

# Die Geschichte des EU-Haushalts

## Haushaltsfragen



© Europäisches Parlament



**GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE  
FACHABTEILUNG D: HAUSHALTSFRAGEN**

# **Die Geschichte des EU-Haushalts**

## **EINGEHENDE ANALYSE**

### **Abriss**

Der Haushalt der Europäischen Union beruht auf drei Säulen: Ausgaben, Finanzierung und Kontrolle. In diesem Briefing werden die Ursprünge des Haushalts, seine Entwicklung im Rahmen der mehrjährigen Planung und die jährliche Haushaltsplanung beleuchtet. Den Hintergrund bilden dabei die sich ändernden Befugnisse des Europäischen Parlaments in Bezug auf den Haushalt und die Entwicklung seiner Finanzierung und des Prüfverfahrens. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1952 gab es Spannungen zwischen den europäischen Organen und den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Haushaltsplanung und einen engen Zusammenhang zwischen Reformen im Bereich der Ausgaben und der Finanzierung.

Dieses Dokument wurde vom Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

## **VERFASSER**

Giacomo Benedetto, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Royal Holloway, Universität London

## **VERANTWORTLICHER BEAMTER**

Niels Fischer  
Fachabteilung für Haushaltsfragen  
Europäisches Parlament  
B-1047 Brüssel  
E-Mail: [poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN  
Übersetzung: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

## **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des Newsletters:  
[poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

Redaktionsschluss: Mai 2019.  
Brussels, © European Union, 2019.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/supporting-analyses-search.html>

## **DISCLAIMER**

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

## INHALT

INHALT	3
VERZEICHNIS DER TABELLEN	4
VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN	4
ZUSAMMENFASSUNG	5
1. DIE URSPRÜNGE DES HAUSHALTS	7
1.1 Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1952	7
1.2 Atomgemeinschaft und Wirtschaftsgemeinschaft, 1958	7
1.3 Der Fusionsvertrag, 1967	8
1.4 Die Verträge von Luxemburg (1970) und Brüssel (1975)	9
2. VOM GEMEINSAMEN MARKT ZUM BINNENMARKT	12
2.1 Nach 1988: Finanzielle Vorausschau und mehrjähriger Finanzrahmen	12
2.2 Jährliche Haushaltspläne und Vertrag von Lissabon seit 2009	16
3. ENTWICKLUNG DER EIGENMITTEL SEIT 1970	18
3.1 Eigenmittel in den 1970er Jahren	18
3.2 Vereinbarung des Britenrabatts in Fontainebleau 1984	23
3.3 Eigenmittel und Binnenmarkt	23
4. KONTROLLE DES HAUSHALTS	27
5. WEITERE KONZEPTE	29
5.1 Mittel für Zahlungen, Mittel für Zahlungen und RAL	29
5.2 Getrennte Mittel und nichtgetrennte Mittel	29
5.3 Vorabzuweisung und Nicht-Vorabzuweisung	29
5.4 Gentleman's Agreement	30
5.5 „Keine Haushaltslinie ohne Rechtsgrundlage“	30
BEZUGSDOKUMENTE:	31
ANHÄNGE	34

## **VERZEICHNIS DER TABELLEN**

Tabelle 1: Beitragssatz der Mitgliedstaaten (in Prozent) und Stimmrechte (1958-1974)	18
Tabelle 2: Veränderungen bei den Eigenmitteln seit 1970	20

## **VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN**

Abbildung 3: Haushaltsverfahren von 1975	11
Abbildung 4: Verteilung der Ausgaben seit 1988 (Ausgangswert: Verpflichtungen bei 1,28 % des BSP im Zeitraum 1993-99)	14
Abbildung 5: Das Haushaltsverfahren nach 2009	16
Abbildung 6: Entwicklung der Eigenmittel seit 1958	25

## **LISTE DER ANHÄNGE**

ANHANG I	
Zeitplan des EU-Haushalts	34
ANHANG II	
Lebenszyklus des jährlichen Haushalts und Entlastung, Beispiel für den Haushaltsplan 2019	36
ANHANG III	
Mehrjährige Mittelbindungen seit 1988	37

## ZUSAMMENFASSUNG

Im Jahr 1952 wurde als erste politische Gemeinschaft in Europa die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl gegründet, die über zentrale und unabhängige Institutionen verfügte und befugt war, Abgaben im Kohle- und Stahlsektor zu erheben. Diese Befugnis war der direkten Kontrolle der Mitgliedstaaten entzogen. Wenn die gegenwärtige Haushaltspolitik der Europäischen Union durch die geringe Bereitschaft der nationalen Regierungen gekennzeichnet ist, die Union in die Lage zu versetzen, ihre Haushaltstätigkeit auszuüben, so handelt es sich um ein Spannungsverhältnis, das seit nahezu 70 Jahren besteht. Nach den 60er Jahren verlor die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl an Bedeutung. Bei der späteren Atomgemeinschaft und Wirtschaftsgemeinschaft und der auf diese folgenden Europäischen Union hatten die jeweiligen zentralen Institutionen nicht die Befugnis, unmittelbar Abgaben zu erheben.

In diesem Briefing werden die Haushaltsbefugnisse der drei Europäischen Gemeinschaften analysiert, die in den 1950er Jahren gegründet wurden. Es wird erläutert, wie ihre Haushalte funktionierten und welche Veränderungen in den 1960er Jahren eintraten, als die Gemeinschaften zusammengelegt wurden und die Ausgaben in neuen Politikbereichen, insbesondere dem Europäischen Sozialfonds und der Landwirtschaft, anstiegen. Dieser Anstieg der Ausgaben führte zu Spannungen zwischen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Prioritäten, die mit dem 1970 unterzeichneten Vertrag von Luxemburg überwunden wurden. Die Lösungen umfassten eine dauerhafte Finanzierungsgrundlage für den Haushalt sowie verbesserte Befugnisse bei der Änderung und Kontrolle des Haushaltsplans durch das Europäische Parlament.

Infolge der Einführung und der späteren Ausweitung der Kohäsionspolitik stiegen die Ausgaben in den 1970er und 1980er Jahren weiter an. Nach der Einführung der Direktwahl 1979 trat das Europäische Parlament, dessen Mitglieder bis dahin von den nationalen Parlamenten ernannt wurden, selbstbewusster auf und geriet in Haushaltsfragen in eine Gegenposition zum Rat, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind. Als 1987 das Binnenmarktprogramm auf den Weg gebracht wurde, mussten mehr Investitionen getätigt werden, was einen größeren Haushalt erforderte. Mithilfe der mehrjährigen Finanzplanung (bzw. den Haushaltsperspektiven) gelang es, die Spannungen im jährlichen Haushaltsverfahren teilweise zu überwinden.

Im Anschluss daran wird auf die Geschichte der Finanzierung des Haushalts eingegangen. Den Anfang bildet die Vereinbarung über die dauerhafte Finanzierung des Haushalts, die gleichzeitig mit dem Vertrag von Luxemburg im Jahr 1970 geschlossen wurde. Mit der Zunahme der Ausgaben in den 70er und 80er Jahren nahmen auch die Spannungen auf der Finanzierungsseite zu, da die Briten mit ihrer unausgewogenen Haushaltsbilanz unzufrieden waren. 1984 wurde den Briten eine dauerhafte „Korrektur“ zugestanden. Dies führte dazu, dass im weiteren Verlauf auch anderen Mitgliedstaaten kleinere „Korrekturen“ gewährt wurden. Im Jahr 1988 erforderte der viel umfangreichere künftige Haushalt für den Binnenmarkt eine Aufstockung der Finanzierung, die durch die Erschließung einer neuen Finanzierungsquelle auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens der einzelnen Mitgliedstaaten realisiert wurde. Seitdem ist es auf der Finanzierungsseite zu keinen größeren Veränderungen gekommen, abgesehen von einer Verringerung der Inanspruchnahme des Mehrwertsteuereigenmittels und einer damit korrespondierenden Zunahme bei den auf dem Nationaleinkommen basierenden Einnahmen.

Was das Thema Haushaltskontrolle betrifft, wird auf die Rolle der Rechnungsprüfungsgremien in den frühen Gemeinschaften eingegangen. Im Jahr 1975 wurde der Rechnungshof als unabhängiges Organ

eingrichtet. Der Rechnungshof erstellt einen Jahresbericht über die Rechnungsführung der Union und legt eine Zuverlässigkeitserklärung vor, wenn die Rechnungsführung ordnungsgemäß ist. Seit 1979 verfügt das Europäische Parlament über einen auf Fragen der Rechnungsführung spezialisierten Ausschuss, der die Jahresabschlüsse und die Berichte des Rechnungshofs prüft. Dieser Ausschuss bereitet den Beschluss des Parlaments vor, ob die Rechnungsführung für das betreffende Jahr als ordnungsgemäß gebilligt wird („Entlastung“).

Im letzten Abschnitt werden einige technische Begriffe der Haushaltsterminologie definiert. Dazu gehören Begriffe wie Verpflichtungen, Zahlungen und noch abzuwickelnde Mittelbindungen (RAL), getrennte und nichtgetrennte Mittel, die Vorabzuweisung und die nicht Vorabzuweisung sowie die Bedeutung des „Gentleman’s Agreement“ und des Grundsatzes „keine Haushaltslinien ohne Rechtsgrundlage“.

Am Ende dieses Briefings befindet sich in Anhang I eine Zeitleiste zur Geschichte des Haushalts.



## 1. DIE URSPRÜNGE DES HAUSHALTS

- Funktionsweise der Haushalte der ursprünglichen Gemeinschaften
- Auswirkungen der Zusammenlegung der Gemeinschaften
- Zunahme der Ausgaben der Gemeinschaften
- Die Haushaltsverträge der 1970er Jahre und die Ermächtigung des Europäischen Parlaments zur Feststellung des jährlichen Haushaltsplans

### 1.1 Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1952

Die erste politische Gemeinschaft in Europa, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde 1952 gegründet. Ihre Aufgabe bestand darin, die Kohle- und Stahlindustrie in den sechs Gründerstaaten (Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg und Niederlande) zu regulieren und einen Binnenmarkt für die betreffenden Erzeugnisse zu schaffen. Die EGKS wurde von vier zentralen, integrierten Organen geleitet:

- Die Hohe Behörde, das Exekutivorgan, ist die Vorläuferin der Europäischen Kommission
- Ein Rat, in dem die Mitgliedstaaten vertreten waren und dessen Vorsitz abwechselnd für einen Zeitraum von drei Monaten von einem Mitgliedstaat ausgeübt wurde
- Eine Versammlung, die sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzte und Vorläufer des Europäischen Parlaments ist
- Ein Gerichtshof, der über Rechtsstreitigkeiten entschied

Die Hohe Behörde verfügte über bedeutende Befugnisse in den Bereichen Kohle und Stahl. Dazu gehörten die eigenständige Verwaltung der Mittel der EGKS. Anders als bei den späteren Europäischen Gemeinschaften lag der Tätigkeit der EGKS kein jährlicher Haushaltsplan zugrunde. Die Finanzierung der EGKS erfolgte auf der Grundlage einer Abgabe in Höhe von maximal 1 % des Umsatzes der Kohle- und Stahlindustrie, von Zöllen auf Kohle- und Stahleinfuhren sowie auf Bußgeldern in Höhe von maximal 5 % des Umsatzes der betroffenen Unternehmen. Die Hohe Behörde legte die Abgabe innerhalb dieser Grenzen fest, wobei diese Entscheidung nur mit einer Mehrheit von vier der sechs Mitgliedstaaten im Rat blockiert werden konnte.

Die durch diese Abgabe, eine echte europäische Steuer, eingenommenen Mittel konnten für Verwaltungsausgaben der EGKS-Organe (Artikel 78 EGKS-Vertrag) oder für die technische und wirtschaftliche Forschung im Bereich Kohle und Stahl (Artikel 55 EGKS-Vertrag) verwendet werden. Zum Zwecke der Neuanpassung des Kohle- und Stahlsektors (Artikel 56 EGKS-Vertrag) konnte die EGKS Kredite vergeben, wobei die hierfür erforderlichen Mittel an den Kapitalmärkten aufgenommen wurden (Artikel 51 Absatz 1 EGKS-Vertrag) aufgenommen wurden, sodass Schulden entstanden, was in späteren europäischen Verträgen verboten wurde. Die Verwaltungsausgaben wurden von einem „Ausschuss der vier Präsidenten“ einstimmig genehmigt, der sich aus den Präsidenten der vier Organe unter dem Vorsitz des Präsidenten des Gerichtshofs zusammensetzte.

