

8. Die Finanzen der Europäischen Union

Das System der europäischen Finanzen ist in seiner Struktur als äußerst komplex anzusehen. Im folgenden wird deshalb auf die wichtigsten Eckpunkte verwiesen, denen an entsprechender Stelle Erklärungen folgen.

Die gemeinsame Haushaltspolitik der EU bildet die Grundlage ihrer politischen Aktionsfähigkeit. Sie definiert darüber hinaus den finanziellen Handlungsspielraum der Union. Demnach beinhalten die Haushaltsziele u.a. die Finanzierung der Ausgaben und Tätigkeiten der EU sowie ihrer internen als auch externen Politikbereiche. Schwerpunkt der Haushaltspolitik ist die Aufstellung und abschließende Festlegung des Gesamthaushaltsplanes für die Union, ihre Organe und Institutionen. **Art. 269** EG-Vertrag legitimiert die Europäische Gemeinschaft, Einnahmen zu erheben, um die Ausgaben zu finanzieren, die sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit beschließt. Grundsätzlich ist die Kreditfinanzierung der gemeinschaftlichen Ausgaben nicht zulässig, denn „der Haushalt wird [...] *vollständig aus Eigenmitteln finanziert*“ (Art. I-53 Abs. 2).¹ Die in **Art. I-52** definierten Haushalts- und Finanzgrundsätze bilden die Basis einer soliden Finanzpolitik der Union. So sind die Einnahmen und Ausgaben stets auszugleichen (Abs. 2) sowie der gemeinsame Haushaltsplan durch die Organe zu bewilligen (Abs. 3). Die Haushaltsführung hat entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu erfolgen. Um dieses Ziel der wirtschaftlichen Mittelverwendung zu erreichen, sind die Mitgliedsstaaten der Union zur engen Zusammenarbeit angehalten (Abs. 6).

Gemäß Art. 10 EG-Vertrag haben die Mitgliedsstaaten der Union die Pflicht, „[...] *die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union zu gewährleisten und daher auch bei der Beschaffung der erforderlichen Mittel mitzuwirken*“.² Deshalb hat sich die Union mit erforderlichen Mitteln auszustatten, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können (Art. I-53 Abs.1). Im weiteren Verlauf finden deshalb die Eigenmittel und der mehrjährige Finanzrahmen Beachtung. In diesem Zusammenhang werden die Einnahmen- und Ausgabenseite der Union betrachtet. Das jährliche Haushaltsverfahren, d.h. die Verabschiedung des Haushaltsplanes soll letztlich ebenso Beachtung finden, wie die Kontrolle von dessen Umsetzung.

¹ Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa: a.a.O.

² <http://www.bundesfinanzministerium.de/europa-und-internationale-beziehungen/haushalt-und-finanzen-der-eu.554.htm>, 30.09.2003, 17:13

8.1. Eigenmittel (Einnahmen) der Union

In vier Stufen ist das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, vom Jahr 1970 bis zum Jahr 1994, systematisch erweitert worden. Der fünfte Beschluss des Europäischen Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel legt fest, dass der Gemeinschaft Mittel (Eigenmittel) aus folgenden Quellen zur Verfügung stehen:³

- **Agrarabschöpfungen (Agrarzölle und Zuckerabgaben),**
- **Zöllen,**
- **Mehrwertsteuer-Eigenmitteln,**
- **BNE-Eigenmittel (BSP-Eigenmittel).**

Die Eigenmittel werden von den Mitgliedsstaaten an die Gemeinschaft abgeführt und sind nach einheitlichen Maßstäben durch diese aufzubringen. Zu diesen Eigenmitteln kommen verschiedene Einnahmen hinzu, wie **Überschüsse aus den vorangegangenen Haushaltsjahren, Zinsen** und **sonstige Einnahmen**. Die Gesamteinnahmen decken den Gesamtbetrag der Ausgaben vollständig.

