

---

# Die Finanzverfassung der Europäischen Union – Instrumente und Strukturen

# 2

Der Haushalt der Europäischen Union ist nicht mit nationalstaatlichen Budgets zu vergleichen. Er erfüllt keine der drei grundlegenden Funktionen – Stabilisierung, Allokation und Distribution – eines öffentlichen Haushalts aus der klassischen Theorie öffentlicher Finanzen von Richard Musgrave.<sup>1</sup> Weder erfüllt das EU-Budget

1. eine finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion, um ausreichende Ressourcen zur Finanzierung der gewünschten und als vorrangig erachteten politischen Handlungsprioritäten bereit zu stellen, noch
2. eine volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion, um auf konjunkturelle Schwankungen reagieren zu können, noch
3. eine sichtbare Distributionsfunktion zwischen Staaten oder Politiken.

Dazu ist das Volumen des EU-Haushalts mit rund einem Prozent der EU-Wirtschaftsleistung gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Europäischen Union zu klein; im Jahr 2012 entsprach der Haushalt der gesamten EU-27 mit Mitteln für Zahlungen in Höhe von rund 129,5 Mrd. € lediglich ungefähr 41 % des deutschen Bundeshaushalts. Der Europäischen Union ist es zudem verboten, Schulden aufzunehmen; vielmehr schreibt der Vertrag von Lissabon genauso wie die früheren Verträge vor, dass Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein müssen.<sup>2</sup> Im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten darf die Europäische Union auch keine Steuern erheben und verfügt insofern über keine nennenswerte eigene autonome Einnahmequelle. Hinzu kommt die besondere Ausgabenstruktur

---

<sup>1</sup> Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York 1959.

<sup>2</sup> Artikel 310 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) besagt in Absatz 1, Satz 3: „Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.“

des EU-Haushalts, die sich eklatant von nationalstaatlichen Ausgabeprioritäten unterscheidet. Derzeit fließen noch rund 80 % des EU-Budgets in zwei Politikbereiche – die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die europäische Kohäsionspolitik, also in die europäischen Strukturfonds, mit denen rückständige Regionen unterstützt und gefördert werden. In den nationalen Haushalten hingegen zählen sozial- und beschäftigungspolitische Leistungen des Staates ebenso wie Bildungsausgaben üblicherweise zu den größten Ausgabeblocken.

Überaus ungewöhnlich ist das Neben- und Miteinander verschiedener haushaltspolitischer Instrumente in der EU-Finanzverfassung. So hat sich seit Mitte der achtziger Jahre in der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union ein besonderes Haushaltssystem<sup>3</sup> mit Elementen von unterschiedlicher rechtlicher Qualität und Verbindlichkeit entwickelt:

1. Die Grundprinzipien und die zentralen Instrumente des europäischen Haushaltsrechts und -verfahrens sind im europäischen Vertragsrecht verankert. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fasst in seinem sechsten Teil zu den institutionellen Bestimmungen und den Finanzvorschriften in Titel II, Artikel 310 bis 324 die Grundsätze und Verfahren zur Aufstellung des EU-Haushalts zusammen.  
Gesonderte Rechtsgrundlagen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind in Artikel 41 des EU-Vertrags geregelt.<sup>4</sup>
2. Hinzu kommen eine Vielzahl sekundärrechtlicher Rechtsakte, mit denen die Einnahmen und die Ausgaben des EU-Haushalts genauer geregelt werden. Von zentraler Bedeutung sind hier die Haushaltsordnung, in der die Prinzipien des EU-Budgetrechts aufgeführt und definiert werden, die Verordnung über die sogenannten Eigenmittel zur Finanzierung des EU-Haushalts und die Verordnungen zu den wichtigsten Ausgabenpolitiken der Europäischen Union, wie beispielsweise die Verordnungen mit Bestimmungen für die europäischen Strukturfonds und die GAP.
3. Die weitere Konkretisierung und Implementierung der Haushalts- und Finanzvorschriften erfolgt dann in einer Reihe von delegierten Rechtsakten oder von institutionellen Vereinbarungen der EU-Organe. Die wichtigste Vereinbarung ist sicherlich die „Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushalts-

---

<sup>3</sup> Vgl. Brigid Laffan, *The Finances of the European Union*, New York 1997.

