

Das Haushaltsverfahren der Europäischen Union

Quelle: CVCE. European Navigator. Laurence Maufort.

Urheberrecht: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL: http://www.cvce.eu/obj/das_haushaltsverfahren_der_europaischen_union-de-cc35628e-8464-4a34-9a51-0bcc0c651792.html

Publication date: 09/08/2016



Das Haushaltsverfahren der Europäischen Union

Ursprünglich hatte das Europäische Parlament lediglich eine beratende Rolle bei der Aufstellung der Haushaltspläne der Europäischen Gemeinschaften. Mit den Verträgen von 1970 und 1975 erhielt das Parlament hier jedoch eine echte Mitentscheidungsbefugnis: Mit dem Vertrag von Luxemburg vom 22. April 1970 wurde ihm das Recht zuerkannt, die Höhe der nicht obligatorischen Ausgaben (NOA) endgültig festzulegen und den Haushaltsplan festzustellen. Der Vertrag von Brüssel vom 22. Juli 1975 ging noch einen Schritt weiter: Das Parlament hat nunmehr das Recht, den Entwurf des Haushaltsplans abzulehnen. Außerdem kann allein das Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans erteilen. Seither bilden der Rat und das Europäische Parlament gemeinsam die Haushaltsbehörde.

Artikel 272 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) stellt die Befugnisse der einzelnen Organe dar und legt den Ablauf zur Feststellung des Haushaltsplans fest. Die „navette“, die Hin- und Rückverweisung des Haushaltsplans zwischen Rat und Europäischem Parlament, die es den beiden Organen ermöglichen soll, sich auf den Jahreshaushalt zu einigen, ist dort minutiös beschrieben. Trotz seiner Ausführlichkeit enthält der Text jedoch Lücken, die Konflikte zwischen den beiden Organen auslösen und mehrfach zu mehrmonatigen Blockaden des Haushaltsverfahrens führen (Klageerhebung vor dem Europäischen Gerichtshof, verspätete Verabschiedung des Haushaltsplans, Ablehnung des Haushaltsplans durch das Europäische Parlament). So existieren beispielsweise keine Kriterien für die genaue Unterscheidung zwischen obligatorischen Ausgaben (OA) und nicht obligatorischen Ausgaben (NOA), die Bedingungen für eine Überschreitung des maximalen Steigerungssatzes der Mittel (MSS) sind nicht klar ersichtlich, und vor allem fehlt ein spezifisches Verfahren zur Regelung von Konflikten zwischen den Organen. Um diese immer wiederkehrenden Haushaltskrisen zu überwinden, traten Rat, Europäisches Parlament und Kommission in einen Dialog, der in die gemeinsame Erklärung vom 30. Juni 1982 mündete, die wiederum den Weg für die interinstitutionellen Vereinbarungen von 1988, 1993, 1999 und 2006 ebnete. Sie bilden einen echten interinstitutionellen Bezugsrahmen und sehen Modalitäten zur genaueren Unterscheidung von OA und NOA sowie für den MSS vor. Außerdem legen sie einen Rahmen für die gemeinschaftlichen Ausgaben anhand der Finanziellen Vorausschau fest und definieren ein Verfahren für die interinstitutionelle Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit verbessert ganz erheblich den Ablauf des Haushaltsverfahrens. Ein Abstimmungsprozess zwischen den drei Organen in Form eines „Trilogs“ oder Dreiergesprächs und eines „Konzertierungsverfahrens“ während der unterschiedlichen Phasen des Haushaltsverfahrens wird eingerichtet.

Das Haushaltsverfahren gemäß Artikel 272 EG-Vertrag erstreckt sich vom 1. Juli bis zum 31. Dezember des Jahres vor dem betreffenden Haushaltsjahr (Jahr *n*). Um jedoch die dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Verfügung stehende Zeit bestmöglich zu nutzen, haben die drei Organe seit dem Haushaltsjahr 1977 einen *pragmatischen Zeitplan* aufgestellt, demgemäß das Haushaltsverfahren von Mitte Juni bis Ende Dezember läuft.

Die Schritte des Haushaltsverfahrens

Das Haushaltsverfahren lässt sich in drei Phasen unterteilen, in denen das Dokument des Haushaltsplans jeweils eine eigene Bezeichnung erhält:

- die Aufstellung des Vorentwurfs des Haushaltsplans (HVE)
- die Annahme des Entwurfs des Haushaltsplans (HE) durch den Rat
- die Hin- und Rückverweisung des Entwurfs zwischen Rat und Europäischem Parlament, die zur Annahme des Haushaltsplans führen soll (die so genannte „Navette“).

Die Aufstellung des Vorentwurfs des Haushaltsplans (HVE)

In der Praxis findet in der Kommission vor Beginn des eigentlichen Haushaltsverfahrens, d.h. bevor der HVE dem Rat vorgelegt wird, eine Vorbereitungsphase statt.

