



## DAS HAUSHALTSVERFAHREN

Seit den Verträgen von 1970 und 1975 ist die Rolle des Parlaments im Haushaltsverfahren immer weiter gestärkt worden. Nach Maßgabe des Vertrags von Lissabon entscheiden das Parlament und der Rat gleichberechtigt über den gesamten EU-Haushalt.

### RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 314 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 106a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft;
- Artikel 36 bis 52 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates<sup>[1]</sup>);
- Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung, die am 19. November 2013 vom Parlament und am 2. Dezember 2013 vom Rat<sup>[2]</sup> im Anschluss an die politische Einigung zwischen den Präsidenten des Parlaments, des Rates und der Kommission vom 27. Juni 2013 gebilligt wurde.

### ZIELE

Die Haushaltsbefugnis besteht sowohl in der Aufstellung der Gesamtausgaben und der Verteilung der jährlichen EU-Ausgaben als auch in der Aufstellung der dafür erforderlichen Einnahmen und schließt zudem die Kontrolle über die Ausführung des Haushaltsplans ein. Das eigentliche Haushaltsverfahren umfasst die Vorbereitung und Annahme des Haushaltsplans. (Siehe [1.4.1](#) für Einzelheiten zu den Einnahmen der EU, [1.4.2](#) für Einzelheiten zu den Ausgaben, [1.4.3](#) für Einzelheiten zum MFR, [1.4.4](#) für Einzelheiten zur Ausführung und [1.4.5](#) für Einzelheiten zur Kontrolle des Haushalts).

### BESCHREIBUNG

#### A. Hintergrund

Das Europäische Parlament und der Rat bilden zusammen die Haushaltsbehörde. Vor 1970 oblag die Haushaltsbefugnis ausschließlich dem Rat; das Parlament hatte lediglich eine beratende Rolle. Die Verträge vom 22. April 1970 und vom 22. Juli 1975 stärkten die Haushaltsbefugnisse des Parlaments:

[1]ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1.

[2]ABl. C 373 vom 20.12.2013, S. 1.

- Der Vertrag von 1970 bestätigte einerseits das Recht des Rates, als letzte Instanz Entscheidungen zu „obligatorischen Ausgaben“ zu treffen, die sich aus Vertragsverpflichtungen oder im Zusammenhang mit dem Vertrag erlassenen Rechtsakten ergeben, und verlieh andererseits dem Parlament das letzte Wort bei „nichtobligatorischen Ausgaben“, die sich ursprünglich auf 8 % des Haushalts beliefen;
- der Vertrag von 1975 gab dem Parlament das Recht, den Haushaltsplan insgesamt abzulehnen.

Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon führten der Rat und das Parlament im Laufe des Haushaltsverfahrens zwei Lesungen durch, an deren Ende das Parlament den Haushalt entweder feststellen oder insgesamt ablehnen konnte.

Mit den nachfolgenden Verträgen wurden keine wesentlichen Änderungen eingeführt, bis mit dem Vertrag von Lissabon große Änderungen vorgenommen wurden. Der Vertrag von Lissabon führte ein einfacheres und transparenteres Haushaltsverfahren ein (haushaltsspezifische Mitentscheidung). Die Änderungen rühren hauptsächlich daher, dass die Unterscheidung zwischen den obligatorischen Ausgaben und den nichtobligatorischen Ausgaben entfällt, sodass alle Ausgaben demselben Verfahren unterliegen. Das Verfahren wurde auch dahingehend vereinfacht, dass es in jedem Organ nur noch eine Lesung gibt, die auf dem von der Kommission vorgelegten Entwurf des Haushaltsplans basiert.

## **B. Die einzelnen Schritte des Verfahrens**

In Artikel 314 AEUV werden die Schritte und Fristen geregelt, die während des Haushaltsverfahrens eingehalten werden müssen. Die Organe vereinbaren jedoch jedes Jahr rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsverfahrens einen „pragmatischen“ Zeitplan auf der Grundlage der aktuellen Praxis.