### 1.2 Atomgemeinschaft und Wirtschaftsgemeinschaft, 1958

Die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) nahmen 1958 ihre Tätigkeit auf. An ihrer Spitze standen Organe, die heute noch bestehen: eine

Kommission (Exekutive), eine Versammlung (aus der das Europäische Parlament hervorgegangen ist), einen Rat, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten waren, und einen Gerichtshof.

Der Euratom-Haushalt war in operative (Verwaltungs-) und in Forschungs- und Investitionsrubriken unterteilt. Im Unterschied zum Haushalt der EGKS mussten der Euratom- und der EWG-Haushalt ausgeglichen sein. Ihre jeweiligen Verfahren bildeten die Grundlage für das heute noch geltende Haushaltsverfahren: Die Kommission unterbreitete einen jährlichen Haushaltsplan, die Versammlung wurde angehört, der Rat entschied (Artikel 171 Euratom-Vertrag, Artikel 199 EWG-Vertrag).

Seit 1958 übermittelt jedes Organ und jede Agentur jährlich im ersten Teil des Jahres eine Schätzung des künftigen Finanzbedarfs. Die Kommission legte bis September einen Vorschlag für den Haushalt des folgenden Jahres vor. Der Rat fasste bis Oktober einen Beschluss mit der qualifizierten Mehrheit (QM)<sup>1</sup> seiner Mitglieder. Die Versammlung hatte einen Monat Zeit, um Änderungen vorzuschlagen. Anschließend beschloss der Rat je nach Politikbereich mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig.

Wenn bis zum Beginn des neuen Haushaltsjahres keine Einigung über den Haushaltsplan erzielt werden konnte, kamen vorläufige monatliche Haushaltspläne („vorläufige Zwölfteile“) zur Anwendung (Artikel 204 EWG-Vertrag). Dieses Verfahren gilt auch heute noch (Artikel 315 AEUV).

Sobald der Haushaltsplan verabschiedet ist, wird er von der Kommission ausgeführt. Artikel 179 Euratom-Vertrag und Artikel 209 EWG-Vertrag sahen ebenso wie ihre Nachfolgeverträge die Verabschiedung einer Haushaltsordnung vor. Dabei handelt es sich um einen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Rechtsakt, in dem Vorschriften für die Haushaltsführung festgelegt werden, die über die betreffenden Bestimmungen der Verträge hinausgehen.

Schließlich wurden in Artikel 180 Euratom-Vertrag und Artikel 206 EWG-Vertrag ein Rechnungsprüfungsverfahren und eine Rechnungsprüfungsinstanz festgelegt (siehe Abschnitt 4 dieses Briefings).

### **1.3 Der Fusionsvertrag, 1967**

1967 trat ein Fusionsvertrag zwischen den verschiedenen Europäischen Gemeinschaften in Kraft. Dadurch wurde die Hohe Behörde in die Europäische Kommission integriert und eine einheitliche Struktur geschaffen, die das Europäische Parlament (EP), den Rat, den Gerichtshof und den Kontrollausschuss umfasste. Die EGKS-Abgabe blieb bis 2002 bestehen und wurde durch Beschluss der Europäischen Kommission festgelegt. Gleichzeitig wurde die Befugnis des EP, zu den Haushaltsplänen von Euratom und EWG angehört zu werden, auf die EGKS erstreckt (De Feo 2015a: 23). Der eigenständige Rechnungsprüfer der EGKS bestand noch bis 1977. Die Verwaltungsausgaben der EGKS wurden in den Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften einbezogen und der „Ausschuss der vier Präsidenten“ abgeschafft. Im Jahr 2002 lief der EGKS-Vertrag aus und die finanziellen Regelungen für den Bereich Kohle und Stahl wurden vollständig in den Haushaltsplan der Europäischen Union (EU) überführt.

---

<sup>1</sup> Auf jeden Mitgliedstaat entfiel je nach seiner Größe eine bestimmte Anzahl von Stimmen. Von 1958 bis 2009 bewegte sich der Schwellenwert für das Erreichen der qualifizierten Mehrheit, wenn keine Einstimmigkeit verlangt wird, zwischen 67 und 74 Prozent der Stimmen. Der durch den Vertrag von Lissabon geänderte Schwellenwert beträgt 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung ausmachen müssen. In Tabelle 1 wird dargestellt, wie viele Stimmen in den 1960er Jahren auf die einzelnen Mitgliedstaaten entfielen.

Parallel zur Entwicklung der europäischen Ausgabenpolitik nahm auch der Druck zu, die Haushaltsbestimmungen der Verträge zu ändern. Die EGKS und Euratom verfügten von Anfang an über Investitionshaushalte. 1958 wurde mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) das erste Ausgabenprogramm der EWG in die Wege geleitet, das in die berufliche Bildung und Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt investierte.

Die Gemeinsame Agrarpolitik entstand 1962 als ein Ausgabenbereich (De Feo 2015b: 30), mit dem auf Agrarsubventionen in anderen Volkswirtschaften, wie etwa den USA, reagiert werden sollte. Der Schwerpunkt lag zunächst auf der Produktion, wohingegen Umweltbelange und Marktorientierung erst in späteren Jahren hinzutraten. Es war vorgesehen, dass die Agrarausgaben durch Zölle finanziert werden, die erst 1970 genehmigt wurden. Bis dahin wurde auf feste Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten zurückgegriffen. Die erste mehrjährige Finanzierungsperiode ging von 1962 bis 1965 und wurde um weitere drei Jahre verlängert. In der Folge vergrößerte sich der Druck, einen neuen Vertrag auszuhandeln, der eine langfristige Finanzierung der Landwirtschaft (eine Forderung Frankreichs) gewährleisten würde, wofür im Gegenzug dem EP eine umfassendere Kontrolle des Haushalts eingeräumt und Offenheit in der Frage einer britischen Mitgliedschaft in den Gemeinschaften angeboten wurde, wobei Frankreich den anderen Mitgliedstaaten Zugeständnisse machte.

#### **1.4 Die Verträge von Luxemburg (1970) und Brüssel (1975)**

Bis 1970 nahm das EP lediglich sein Recht wahr, zum Haushaltsplan angehört zu werden, verlangte aber die Befugnis, Änderungen vorzunehmen. Die Verträge von Luxemburg und Brüssel fielen außerdem mit der ersten Erweiterung der Gemeinschaft um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich zusammen sowie mit dem Beschluss, Eigenmittel bzw. eine dauerhafte Finanzierung des Haushalts durch Zölle und Mehrwertsteuer (MwSt.) zu schaffen (siehe Abschnitt 3), und mit der Einrichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, um dem Entwicklungsbedarf von Regionen in Irland, Italien und dem Vereinigten Königreich gerecht zu werden.

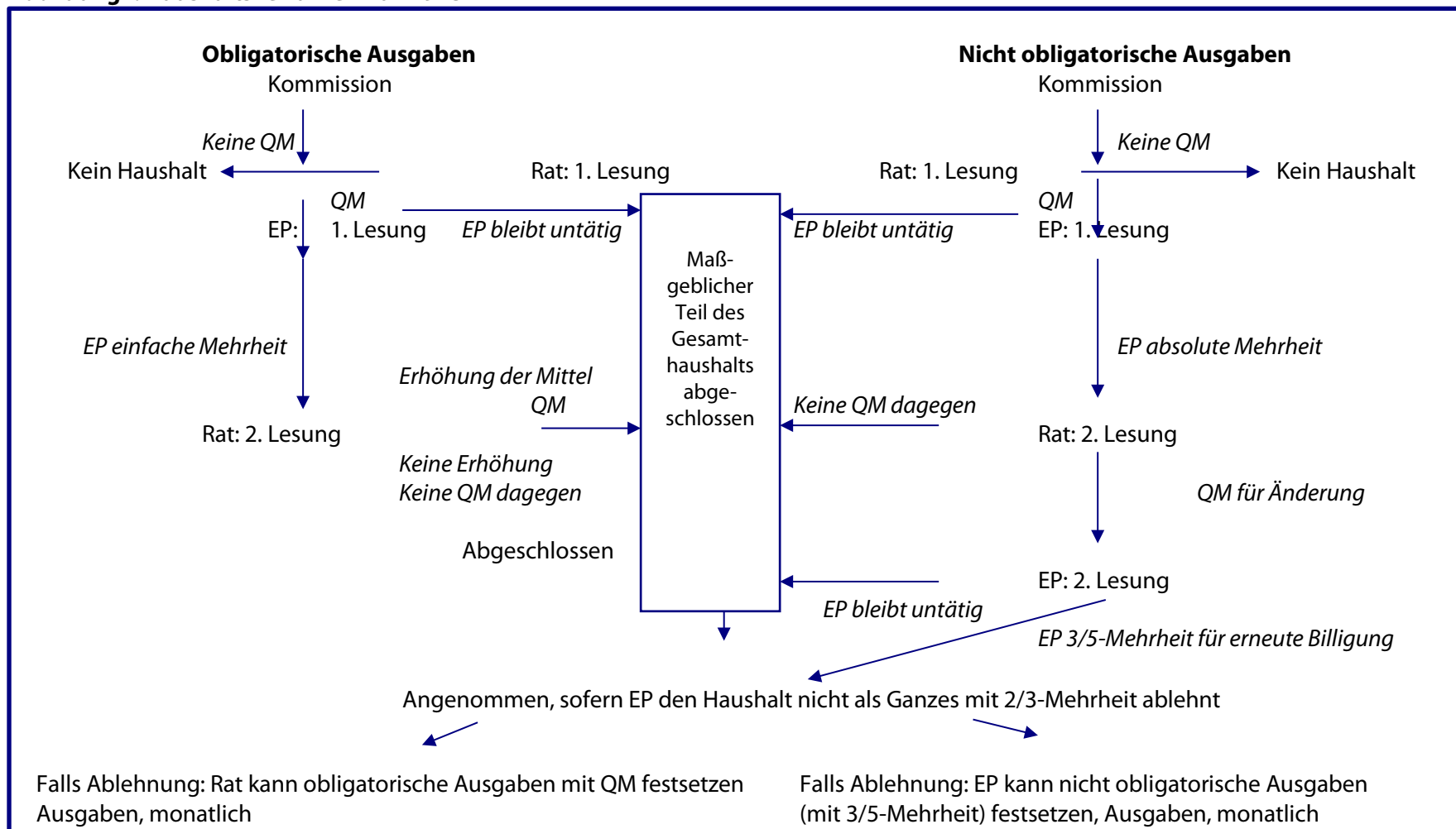
Im Vertrag von 1970 wurde zwischen zwei Arten von Ausgaben unterschieden: obligatorische Ausgaben (OA), zu deren Zahlung die Gemeinschaft aufgrund der ungenauen Definition als „Ausgaben, die sich zwangsläufig aus diesem Vertrag oder aus auf diese Weise erlassenen Rechtsakten ergeben“ vertraglich verpflichtet war (Artikel 272 Absatz 4 EGV), und alle sonstigen Ausgaben als nicht obligatorische Ausgaben (NOA). Die Einstufung der Ausgaben als OA oder NOA war Gegenstand von Streitigkeiten, da jede Ausgabenart dem Rat oder dem EP unterschiedliche Befugnisse verlieh. Der Europäische Gerichtshof verwies die Frage der Definition zurück an das EP und den Rat, damit diese in dieser Frage eine Entscheidung treffen (Europäisches Parlament, Rat und Kommission 1982). Direkte Zuschüsse in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei sowie Ausgaben im Zusammenhang mit internationalen Übereinkommen wurden als Teil der OA betrachtet, während fast alle sonstigen Ausgaben als NOA galten. Diese Unterscheidung wurde bis zum Vertrag von Lissabon (2009) vorgenommen (Benedetto und Høyland 2007).

Im Rahmen des Verfahrens von 1975 (siehe Abbildung 1) stimmte der Rat mit qualifizierter Mehrheit ab. Wenn Rat und Parlament keine Einigung erzielten, war der Rat bei OA in der Lage, gegenüber dem Parlament seine Präferenz durchzusetzen, wohingegen das Parlament den Rat bei NOA überstimmen konnte. 1975 erhielt das EP die Befugnis, den Haushaltsplan endgültig abzulehnen.

Mit den Verträgen von 1970 und 1975 wurden auch die Rechnungsprüfungsbefugnisse des Rates und des EP geändert, und 1977 wurde das Rechnungsprüfungsgremium zu einem Gemeinschaftsorgan, das in Rechnungshof umbenannt wurde (siehe Abschnitt 4).