<sup>4</sup> Die EGKS verfügte bis zum Auslaufen des EGKS-Vertrags Mitte 2002 über gesonderte vertragsrechtliche Grundlagen, wie z. B. das besondere Umlagesystem zur Finanzierung der EGKS.

disziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung“.

Das europäische Finanz- und Haushaltssystem ist demzufolge gekennzeichnet von einer besonderen Hierarchie seiner rechtlichen Grundlagen. Diese abgestufte Gewichtung ist wiederum nur mit dem besonderen jahrzehntelangen Entwicklungsprozess dieses einzigartigen Systems zu erklären, den besonderen Entscheidungsverfahren und -instrumenten sowie den sehr unterschiedlichen Akteurskonstellationen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite.<sup>5</sup>

Um dieses komplexe Gewirr verschiedener Instrumente, Verfahren und Akteure zu entwirren, sollen zunächst die wichtigsten Instrumente erläutert werden, die den europäischen Organen zur Verfügung stehen und die somit deren Aufmerksamkeit binden und ihre Handlungen und Entscheidungsprozesse strukturieren und vorbestimmen. Diese Instrumente sind ihrerseits das Ergebnis früherer Konsens- und Kompromissuche, die wiederum von den unterschiedlichen und häufig widersprüchlichen Interessen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite des EU-Haushalts bestimmt wurden. Gerade die Fragen nach den Nutznießern der einseitigen Ausgabenprioritäten des EU-Budgets und umgekehrt nach der Lastenverteilung bei der Finanzierung des Haushalts standen im Zentrum aller bisherigen Verhandlungsprozesse. Um diese Entstehungsgeschichte des europäischen Finanz- und Haushaltssystems nachzeichnen zu können, müssen deshalb zunächst auch die besonderen Strukturen des EU-Budgets auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite holzschnittartig vorgestellt werden. Hinzu kommt der für dieses System charakteristische Streit um den sogenannten Nettosaldo, also die Differenz zwischen den Zahlungen an den EU-Haushalt und den Rückflüssen aus dem EU-Budget, der die Frontstellung für die Verteilungskonflikte bei den europäischen Haushalts- und Finanzverhandlungen vorbestimmt.

Diese vier Elemente der europäischen Haushaltsverfassung – das Instrumentarium, die Ausgabenprioritäten, die Lastenverteilung und die besonderen Interessenkonstellationen – sollen nachfolgend erläutert werden. Angesichts der komplexen Struktur, der Vielzahl der Querverbindungen und der gegenseitigen Bedingtheiten ist diese Gliederung dennoch artifiziell und kann deshalb gelegentliche Überlappungen in der Darstellung nicht vermeiden.

---

<sup>5</sup> Vgl. Brigid Laffan, *The big budgetary bargains: from negotiation to authority*, in: *JEPP*, 2000, Vol. 7, No 5, S. 725–743; Joachim Schild, *How to shift the EU's spending priorities? The multi-annual financial framework 2007–2013 in perspective*, in: *JEPP*, 2008, Vol. 15, No. 4, S. 531–549; Robert Ackrill/Adrian Kay, *Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system*, in: *JEPP*, 2006, Vol. 13, No. 1, S. 113–133.

## **2.1 Die Instrumente**

Das derzeitige Haushalts- und Finanzsystem der EU wird im Wesentlichen von drei zentralen Eckpfeilern getragen: dem mehrjährigen Finanzrahmen, dem Jahreshaushalt der EU und dem sogenannten Eigenmittelbeschluss über die Finanzierung des EU-Budgets. Das Zusammenspiel dieser drei Elemente und deren gegenseitigen Abhängigkeiten bilden die Basis der höchst komplexen, häufig intransparenten und im Ergebnis zumeist unbefriedigenden Finanz- und Haushaltsverfassung der Europäischen Union.