### **1. Erster Schritt: Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans durch die Kommission**

Das Parlament und der Rat legen die Leitlinien für die Haushaltsprioritäten fest. Die Kommission stellt den Entwurf des Haushaltsplans auf und übermittelt ihn dem Rat und dem Parlament bis spätestens 1. September (gemäß Artikel 314 Absatz 2 AEUV, bzw. bis Ende April oder Anfang Mai nach dem pragmatischen Zeitplan). Der Entwurf des Haushaltsplans kann später – solange noch nicht der Vermittlungsausschuss (siehe unten) einberufen wurde – von der Kommission geändert werden, um neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

### **2. Zweiter Schritt: Festlegung des Standpunkts des Rates zum Entwurf des Haushaltsplans**

Der Rat legt seinen Standpunkt zum Entwurf des Haushaltsplans fest und leitet ihn gemäß Artikel 314 Absatz 3 AEUV bis spätestens 1. Oktober (bzw. bis Ende Juli nach dem pragmatischen Zeitplan) an das Parlament weiter. Der Rat muss das Parlament vollständig über die Gründe informieren, die ihn zu seinem Standpunkt veranlasst haben.

### **3. Dritter Schritt: Lesung im Parlament**

Dem Parlament steht ein Zeitraum von 42 Tagen zur Äußerung seines Standpunkts zur Verfügung. Billigt es innerhalb dieser Frist den Standpunkt des Rates oder verzichtet es auf eine Entscheidung, gilt der Haushaltsplan als endgültig angenommen. Nimmt es mit der Mehrheit seiner Mitglieder Änderungen an, wird der geänderte Entwurf an den Rat und die Kommission zurückverwiesen. Der Präsident des Parlaments beruft dann in Absprache mit dem Präsidenten des Rates unverzüglich eine Sitzung des Vermittlungsausschusses ein.

#### 4. Vierter Schritt: Sitzung des Vermittlungsausschusses und Annahme des Haushalts

Ab dem Tag, an dem der Vermittlungsausschuss einberufen wird, stehen dem Ausschuss (bestehend aus einer gleichen Anzahl von Vertretern des Rates und des Parlaments) 21 Tage zur Verfügung, um sich auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen. Dazu muss er einen Beschluss mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder ihren Vertretern und mit der Mehrheit der Vertreter des Parlaments fassen. Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Maßnahmen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Parlaments und des Rates hinzuwirken.

Gelingt dem Vermittlungsausschuss innerhalb der genannten 21 Tage keine Einigung auf einen gemeinsamen Entwurf, legt die Kommission einen neuen Haushaltsentwurf vor. Einigt sich der Vermittlungsausschuss innerhalb der gesetzten Frist auf einen gemeinsamen Entwurf, steht dem Parlament und dem Rat ein Zeitraum von 14 Tagen ab dem Tag der Einigung zur Billigung des gemeinsamen Entwurfs zur Verfügung. Die möglichen Ergebnisse nach Ablauf dieser 14 Tage sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

##### Verfahren der Billigung des gemeinsamen Entwurfs des Vermittlungsausschusses

<b>Standpunkte zum gemeinsamen Entwurf</b>  + = <b>gebilligt</b> – = <b>abgelehnt</b> <b>Keine = keine Entscheidung</b>	<b>Parlament</b>	<b>Rat</b>	<b>Ergebnis</b>	
	+		+	Gemeinsamer Text angenommen
			–	Möglicherweise zurück zum EP-Standpunkt <sup>[3]</sup>
			Keine	Gemeinsamer Text angenommen
	Keine		+	Gemeinsamer Text angenommen
			–	Neuer Entwurf des Haushaltsplans durch die Kommission
			Keine	Gemeinsamer Text angenommen
	–		+	Neuer Entwurf des Haushaltsplans durch die Kommission
			–	Neuer Entwurf des Haushaltsplans durch die Kommission
Keine			Neuer Entwurf des Haushaltsplans durch die Kommission	