Die **Zölle**, einschließlich der Agrarzölle und Zuckerabgaben (Agrarabschöpfungen) sind als die sog. traditionellen Eigenmittel zu deklarieren. Sie besitzen als Eigenmittelquelle das geringste Volumen. Diese traditionellen Eigenmittel werden bei Importen aus Nicht-EU-Ländern an den Außengrenzen der Gemeinschaft erhoben. Das Zollaufkommen, einschließlich der Agrarzölle, steht der Union zu. Zur pauschalen Deckung der anfallenden Kosten, die den Mitgliedsstaaten bei der Erhebung und Abführung der traditionellen Eigenmittel (Agrarabschöpfungen, Zölle) entstehen, behalten diese 25 % des Aufkommens ein.⁴

Mehrwertsteuer-Eigenmittel sind Beiträge, die auf der Grundlage des Mehrwertsteueraufkommens in den Mitgliedsstaaten abgeführt werden. Sie ergeben sich dadurch, dass ein bestimmter Prozentsatz auf die „harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlagen“ der Mitgliedsstaaten angewendet wird. *„Bemessungsgrundlagen sind die Summe der steuerpflichtigen Umsätze auf der Stufe der Endverbraucher.“*⁵ Der Maximale Abrufsatz für diese Art der Mittel beträgt 0,75

³ Ebenda

⁴ Bundesministerium für Finanzen: Monatsbericht Februar 2003, EU-Haushaltspolitik: Der Gemeinschaftshaushalt 2003, S. 84

⁵ Ebenda

%). Im Haushaltsjahr 2003 betrug er durchschnittlich 0,54 %. Für das Jahr 2004 wird dieser Satz auf 0,5 % gesenkt.

Die **Bruttosozialprodukt-Eigenmittel** stellen den größten Anteil der Einnahmen dar. Als Maßstab hierfür dient das Bruttonationaleinkommen (BNE). Die BNE-Eigenmittel decken mehr als die Hälfte der Gemeinschaftseinnahmen. Sie werden bestimmt, indem ein Prozentsatz, der im jährlichen Haushaltsverfahren festzulegen ist, auf die Summe der zusammengefassten BNE zu Marktpreisen der Mitgliedsstaaten berechnet wird. Die Höhe der BNE-Eigenmittel ergibt sich aus der Differenz zwischen den Ausgaben der Union und dem Aufkommen der anderen Eigenmittel. Der zuvor genannte Prozentsatz wird derart festgesetzt, dass die BNE-Eigenmittel den Haushalt letztlich ausgleichen.

Die Struktur der Zahlungen an den Haushalt der europäischen Union hat sich in den letzten Jahren wesentlich verändert. Mehrwertsteuer-Eigenmittel und traditionelle Eigenmittel haben deutlich an Bedeutung verloren, die Relevanz der BNE-Eigenmittel ist demgegenüber stetig gestiegen. Die Grenzen der Eigenmittel regelt der sogenannte Eigenmittelbeschluss, der einer Ratifizierung in allen Mitgliedsstaaten bedarf und nur einstimmig mit der Zustimmung aller Mitgliedsstaaten geändert werden kann. Dieser Beschluss definiert die Höchstgrenze der Eigenmittel mit 1,24 % des gemeinschaftlichen BNE. Im Vergleich dazu beansprucht der Gesamtbetrag der Eigenmittel zur Finanzierung des EU-Haushalts im Jahr 2003 nur 1,02 % des BNE. Dies ist gleichzeitig der tiefste Stand seit zehn Jahren.⁶

8.2. Die Ausgaben der Union

In den achtziger Jahren hat es immer wieder Haushaltskrisen gegeben, die die Notwendigkeit eines verlässlicheren Haushaltsverfahrens unter Beachtung strenger Haushaltsdisziplin deutlich gemacht haben. „*Mit dem **mehnjährigen Finanzrahmen** soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen der Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. [...]*“ (Art. I-54 Abs. 1) Der jährlich zu verabschiedende Gemeinschaftshaushalt ist in die **Finanzielle Vorausschau** eingebettet. Innerhalb dieser Form der mittelfristigen Finanzplanung legen der Rat, Europäische Parlament und die Kommission deshalb für einen Mehrjahreszeitraum von derzeit sieben Jahren (2000 bis 2006) gemeinsam die

⁶ Ebenda, S. 85

jährlichen Obergrenzen für **Verpflichtungen** und für **Zahlungen** fest. Für diese Periode soll eine geordnete Abwicklung der Ausgaben der Europäischen Union, aufgegliedert nach **Rubriken**, in den Grenzen der Eigenmittel sichergestellt werden. Bei den Verpflichtungen werden die Obergrenzen gesondert für die wichtigsten Ausgabenbereiche, die zuvor genannten Rubriken, festgelegt. Folgende Rubriken werden unterschieden:⁷

