



Sachstand

Verfahren der Aufbringung und Verwendung der Eigenmittel der Europäischen Union (EU)

Verfahren der Aufbringung und Verwendung der Eigenmittel der Europäischen Union (EU)

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 037/18
Abschluss der Arbeit: 26. Februar 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Das Eigenmittelsystem der EU	4
3.	Die Verwendung der EU-Eigenmittel	5
3.1.	Mehrjähriger Finanzrahmen (<i>MFR</i>)	5
3.2.	Haushaltsplanung	6
3.3.	Parlamentarische Beteiligung	7
4.	Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Fragestellung	8

1. Fragestellung

Vorliegender Auftrag zielt im Wesentlichen auf die Darstellung der Aufbringung und Verwendung der Eigenmittel der Europäischen Union (EU) ab, insbesondere auf das Verfahren, die Rechtsgrundlagen, die Kompetenzen der EU und die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages.

2. Das Eigenmittelsystem der EU

In den Art. 311 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die Finanzaufbringung durch sog. Eigenmittel und die Eigenmittelverwendung der EU geregelt. § 311 Abs. 1 AEUV stellt deutlich klar, dass sich die EU „mit den erforderlichen Mitteln ausstattet, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können“. Für dieses Ziel gibt Art. 311 Abs. 2 AEUV vor, dass der „Haushalt unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert“ wird. Zu den Eigenmitteln zählen die traditionellen Eigenmittel (d.h. hauptsächlich Zölle und Zuckerabgaben), die auf der Mehrwertsteuer (MwSt) basierenden Eigenmittel, welche aufgrund einer einheitlichen MwSt-Bemessungsgrundlage von den einzelnen Mitgliedsstaaten erhoben werden, und die Bruttonationaleinkommens-Eigenmittel, welche auf Basis des Gesamtbetrages des Bruttonationaleinkommens aller Mitgliedstaaten berechnet werden.¹

Der Europäische Rat erlässt zur Eigenmittelaufbringung gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 311 Abs. 3 AEUV einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden (sog. Eigenmittelbeschluss).² In dem Eigenmittelbeschluss werden u.a. die Arten der Eigenmittel, deren Berechnungsmethoden oder auch etwaige Eigenmittelobergrenzen festgelegt. Der Eigenmittelbeschluss tritt gemäß Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV erst nach Zustimmung (Ratifizierung) aller Mitgliedsstaaten in Kraft.³ Dieser Zustimmungspflicht zu dem Eigenmittelbeschluss der EU für den Zeitraum 2014 bis 2020 ist Deutschland mit seinem vom Bundestag und Bundesrat beschlossenen Ratifizierungsgesetz vom 28. Mai 2015 nachgekommen.⁴

¹ Vgl. für die Regelung und Details: Art. 2 (1) a – c) des Beschlusses des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (2014/335/EU, Euratom), Abl. L 168/105.

² Vgl. Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (2014/335/EU, Euratom), Abl. L 168/105; Rossi, in: Dausers/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 43. EL Oktober 2017, A. III. Rn. 83 f.

³ Vgl. Absatz (2) der Eingangsbestimmungen Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (2014/335/EU, Euratom), Abl. L 168/105.

⁴ Vgl. Art. 1 des Gesetzes zu dem Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, vom 28. Mai 2015 – BGBl. 798 ff., 2015 II Nr. 16.

Zusätzlich zu dem Eigenmittelbeschluss gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV legt der Rat durch Verordnung Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der EU fest, sofern dies in dem Eigenmittelbeschluss so vorgesehen ist.⁵

Mit der Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses durch alle Mitgliedsstaaten entsteht für Deutschland die Rechtsverpflichtung, den im Eigenmittelbeschluss niedergelegten Vorgaben zur Eigenmittelaufbringung nachzukommen. Im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens wird diese Rechtsverpflichtung durch entsprechende Mittelbewilligung des Haushaltsgesetzgebers erfüllt. Insoweit kommt dem Haushaltsgesetzgeber kein Entscheidungsspielraum zu.