Wird das Verfahren erfolgreich abgeschlossen, stellt der Präsident des Parlaments fest, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen ist. Gesetzt den Fall, es wurde bis zu Beginn eines Haushaltsjahres keine Einigung gefunden, wird für den Zeitraum bis zur Einigung ein System der vorläufigen Zwölfstel angewandt. In einem solchen Fall darf monatlich für jedes Haushaltskapitel nicht mehr als ein Zwölfstel der Haushaltsmittel des vorhergehenden Haushaltsjahrs ausgegeben werden. Dieser Betrag darf jedoch ein Zwölfstel der für das gleiche Kapitel im Entwurf des Haushaltsplans veranschlagten Mittel nicht überschreiten. Gemäß Artikel 315 AEUV kann jedoch der Rat auf Vorschlag der Kommission auch Ausgaben genehmigen, die über das (in Artikel 16 der Haushaltsordnung geregelte) Zwölfstel hinausgehen, sofern nicht das Parlament innerhalb von 30 Tagen beschließt, die Ausgaben im Einverständnis mit dem Rat zu verringern.

[3]Tritt ein, falls das Parlament einige oder sämtliche bisherigen Änderungen mit einer Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen bestätigt. Kommt im Parlament nicht die erforderliche Mehrheit zustande, wird der im gemeinsamen Entwurf vertretene Standpunkt angenommen.

## 5. Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne

Im Falle unabwendbarer, außergewöhnlicher oder unvorhergesehener Umstände kann die Kommission (gemäß Artikel 41 der Haushaltsordnung) die Änderung des für das laufende Jahr verabschiedeten Haushaltsplans in Form von Entwürfen von Berichtigungshaushaltsplänen vorschlagen. Diese Berichtigungshaushaltspläne unterliegen den gleichen Regeln wie der Gesamthaushaltsplan.

## ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### A. Befugnisse gemäß Artikel 314 AEUV

1970 erhielt das Parlament das Recht, Entscheidungen zu nichtobligatorischen Ausgaben in letzter Instanz zu treffen. Der Anteil der nichtobligatorischen Ausgaben ist von 8 % im Haushaltsplan 1970 auf über 60 % im Haushaltsplan 2010 gestiegen, wobei 2010 das letzte Jahr war, in dem die Unterscheidung getroffen wurde. Mit der Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben (AEUV) verfügt das Parlament nun zusammen mit dem Rat über gemeinsame Befugnisse bei allen Haushaltsausgaben. Die Position des Parlaments kann sogar als stärker als die des Rates betrachtet werden: Im Gegensatz zum Rat, der keinen Haushalt gegen den Willen des Parlaments durchsetzen kann, hat das Parlament unter bestimmten Umständen das letzte Wort und könnte einen Haushalt auch gegen den Willen des Rates durchsetzen (siehe B.4). Dies dürfte jedoch eher unwahrscheinlich sein, und es wäre angemessener zu sagen, dass das neue Haushaltsverfahren für alle Ausgaben der Union in der Regel auf einem echten (wenn auch speziellen) gleichberechtigten Mitspracheverfahren zwischen Parlament und Rat fußt. Seit der Übertragung des Mitspracherechts im Jahre 1975 hat das Parlament den Haushalt in seiner Gesamtheit bisher zweimal abgelehnt (im Dezember 1979 und im Dezember 1984). Nach den im Vertrag von Lissabon vereinbarten neuen Regeln gelang dem Vermittlungsausschuss dreimal keine Einigung (Haushaltspläne für 2011, 2013 und 2015). In allen drei Fällen wurde der von der Kommission vorgelegte neue Entwurf des Haushaltsplans, der dem im Rahmen der Vermittlung praktisch erzielten Kompromiss Rechnung trug, schließlich angenommen.

