen EU-Kommissars Monti nahm die Gruppe im Jahr 2014 ihre Arbeit auf und legte am 17. Dezember 2014 einen ersten Zwischenbericht über ihre Arbeiten vor.[7] Mario Monti stellte den Zwischenbericht am 5. Februar 2015 im Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments und am 17. Februar 2015 im Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) vor. Der Bericht stellt lediglich den Sachstand dar, enthält aber noch keine Verbesserungsvorschläge.

7 Die hochrangige Gruppe „Eigenmittel“: Erster Bewertungsbericht (engl.), Brüssel, 17. Dezember 2014.