### **2.1.1 Der mehrjährige Finanzrahmen und dessen rechtliche Umsetzung**

Das zentrale Instrument der europäischen Finanzverfassung ist der mehrjährige Finanzrahmen. Er gibt den verbindlichen Rahmen mit einer derzeit siebenjährigen Laufzeit für die maximal zur Verfügung stehenden EU-Budgetmittel vor und legt deren Verteilung auf die einzelnen Haushaltsrubriken und die einzelnen Haushaltsjahre und damit auf die Gemeinschaftspolitiken fest. Mit diesem Finanzrahmen werden somit die Struktur und die Gewichtung der EU-Ausgaben für einen Zeitraum von mehreren Jahren festgelegt. In dieser Mittelverteilung spiegelt sich also die politische Prioritätensetzung der Europäischen Union wider. Insofern besteht eine institutionelle Verbindung zwischen dem Mehrjährigen Finanzrahmen und den üblichen Gesetzgebungsverfahren über die mehrjährigen Förderprogramme der EU, die zumeist mit hohen Ausgaben verbunden sind, wie insbesondere die Verordnungen zu den europäischen Strukturfonds, im Bereich der GAP oder zu den bildungspolitischen Programmen.

Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde erstmals dieses grundlegende Instrument der europäischen Finanzverfassung in das europäische Vertragsrecht aufgenommen. Artikel 312 AEUV schreibt seither die Grundlagen für die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens fest. Danach müssen die Minister der Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens nach einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren beschließen. Der Ministerrat entscheidet in dieser Frage einstimmig nach der Zustimmung durch die absolute Mehrheit der Abgeordneten im Europäischen Parlament. Das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat kann nur durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs in Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit umgewandelt werden, d. h. für dieses spezielle Abstimmungsverfahren über den mehrjährigen Finanz-

rahmen der Europäischen Union sieht der Vertrag von Lissabon eine sogenannte Brücken- oder Passerelle-Klausel zum Übergang zu Mehrheitsvoten vor.

Der Finanzrahmen muss eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren haben und die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der EU festlegen. Die jährlichen Haushalte der Union müssen sich in diesen Rahmen einpassen und die festgeschriebenen Obergrenzen einhalten. Ausgewiesen werden diese Ausgaben, die für die Laufzeit des Finanzrahmens vereinbart werden, in zwei unterschiedlichen Kategorien, den sogenannten Verpflichtungs- und den Zahlungsermächtigungen.

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erfassen Ausgaben, die für Programme und Projekte bewilligt wurden, deren Durchführung sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstreckt, und damit im jährlichen Haushalt aufgenommen und gebunden werden können. Sie begründen eine rechtliche Verpflichtung der EU gegenüber einem Begünstigten. Zahlungsermächtigungen (ZE) sind Finanzmittel, die in einem Haushaltsjahr effektiv ausgegeben werden können. Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen sind in ihrer Höhe unterschiedlich, da bei Mehrjahresprogrammen bzw. projekten die Mittelbindungen, also die Verpflichtungsermächtigungen, in dem Jahr erfolgen, in dem der entsprechende Beschluss für ein Programm oder Projekt ergeht. Die Auszahlungen, also die Zahlungsermächtigungen, hingegen werden dann im Verlauf der Programm- bzw. Projektabwicklung sukzessive je nach Programmfortschritt geleistet. In der Regel sind die tatsächlich geleisteten Zahlungen, also die Zahlungsermächtigungen, geringer als das Volumen der Verpflichtungsermächtigungen, weil zum Beispiel Projekte nicht realisiert werden können oder nicht oder nur zum Teil genehmigt wurden. Nur die Mittel für Zahlungen müssen demzufolge tatsächlich durch Einnahmen im laufenden Haushaltsjahr gedeckt sein.

