



Sachstand

Verfahren zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)

Verfahren zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 106/18
Abschluss der Arbeit: 10. Juli 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.	Rechtsetzungsverfahren	4
2.1.	Parlamentarische Beteiligung	5
2.2.	Zustimmungsvorbehalt	6

1. Fragestellung

Vorliegende Fragestellung zielt im Wesentlichen auf die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages im Hinblick auf den Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der EU und die diesbezüglichen Rechtsakte ab.

2. Rechtsetzungsverfahren

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. 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).¹

Zusätzlich zu dem Eigenmittelbeschluss legt der Rat gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV nach Zustimmung des Europäischen Parlaments durch Verordnung Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der EU fest, sofern dies in dem Eigenmittelbeschluss so vorgesehen ist (Durchführungsrechtsakt).²

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.³

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.⁴ Das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat gründet in der hochpolitischen Bedeutung derartiger finanzwirksamer Entscheidungen. Die Mit-

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ 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. Einzelheiten zum Verfahren vgl.: Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 312 AEUV Rn. 7 f.

gliedstaaten 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.⁵

2.1. Parlamentarische Beteiligung

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG, konkretisiert in den Vorschriften des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (*EUZBBG*)⁶ und des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (*Integrationsverantwortungsgesetz*)⁷, 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 der vorstehend genannten Rechtssetzungsakte zum EU-Eigenmittelsystem (§ 5 Abs. 4 EUZBBG).

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“.

§ 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:

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

⁶ Vom 04.07.2013, BGBl. I S. 2170.

⁷ Vom 22.09.2009, BGBl. I S. 3022, geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 01.12.2009, BGBl. I S. 3822.

„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.

2.2. Zustimmungsvorbehalt

Der Eigenmittelbeschluss des Rates tritt gemäß Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft (Ratifizierung). Nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. § 3 Abs. 1 des Integrationsverantwortungsgesetzes und Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist hierfür ein Vertragsgesetz erforderlich, das gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Dieser parlamentarische Zustimmungsvorbehalt gilt zwar nicht für die Verordnungen des Rates zur Durchführung des Eigenmittelbeschlusses und zur Festlegung des MFR. Allerdings wird diesen Rechtsakten im Falle der parlamentarischen Ablehnung des Eigenmittelbeschlusses die Rechtsgrundlage entzogen.

* * *