3. Die Verwendung der EU-Eigenmittel

3.1. Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR)

Art. 312 AEUV enthält Regelungen zur Verwendung der Eigenmittel in Gestalt des MFR. Im MFR werden gemäß Art. 312 Abs. 1 und Abs. 3 AEUV unter Berücksichtigung des Eigenmittelbeschlusses die jährlichen Höchstbeträge ("Obergrenzen") festgelegt, die von der EU in den einzelnen Politikfeldern ("Rubriken") während eines Zeitraums von mindestens 5 Jahren ausgegeben werden und welche für die Haushaltspläne verbindlich sind.⁶ Dabei legt der MFR in Verbindung mit weiteren sektorspezifischen Vorschriften auch die Bedingungen, unter denen Ausgaben in Betracht kommen und die sachlichen Kriterien fest, die für die Bereitstellung von EU-Mitteln zugunsten der Mitgliedstaaten erfüllt werden müssen.⁷ Die festgelegten Sachkriterien orientieren sich an den den einzelnen Politikfeldern zugrunde liegenden Zielen⁸ und sind letztlich Ausdruck eines politischen Entscheidungsprozesses, an dem die EU-Organe und die nationalen Parlamente beteiligt sind. Die Verwendung der EU-Eigenmittel erfolgt demnach sach- und zielorientiert. Hierbei findet der in der Fragestellung angesprochene Aspekt einer gewissen Symmetrie im Hinblick auf die vorherige Mittelaufbringung durch die einzelnen Staaten keine Berücksichtigung.

Der MFR bindet in diesem Zusammenhang auch die am Haushaltsverfahren beteiligten EU-Organe (Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Rat) bei der

⁵ Vgl. Verordnung (EU, Euratom) Nr. 608/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, ABl. L 168/29.

⁶ Vgl. den aktuellen MFR für den Zeitraum von 2014 bis 2020: Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, ABl. L 347/884.

⁷ Vgl. *Rossi*, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 43. EL Oktober 2017, A III. Rn. 123 ff.; Vgl. dazu auch: Europäische Kommission, "Der mehrjährige Finanzrahmen anschaulich erklärt", online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_de.cfm (letztmaliger Abruf am: 19.02.2018).

⁸ Beispielsweise bildet im Bereich der Strukturpolitik die Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU ein wesentliches Ziel. Orientiert hieran werden die Fördermittel in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand drei Kategorien von Regionen zugewiesen: weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen. Zu den letztgenannten gehören auch die fünf ostdeutschen Länder. Einzelheiten dazu vgl. Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013, ABl. L3747/321.

Aufstellung des Haushaltsplans gemäß Art. 312 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV und verfolgt den Grundsatz des Einnahmenhaushalts, was bedeutet, dass sich die Ausgaben im Rahmen der Einnahmen halten müssen, Art. 312 Abs. 1 AEUV.

Das Verfahren zur Verabschiedung des MFR gestaltet sich dabei folgendermaßen: Die Verordnung zur Festlegung des MFR wird von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und muss vom Europäischen Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig angenommen werden, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV.⁹¹⁰

Das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat gründet in der hochpolitischen Bedeutung derartiger finanzwirksamer Entscheidungen. Die Mitgliedstaaten haben nämlich bei der Aufstellung des mehrjährigen Finanzrahmens die Möglichkeit, den EU-Haushalt nicht nur auf der Einnahmenseite (über die Eigenmittel, s.o.), sondern auch auf der Ausgabenseite weitgehend zu beeinflussen.¹¹

3.2. Haushaltsplanung

Im Gegensatz zum MFR sind im Jahreshaushaltsplan sämtliche Ausgaben und Einnahmen des jeweiligen Jahres niedergelegt. Er gewährleistet die Finanzierung der Programme und Maßnahmen der EU in allen Politikbereichen der EU wie etwa Landwirtschaft, Forschung, Regionalpolitik u.a. Der Jahreshaushaltsplan der EU muss – in Ausgaben und Einnahmen – ausgeglichen sein.¹²

Art. 314 AEUV regelt die Stufen des Verfahrens zur Aufstellung des Jahreshaushaltsplans. In dem Verfahren sind die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Rat beteiligt. Die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU üben über ihren Sitz im Europäischen Rat direkten Einfluss auf den Jahreshaushaltsplan aus.¹³

⁹ Gemäß Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV kann der Europäische Rat einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, wenn er die Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens erlässt.