Mit der verbindlichen Festschreibung der MFR-Ausgabenobergrenze und der Obergrenzen der Jahreshaushalte für die siebenjährige Laufzeit des Finanzrahmens sowie der Verteilung der Gelder auf die einzelnen Haushaltsrubriken unterscheidet sich dieses Instrument auch grundsätzlich von einem mittelfristigen Finanzplan, wie er zum Beispiel im deutschen Haushaltsrecht gesetzlich verankert ist.<sup>6</sup> Während der deutsche Finanzplan jährlich an fiskalische Entwicklungen und veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen angepasst und kontinuierlich fortgeschrieben wird, gelten die Haushaltsansätze des europäischen Finanzrahmens in der Regel unverändert für die gesamte Laufzeit. Und während der Finanzplan der Bundesregierung ein Instrument der finanz- und haushaltspolitischen Planung darstellt,

---

<sup>6</sup> Während der jährliche Haushaltsplan in Artikel 110 Grundgesetz verankert ist, basiert der fünfjährige Finanzplan auf dem Stabilitätsgesetz und dem Haushaltsgrundsatzgesetz des Bundes.

in dem sich auch eine veränderte politische Prioritätensetzung der Bundesregierung widerspiegeln kann, sieht Artikel 312 AEUV die verbindliche Einhaltung des Finanzrahmens bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans vor.

Auch die erste mehrjährige Vorausschau war zunächst ein solches Planungsinstrument, mit dem jährlich die finanziellen Folgen der europäischen Rechtssetzung für drei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre prognostiziert wurden. Auf der Grundlage dieser Vorausschau erstellte die Europäische Kommission im Anschluss an die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Rates ihren jährlichen Plan für den jährlichen Gemeinschaftshaushalt.<sup>7</sup> Die Kommission legte diese mittelfristige Haushaltsprognose bis 1987 vor und ging dann zu einer vierjährigen Projektion für die Jahre 1987 bis 1990 über.<sup>8</sup> Mit dem ersten Finanzpaket, dem Delors I-Paket, für die Jahre 1988 bis 1992, wurde dieses flexible haushaltspolitische Planungs- und Prognoseinstrument zu einem mehrjährigen Haushaltsrahmen umgestaltet, mit dem die Haushaltskonflikte zwischen Rat und EP beigelegt werden konnten und zugleich eine politisch verbindliche Fixierung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und der Ausgabeprioritäten für mehrere Jahre vereinbart wurde.

Ursprünglich war dieses Instrument der Festschreibung von Einnahmen und Ausgaben der EU für mehrere Jahre, die zunächst als „finanzielle Vorausschau“ bezeichnet wurde, nicht im europäischen Vertragsrecht vorgesehen. Mit der Aufnahme in den Vertrag von Lissabon unter der neuen Bezeichnung „mehrjähriger Finanzrahmen“ wurde eine seit 1988 mehrfach erfolgreich angewandte politische Praxis primärrechtlich kodifiziert und dadurch rechtlich verbindlich. Zuvor wurde dieses zentrale Instrument der europäischen Finanzverfassung lediglich informell im Rahmen einer besonderen Interorganvereinbarung, einer sogenannten Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV), vereinbart und abgesichert, also durch eine politische Absprache zwischen den drei Organen der Europäischen Gemeinschaft – dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission.<sup>9</sup>

Das Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens war ein Element der Reaktion der Europäischen Gemeinschaft auf die Haushalts- und Finanzkrisen, die für

---

<sup>7</sup> Sh. Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die mehrjährige finanzielle Vorausschau, in: ABL L 94, S. 23 v. 28.4.1970.

<sup>8</sup> Vgl. Thomas Läufer, Die Organe der EG-Rechtsetzung und Haushaltsverfahren zwischen Kooperation und Konflikt, Bonn 1990, S. 10.

<sup>9</sup> Grundsätzlich hierzu Daniela Kietz/Peter Slominski/Andreas Maurer/Sonja Puntcher-Riekmann (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 2010.

die „Eurosklерose“<sup>10</sup> in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts kennzeichnend gewesen waren. In den achtziger Jahren konnten zwischen den beiden Teilen der europäischen Haushaltsbehörde, also zwischen dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament, vier Jahreshaushalte nur mit zum Teil halbjähriger Verspätung verabschiedet werden. Zwischen 1978 und 1988 konnten die Haushaltsverfahren in jedem Jahr erst nach zum Teil sehr scharfen Konflikten zwischen Rat und Parlament abgeschlossen werden, wobei vornehmlich institutionelle Streitfragen im Mittelpunkt standen.<sup>11</sup>