Schließlich sah der Vertrag von 1970 die Möglichkeit vor, die festen Beiträge der Mitgliedstaaten durch gemeinschaftsweite Eigenmittel zu ersetzen, was die Verabschiedung eines neuen Rechtsakts erforderte, der als Eigenmittelbeschluss bezeichnet wurde (siehe Abschnitt 3).

Abbildung1: Haushaltsverfahren von 1975



Quelle: Abgeändert übernommen aus Benedetto und Høyland (2007).

## 2. VOM GEMEINSAMEN MARKT ZUM BINNENMARKT

- Das gewählte Parlament und der Haushaltskonflikt
- Auf dem Weg zu einem Binnenmarkt
- Mehrjährige Finanzplanung
- Jährliche Haushaltspläne und der Vertrag von Lissabon

1979 fanden die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament statt. Es wurden mehr Haushaltsmittel für die Agrar-, Sozial- und Regionalentwicklungspolitik zu Verfügung gestellt, die durch eine solidere Finanzierung aus Eigenmitteln abgesichert wurden (siehe Abschnitt 3).

Im Laufe der 70er und 80er Jahre verlor das ältere Abkommen von 1970 an Bedeutung. Das gewählte EP forderte mehr Einfluss – es gelang ihm zunächst nicht, den Haushaltsplänen für 1980, 1985, 1986 und 1988 zuzustimmen (De Feo 2017:47). Nachdem keine Einigung zustande kam und auf vorläufige monatliche Haushalte zurückgegriffen wurde, wurde der Haushaltsplan für 1980 mit siebenmonatiger Verspätung verabschiedet. Der Haushaltsplan 1982 wurde vom EP ohne Zustimmung des Rates über die NOA angenommen, was zu einem Urteil des Gerichtshofs führte, mit dem das EP und der Rat verpflichtet wurden, über eine Definition zu verhandeln, welche Ausgaben als OA und welche als NOA einzustufen sind (De Feo 2017: 49).

Nach der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987, durch die der Binnenmarkt geschaffen wurde, legte die Kommission Pläne für eine neue Vereinbarung zwischen der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament („Interinstitutionelle Vereinbarung“) über eine längerfristige Haushaltsplanung bzw. eine finanzielle Vorausschau vor (Europäische Kommission 1987). Daraus ergab sich eine Aufstockung des Haushalts, insbesondere bei den Mitteln für die regionale Kohäsion in Griechenland, Portugal und Spanien zur Vorbereitung auf den Binnenmarkt. Es wurde eine langfristige Planung eingeführt und der Haushalt über Zeiträume von mehreren Jahren stabilisiert, um dem in den 80er Jahren schwelenden Haushaltskonflikt zwischen dem EP und dem Rat ein Ende zu setzen. Das Paket wurde von 1988 bis 1992 umgesetzt (Abbildung 2 und Anhang III).

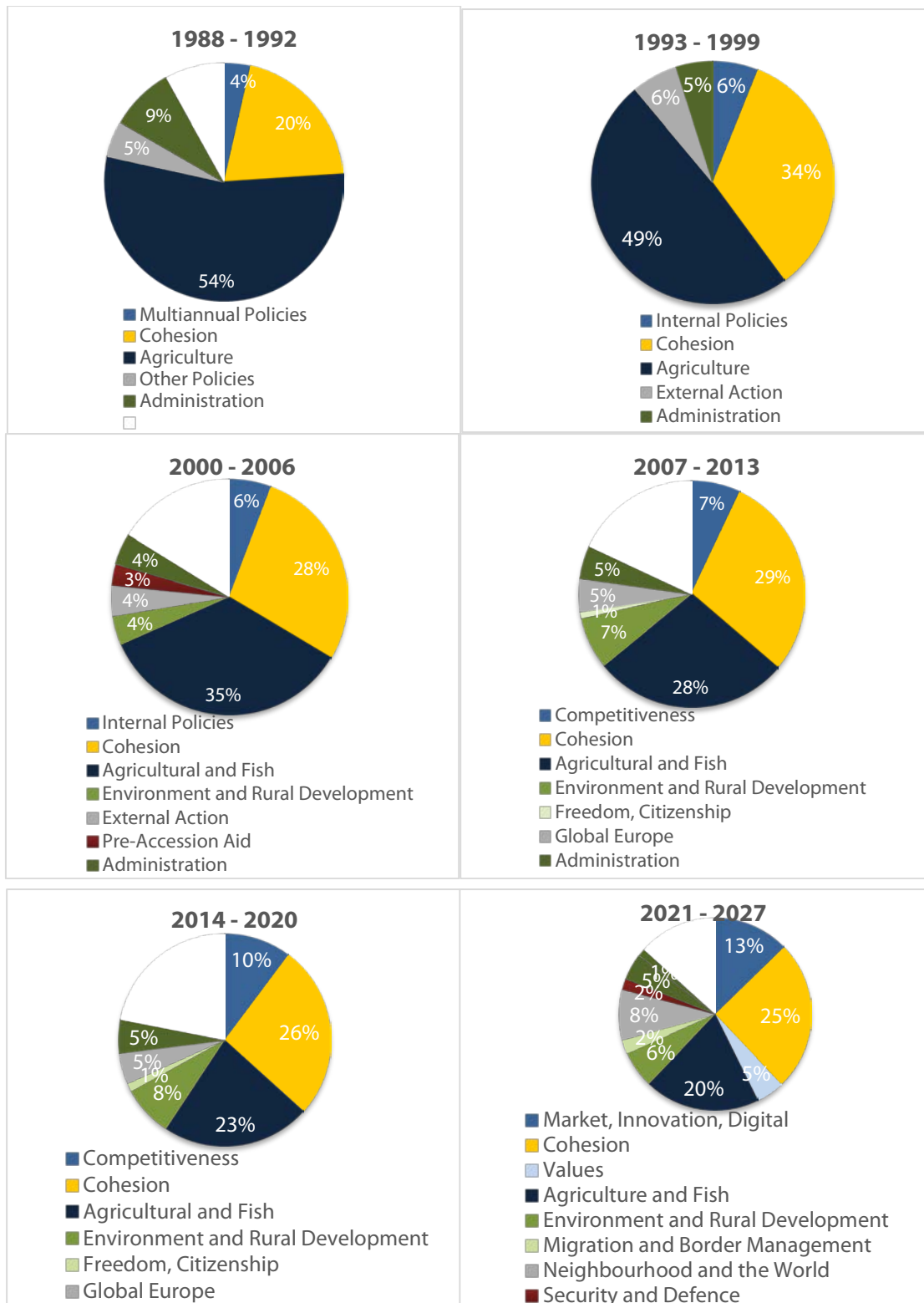
### 2.1 Nach 1988: Finanzielle Vorausschau und mehrjähriger Finanzrahmen

Die erste langfristige finanzielle Vorausschau wurde 1988 aufgestellt. Die langfristige finanzielle Vorausschau wurde 2009 durch den Vertrag von Lissabon in den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) umbenannt, als das Konzept des mehrjährigen Finanzrahmens in Artikel 312 AEUV verankert wurde. Im Rahmen dieser Maßnahmen wurden Höchstbeträge bzw. Obergrenzen für die Ausgaben festgelegt. Die tatsächlichen Ausgaben werden in Ausgabenprogrammen wie dem ESF getätigt, wobei die Auszahlung der Mittel auf der Grundlage der jährlichen Haushaltspläne erfolgt.

Was das Verfahren betrifft, wird die Vorausschau bzw. der MFR von der Kommission vorgeschlagen. Dafür ist eine Einigung zwischen dem EP und dem einstimmig beschließenden Rat erforderlich. Vor 2009 war hierfür zudem eine Ratifizierung durch die nationalen Parlamente erforderlich, die heute jedoch nicht mehr verlangt wird. Wenn bei Ablauf des alten mehrjährigen Ausgabenprogramms keine Einigung auf ein neues mehrjähriges Ausgabenprogramm vorliegt, werden die bereits bestehenden Ausgabenbeträge fortgeschrieben, selbst wenn die Ausgabenprogramme abgelaufen sind. Vor 2009 hatten jedoch die Kommission, der Rat und das EP jeder für sich die Befugnis, über eine Beendigung

der mehrjährigen Programmplanung und eine Rückkehr zur jährlichen Haushaltsplanung, wie sie bereits vor 1988 bestand, abzustimmen. Diese Sabotagemöglichkeit wurde 2009 mit dem Vertrag von Lissabon abgeschafft. Dies bedeutet, dass, wenn keine Einigung auf einen neuen MFR erzielt wird, der vorherige MFR fortgeschrieben wird.

**Abbildung2: Verteilung der Ausgaben seit 1988 (Ausgangswert: Verpflichtungen bei 1,28 % des BSP im Zeitraum 1993-99)**



Quelle: Anhang II



Wie viel wurde seit 1988 ausgegeben? Wie aus Anhang III hervorgeht, sind die Mittel für Verpflichtungen, bei denen es sich um geplante Ausgaben handelt, real von 1,00 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EWG, auf 1,20 % im Jahr 1988 angestiegen, was auf die Entscheidung zurückzuführen ist, in das Binnenmarktprogramm und insbesondere in die Kohäsion in weniger entwickelten Regionen zu investieren. 1993 wurde dieser Wert auf 1,28 % angehoben, um im Hinblick auf die Vorbereitungen für die Einführung des Euro Ende der 1990er Jahre mehr Investitionen in den Zusammenhalt sowie in interne Politiken wie Forschung und Innovation (F&I) zu ermöglichen. Zur Vorbereitung der alten Mitgliedstaaten auf die EU-Erweiterung 2004 kam es in der folgenden Finanzierungsperiode, die 2000 begann, zu einem realen Rückgang des Anteils des Haushalts auf 1,08 % des BNE. Dabei wurden die Mittel für interne Politikbereiche wie F&I und Heranführungshilfe aufgestockt, wohingegen die Agrarausgaben gekürzt wurden. Nach der Erweiterung der EU im Jahr 2004 kam es 2007 zu einem weiteren Rückgang der Ausgaben, wobei im Bereich „Wettbewerbsfähigkeit“ ein leichter Anstieg verzeichnet wurde, da die meisten internen Politikbereiche umbenannt wurden. Die Gesamtausgaben für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung wurden gekürzt und eine neue, mit geringen Mitteln ausgestattete Rubrik für Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Justiz eingeführt. Im Jahr 2014 wurden die Ausgaben weiter auf real 1,00 % des Bruttonationaleinkommens (BNE)<sup>2</sup> gesenkt, wobei die Mittel für den Bereich Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere für F&I, aufgestockt und die Mittel für Agrarausgaben gekürzt wurden.

Die für den 2021 beginnenden Finanzierungszeitraum vorgeschlagenen Beträge sehen eine Erhöhung auf 1,11 % des BNE vor, um den Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU Rechnung zu tragen. Die Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit“ wird in „Binnenmarkt“ umbenannt und verliert das Programm Erasmus+, das in die neue Unterrubrik „Werte“ aufgenommen wird. Berücksichtigt man die Herausnahme von Erasmus+, so bedeutet der Vorschlag für die übrigen Bereiche der ehemaligen Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit“ eine deutliche Steigerung. In den Bereichen Kohäsion und Landwirtschaft werden hingegen deutliche Kürzungen vorgenommen. Vor dem Hintergrund der Sicherheits- und Migrationskrise werden die bisherigen Rubriken „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ und „Europa in der Welt“ (Außenpolitik) neu strukturiert, wobei die Ausgaben unter den neuen Rubriken „Migration und Grenzmanagement“, „[Europas] Nachbarschaft und die Welt“ sowie „Sicherheit und Verteidigung“ deutlich erhöht werden. Die in diesem Abschnitt genannten Zahlen bildeten die Grundlage für den Vorschlag der Kommission und standen im Mai 2019 noch unter dem Vorbehalt von Änderungen und einer Einigung zwischen Rat und EP.

Abbildung 2 veranschaulicht die Veränderungen bei den einzelnen Ausgabenarten in prozentualen Anteilen seit 1988. Als Ausgangsbasis wird das hohe Niveau (1,28 % des BNE) der Verpflichtungsermächtigungen (voraussichtliche Ausgaben) im Finanzierungszeitraum 1993-99 herangezogen. Ein Gesamthaushalt, der weniger als 1,28 % des BNE ausmacht, ist eine Option. Dies bedeutet jedoch, dass die durch Einsparungen in einem Politikbereich frei werdenden Mittel, von der EU nicht für einen anderen Bereich bereitgestellt werden können. Für die anderen Zeiträume wird der prozentuale Anteil der Ausgaben nach Politikbereichen im Verhältnis zu den entsprechenden Werten im Zeitraum 1993-99 dargestellt, wobei alles, was nicht im Haushalt erfasst ist, in den Tortendiagrammen als weiße Fläche erscheint.