- **Agrarausgaben,**
- **Strukturpolitische Maßnahmen,**
- **Interne Politikbereiche,**
- **Externe Politikbereiche,**
- **Verwaltungsausgaben,**
- **Reserven,**
- **Heranführungshilfen.**

Dabei sind unter dem Begriff **Verpflichtungen** die Ausgaben für die Rubriken zu verstehen. Die **Zahlungen** dagegen spiegeln die jährlich tatsächlich geleisteten Ausgaben innerhalb der Rubriken wider. Die definierten Obergrenzen sollen nicht überschritten werden. Zwischen der Eigenmittelobergrenze und der Mittel für Zahlungen zur Bedienung der einzelnen Rubriken besteht ein Spielraum. Dieser Spielraum übt zwei wichtige Funktionen aus. Zum einen dient er als Puffer, um die Folgen einer eventuell unter den Vorausschätzung liegenden Wachstumsrate innerhalb der Eurozone abzufangen. Zum anderen dient er der Deckung unvorhergesehener und auch durch Umschichtungen nicht finanzierbarer Ausgaben. Entsprechend der finanziellen Vorausschau werdend die Ausgaben der Gemeinschaft weiter sinken. Aktuelle Berechnungen der EU-Kommission für die Eigenmittelobergrenze sprechen von einem Rückgang auf 0,96 % des gemeinschaftlichen BNE bis zum Jahr 2006. Verantwortlich für den Ausgabenrückgang sind in erster Linie die eingeleiteten Reformen der Agrarpolitik. Mit einem Anteil von rund 80 % prägen die Agrarausgaben und die Strukturpolitischen Maßnahmen den Gemeinschaftshaushalt. Perspektivisch ist der Anteil der Agrarausgaben rückläufig, bei den strukturpolitischen Maßnahmen ist

⁷ <http://www.bundesfinanzministerium.de/europa-und-internationale-beziehungen/haushalt-und-finanzen-der-eu.554.htm>, 30.09.2003, 17:13

dagegen ein Wachstum aufgrund der Strukturfonds zu verzeichnen. Die Inhalte der verschiedenen Rubriken können nachfolgender Tabelle entnommen werden.

Rubrik	Inhalt
Agrarausgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung der Einkommen der Erzeuger (z.B. Landwirte, Winzer) über einheitliche, für alle Mitgliedsstaaten gültige Erzeugerpreise
Strukturpolitische Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung und Entwicklung der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsdefiziten • Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellungen der Gebiete mit strukturellen Problemen • Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken sowie Beschäftigungssysteme.
Interne Politikbereiche	<ul style="list-style-type: none"> • Information und Kommunikation • Arbeitsmarkt und technische Innovation • Zusammenarbeit bei Justiz und Inneres
Externe Politikbereiche	<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen für bestimmte geographische Räume • Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Hilfe • Allgemeine Maßnahmen der Zusammenarbeit
Verwaltungsausgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgaben aller Organe der Union, die für die Umsetzung ihrer Ziele von Bedeutung sind
Reserven	<ul style="list-style-type: none"> • Währungsreserve • Soforthilfereserve • Reserve für Darlehensgarantien
Heranführungshilfen	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturprogramme für zukünftige Beitrittsländer

Tab. 1: Ausgabenrubriken⁸

Dem Europäischen Rechnungshof unterliegt die Kontrolle der Zahlungen, die mit dem EU-Haushalt im Zusammenhang stehen. Nachfolgend sollen deshalb der Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sowie die Form der Haushaltskontrolle beschrieben werden.

8.3. Das jährliche Haushaltsverfahren

Im jährlichen Haushaltsverfahren werden die Ausgaben für ein Kalenderjahr festgelegt. Es findet stets im Zeitraum von Juli bis Dezember des Vorjahres statt.

Der Ablauf des Haushaltsverfahrens gestaltet sich folgendermaßen:⁹

⁸ Vgl. Bundesministerium für Finanzen: Monatsbericht Februar 2003, a.a.O., S. 81 ff.