Die eigentliche Ursache dieser Haushaltskonflikte und der zeitweisen Blockade des Budgets waren die abweichenden Kompetenzen von Rat und Parlament im Rechtssetzungs- und Haushaltsverfahren.<sup>12</sup> So konnte der Rat finanzwirksame Rechtsakte erlassen, ohne dafür über die Zustimmung des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren zu verfügen; umgekehrt konnte das Parlament Haushaltsmittel bereit stellen, ohne dass zuvor der Rat den erforderlichen materiellen Rechtsgrundlagen zugestimmt hatte. Institutionelle Konflikte erwuchsen auch aus der sehr unterschiedlichen Interpretation der Haushaltsvorschriften des europäischen Primärrechts. Zwar suchten die Organe häufiger die höchst-richterliche Klärung durch den Europäischen Gerichtshof<sup>13</sup>, der jedoch die grundlegenden Interessen- und Zielkonflikte nicht abschließend auflösen konnte.

Um die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft trotz eines fehlenden bzw. noch nicht verabschiedeten Haushalts zu sichern, war in Artikel 204 des EWG-Vertrages bzw. Artikel 273 des EG-Vertrages eine sogenannte Zwölfstel-Regelung verankert: Mit diesem europäischen Nothaushaltsrecht waren für den Fall, dass sich die Haushaltsorgane nicht oder nicht fristgemäß auf einen neuen Haushalt verständigen konnten, monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölfstels des Vorjahreshaus-

---

<sup>10</sup> Mit diesem Begriff, der aus dem medizinischen Fachbegriff der „Sklerose“, also der Verhärtung oder Verkalkung von Gewebe, entwickelt worden war, wurde die Erstarrung des europäischen Integrationsprozesses seit den siebziger Jahren bildlich beschrieben.

<sup>11</sup> Sh. Thomas Läufer, *Die Organe der EG*, a. a. O., S. 108 ff. Läufer listet für diesen Zeitraum in einer Tabelle auf S. 124–126 insgesamt zehn Konflikte auf.

<sup>12</sup> Vgl. Johannes Lindner, *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London/New York 2006, S. 46 ff.; Siegfried Magiera, *Die Finanzordnung im Verfassungsvertrag der Europäischen Union*, in: Jürgen Bröhmer et. alt. (Hrsg.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress*, Köln 2005, S. 623–632.

<sup>13</sup> Aus der Rechtsprechung des EuGH beispielhaft die Urteile zur Erklärung der nicht-obligatorischen Ausgaben, RS. 34/86, S. 2155 oder RS C-41/95, S. 4411.

halts erlaubt.<sup>14</sup> Die EU konnte bei Anwendung dieser Regelung also nur stark eingeschränkt die eigenen Politiken vorausplanen.

Die Haushaltskrisen verursachten eine Verzögerung europäischer Initiativen und Projekte, weil eine belastbare finanzielle Grundlage fehlte.<sup>15</sup> Damit führten sie zu einer insgesamt mangelhaften Steuerungsfähigkeit der gemeinsamen Politiken. Alle Organe waren sich deshalb in den achtziger Jahren einig, dass dieses krisenanfällige System der Jahreshaushalte, das regelmäßig den Anlass für institutionelle Konflikte zwischen Rat und Europäischem Parlament bot, reformiert werden musste.

Das erstmals 1988 genutzte Instrument des verbindlichen mehrjährigen Finanzrahmens beendete schließlich die institutionellen Konflikte und lieferte den Rahmen, an dem sich auch die Ansätze der jährlichen Haushalte ausrichten mussten. Dieser Finanzrahmen stand im Zentrum einer interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) der drei Organe und bestimmte insofern deren haushaltspolitischen Überlegungen und Ziele für die Laufzeit des Finanzrahmens. Mit dem Instrument der IIV konnten die jährlich wiederkehrenden Haushaltskonflikte zwischen Rat und Parlament beendet werden, ohne die vertraglichen Budgetrechte neu verhandeln und austarieren zu müssen.