---

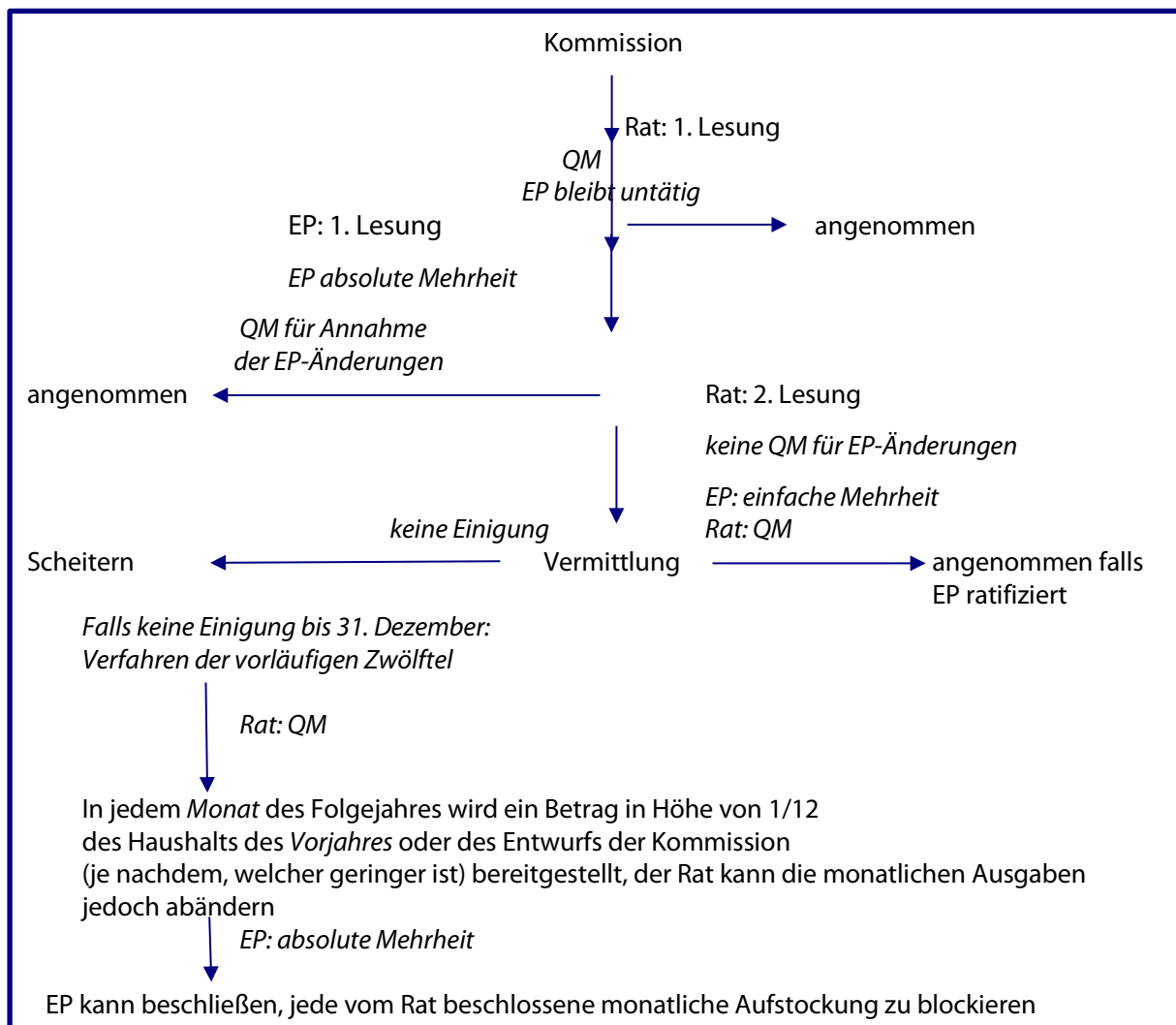
<sup>2</sup> Das BNE ist ein Begriff aus der Volkswirtschaft, der dem Bruttoinlandsprodukt und dem BSP sehr ähnlich ist, jedoch einige Korrekturen enthält, um den relativen Wohlstand besser abzubilden. 2007 wurde das BSP durch das BNE als Bezugsgröße für den Umfang des Haushalts ersetzt.

## 2.2 Jährliche Haushaltspläne und Vertrag von Lissabon seit 2009

Seit 2009 hat das jährliche Haushaltsverfahren gegenüber dem in Schaubild 1 dargestellten Haushaltsverfahren von 1975 erhebliche Veränderungen erfahren. Das neue Verfahren (Artikel 314 und 315 AEUV) wird in Schaubild 3 dargestellt. Trotz bedeutender Unterschiede ähnelt es dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das bei den meisten EU-Gesetzgebungsakten zur Anwendung kommt und bei dem der Rat und das EP gemeinsam entscheiden. In Anhang II wird der Lebenszyklus eines Haushalts dargestellt.

Die Kommission legt einen Vorschlag vor, der Rat beschließt oder nimmt Änderungen mit qualifizierter Mehrheit vor und das EP kann seinerseits mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen vornehmen. Wenn der Rat und das EP keine Einigung erzielen, versucht ein Vermittlungsausschuss, der sich aus Mitgliedern beider Organe zusammensetzt, einen Kompromiss zu finden. Wenn im Vermittlungsausschuss innerhalb von drei Wochen keine Einigung zustande kommt, ist der Haushalt gescheitert und die Kommission kann einen neuen Entwurf vorlegen. Einigt sich der Vermittlungsausschuss, so muss seine Entscheidung vom EP und vom Rat gebilligt werden. Es gibt noch einige andere unrealistische Ergebnisse, die an anderer Stelle erläutert werden (Benedetto 2013: 359).

**Abbildung 3: Das Haushaltsverfahren nach 2009**



Quelle: Abgeändert übernommen aus Benedetto und Høyland (2007).

Wenn bis zum 31. Dezember keine Einigung über den Haushalt erzielt wird, kommt im neuen Jahr das Verfahren der vorläufigen Zwölfstel zur Anwendung. Dabei handelt es sich um monatliche bereitgestellte Haushaltsmittel in Höhe von einem Zwölfstel der Ausgaben des Vorjahreshaushalts bzw. der von der Kommission vorgeschlagenen Ausgaben (je nachdem, welcher Betrag niedriger ist). Der Rat kann Änderungen an den Ausgaben vornehmen. Das EP hat jedoch nur die Möglichkeit, einer Aufstockung zu widersprechen. Aus diesem Grund ist damit zu rechnen, dass die jährlichen Haushalte in Zukunft niedriger ausfallen, als es sonst der Fall wäre (Benedetto 2013). Es kann Ausnahmefälle geben, in denen das EP die Zustimmung zu einem neuen MFR als Hebel einsetzen kann, um dem Rat Zugeständnisse abzutrotzen. Eine solche Situation gab es zum Beispiel 2013 als über die mehrjährige Finanzplanung für 2014-2020 verhandelt wurde. Im Gegenzug für seine Zustimmung zum MFR ließ sich das EP für die Jahre 2013 und 2014 geringfügig höhere Ausgaben, mehr Flexibilität bei der Anwendung des MFR sowie eine Überprüfung der Eigenmittel zusichern (Benedetto 2019).

### 3. ENTWICKLUNG DER EIGENMITTEL SEIT 1970

- Wie der Haushalt finanziert wird
- Vereinbarung einer dauerhaften Finanzierung (1970)
- Korrektur zugunsten Großbritanniens und weitere Korrekturen
- Rückkehr zu nationalen Beiträgen auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens

#### 3.1 Eigenmittel in den 1970er Jahren

Die Eigenmittel bilden die Finanzierungs- bzw. Einnahmenseite des Haushalts. Ihre Reform ging oft mit Veränderungen auf der Ausgabenseite einher. Die EGKS wurde von 1952 bis 2002 durch eine Abgabe auf den Umsatz der Kohle- und Stahlindustrie finanziert. Die Europäische Atomgemeinschaft und die EWG wurden ursprünglich nach in den jeweiligen Verträgen (Artikel 172 Euratom-Vertrag bzw. Artikel 200 EWG-Vertrag) festgelegten Beitragsschlüsseln finanziert, die in Schaubild 1 dargestellt werden. Aufgrund ihres geringeren Wohlstandsniveaus leisteten Italien und die Niederlande geringere Beiträge zum ESF und zu den Euratom-Forschungsprogrammen als zur Finanzierung anderer Politikbereiche. Artikel 200 EWG-Vertrag sah vor, dass die vorläufigen Beitragssätze durch echte Eigenmittel ersetzt werden können, was 1970 im Wege einer Vertragsänderung umgesetzt wurde, auf die der erste Eigenmittelbeschluss folgte (Rat 1970). Der Inhalt der Vereinbarung von 1970 und der Nachfolgevereinbarungen wird in Tabelle 2 dargestellt. Schaubild 4 zeigt den Anteil der jeweiligen Eigenmittel an der Finanzierung der Gemeinschaft und der späteren EU.

**Tabelle 1: Beitragssatz der Mitgliedstaaten (in Prozent) und Stimmrechte (1958-1974)**

	BE	DE	FR	IT	LU	NL
<b>BEITRÄGE</b>						
Verwaltungsausgaben EWG, Euratom, 1958-1970	7,9	28,0	28,0	28,0	0,2	7,9
EWG Beiträge zum Europäischen Sozialfonds, 1958-1970	8,8	32,0	32,0	20,0	0,2	7,0
Beiträge zur Euratom-Forschung, 1958-1970	9,9	30,0	30,0	23,0	0,2	6,9
Übergangsphase, Einführung der Eigenmittel, 1971-1974	6,8	32,9	32,6	20,2	0,2	7,3
<b>STIMMRECHTE</b>						
Anzahl der Stimmen pro Land bis 1972 (qualifizierte Mehrheit: 12 von 17 Stimmen)	2	4	4	4	1	2
EFS-Beschlüsse: Anzahl der Stimmen pro Land bis 1972 (qualifizierte Mehrheit: 67 von 100 Stimmen)	8	32	32	20	1	7

**Quellen:** (Artikel 148, 200 und 203 EWG-Vertrag; Artikel 176 Euratom-Vertrag; Rat 1970)

Der Haushalt wurde auf 1 % des BSP festgesetzt. Er sollte aus Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben sowie aus Außenzöllen finanziert werden. Wenn sich diese Einnahmequellen als unzureichend erwiesen, musste der Rest über den Abruf eines Teils der MwSt.-Einnahmen der Mitgliedstaaten aufgebracht werden. Als 1967 die EWG-Zollunion gegründet wurde, bestand bereits ein Außenzoll. Die daraus resultierenden Einnahmen flossen aber dem erhebenden Mitgliedstaat zu. Diese Einnahmen sollten nun auf die europäische Ebene übertragen werden, wobei 10 % der Zolleinnahmen von den Mitgliedstaaten als Erhebungskosten einbehalten werden sollten. Die Vereinbarung wurde zwischen 1971 und 1974 umgesetzt, wobei die Einnahmелücke bis zu diesem Zeitpunkt gemäß dem in Tabelle 1 dargestellte Verteilungsschlüssel von den einzelnen Ländern finanziert wurde. Nach 1975 musste die Abrufung von 1,0 % des gesamten Mehrwertsteueraufkommens ermöglicht werden, was bis 1977 umgesetzt wurde.