In Bezug auf den Haushaltsplan für 2018 erzielten die drei Organe am 18. November 2017 im Vermittlungsausschuss eine Einigung; anschließend wurde der Standpunkt des Rates zum neuen Entwurf des Haushaltsplans am 30. November angenommen, und am selben Tag fand die Abstimmung in der Plenarsitzung des Parlaments statt. Die Verhandlungsführer einigten sich auf ein Kompromisspaket mit Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 160,1 Mrd. EUR und für Zahlungen in Höhe von 144,7 Mrd. EUR. Schwerpunkte des Haushaltsplans 2018 sind Wachstumsförderung, Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Unterstützung der Jugendbeschäftigung und die Bewältigung der Migration und der Sicherheitsbedrohungen.

### B. Die Interinstitutionellen Vereinbarungen über die Haushaltsdisziplin (IIV) und die mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ([1.4.3](#))

Nachdem es zum wiederholten Male zu Streitigkeiten über die Rechtsgrundlage zur Ausführung des Haushaltsplans kam, nahmen die Organe im Jahre 1982 eine gemeinsame Erklärung mit Maßnahmen an, die einen harmonischeren Abschluss des Haushaltsverfahrens gewährleisten sollten. Im Anschluss daran wurden Institutionelle Vereinbarungen für die folgenden Zeiträume getroffen: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 und 2007-2013. Diese aufeinanderfolgenden Vereinbarungen lieferten einen institutionellen Bezugsrahmen für die jährlichen Haushaltsverfahren und haben den Ablauf des Haushaltsverfahrens wesentlich verbessert.

Die derzeit geltende IIV trat am 23. Dezember 2013 in Kraft<sup>[4]</sup>. Mit dieser IIV soll das jährliche Haushaltsverfahren vereinfacht werden, und die Bestimmungen der MFR-Verordnung, die zu einer bindenden Verordnung mit verbindlichen Obergrenzen geworden ist, sollen ergänzt werden, insbesondere was die besonderen Instrumente außerhalb des MFR betrifft. Diese Bestimmungen betreffen folgende besonderen Instrumente: die Soforthilfereserve, den Solidaritätsfonds der Europäischen Union, das Flexibilitätsinstrument, den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und den Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben.

Obwohl die MFR nicht das jährliche Haushaltsverfahren ersetzen, wurde durch die interinstitutionellen Vereinbarungen eine Form der Haushaltsmitentscheidung eingeführt, die es dem Parlament gestattet, seine Rolle als gleichberechtigter Teil der Haushaltsbehörde wahrzunehmen, seine institutionelle Glaubwürdigkeit zu festigen und den Haushaltsplan im Sinne seiner politischen Prioritäten auszurichten. Im Vertrag von Lissabon und in der Haushaltsordnung ist zudem festgelegt, dass einerseits die im MFR festgesetzten Obergrenzen für den Jahreshaushaltsplan verbindlichen Charakter haben und andererseits die im Eigenmittelbeschluss festgesetzten Obergrenzen im MFR einzuhalten sind.

### C. Das Europäische Semester

Am 7. September 2010 einigte sich der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ auf die Einführung des „Europäischen Semesters“, eines Zyklus für die wirtschaftspolitische Koordinierung auf EU-Ebene mit dem Ziel, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen. Dabei handelt es sich um einen alljährlichen Zeitraum von sechs Monaten, in dem die Haushalts- und Strukturpolitik der Mitgliedstaaten überprüft wird, um etwaige Unstimmigkeiten und entstehende Ungleichgewichte aufzudecken. Anhand der im Rahmen der wirtschaftlichen Bewertung durchgeführten Analyse gibt die Kommission den Mitgliedstaaten politische Leitlinien (Empfehlungen) für Reformen in den Bereichen Steuern, Makroökonomie und Strukturpolitik an die Hand. Mit dem Europäischen Semester soll die Koordinierung schon in der Vorbereitungsphase von wichtigen haushaltspolitischen Entscheidungen auf nationaler Ebene gestärkt werden. Über die Koordinierung der nationalen Haushalte hinaus ist das Europäische Parlament zudem bestrebt, Synergien zu nutzen und die Koordinierung zwischen den nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt auszubauen.

Rita Calatozzolo  
10/2018

---

[4]ABl. C 373 vom 20.12.2013, S. 1.