¹⁰ Vgl. zum Verfahren: Europäische Kommission, "Der mehrjährige Finanzrahmen anschaulich erklärt", a.a.O.; Rossi, a.a.O., Rn. 129 ff.; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 312 AEUV Rn. 7 f.

¹¹ Vgl. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 312 AEUV Rn. 7 f.

¹² Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union: „Der EU-Haushaltsplan“, online abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-annual-budget/> (letztmaliger Abruf am: 20.02.2018); vgl. auch: „Europäischer Haushalt“, online abrufbar unter: <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42977/europaeischer-haushalt> (letztmaliger Abruf am: 20.02.2018).

¹³ Zum detaillierten Verfahrensablauf und den Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen EU-Organe: Vgl. Waldhoff, a.a.O., Art. 314 AEUV Rn. 2 ff./ 7 ff.; Magiera, a.a.O., Art. 314 AEUV Rn. 13-32.

Der Vollzug des jeweiligen Haushaltsplanes obliegt der Kommission zusammen mit den jeweiligen Mitgliedsstaaten nach Art. 317 AEUV, Art. 17 Abs. 1 S. 4 EU-Vertrag (EUV).¹⁴

Die parlamentarische Kontrolle des Haushaltsvollzuges wird gemäß Art. 319 AEUV vom Europäischen Parlament bei Unterstützung durch den Europäischen Rechnungshof wahrgenommen.¹⁵

3.3. Parlamentarische Beteiligung

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG, konkretisiert in den §§ 1 ff. des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)¹⁶, binden die Bundesregierung bei der parlamentarischen Beteiligung von Bundestag und Bundesrat in Hinblick auf das Verfahren von Rechtssetzungsakten der EU. Die Vorgaben finden auch Anwendung für die Verabschiedung des MFR und des EU-Haushaltsplans.¹⁷

Art. 23 Abs. 2, S. 1 und S. 2 GG legt fest, dass *„in Angelegenheiten der Europäischen Union der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder“* mitzuwirken haben. Zu diesem Zweck hat *„die Bundesregierung [...] den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten“*.

Art. 23 Abs. 3, S. 1 und S. 2 GG regelt darüber hinaus, dass die Bundesregierung dem Bundestag immer die Gelegenheit zur Stellungnahme geben und diese Stellungnahme bei ihren Verhandlungen über einen Rechtssetzungsakt der EU berücksichtigen muss. Art. 23 Abs. 3, S. 2 und 3 GG führt dazu aus, dass *„die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union gibt“* und *„berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen“*.

§ 8 Abs. 1 EUZBBG konkretisiert die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag aus Art. 23 Abs. 3, S. 1 GG und erläutert das Verfahren:

„Vor ihrer Mitwirkung an Vorhaben gibt die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme. Hierzu übermittelt die Bundesregierung dem Bundestag fortlaufend aktualisierte Informationen über den Beratungsablauf, die es ermöglichen, den für eine Stellungnahme geeigneten Zeitpunkt zu bestimmen, und teilt mit, bis zu welchem Zeitpunkt auf Grund des Beratungsverlaufs eine Stellungnahme angemessen erscheint“.

¹⁴ Detailliert bei: Waldhoff, a.a.O., Art. 317 Rn. 1 ff.

¹⁵ Einzelheiten bei: Waldhoff, a.a.O., Art. 319 Rn. 2.

¹⁶ Vom 04.07.2013, BGBl. I S. 2170.

¹⁷ Vgl. § 1 Abs. 2, § 5 Abs. 1 Nr. 10 EUZBBG.