**Tabelle 2: Veränderungen bei den Eigenmitteln seit 1970**

1970	1985	1988	1994
Außenzölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben	Außenzölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben	Außenzölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben	Außenzölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben
Mitgliedstaaten behalten 10 % als Erhebungskosten ein Schrittweise Einführung 1971-1974	Mitgliedstaaten behalten 10 % als Erhebungskosten ein	Mitgliedstaaten behalten 10 % als Erhebungskosten ein	Mitgliedstaaten behalten 10 % als Erhebungskosten ein
MwSt.-Abrufsatz in Höhe von 1,0 % ab 1978, schrittweise Einführung 1975-1977	1986: Anhebung des MwSt.-Abrufsatzes von 1,0 % auf 1,4 %, nach 1988: Befugnis, den Abrufsatz einstimmig auf 1,6 % anzuheben	MwSt.-Abrufsatz unverändert bei 1,4 %	1995-1999: Schrittweise Absenkung des MwSt.-Abrufsatzes von 1,4 % auf 1,0 %
		Kappung des MwSt.-Abrufsatzes, wenn der Anteil der Konsumausgaben 55 % des BSP eines Landes übersteigt	Begrenzung des MwSt.-Abrufsatzes auf 50 % des BSP für GR, ES, IE und PT ab 1995 und schrittweise für alle Mitgliedstaaten 1995-1999
	„Brittenrabatt“ in Höhe von 66 % der Nettobeitragszahlungen des Vereinigten Königreichs, finanziert durch MwSt.-Beiträge der anderen Mitgliedstaaten	„Brittenrabatt“ in Höhe von 66 % der Nettobeitragszahlungen des Vereinigten Königreichs, finanziert durch BNE-Eigenmittelbeiträge der anderen Mitgliedstaaten	„Brittenrabatt“ in Höhe von 66 % der Nettobeitragszahlungen des Vereinigten Königreichs, finanziert durch BNE-Eigenmittelbeiträge der anderen Mitgliedstaaten
	„Rabatt auf den Rabatt“ in Höhe von 33 % für DE 1985: Zahlung eines Pauschalbetrags in Höhe von 1 Mrd. ECU an das Vereinigte Königreich, finanziert durch MwSt.-Beiträge der anderen Mitgliedstaaten	„Rabatt auf den Rabatt“ in Höhe von 33 % für DE	„Rabatt auf den Rabatt“ in Höhe von 67 % für DE

		Rückgriff auf die BNE-Eigenmittel zur Deckung der Einnahmenlücke	Rückgriff auf die BNE-Eigenmittel zur Deckung der Einnahmenlücke
		Obergrenze für Verpflichtungen bei 1,30 % des BSP 1988: Obergrenze für Zahlungen bei 1,15 % des BSP, Anhebung auf 1,20 % bis 1992	Obergrenze für Verpflichtungen bei 1,335 % des BSP 1995: Obergrenze für Zahlungen bei 1,21 % des BSP; Anhebung auf 1,27 % bis 1999

**Quellen:** Rat (1970; 1985; 1988; 1994; 2000; 2007; 2014) und Europäische Kommission (2018a).

**Tabelle 2: Veränderungen bei den Eigenmitteln seit 1970**

2000	2007	2014	Vorschlag für die Zeit nach 2020
Außenzölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben Mitgliedstaaten behalten 25 % (angehoben von zuvor 10 %) als Erhebungskosten ein	Außenzölle und Abgaben Mitgliedstaaten behalten 25 % als Erhebungskosten ein	Außenzölle und Abgaben Mitgliedstaaten behalten 20 % (abgesenkt von zuvor 25 %) als Erhebungskosten ein	Außenzölle und Abgaben Mitgliedstaaten behalten 10 % (abgesenkt von zuvor 20 %) als Erhebungskosten ein
MwSt-Abrufsatz 2000-2001: 1,0 %, 2002-2003: 0,75 %, 2004: 0,5 % Kappung des MwSt.-Abrufsatzes, wenn Anteil der Konsumausgaben 50 % des BSP eines Landes übersteigt	Senkung des MwSt.-Abrufsatzes von 0,5 % auf 0,3 %, für AT auf 0,225 %, für DE auf 0,15 % und für NL und SE auf 0,1 %. Kappung des MwSt.-Abrufsatzes, wenn Anteil der Konsumausgaben 50 % des BNE eines Landes übersteigt	MwSt-Abrufsatz 0,3 %, für DE, NL und SE jedoch verringert auf 0,15 %  Kappung des MwSt.-Abrufsatzes, wenn Anteil der Konsumausgaben 50 % des BNE eines Landes übersteigt	MwSt-Abrufsatz 0,3 %, für DE, NL und SE auf Basis des realen MwSt.-Eigenmittels erhöht
„Brittenrabatt“ in Höhe von 66 % der Nettobeitragszahlungen des Vereinigten Königreichs, der aus den BSP-Eigenmittelanteilen der anderen Mitgliedstaaten finanziert wird, mit Ausnahme der Auswirkungen der Ausgaben für	„Brittenrabatt“ in Höhe von 66 % der Nettobeitragszahlungen des Vereinigten Königreichs, der aus den BNE-Eigenmittelanteilen der anderen Mitgliedstaaten finanziert wird, mit Ausnahme der Auswirkungen der Ausgaben für Heranführungshilfen in	„Brittenrabatt“ in Höhe von 66 % der Nettobeitragszahlungen des Vereinigten Königreichs, der aus den BNE-Eigenmittelanteilen der anderen Mitgliedstaaten finanziert wird, mit Ausnahme der nicht landwirtschaftlichen Ausgaben in den	Abschaffung des Brittenrabatts infolge des Brexits Pauschalrabatte für AT, DE, DK, NL, SE werden im Zeitraum 2021-2025 schrittweise abgebaut Abrufungssatz in Höhe von 3 % in Bezug auf die gemeinsame konsolidierte

Heranführungshilfen in den Mitgliedstaaten, die 2004 beigetreten sind „Rabatt auf den Rabatt“ in Höhe von 75 % für DE, AT, NL, SE	den Mitgliedstaaten, die 2004 beigetreten sind „Rabatt auf den Rabatt“ in Höhe von 75 % für DE, AT, NL, SE Jährliche Pauschalrabatte für NL in Höhe von 605 Mio. EUR und für SE in Höhe von 150 Mio. EUR, finanziert von allen Mitgliedstaaten aus dem BNE-Eigenmittel	Mitgliedstaaten, die 2004 beigetreten sind „Rabatt auf den Rabatt“ in Höhe von 75 % für DE, AT, NL, SE Jährliche Pauschalrabatte: DK 130 Mio. EUR, NL 695 Mio. EUR, SE 185 Mio. EUR. Für AT ein Gesamtpauschalbetrag von 60 Mio. EUR, der von allen Mitgliedstaaten über das BNE-Eigenmittel finanziert wird	Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage 20 % der Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandelssystem Abgabe auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff (0,80 EUR pro Kilo)
Rückgriff auf die BSP-Eigenmittel zur Deckung der Einnahmenlücke	Rückgriff auf die BNE-Eigenmittel zur Deckung der Einnahmenlücke	Rückgriff auf die BNE-Eigenmittel zur Deckung der Einnahmenlücke	Rückgriff auf die BNE-Eigenmittel zur Deckung der Einnahmenlücke
Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen: 1,335 % des BSP, für Mittel für Zahlungen: 1,27 % des BSP	Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen: 1,31% des BNE, für Mittel für Zahlungen: 1,24% des BNE	Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen: 1,29% des BNE, für Mittel für Zahlungen: 1,23% des BNE	Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen: 1,35 % des BSP Obergrenze für Mittel für Zahlungen: 1,29% des BSP



Die Kommission und das EP forderten 1970 und 1975, dem EP ein echtes Mitspracherecht in Bezug auf die Einführung und Änderung von Eigenmitteln einzuräumen, ihm zu ermöglichen, seine Zustimmung zur Festsetzung der EGKS-Abgabe zu geben, und der EWG die Befugnis zur Aufnahme von Schulden zu geben (Benedetto 2017: 619). Diese Forderungen wurden jedoch vom Rat zurückgewiesen. Das EP hat seitdem immer wieder versucht, Einfluss auf die Eigenmittel zu nehmen, allerdings gelang ihm dies nur, wenn es die Reform der Eigenmittel mit anderen Fragen verknüpfen konnte (Benedetto 2019; Lindner 2006). Eigenmittel können nach wie vor nur dann eingeführt oder geändert werden, wenn der Rat nach Anhörung des EP einstimmig einen entsprechenden Beschluss erlässt, der daraufhin von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss (Artikel 311 AEUV).

### **3.2 Vereinbarung des Britenrabatts in Fontainebleau 1984**

Bis 1984 stützte sich die Gemeinschaft auf die Außenzölle und den maximalen MwSt.-Abrufsatz von 1,0 %. Das Aufkommen reichte jedoch nicht aus, um früheren Verpflichtungen nachzukommen. Das Vereinigte Königreich forderte, dass seine von einem Ungleichgewicht geprägte Situation in Bezug auf den EU-Haushalt behoben wird, und war in der Lage, jeden Beschluss zu blockieren, der Einstimmigkeit erforderte, auch in Bezug auf eine Anhebung des MwSt.-Abrufsatzes oder seine Zustimmung zum EG-Beitritt Portugals und Spaniens.

1984 wurde in Fontainebleau (Rat 1985) eine Einigung erreicht, bei der das Vereinigte Königreich zwar Zugeständnisse machte, aber sein Ziel erreichte. Dem Vereinigten Königreich wurden eine „Korrektur“ in Höhe von zwei Dritteln seines Nettobeitrags und eine einmalige Zahlung in Höhe von 1 Mrd. ECU im Jahr 1986 gewährt. Bis 1987 wurde dies von den anderen Mitgliedstaaten durch ihre MwSt.-Anteile finanziert, obwohl der Beitrag Westdeutschlands an das Vereinigte Königreich um ein Drittel ermäßigt wurde.<sup>3</sup> Das Vereinigte Königreich stimmte im Gegenzug einer Erhöhung des MwSt.-Abrufsatzes von 1,0 % auf 1,4 % ab 1986 und dem Beitritt Portugals und Spaniens zur Gemeinschaft zu (Benedetto 2017: 623).

### **3.3 Eigenmittel und Binnenmarkt**

Die Einigung über die Einheitliche Europäische Akte führte zur langfristigen finanziellen Vorausschau für die Ausgaben. Auf der Einnahmenseite wurde vier Jahre nach dem Gipfel von Fontainebleau ein neuer Beschluss gefasst, um die höheren Ausgaben zu finanzieren (Rat 1988).

Erstmals wurde eine Obergrenze für die Eigenmittel und die Ausgaben vereinbart, um das Ausgabenwachstum einzudämmen. Die für alle EU-Verpflichtungen zur Verfügung stehenden absoluten Eigenmittel durften 1,30 % des BSP nicht übersteigen. Dies führte zu tatsächlichen Zahlungen in Höhe von 1,15 % des BSP im Jahr 1988, wobei dieser Wert bis 1992 auf 1,20 % anstieg. Die MwSt.-Eigenmittel wurden auch für diejenigen Länder gedeckelt, bei denen die Konsumausgaben mehr als 55 % des jeweiligen BSP ausmachen. Dem gegenüber standen im gleichen Zeitraum MFR-Obergrenzen von 1,20 % des BSP für Ausgabenverpflichtungen und 1,15 % für Zahlungen.

Die Aufstockung des Haushalts im Jahr 1988 und die effektive Verringerung der Mehrwertsteuereigenmittel schlugen sich in einem Fehlbetrag nieder. Die Vereinbarung von 1988 ist für die Einführung der BNE-Eigenmittel besonders wichtig. Sobald die Einnahmen aus Zöllen, Abgaben und

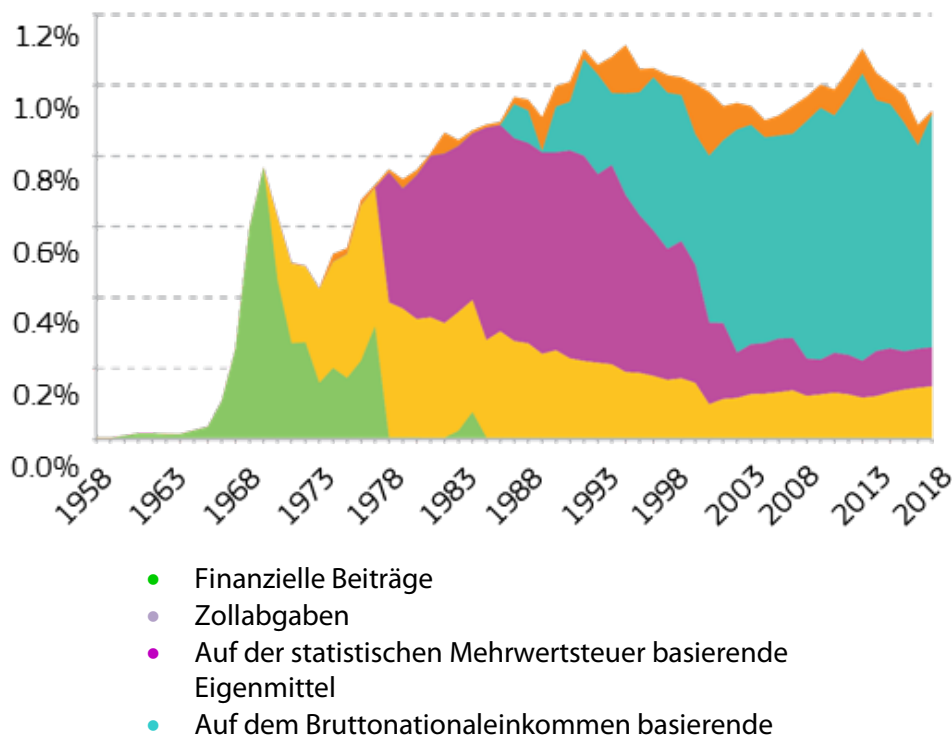
---

<sup>3</sup> In Tabelle 2 ist dargestellt, wie sich die dem Vereinigten Königreich gewährte „Korrektur“ seit 1985 entwickelt hat. Das Vereinigte Königreich profitiert nicht vom Umfang der nichtlandwirtschaftlichen Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten, die seit 2004 beigetreten sind.