⁹ Vgl.:Verfassungsentwurf: Art. III-310

Jedes Organ erstellt bis zum 1. Juli des Haushaltsvorjahres einen Voranschlag über die zukünftigen Ausgaben, welche die Kommission in den Haushaltsentwurf aufnimmt. Damit zeigt der Haushaltsentwurf einen ersten Ansatz der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenstruktur.

Der Entwurf wird bis spätestens 1. September des Haushaltsvorjahres der Haushaltsbehörde, bestehend aus Ministerrat und Europäischem Parlament, vorgelegt. Der Ministerrat formuliert einen einheitlichen Standpunkt, den er bis spätestens 1. Oktober dem Europäischen Parlament zukommen lässt. Dieses kann die Vorschläge innerhalb einer Frist von 42 Tagen annehmen oder Änderungen vorschlagen. Im ersten Fall gilt das Europäische Haushaltsgesetz als erlassen.

Werden dagegen, wie im zweiten Fall, Änderungen vorgeschlagen, so ist hierfür die absolute Mehrheit der Parlamentsmitglieder erforderlich. Die abgeänderte Fassung wird dem Ministerrat und der Kommission zugeleitet. Werden innerhalb einer Frist von 10 Tagen die Änderungen des Parlaments durch den Ministerrat nicht gebilligt, wird der Vermittlungsausschuss, bestehend aus den Mitgliedern des Ministerrates, deren Vertreter bzw. aus Vertretern des Europäischen Parlaments, einberufen. Ziel ist es, binnen 21 Tagen eine Einigung zu erzielen. Ergänzend dazu tritt die Kommission als Vermittler zwischen Europäischen Parlament und Ministerrat auf. Wird im Vermittlungsausschuss eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf erzielt, so verfügen sowohl das Europäische Parlament als auch der Ministerrat über eine Frist von vierzehn Tagen, um diesen anzunehmen. Dabei wird im Europäischen Parlament die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Ministerrat die qualifizierte Mehrheit benötigt. Kann dagegen im Vermittlungsausschuss keine einheitliche Lösung erzielt werden oder lehnt der Ministerrat den Entwurf ab, so ist dem Europäischen Parlament das Recht gegeben innerhalb einer Frist von vierzehn Tagen und mit Mehrheit seiner Stimmen die Änderungen anzunehmen. Bestätigt das Parlament eine seiner vorgesehenen Änderungen nicht, gilt zu diesem Sachverhalt der Standpunkt des Ministerrats als angenommen. Lehnt das Europäische Parlament den im Vermittlungsausschuss erzielten Entwurf in allen Punkten mit Mehrheit ab, so kann es einen neuen Haushaltsplanentwurf verlangen. Ist

das Haushaltsverfahren erfolgreich abgeschlossen worden, gilt das Haushaltsgesetz als endgültig verabschiedet.

Kommt es hingegen zu keiner Einigung können gemäß Art. III-311 Abs. 1 „[...] monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels, der im Haushaltsgesetz des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden“.

8.4. Die Kontrolle des Haushaltes

Das gemeinschaftliche Haushaltsrecht der EU schreibt ebenso Kontrollaufgaben vor, wie sie auch von nationalen Haushaltssystemen ausgeübt werden. Im Rahmen dessen kann zwischen einer internen und einer externen Kontrollfunktion unterschieden werden. Erstere wird durch die einzelnen Organe der EU innerhalb des Haushaltsvollzuges ausgeübt, während die zweite vom Parlament und vom Rechnungshof zum Ende des Haushaltsjahres wahrgenommen wird.¹⁰ Das Office Europeen de Lutte Anti-Fraude (OLAF) vervollständigt die externe Form der Kontrolle. Im folgenden sollen sowohl die interne als auch externe Möglichkeit der Kontrolle inhaltlich wiedergegeben werden.

8.4.1. Interne Kontrolle

Innerhalb der einzelnen Organe der Union existieren sog. Anweisungsbefugte, denen die interne Kontrolle der Einnahmen- und Ausgabenvorgänge des Gemeinschaftshaushaltes obliegt.

Um eine Kontrolle der Einnahmen- und Ausgabenvorgänge der einzelnen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten sind eine Reihe von Vorkehrungen seitens der Union getroffen wurden. Für die Einnahmen, d.h. für die Erhebung und Kontrolle der Eigenmittel, sind primär die Mitgliedsstaaten verantwortlich. Der Kommission obliegt die Überwachung.