Die erste IIV zur Fixierung eines Finanzrahmens<sup>16</sup> vom Juli 1988 schuf die Voraussetzungen, um die erste umfassende Reform des europäischen Vertragswerks, die Einheitliche Europäische Akte, und damit die Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts zu ermöglichen. Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung durch die Repräsentanten der drei beteiligten Organe verpflichteten sich die Institutionen auf die verbindliche Einhaltung der Haushaltsansätze während der gesamten Laufzeit<sup>17</sup> des mehrjährigen Finanzrahmens.

---

<sup>14</sup> Wenn die Bereitstellung von Haushaltsmitteln nach dieser Zwölfstel-Regelung jedoch nicht ausreichen sollte, sahen Absatz 2 und 3 von Artikel 273 EG-Vertrag Ausnahmen vor, wonach die Nothaushaltsansätze durch den Rat (und zum Teil in Abstimmung mit dem EP) erhöht werden konnten.

<sup>15</sup> Vgl. Isabella Eisele/Johannes Pollak/Peter Slominski, Codifying temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics, in: *European Law Journal*, 2007, Jg. 13, Nr. 1, S. 75–91.

<sup>16</sup> „Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“, ABl. 1988, L 185, S. 33 f. vom 15.7.1988.

<sup>17</sup> Diese Zielsetzung und die Bindungswirkung sind in den Ziffern 1 und 2 der IIV festgeschrieben, Sh. auch Isabella Eisele/Johannes Pollak/Peter Slominski, Zwischen Konflikt und Kooperation. Zur interinstitutionellen Interaktion im EU-Haushaltsverfahren, in: Daniela Kietz u. a. (Hrsg.), *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union*, a. a. O., S. 225.

Seine besondere Bindungswirkung erhielt der Finanzrahmen allerdings nicht durch diese IIV, sondern durch die Konsensfindung auf höchster politischer Ebene und durch die politische Selbstverpflichtung der drei Organe, den einmal gefundenen Finanzkompromiss zu respektieren und ihren Verhandlungen über die jährlichen Haushalte zugrunde zu legen.<sup>18</sup> Der politische Kompromiss über den Finanzrahmen, auf den sich alle Staats- und Regierungschefs und der Präsident der EU-Kommission im Europäischen Rat im Februar 1988 verständigt hatten, wurde zur Verhandlungsgrundlage für die IIV in den nachfolgenden Interorganverhandlungen. In diesem sogenannten Trilogverfahren zwischen den Vertretern der Präsidentschaft des Rates, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament wurde dann die erste IIV ausgehandelt, die anschließend von der Mehrheit des Rates und der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments gebilligt wurde.<sup>19</sup>

Im Zentrum dieser und der nachfolgenden Vereinbarungen über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung der Haushaltsbefugnisse seit 1988 stand immer die Verständigung auf die finanzielle Vorausschau bzw. den Finanzrahmen, der in einer Tabelle abgebildet wurde. Üblicherweise wurde in dieser tabellarischen Fixierung die Gesamtsumme des Finanzrahmens aufgeführt, die der Europäischen Union in den nächsten Jahren zur Verfügung stehen sollte. Das Gesamtvolumen des Finanzrahmens wurde unterteilt in Maximalbeträge für die jeweiligen Jahrestanchen und Haushaltsrubriken in festen Preisen eines Jahres und auf der Grundlage einer Wachstumsprognose der Europäischen Kommission.

Da die besondere politische Bindungswirkung des Finanzrahmens und der IIV im Konsens aller Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und der Organe im Rahmen der Trilogverhandlungen lag, konnte der Finanzrahmen auch nur im Konsens aller beteiligten Institutionen angepasst werden. Allerdings waren stets technische Anpassungen an veränderte Wachstumsprognosen des EU-Bruttosozialprodukts und die Preisentwicklung durch die Kommission möglich und notwendig. Ansonsten waren inhaltliche Änderungen des Finanzrahmens nur im Konsens möglich und demzufolge sehr schwierig.