Mehrwertsteuer erschöpft waren, sollte der Restbetrag bzw. die verbleibende Differenz zu gleichen Teilen von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihres BSP getragen werden.

Zu Beginn der nächsten finanziellen Vorausschau wurde ein neuer Eigenmittelbeschluss vereinbart (Rat 1994). Um den höheren Ausgaben im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt und der Vorbereitung auf den Euro gerecht zu werden, wurde die Obergrenze für projizierte Ausgaben (Verpflichtungen) von 1,30 % auf 1,335 % des BSP angehoben, während die Obergrenze für Zahlungen bis 1999 schrittweise von 1,20 % auf 1,27 % erhöht wurde. Für Länder, in denen die Konsumausgaben 50 % des BSP überschritten, wurde der auf der MwSt. basierende Anteil erheblich reduziert, und zwar im Falle Griechenlands, Spaniens, Irlands und Portugals ab 1995 und für andere Mitgliedstaaten ab 1999. Der MwSt.-Abrufsatz wurde ebenfalls schrittweise verringert, und zwar von 1,4 % auf 1,0 % bis 1999. Angesichts der höheren Ausgaben und des Rückgangs bei den MwSt.-Eigenmitteln wurde verstärkt auf das BSP der einzelnen Mitgliedstaaten zurückgegriffen, um die Lücke zu schließen. Die Höhe der Deutschland eingeräumten Ermäßigung auf den Britenrabatt wurde von einem Drittel auf zwei Drittel erhöht.

Im Eigenmittelbeschluss zur Berücksichtigung der Osterweiterung und bei der Finanzplanung für den Zeitraum nach 2000 (Rat 2000) wurden die Eigenmittel-Obergrenzen und die dem Vereinigten Königreich gewährte „Korrektur“ beibehalten. Da die Wirtschaft des Vereinigten Königreichs gewachsen war, forderten reichere Mitgliedstaaten die Abschaffung der „Korrektur“ oder das Recht, selbst in den Genuss einer Korrektur zu gelangen. Bei der Entscheidung, die von den Mitgliedstaaten für die Erhebung des Außenzolls einbehaltenen „Kosten“ von 10 % auf 25 % zu erhöhen, handelte es sich um eine verdeckte Korrektur zugunsten der Niederlande, in denen sich Europas größter Handelshafen befindet. Die dem Vereinigten Königreich gewährte Korrektur blieb unverändert. Allerdings profitierte das Vereinigte Königreich nach der Erweiterung von 2004 nicht in gleicher Weise von den Heranführungsbeihilfen, die den neuen Mitgliedstaaten gewährt wurden. Was die Finanzierung der dem Vereinigten Königreich gewährten „Korrektur“ betraf, stieg die Deutschland eingeräumte Ermäßigung von 67 % auf 75 % und wurde auch auf Österreich, die Niederlande und Schweden ausgedehnt. Schließlich wurde der MwSt.-Abrufsatz halbiert, und zwar von 1,00 % auf 0,75 % im Jahr 2002 und dann auf 0,50 % im Jahr 2004. Da die Obergrenze für die Eigenmittel nicht verändert wurde, haben diese Kürzungen auf der Finanzierungsseite zu einer Erhöhung der Beträge geführt, die auf dem BSP der einzelnen Mitgliedstaaten basieren (siehe Schaubild 4 und Tabelle 2).

**Abbildung 4: Entwicklung der Eigenmittel seit 1958**

**Quelle:** Europäische Kommission (2018a).

Nach der Erweiterung der EU und niedrigeren Ausgabenobergrenzen, die in der finanziellen Vorausschau 2007-2013 vereinbart wurden, wurden mit dem Eigenmittelbeschluss von 2007 (Rat 2007) die Eigenmittelobergrenzen bei den projizierten Einnahmen von 1,335 % auf 1,31 % des BNE und bei den tatsächlichen Zahlungen von 1,27 % auf 1,24 % des BNE reduziert.<sup>4</sup> Der MwSt.-Abrufsatz wurde von 0,5 % auf 0,3 % gesenkt und im Rahmen einer „Korrektur“ für einige Länder weiter abgesenkt, und zwar für Österreich auf 0,225 %, für Deutschland auf 0,15 % und für die Niederlande und Schweden auf 0,10 %. Darüber hinaus wurde Schweden ein jährliche Pauschalkorrektur in Höhe von 605 Mio. EUR und den Niederlanden in Höhe von 150 Mio. EUR ausgezahlt, was von allen Mitgliedstaaten über ihr BNE finanziert wurde. Die Verringerung bei den MwSt-Eigenmitteln führte zu einer verstärkten Inanspruchnahme der auf dem BNE der einzelnen Mitgliedstaaten beruhenden Eigenmittel (Abbildung 4).

Eine Verringerung der Ausgaben im Rahmen des MFR 2014-2020 führte zu einer Senkung der Eigenmittelobergrenzen im Beschluss von 2014 (Rat 2014). Die Obergrenzen wurden für projizierte Verpflichtungen von 1,31 % auf 1,29 % des BNE und für Zahlungen von 1,24 % auf 1,23 % des BNE reduziert. Die Erhebungskosten im Zusammenhang mit den Außenzöllen wurden von 25 % auf 20 % gesenkt. Der MwSt-Abrufsatz blieb unverändert bei 0,3 % und wurde für Österreich von zuvor 0,225 % angehoben. Für die Niederlande und Schweden wurde er von 0,10 % auf 0,15 % angehoben, wobei dieser Satz auch für Deutschland galt. Jährliche Pauschalbeträge wurden an die Niederlande in Höhe von 695 Mio. EUR, an Schweden in Höhe von 185 Mio. EUR und an Dänemark in Höhe von 130 Mio. EUR gezahlt. Österreich hingegen erhielt erst 2016 einen Betrag von 60 Mio. EUR. Diese Beträge wurden von allen Mitgliedstaaten finanziert.

<sup>4</sup> Ab 2007 wurde zur Berechnung des Haushalts und der Eigenmittel nicht mehr das BSP sondern das BNE herangezogen.

Die dem Vereinigten Königreich gewährte Korrektur wurde nach derselben Formel berechnet, allerdings unter Ausschluss des Betrags der nichtlandwirtschaftlichen Ausgaben in den Mitgliedstaaten, die seit 2004 beigetreten waren. Österreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden erhielten weiterhin eine Ermäßigung auf ihre Beiträge zur Finanzierung des Britenrabatts.

Für die Zeit nach 2020, d.h. nach dem Wegfall des Britenrabatts infolge des Brexits, hat die Europäische Kommission (2018a) eine Senkung der Erhebungskosten für den Außenzoll auf 10 %, einen MwSt.-Abrufsatz von 0,3 % für alle Mitgliedstaaten sowie befristete Pauschalrabatte für Österreich, Dänemark, Deutschland, Niederlande und Schweden vorgeschlagen, die bis 2025 schrittweise abgebaut werden sollen. Die Kommission hat ferner drei neue Eigenmittelquellen vorgeschlagen, wobei sie sich auf den Bericht der hochrangigen Gruppe für Eigenmittel (Monti et al. 2017) stützte: einen Abrufsatz in Höhe von 3 % auf eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, einen Anteil von 20 % an den Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandelssystem und eine Abgabe in Höhe von 0,80 EUR pro Kilogramm auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff. Es wird davon ausgegangen, dass mit den drei neuen Eigenmittelquellen rund 10 % des Finanzierungsbedarfs des EU-Haushalts gedeckt werden können. Der betreffende Vorschlag muss vom Rat einstimmig angenommen werden und anschließend von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten gebilligt werden.

#### 4. KONTROLLE DES HAUSHALTS

- Der Rechnungsprüfer für den Kohle- und Stahlsektor und der Euratom- und EWG-Kontrollausschuss
- Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofes
- Der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments
- Entlastung

Seit dem EGKS-Vertrag von 1952 gab es ein Rechnungsprüfungsverfahren für den Haushalt der Gemeinschaft bzw. der EU. Der Rat ernannte einen Rechnungsprüfer für eine Amtszeit von drei Jahren (Artikel 78 Absatz 6 EGKS-Vertrag), der dann dem „Ausschuss der vier Präsidenten“, in dem die Präsidenten der vier EGKS-Organen vertreten waren, Rechenschaft abzulegen hatte. Die Hohe Behörde hatte dem Rat jährlich Bericht über ihre Rechnungslegung zu erstatten.

Euratom und die EWG verfügten von 1958 an über einen Kontrollausschuss. Der Rat legte einstimmig die Zahl der Rechnungsprüfer fest und ernannte die Rechnungsprüfer und den Vorsitzenden des Kontrollausschusses für eine Amtszeit von fünf Jahren. Der Ausschuss prüfte die Rechnungslegung und erstellte für jedes Haushaltsjahr einen Bericht über den Haushalt. Danach erteilte der Rat per Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit die Entlastung, um die Ausgaben des betreffenden Jahres nach Abschluss und Prüfung der Rechnungsführung zu genehmigen (Artikel 180 Euratom-Vertrag; Artikel 206 EWG-Vertrag).

Mit dem Vertrag von Luxemburg von 1970 wurde dem EP eine gewisse Prüfungsbefugnis übertragen, indem ihm die Befugnis erteilt wurde, gemeinsam mit dem Rat die Entlastung für die Ausführung des Haushalts zu erteilen (Artikel 3, 6 und 9, Vertrag 1970).

Mit dem Brüsseler Vertrag von 1975 wurde der Einfluss des Rates auf eine „Empfehlung“ in Bezug auf die Entlastung verringert, über die dann das EP zu entscheiden hatte (Artikel 9, 17 und 25, Vertrag 1975). Noch bedeutender ist, dass mit diesem Vertrag der Kontrollausschuss und der Rechnungsprüfer der EGKS in ein neues, unabhängiges Organ, den Europäischen Rechnungshof, umgewandelt wurden. Dem Rechnungshof sollten 9 Mitglieder angehören, was de facto genau der Anzahl der Mitgliedstaaten entsprach. Die Anzahl der Mitglieder erhöhte sich mit dem Beitritt weiterer Staaten. Im Vertrag von Nizza wurde 2003 festgelegt, dass es ein Mitglied pro Mitgliedstaat geben sollte. Die Mitglieder wurden zunächst einstimmig und ab 2003 mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des EP für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt. Seit 1977 können sie ihren Präsidenten selbst wählen.

Seit 1979 wird das EP direkt gewählt. Für den Bereich der Rechnungsprüfung richtete das EP einen Ausschuss für Haushaltskontrolle ein, der vom Haushaltsausschuss getrennt war. Der neue Ausschuss ergriff die Initiative, um gesonderte Entlastungsbeschlüsse für die einzelnen Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft auszuarbeiten, was der Auffassung des Rates, dass es nur eine Entlastung geben sollte, widersprach (Benedetto et al. 2017).

Nachdem er von der Kommission die Rechnungsabschlüsse erhalten hat, erstellt der Rechnungshof einen jährlichen Bericht über den Haushalt im abgelaufenen Haushaltsjahr. Er kann die Aktiva, Einnahmen und Passiva der EU prüfen und ist befugt, EU-Ausgaben auf nationaler Ebene zu prüfen. Seit 1993 ist der Rechnungshof zudem befugt, eine „Erklärung über die Zuverlässigkeit“ der Rechnungsführung der EU abzugeben (Artikel 45c und 188c EUV). Seit 2003 kann diese Erklärung durch „spezifische Beurteilungen zu

allen größeren Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft“ ergänzt werden (Artikel 45c, 160c und 248 EUV). Seit 1993 fällt neben der Überprüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung auch die Berichterstattung über Fälle von Unregelmäßigkeiten in den Zuständigkeitsbereich des Rechnungshofes (Artikel 45c, 160c und 188c EUV). Seit 1993 prüft der Rechnungshof nicht nur die Einhaltung der Haushaltsvorschriften sondern erstellt darüber hinaus auch Sonderberichte über die Qualität der Ausgabenpolitiken.