Das Verfahren für das Jahr n beginnt mit einer politischen Orientierungsdebatte in der Kommission im November der Dezember des Jahres $n - 2$. Es wird im Februar des Jahres $n - 1$ mit der Verabschiedung der jährlichen politischen Strategie der Kommission fortgesetzt, die die politischen Prioritäten für die Mittelzuweisung im folgenden Jahr beinhaltet. Rat und Europäisches Parlament beraten ebenfalls im Februar oder März über die politischen Prioritäten.

Seit der Einrichtung einer mehrjährigen Finanzplanung der Gemeinschaftsausgaben durch die interinstitutionelle Vereinbarung von 1988 passt die Kommission jedes Jahr diese finanzielle Vorausschau an die Entwicklung der Preise und des Bruttosozialprodukts (BSP) an. Diese Anpassung wird der Haushaltsbehörde gegen Ende Februar mitgeteilt.

Zur gleichen Zeit setzt die Kommission den MSS der NOA fest und teilt ihn allen Institutionen mit.

Ende Februar oder Anfang März legen die mittelbewirtschafteten Dienststellen unter Berücksichtigung der Rahmenvorgaben des Beschlusses über die jährliche Strategieplanung Mittelansträge vor, die dann im März von der GD Haushalt bei Haushaltshearings erörtert werden.

Seit dem interinstitutionellen Abkommen von 1993 findet Ende April ein **Dreiergespräch** (Trilog) zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Erörterung der haushaltspolitischen Prioritäten statt.

Die Kommission stellt ihren eigenen Haushaltsvoranschlag auf und erhält bis Mitte Mai die Voranschläge der anderen Organe.

Nach Artikel 272 des EG-Vertrags soll die Kommission den HVE zwischen dem 1. Juli und dem 1. September feststellen und dem Rat vorlegen. Gemäß dem *pragmatischen Zeitplan* beschließt die Kommission den HVE jedoch in der Praxis im Mai und legt ihn dem Rat bis zum 15. Juni vor.

Die Annahme des Entwurfs des Haushaltsplans (HE) durch den Rat

Nach Artikel 272 des EG-Vertrags prüft der Rat vom 1. September bis 5. Oktober den HVE und stellt den HE auf.

Entsprechend dem *pragmatischen Zeitplan* erhält der Rat den HVE am 15. Juni. Entsprechend dem internen Verfahren prüfen zunächst der Haushaltsausschuss (bestehend aus Finanzattachés der Ständigen Vertretungen) und dann der AStV (Ausschuss der Ständigen Vertreter) den HVE. Daneben findet das *ad hoc*-Konzertierungsverfahren statt, das zunächst ein **Dreiergespräch** zwischen dem amtierenden Präsidenten des Rates „Haushalt“, dem Präsidenten der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments und dem Haushaltsbeauftragten der Kommission beinhaltet und zu einer formellen **Konzertierung** zwischen dem Rat, einer Delegation des Europäischen Parlaments und einem Vertreter der Kommission führt. Dieses Konzertierungsverfahren besteht seit der interinstitutionellen Vereinbarung von 1993 und betrifft insbesondere die im Haushaltsentwurf einzusetzenden obligatorischen Ausgaben.

Bis zum 31. Juli nimmt der Rat den HE mit qualifizierter Mehrheit an und leitet ihn in der ersten Septemberhälfte dem Parlament zu.

Die „Navette“ zwischen Rat und Europäischem Parlament

Die erste Lesung durch das Europäische Parlament

Laut Artikel 272 (4) des EG-Vertrags findet die erste Lesung vom 5. Oktober bis zum 19. November statt, dem Europäischen Parlament stehen also 45 Tage zur Verfügung.

In der Praxis erhält das Europäische Parlament den HE ab Mitte September; es hat nach wie vor 45 Tage,

d.h. bis Ende Oktober, um

- seine **Zustimmung** zu erteilen; in diesem Fall ist der Haushaltsplan endgültig festgestellt;
- **sich nicht zu äußern**; in diesem Fall ist der Haushaltsplan ebenfalls endgültig festgestellt;
- mit der absoluten Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder **Abänderungen** der nicht obligatorischen Ausgaben (NOA) zu beschließen sowie mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen dem Rat **Änderungen** an den obligatorischen Ausgaben (OA) vorzuschlagen. In diesem Fall wird der HE zur zweiten Lesung an der Rat zurückverwiesen.

Die zweite Lesung durch den Rat

In Anwendung von Artikel 272 (5) des EG-Vertrags kann der Rat ab dem 20. November innerhalb von fünfzehn Tagen die Vorschläge des Europäischen Parlaments prüfen und die OA festsetzen.