In der IIV vom 6. Mai 1999 zum dritten mehrjährigen Finanzrahmen, der Agenda 2000, wurde erstmals auch in einem gesonderten Anhang eine Klassifizierung der Ausgaben aus dem EU-Haushalt in die Kategorien der obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben festgelegt. Mit dem Begriff „obligatorische Ausgaben“ wurden die Ausgaben bezeichnet, die sich zwingend aus dem Vertrag oder anderen Rechtsakten der EU ergeben.<sup>20</sup> Alle anderen Ausgaben, die nicht zwin-

---

<sup>18</sup> Vgl. Isabella Eiselt/Johannes Pollak/Peter Slominski, a. a. O.

<sup>19</sup> Vgl. Johannes Lindner, *Conflict and Change*, a. a. O., S. 188–193.

<sup>20</sup> Diese Definition war bereits in Artikel 203, Abs. 4 in den EWG-Vertrag aufgenommen worden.

gend im europäischen Vertragsrecht vorgegeben wurden, fielen im Umkehrschluss in die Kategorie der „nicht-obligatorischen“ Ausgaben. Diese Unterscheidung ging zurück auf einen früheren, nicht rechtlich verbindlichen Abgrenzungsversuch des Rates, der erstmals im Jahr 1970 eine Liste der unterschiedlichen Ausgabenarten aufgestellt hatte.<sup>21</sup> Im Kern war auch diese Kategorisierung der Ausgaben eine institutionelle Machtfrage zwischen Rat und EP, denn mit der Einordnung wurden zugleich die haushaltspolitische Rolle und die Befugnisse des EP gegenüber dem Rat bestimmt. Während der Rat bei den obligatorischen Ausgaben über das Letztentscheidungsrecht der Ausgabenhöhe verfügte, stand dem EP dieses letzte Wort bei den nicht-obligatorischen Ausgaben zu. Die sehr technische haushaltsrechtliche Frage der Eingruppierung von Ausgaben hatte also durchaus eine grundlegende machtpolitische Bedeutung.

Die Einordnung der Ausgaben aus einzelnen Politikbereichen war deshalb in den achtziger Jahren stets und heftig zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament umstritten. Bereits die früheren IIV's hatten versucht, eine Klassifizierung von Haushaltsrubriken vorzunehmen und ein besonderes Konzertierungsverfahren für die obligatorischen Ausgaben zwischen Rat und EP beinhaltet. Damit hatten sie zu einer Beruhigung des schwelenden Konflikts geführt.

Auch dieser haushaltspolitische Konflikt zwischen den beiden EU-Organen wurde also mit der IIV schließlich einvernehmlich beigelegt. Jedoch blieb der rechtliche Status, bzw. die Rechtsverbindlichkeit der IIV ungeklärt, denn kein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) beantwortete diese Frage abschließend.<sup>22</sup> Der EuGH hatte lediglich in einem früheren Urteil auf die besondere Bedeutung des „Dialogs der Organe“ für ein funktionierendes Haushaltsverfahren hingewiesen.<sup>23</sup> Die Richter in Luxemburg betonten die Verpflichtung aller Organe „zu redlicher Zusammenarbeit“ im Haushaltsverfahren, die sich in der IIV am deutlichsten manifestierte und maßen der IIV insofern mittelbar einen hohen europarechtlichen Wert zu.

Die vordringlichen gemeinsamen Ziele der EU-Organen waren es, mit der Einführung der Finanziellen Vorausschau die Krise der europäischen Haushalts- und

---

<sup>21</sup> Vgl. Thomas Läufer, Die Organe der EG, a. a. O., S. 114.

<sup>22</sup> Vgl. Waldemar Hummer, Interorganvereinbarungen: Rechtsgrundlage – Rechtsnatur – Rechtswirkungen – Justitiabilität, in: Daniela Kietz u. a. (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union, a. a. O., S. 51–110.

<sup>23</sup> EuGH, Rs. 204/86. Urteil des Gerichtshofes vom 27. September 1988. Republik Griechenland gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Übertragung von Haushaltsmitteln von Kapitel zu Kapitel innerhalb der Haushaltsansätze der Kommission für das Haushaltsjahr 1986 (Sonderhilfe für die Türkei).



<http://www.springer.com/978-3-531-18044-1>

Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union

Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive

Becker, P.

2014, XIV, 344 S. 16 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-18044-1