In Anhang II wird der Lebenszyklus eines Jahreshaushalts von der Vereinbarung bis zur Rechnungsprüfung dargestellt.

## 5. WEITERE KONZEPTE

- Mittel für Zahlungen, Mittel für Zahlungen und RAL
- Getrennte Mittel und nichtgetrennte Mittel
- Vorabzuweisung und Nicht-Vorabzuweisung
- Gentleman's Agreement
- Keine Haushaltlinie ohne Rechtsgrundlage

In diesem Abschnitt werden einige Fachbegriffe der EU-Haushaltsterminologie erläutert. Ein vollständiges Glossar ist abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/files/glossary\\_de](https://ec.europa.eu/info/files/glossary_de)

### 5.1 Mittel für Zahlungen, Mittel für Zahlungen und RAL

Das Konzept von Verpflichtungen und Zahlungen findet sich zum ersten Mal im Euratom-Vertrag (Artikel 176). Dieses Konzept wurde seit 1988 in den finanziellen Perspektiven und Eigenmittelbeschlüssen in die Realität umgesetzt, woraus eine Art doppelter Haushaltsführung entstand. Die diesbezüglichen Vorschriften sind in der Haushaltsordnung festgelegt (Artikel 7 und 12, Europäisches Parlament und Rat 2018). Die EU verpflichtet sich, über einen Zeitraum von mehreren Jahren Investitionen zu tätigen. Die vollständigen Mittelbindungen werden im Haushaltsplan des Jahres ausgewiesen, in dem sie vorgenommen werden. Wenn Projekte gestartet werden, folgen einige Zahlungen unmittelbar, andere folgen in den kommenden Jahren, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind und eine lokale Kofinanzierung sichergestellt ist. Die Zahlungen können zwei bis drei Jahre später erfolgen. Dieses Konzept ist als  $n + 2$  oder  $n + 3$  bekannt. Da die Voraussetzungen selten vollständig erfüllt werden, liegt das Niveau bei den Mitteln für Zahlungen fast immer unter dem Niveau bei den Mitteln für Verpflichtungen. Die kumulierte Differenz zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen wird als „**reste à liquider**“ (RAL) bezeichnet.

### 5.2 Getrennte Mittel und nichtgetrennte Mittel

Abgesehen von den landwirtschaftlichen Direktzahlungen und den EU-Verwaltungsausgaben handelt es sich bei den meisten Ausgaben um getrennte Ausgaben. Dies bedeutet, dass die lokale oder nationale Kofinanzierung in der Regel dergestalt bereitgestellt wird, dass sie den für mehrere Jahre eingegangenen finanziellen Verpflichtungen der EU entspricht. Im Falle der Mittel für Agrar- und Verwaltungsausgaben, bei denen es sich um nichtgetrennte Mittel handelt, gibt es keine lokale Kofinanzierung, und die EU zahlt den vollen Betrag. In diesem Fall erfolgen die Zahlungen zeitnah zu den Mittelbindungen.

### 5.3 Vorabzuweisung und Nicht-Vorabzuweisung

Im Rahmen des MFR und der parallel dazu verabschiedeten Rechtsakte werden jedem Mitgliedstaat im Voraus Mittel für Landwirtschaft und Kohäsion zugewiesen. Die meisten anderen Ausgaben werden nicht im Voraus zugewiesen, was bedeutet, dass etwaige Empfänger im Wettbewerb miteinander standen, um Mittel zu erhalten. Der größte Teil der Ausgaben, die nicht im Voraus zugewiesen werden, fällt unter die Rubrik Wettbewerbsfähigkeit.

## 5.4 Gentleman's Agreement

Es handelt sich dabei um eine politische Vereinbarung zwischen dem EP und dem Rat, wonach die beiden Organe davon absehen, im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen den Verwaltungshaushalt des jeweils anderen Organs zu beanstanden. Diese Vereinbarung reicht in das Jahr 1970 zurück und wurde in den letzten Jahren in zwei Punkten infrage gestellt. Der erste Punkt betrifft die Zunahme der Kompetenzen des Rates im nicht legislativen Bereich, also dass der Rat auch exekutiv tätig wird und etwa im Bereich der Außenpolitik der EU Maßnahmen ergreifen kann, wohingegen das EP lediglich ein Gesetzgebungsorgan ist. Es ist daher gerechtfertigt, dass das EP eine Befugnis zur Abänderung des Haushaltsplans des Rates erhält, der Rat aber den Verwaltungshaushalt des EP weiterhin nicht beanstanden sollte. Der zweite Punkt bezieht sich darauf, dass sich der Rat einer umfassenden Kontrolle seiner Ausgaben durch den Haushaltskontrollausschuss des EP widersetzt hat. Dieser Punkt war Gegenstand eines Briefings und einer Untersuchung durch den Haushaltskontrollausschuss. (Benedetto *et al.* 2017).

Der Rat fügte dem Vertrag von 1970 die folgende EntschlieÙung bei:

„Der Rat verpflichtet sich, den Voranschlag der Ausgaben des Europäischen Parlaments nicht zu ändern. Diese Verpflichtung ist nur bindend, wenn diese Schätzung der Ausgaben nicht im Widerspruch zu den Gemeinschaftsvorschriften steht, insbesondere im Hinblick auf das Statut der Beamten und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten sowie auf den Sitz der Organe.“ (Einheitliche Europäische Akte 1987: 1091).

Auf eine parlamentarische Anfrage von Hans-Peter Martin im Jahr 2010 hin stellte der Rat wie folgt klar: „Diese EntschlieÙung ist vom Europäischen Parlament und vom Rat stets dahin gehend ausgelegt worden, dass beide Organe davon absehen, den Verwaltungshaushalt des jeweils anderen Organs infrage zu stellen.“ (Europäisches Parlament 2010).

## 5.5 „Keine Haushaltlinie ohne Rechtsgrundlage“

In den 1970er Jahren wurde die Befugnis des EP bzw. des Rates, neue Haushaltlinien für Ausgaben zu schaffen, für deren Einrichtung es keinen begleitenden Rechtsakt oder spezifischen Vertragsartikel gab, infrage gestellt. Das EP vertrat die Auffassung, dass alles, was im Jahreshaushalt gebilligt wird, automatisch eine Rechtsgrundlage darstellt, und richtete daher im Haushaltsplan für 1978 fünfzehn neue Haushaltlinien ein (De Feo 2015b: 71). Auch der Rat und die Kommission richteten neue Haushaltlinien ein. Durch ein Urteil des Gerichtshofs wurden Haushaltlinien, die ohne Rechtsgrundlage vereinbart worden waren, für ungültig erklärt (Europäischer Gerichtshof 1998). Der Streit wurde durch eine Vereinbarung über die Rechtsgrundlagen und die Ausführung des Haushaltsplans beigelegt, die in die EU-Haushaltsordnung aufgenommen wurde, deren jüngste Fassung die von 2018 ist (Europäisches Parlament und Rat 2018: Artikel 59). Ohne einen separaten Rechtsakt sind demnach drei Arten von Haushaltlinien möglich: Erstens für Pilotprojekte zur Erprobung der Machbarkeit von Vorhaben, die weiterentwickelt werden könnten, und zwar begrenzt auf zwei Jahre und in einem Umfang von nicht mehr als 50 Mio. EUR pro Jahr. Das Erasmus-Programm wurde in den 1980er Jahren als Pilotprojekt ins Leben gerufen. Zweitens vorbereitende Maßnahmen, die der Vorbereitung künftiger Initiativen dienen und eine Laufzeit von drei Jahren haben können, allerdings ist ab dem dritten Jahr ein Rechtsakt erforderlich. Drittens autonome Maßnahmen, die die Verwaltungen der Organe betreffen.



**BEZUGSDOKUMENTE:**

- Benedetto, G. (2013) 'The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?' *Journal of Public Policy* 33(3): 345-369. Benedetto, G. (2017) 'Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017', *Empirica* 44(4): 615-633.
- Benedetto, G., Rinaldi, D. and Aden, H. (2017) *Democratic accountability of the Council's budget: Council executive powers*, PE 572.723, Brussels: European Parliament.
- Benedetto, G. (2019) 'The European Parliament as a Budgetary Extractor since the Lisbon Treaty', *Journal of European Integration* 41(3): 329-345.
- Benedetto, G. and Høyland, B. (2007) 'The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules and Proposed Reforms of the Convention and Intergovernmental Conference, 2002-04', *Journal of Common Market Studies* 45(3): 565-587.
- Council (1970) Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources, (70/243/ECSC, EEC, Euratom), *Official Journal* L 094/19, 28/04/1970: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31970D0243&from=EN>
- Council (1985) Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources, (85/257/EEC, Euratom), *Official Journal* L 128/15, 14/05/1985: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0257&from=EN>
- Council (1988) Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources (88/376/EEC, Euratom), *Official Journal* L 185/24, 15.7.1988: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:HTML>
- Council (1994) Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources (94/728/EC, Euratom), *Official Journal* L 293/9, 12.11.1994: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0728&from=EN>
- Council (2000) Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom), *Official Journal* L 253/42, 07/10/2000: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000D0597&from=EN>
- Council (2007) Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), *Official Journal* L 163/17, 23.6.2007: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0436&from=EN>
- Council (2013) Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal* L 347/884: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>
- Council (2014) Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union (2014/335/EU, Euratom), *Official Journal* L 168/105, 7.6.2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>
- De Feo, A. (2015a) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part I: European Coal and Steel Community', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 538.883.

- De Feo, A. (2015b) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part II: The non-elected Parliament, 1957-1978', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 563.508.
- De Feo, A. (2017) 'The European Budget: Motor or Brake of European Integration? A Walk through 40 Years of Budgetary Decisions', in Becker, S., Bauer, M. and De Feo, A. (eds.) *The New Politics of the European Union Budget*, Baden-Baden: Nomos.
- European Commission (1987) Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe, COM (87) 100 final. Brussels: 15.02.1987.
- European Commission (2018a) Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union, COM(2018) 325 final, 2018/0135 CNS, Brussels , 2.5. 2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018_en.pdf)
- European Commission (2018b) A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) final, Brussels, 2.5.2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf)
- European Court (1998) Judgment of the Court of 12 May 1998 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission of the European Communities Community action programme to combat social exclusion - Funding - Legal basis, Case C-106/96: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848\\_JC\\_106\\_96enpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848_JC_106_96enpdf.pdf)
- European Parliament (2010) Council reply to parliamentary question E-6478/2009, 10 March 2010: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-6478&language=EN#ref1>
- European Parliament and Council (2018) Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, *Official Journal* L 193/1, 30.7.2018: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN>
- European Parliament, Council and Commission (1982) Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure, *Official Journal* C 194, 28.07.1982.
- European Parliament, Council and Commission (1988) Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* L 185/33, 15.07.1988.
- European Parliament, Council and Commission (1993) Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* C 331/1, 7.12.1993.

- European Parliament, Council and Commission Council (1999) Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal C 172/1*, 18.6.1999.
- European Parliament, Council and Commission (2006) Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, *Official Journal C 139/1*, 14.6.2006.
- Lindner, J. (2006) *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Abingdon: Routledge.
- Monti M., Daianu D., Fuest C., Georgieva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F. and Verhofstadt G. (2017) *Future financing of the EU: final report and recommendation of the High Level Group on own resources*. Brussels: European Commission: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/future-financing-hlgor-final-report\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf)
- Single European Act (1987) Single European Act, Treaties establishing the European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Traité (1970) Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés Européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission des Communautés Européennes, *Journal Officiel L 2/1*, 2.1.1971.
- Treaty (1975) Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, *Official Journal. L 359/1*, 31.12.1977

## ANHÄNGE

### Anhang I: Zeitleiste: EU-Haushalt

1952: Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Finanzierung durch Erhebung einer Abgabe auf die Umsätze des Kohle- und Stahlsektors.

1958: Gründung der Atomgemeinschaft und der Wirtschaftsgemeinschaft. Jährliche Haushaltsplanung mit spezifischen Rollen für Kommission, Rat, Parlament und Kontrollausschuss. Finanzierung durch nationale Beiträge. Einführung des Europäischen Sozialfonds. Der Rat kann die Rechnungslegung genehmigen, indem er die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans erteilt.

1962: Beginn der Agrarfinanzierung.

1967: Fusion der Gemeinschaften, einheitliches Haushaltsverfahren.