§ 8 Abs. 2 und Abs. 3 EUZBBG bestimmt in diesem Zusammenhang wie die Bundesregierung eine von dem Bundestag abgegebene Stellungnahme für die Verhandlungen über Rechtssetzungsakte der EU zu berücksichtigen hat, wobei der Bundestag die Möglichkeit besitzt, seine Stellungnahme jederzeit während des laufenden Verhandlungsverfahrens anpassen zu können:

„Gibt der Bundestag eine Stellungnahme ab, legt die Bundesregierung diese ihren Verhandlungen zugrunde. Die Bundesregierung unterrichtet fortlaufend über die Berücksichtigung der Stellungnahme in den Verhandlungen. Der Bundestag kann seine Stellungnahme im Verlauf der Beratung des Vorhabens anpassen und ergänzen.“

Für die Fälle, in denen der Bundestag von seiner Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß Art. 23 Abs. 3, S. 1 GG i.V.m. § 8 Abs. 2 EUZBBG Gebrauch macht, hat die Bundesregierung in den Verhandlungen über den jeweiligen Rechtssetzungsakt der EU einen Parlamentsvorbehalt einzulegen, wenn der Beschluss des Bundestages in einem sehr wesentlichen Belang nicht durchsetzbar ist. Diese Regelung und weitere Unterrichtungspflichten bzw. Handlungsmöglichkeiten für diesen soeben beschriebenen Fall sind in § 8 Abs. 4 und Abs. 5 EUZBBG geregelt. Dadurch hat der Bundestag bei den Verhandlungen über Rechtssetzungsakte der EU immer die Möglichkeit der Einflussnahme auf den Verlauf und das Ergebnis der Verhandlungen.

Von dieser Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeit hat der Bundestag bei den Verhandlungen über die Verabschiedung des MFR für den Zeitraum von 2014-2020 Gebrauch gemacht.¹⁸ Durch die Annahme der Beschlussempfehlung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat der Bundestag seine Willensbildung als Stellungnahme für die Verhandlungen der Bundesregierung hinsichtlich der Verwendung der EU-Eigenmittel im Rahmen des MFR getroffen.¹⁹

Gleiches Verfahren gilt auch für die jährliche Haushaltsgesetzgebung der EU.²⁰

4. Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Fragestellung

Mit der Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses durch alle Mitgliedsstaaten entsteht für Deutschland die Rechtsverpflichtung, den im Eigenmittelbeschluss festgelegten Vorgaben zur Art und Höhe der Eigenmittelaufbringung nachzukommen. Im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens wird diese Rechtsverpflichtung durch entsprechende Mittelbewilligung des Haushaltsgesetzgebers erfüllt, wobei dem Haushaltsgesetzgeber hier kein Entscheidungsspielraum zukommt.

Die Rechtsgrundlagen für die Mittelverwendung der EU bilden der MFR und die jährlichen EU-Haushaltspläne. Die Verwendung der EU-Eigenmittel erfolgt sach- und zielorientiert und richtet sich nach den entsprechenden Festlegungen des MFR und der jährlichen EU-Haushaltspläne.

¹⁸ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (21. Ausschuss) vom 30.11.2011, BT-Drs. 17/8013.

¹⁹ Vgl. BT-Prot. 17/146, S. 17522D.

²⁰ Vgl. z.B. für den EU-Haushalt 2018, BT-Prot. 18/219, S. 22007D.

Hierbei kommt dem Aspekt einer gewissen symmetrischen Berücksichtigung der Höhe der von den einzelnen Mitgliedsstaaten aufgebrauchten Eigenmittel keine Bedeutung zu.

Der Deutsche Bundestag ist an dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess im Hinblick auf die für die Aufbringung und Verwendung der EU-Eigenmittel einschlägigen Rechtssetzungsakte der EU im Rahmen des Art. 23 Abs. 2 und 3 GG i.V.m. §§ 1 ff. EUZBBG beteiligt.

* * * *