Zum Beispiel steht es der Kommission zu, entsprechende Kontrollbeauftragte in die einzelnen Mitgliedsstaaten zu entsenden und eine Prüfung vor Ort vorzunehmen.

¹⁰ Vgl.: http://europa.eu.int/comm/budget/execution/control_de.htm, 29.10.2003, 21:11

8.4.2. Externe Kontrolle

Innerhalb dieses Bereiches werden drei Institutionen tätig, die im folgenden aufgeführt und in ihrer Funktion erklärt werden sollen:

- **Europäischer Rechnungshof**
- **Europäisches Parlament**
- **Office Europeen de Lutte Anti-Fraude (OLAF)**

Der **Europäischen Rechnungshof** hat im Sinne des Art. III-290 verschiedene Dokumentationen zu erstellen. Seine Funktion gliedert sich demnach in drei Schwerpunkte:¹¹

Gemäß Art. III-290 Abs. 1 obliegt ihm die Prüfung der „[...] *Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Union*“. In diesem Zusammenhang legt der Europäische Rechnungshof dem Europäischen Parlament sowie dem Ministerrat eine Erklärung über die „[...] **Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor, [...]**“. Diese wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* publiziert.

Nach Art. III-290 Abs.2 prüft er die „[...] *Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung*“. Alle Unregelmäßigkeiten werden hierbei offen gelegt. Der Prüfung, welche vor Ende des betreffenden Haushaltsjahres durchgeführt werden kann, werden sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben unterzogen. „*Die Prüfung der Einnahmen erfolgt anhand der Feststellungen und der Zahlungen der Einnahmen an die Union. Die Prüfung der Ausgaben erfolgt anhand der Mittelbindungen und der Zahlungen.*“

Entsprechend dem Art. III-290 Abs.4 wird jährlich nach Abschluss des Haushaltsjahres vom Rechnungshof ein **Jahresbericht** verfasst, welcher an

¹¹ Vgl.: Teil III des Entwurfes der Europäischen Verfassung: „Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“; Art. III-290

die anderen Organe weitergereicht und durch diese kommentiert im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht wird. In Form von Sonderberichten und auf Antrag eines der anderen Organe der Union kann der Rechnungshof darüber hinaus zu besonderen Fragestellungen Bezug nehmen.

Das **Europäische Parlament** ist in den Kontrollprozess derart involviert, indem es der Kommission, auf Empfehlung des Ministerrates, eine den Vorschriften gemäßige Haushaltsführung bescheinigt. Dieses Verfahren wird als Entlastung bezeichnet und stellt den politischen Teil der externen Kontrolle dar. Dabei sind im Rahmen des Entlastungsverfahrens drei verschiedene Konstellationen möglich:¹²

- Erteilung der Entlastung,
- Aufschiebung der Entlastung,
- Verweigerung der Entlastung.

Die letzte Form der externen Kontrolle ist das am 1. Juni 1999 gegründete **Office Europeen de Lutte Anti-Fraude**, kurz OLAF, welches der Betrugsbekämpfung dient. Durch Besitz entsprechender Ermittlungsbefugnisse kann es bei begründeten Verdacht Ermittlungen einleiten, sowohl in Institutionen als auch in den Mitgliedsstaaten der EU.

Dabei ist die Unabhängigkeit dieses Amtes besonders hervorzuheben, wodurch weder die EU-Organe noch die Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten gegenüber dem Generaldirektor von OLAF ein Weisungsrecht besitzen. Auf diese Weise soll die Konformität des Haushaltes sichergestellt werden. Hierfür stehen OLAF folgende Aufgaben zu:¹³

- Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft
- Aufdeckung und Verfolgung von Betrug im Zollbereich
- Aufdeckung und Verfolgung von Subventionsmissbrauch sowie Steuerhinterziehung
- Bekämpfung von Korruption und sonstigen Gesetzesverstößen, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaft schädigen.

¹² Vgl. auch Teil III Art. 315 des Entwurfes der Europäischen Verfassung „Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“

¹³ Europa 2003: Alles Wissenswerte über die Europäische Union, a.a.O., S. 61