1970: Das Parlament erhält das letzte Wort in Bezug auf nichtobligatorische Ausgaben im Haushaltsplan. Festlegung von Eigenmitteln zur Finanzierung des Haushalts auf der Grundlage von Zöllen und Mehrwertsteuern. Rat und Parlament erteilen gemeinsam Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. Gentleman's Agreement: Rat und Parlament vereinbaren, den Verwaltungshaushalt des jeweils anderen Organs nicht infrage zu stellen.

1975: Einrichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

1977: Das EP erhält die Befugnis, den Haushalt abzulehnen. Die gemeinsame Erteilung der Entlastung durch Rat und Parlament wird durch eine nur vom Parlament erteilte Entlastung ersetzt. Der Kontrollausschuss und der EGKS-Rechnungsprüfer werden durch den Europäischen Rechnungshof ersetzt.

1978: Der Grundsatz „keine Haushaltslinie ohne Rechtsgrundlage“ mündet in einen Rechtsstreit, der im Jahr 1998 vor dem Gerichtshof verhandelt und durch die Haushaltsordnung gelöst wird.

1979: Erste Direktwahl zum Europäischen Parlament. Das Parlament lehnt den Haushalt für 1980 ab, richtet den Haushaltskontrollausschuss ein und erteilt für jedes Organ und jede Agentur einzeln Entlastung statt einer einzigen Entlastung für den gesamten Haushalt.

1984: Beim Ratstreffen in Fontainebleau werden eine Korrektur für das Vereinigte Königreich und eine Anhebung des MwSt.-Abrufsatzes vereinbart.

1988: Interinstitutionelle Vereinbarung über die langfristige finanzielle Vorausschau und über eine Aufstockung der Mittel für regionale Entwicklung und Kohäsion. Eigenmittelbeschluss, mit dem die Abhängigkeit von der Mehrwertsteuer verringert und Beiträge auf der Grundlage des Bruttosozialprodukts eingeführt werden.

1993: Der Rechnungshof erhält die neue Befugnis, eine Zuverlässigkeitserklärung abzugeben (oder zu verweigern), um zu bestätigen, dass die Jahresrechnungen der EU ordnungsgemäß sind.

1998: Die Weigerung des Rechnungshofes, die Zuverlässigkeitserklärung für die Rechnungen des Jahres 1996 zu erteilen, führt dazu, dass das Europäische Parlament die Entlastung verweigert und im März 1999 die Kommission ihren Rücktritt erklärt.

2006: Das Europäische Parlament lehnt die neue finanzielle Vorausschau ab, um vor der Zustimmung seine politischen Präferenzen zu sichern.

2009: Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon führt zu den bedeutendsten Änderungen an den Haushaltsvorschriften seit 1977. Die Inanspruchnahme des Vermittlungsverfahrens führt dazu, dass die jährlichen Haushaltspläne für 2011, 2013, 2015 und 2019 verspätet verabschiedet werden

## **Anhang II: Lebenszyklus des jährlichen Haushalts und Entlastung am Beispiel des Haushaltsplans für 2019**

Januar - März 2018: Der Haushaltsausschuss des Parlaments erstellt die Leitlinien für den Haushaltsplan 2019.

April 2018: Die Kommission erhält von ihren eigenen Dienststellen und von allen anderen Organen und Agenturen Schätzungen für den Mittelbedarf im Jahr 2019.

Juni 2018: Die Kommission schlägt vor Ablauf der gesetzlichen Frist (1. September) den Haushaltsplan für 2019 vor.

Juli 2018: Der Haushaltsausschuss des Parlaments bereitet das Mandat für den Haushalt 2019 vor.

September 2018: Der Rat legt seinen gemeinsamen Standpunkt zum Haushaltsplan 2019 fest.

September - Oktober 2018: Der Haushaltsausschuss des Parlaments und anschließend das Plenum nehmen Änderungsanträge an.

Oktober - November 2018: Der Vermittlungsausschuss tritt drei Wochen lang zusammen, kann aber keine Einigung erzielen, der Haushalt scheitert.

Dezember 2018: Die Kommission legt eilig einen neuen Haushaltsplan für 2019 vor, der von Rat und Parlament angenommen wird.

2019: Ausführung des Haushaltsplans Verabschiedung von Berichtigungshaushaltsplänen, um veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen

Mai 2020: Die Kommission legt die Rechnungen für 2019 vor.

Mai - Oktober 2020: Der Rechnungshof prüft die Rechnungen für 2019.

November 2020: Der Rechnungshof legt den Jahresbericht 2019 vor und erteilt (oder verweigert) die Zuverlässigkeitserklärung.

November 2020 – Januar 2021: Der Haushaltskontrollausschuss des Parlaments führt Anhörungen mit den Mitgliedern der Kommission durch und bewertet den Jahresbericht der Rechnungsprüfer und die Zuverlässigkeitserklärung für 2019.

Januar - Februar 2021: Der Rat stimmt mit qualifizierter Mehrheit über eine Entlastungsempfehlung ab.

Februar 2021: Der Haushaltskontrollausschuss des Parlaments bereitet die Entlastungsentschließung vor.

März 2021: Das Parlament fasst Beschlüsse über die Entlastung für 2019, und zwar entweder 1) über eine Erteilung der Entlastung, 2) eine Verweigerung oder 3) eine Aufschiebung um sechs Monate für weitere Untersuchungen.

Oktober 2021: Im Falle einer Aufschiebung muss das Parlament beschließen, die Entlastung für 2019 zu erteilen oder zu verweigern.

## Anhang III: Mehrjährige Mittelbindungen seit 1988

1988-1992 (in Preisen von 1988)	Gesamt (in Mio. ECU)	Jährlicher Durchschnitt (in Mio. ECU)	% der Ausgaben	Ausgangs- basis % von 1,28 % des BSP	1993-1999 (in Preisen von 1992)	Gesamt (in Mio. ECU)	Jährlicher Durchschnitt (in Mio. ECU)	% der Ausgaben	Ausgangs- basis % von 1,28 % des BSP
Mehrjährige Strategien	9310	1862	3,8	3,6	Interne Politikbereiche	31587	4512	6,0	6,0
Kohäsion	53140	10628	21,7	20,4	Kohäsion	176398	25200	33,3	33,3
Landwirtschaft	142200	28440	58,1	54,5	Landwirtschaft	255570	36510	48,2	48,2
Sonstige Politikbereiche	12488	2497,6	5,1	4,8	Auswärtiges Handeln	32400	4629	6,1	6,1
Verwaltung	22700	4540	9,3	8,7	Verwaltung	25480	3640	4,8	4,8
Verpflichtungen	244578	48916			Verpflichtungen	529885	75698		
Zahlungen	234679	46936			Zahlungen	505238	72177		
Verpflichtungen in % des BSP	1,20				<b>Verpflichtungen in % des BSP</b>	<b>1,28</b>			
Zahlungen in % des BSP	1,15				Zahlungen in % des BSP	1,22			
„Nicht im Haushalt ausgewiesen“ aufgrund von Verpflichtungen unter 1,28 % des BSP	16305			6,3	„Nicht im Haushalt ausgewiesen“ aufgrund von Verpflichtungen unter 1,28 % des BSP	0			0
Verpflichtungen falls bei 1,28 % des BSP	260883				Verpflichtungen falls bei 1,28 % des BSP	529885			

**Quellen:** Europäisches Parlament, Rat und Kommission (1988, 1993, 1999, 2006), Rat (2013), Europäische Kommission (2018b)

2000-2006 (in Preisen von 1999)	Gesamt (in Mio. EUR)	Jährlicher Durchschnitt (in Mio. EUR)	% der Ausgaben	Ausgangsbasis % von 1,28 % des BSP	2007-2013 (in Preisen von 2004)	Gesamt (in Mio. EUR)	Jährlicher Durchschnitt (in Mio. EUR)	% der Ausgaben	Ausgangsbasis % von 1,28 % des BNE
Interne Politikbereiche	43830	6261	6,8	5,7	Wettbewerbsfähigkeit	74098	10585	8,6	7,0
Kohäsion	213010	30430	33,0	27,8	Kohäsion	308041	44006	35,6	29,2
Landwirtschaft und Fischerei	267370	38196	41,4	34,9	Landwirtschaft und Fischerei	293105	41872	33,9	27,8
Umwelt und ländliche Entwicklung	30370	4339	4,7	4,0	Umwelt und ländliche Entwicklung	78239	11177	9,0	7,4
Heranführungshilfen	21840	3120	3,4	2,9	Freiheit, Unionsbürgerschaft	10770	1539	1,2	1,0
Auswärtiges Handeln	32060	4580	5,0	4,2	Europa in der Welt	49463	7066	5,7	4,7
Verwaltung	33660	4809	5,2	4,4	Verwaltung	49800	7114	5,8	4,7
Verpflichtungen	646190	92313			Verpflichtungen	864316	123474		
Zahlungen	641500	91643			Zahlungen	820780	117254		
Verpflichtungen in % des BSP	1,08				Verpflichtungen in % des BNE	1,05			
Zahlungen in % des BSP	1,07				Zahlungen in % des BNE	1			
„Nicht im Haushalt ausgewiesen“ aufgrund von Verpflichtungen unter 1,28 % des BSP	119665			15,6	„Nicht im Haushalt ausgewiesen“ aufgrund von Verpflichtungen unter 1,28 % des BNE	189326			18,0
Verpflichtungen falls bei 1,28 % des BSP	765855				Verpflichtungen falls bei 1,28 % des BNE	105364 2			



2014-2020 (in Preisen von 2011)	Gesamt (in Mio. EUR)	Jährlicher Durchschnitt (in Mio. EUR)	% der Ausgaben	Ausgangsbasis % von 1,28 % des BNE	2021-2027 (in Preisen von 2018)	Gesamt (in Mio. EUR)	Jährlicher Durchschnitt (in Mio. EUR)	% der Ausgaben	Ausgangsbasis % von 1,28 % des BNE
Wettbewerbsfähigkeit	125614	17945	13,1	10,2	Markt, Innovation und Digitales	166303	23758	14,7	12,7
Kohäsion	325149	46450	33,9	26,5	Kohäsion	330642	47235	29,1	25,3
					Werte	61332	8762	5,4	4,7
Landwirtschaft und Fischerei	277851	39693	28,9	22,6	Landwirtschaft und Fischerei	254247	36321	22,4	19,4
Umwelt und ländliche Entwicklung	95328	13618	9,9	7,8	Umwelt und ländliche Entwicklung	82379	11768.	7,3	6,3
Freiheit, Unionsbürgerschaft	15686	2241	1,6	1,3	Migration und Grenzmanagement	30829	4404	2,7	2,4
Europa in der Welt	58704	8386	6,1	4,8	Nachbarschaft und die Welt	108929	15561	9,6	8,3
					Sicherheit und Verteidigung	24323	3475	2,1	1,9
Verwaltung	61629	8804	6,4	5,0	EU-Organen	58547	8364	5,2	4,5
					Sonstige Verwaltung	17055	2436	1,5	1,3
Verpflichtungen	959988	137141			Verpflichtungen	1134583	162083		
Zahlungen	908400	129771			Zahlungen	1104803	157829		
Verpflichtungen in % des BNE	1				Verpflichtungen in % des BNE	1,11			
Zahlungen in % des BNE	0,95				Zahlungen in % des BNE	1,08			
„Nicht im Haushalt ausgewiesen“ aufgrund von Verpflichtungen unter 1,28 % des BNE	268797			21,9	„Nicht im Haushalt ausgewiesen“ aufgrund von Verpflichtungen unter 1,28 % des BNE	173765			13,3

Verpflichtungen falls bei 1,28 % des BNE	1228785				Verpflichtungen falls bei 1,28 % des BNE	1308348			
--	---------	--	--	--	--	---------	--	--	--



---

Der Haushalt der Europäischen Union beruht auf drei Säulen: Ausgaben, Finanzierung und Kontrolle. In diesem Briefing werden die Ursprünge des Haushalts, seine Entwicklung im Rahmen der mehrjährigen Planung und die jährliche Haushaltsplanung beleuchtet. Den Hintergrund bilden dabei die sich ändernden Befugnisse des Europäischen Parlaments in Bezug auf den Haushalt und die Entwicklung seiner Finanzierung und des Prüfverfahrens. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1952 gab es Spannungen zwischen den europäischen Organen und den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Haushaltsplanung und einen engen Zusammenhang zwischen Reformen im Bereich der Ausgaben und der Finanzierung.

---

#### **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Dieses Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei den Verfassern. Er ist nicht als offizieller Standpunkt des Europäischen Parlaments zu betrachten.