Gemäß dem *pragmatischen Zeitplan* findet diese zweite Lesung gewöhnlich Mitte November statt, im Anschluss an ein **Dreiergespräch** und eine **Konzertierung** mit einer Delegation des Europäischen Parlaments. Dieses Konzertierungsverfahren wurde mit der interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 eingeführt, damit Rat und Europäisches Parlament insbesondere bei den OA und den NOA zu einer Einigung gelangen.

Nach Prüfung des HE kann der Rat

- alle Abänderungen und alle Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments **annehmen**. Damit gilt der Haushaltsplan als festgestellt.
- sie **nicht annehmen**. Dann gilt folgendes Beschlussverfahren:
 - der Rat kann die vom Europäischen Parlament beschlossenen **Abänderungen** (NOA) mit qualifizierter Mehrheit modifizieren.
 - Was die **Änderungsvorschläge** (OA) angeht, so hängen die Befugnisse des Rates davon ab, ob die vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Änderungen zu einer Erhöhung des Gesamtbetrags der Ausgaben eines Organs führen oder nicht. Führt der Vorschlag nicht zu einer Erhöhung des Gesamtbetrags, kann der Rat ihn mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Ergeht kein Ablehnungsbeschluss, so ist der Änderungsvorschlag angenommen. Führen die Vorschläge hingegen zu einer Erhöhung des Gesamtbetrags, muss der Rat sie mit qualifizierter Mehrheit annehmen. Ergeht kein Annahmebeschluss, gilt der Vorschlag als abgelehnt.

Außer wenn das Europäische Parlament den Entwurf des Haushaltsplans insgesamt ablehnt, hat der Rat das letzte Wort bei den OA. Damit gilt der für die OA angesetzte Betrag mit Abschluss der zweiten Lesung als endgültig beschlossen

Anfang Dezember geht der vom Rat bearbeitete HE an das Europäische Parlament zurück.

Die zweite Lesung durch das Europäische Parlament

Gemäß Artikel 272 (6) des EG-Vertrags hat das Europäische Parlament nunmehr vom 5. Dezember an gerechnet fünfzehn Tage Zeit für eine zweite Lesung des HE, die Festsetzung der NOA und die Feststellung des Haushaltsplans.

In der Praxis erhält das Europäische Parlament den HE bereits Ende November. Da der Rat die OA bereits definitiv festgelegt hat, konzentriert sich das Europäische Parlament während der ersten Dezemberhälfte auf eine erneute Prüfung der NOA. Es kann mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen die vom Rat an den **Abänderungen** (NOA) des Europäischen

Parlaments vorgenommenen Änderungen erneut **ändern** oder **ablehnen** und stellt demzufolge den Haushaltsplan fest.

Hat das Europäische Parlament innerhalb dieser Frist von fünfzehn Tagen **keinen Beschluss gefasst**, so gilt der Haushaltsplan als endgültig festgestellt.

Artikel 272 (7) des EG-Vertrags sieht vor, dass nach Abschluss des Verfahrens der **Präsident des Europäischen Parlaments** feststellt, dass der Haushaltsplan endgültig **festgestellt** ist. Diese Erklärung macht den Haushaltsplan vollstreckbar.

Gemäß Artikel 272 (9) des EG-Vertrags kann das Europäische Parlament jedoch mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen den HE aus „wichtigen Gründen“ **ablehnen** und die Vorlage eines neuen Entwurfs verlangen.

Zu diesem peinlichen Ereignis kam es mehrere Male, insbesondere in den Dezembermonaten 1979 und 1984 für die Haushaltsjahre 1980 und 1985. Dies bedeutet, dass die Gemeinschaft zum 1. Januar des Jahres *n* keinen Haushaltsplan aufweisen kann. Um in diesem Fall trotzdem die Handlungsfähigkeit der Union zu erhalten, sieht Artikel 273 des EG-Vertrags einen Nothaushalt unter Anwendung des Systems des **vorläufigen Zwölftels** vor. In diesem Fall können die Ausgaben monatlich bis zur Höhe eines Zwölftels der im Haushaltsplan des vorhergehenden Haushaltsjahres bereitgestellten Mittel vorgenommen werden. Dieses der Kommission zur Verfügung stehende Zwölftel darf jedoch nicht höher sein als das Zwölftel der im noch nicht verabschiedeten HE angesetzten Mittel.

In der Praxis lässt es die Kommission dabei jedoch nicht bewenden, sondern unterbreitet unmittelbar nach der Ablehnung des HE dem Rat und dem Europäischen Parlament neue Vorschläge zum Haushalt. Genau genommen sind diese Vorschläge nicht wirklich „neu“, sondern modifizieren den Stand, den der HE nach der zweiten Lesung im Rat hatte. Diese Vorschläge werden dem Rat und dem Europäischen Parlament als den beiden Organen der Haushaltsbehörde vorgelegt. Beide versuchen dann, angesichts der Dringlichkeit der Situation, im Verlauf einer im EG-Vertrag nicht vorgesehenen informellen „dritten Lesung“ eine Einigung zu erzielen.