

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Agenda 2000

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens - Vorschläge für eine neue Vereinbarung
KOM(98) 165 endg.; Ratsdok. 7221/98

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 28. April 1998 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 20. März 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 214/92 = AE-Nr. 920895.

ZUSAMMENFASSUNG

Wie in Nummer 25 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 vorgesehen, legt die Kommission der Haushaltsbehörde einen Bericht über die Umsetzung dieser Vereinbarung und die im Lichte der Umsetzungspraxis erforderlichen Änderungen vor.

Die Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 29. Oktober 1993

Die Kommission hat die Anwendung des Finanzrahmens für den Zeitraum 1993-1999 und die Umsetzung derjenigen Bestimmungen der Vereinbarung geprüft, die auf einen reibungsloseren Ablauf des Haushaltsverfahrens abzielen.

- Anwendung des Finanzrahmens: Hier ist eine zeitliche Unterscheidung vorzunehmen. Zwischen 1993 und 1996 war das Wirtschaftswachstum geringer als erwartet, so daß sich der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben von 0,01 % des BSP als unzureichend erwiesen hat. Des weiteren muß für diesen Zeitraum festgehalten werden, daß die jährlichen Haushaltsansätze nur knapp unter den Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau lagen und die Mittelverwendungsrate sowohl 1994 als auch 1995 unzureichend war. Seit 1997 hingegen ist ein Konjunkturaufschwung festzustellen. Außerdem führt ein strafferes Haushaltsgebaren dazu, daß unterhalb der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau substantielle Spielräume verbleiben. Schließlich ist auch bei der Ausführung der Mittel eine deutliche Verbesserung eingetreten.
- Reibungsloserer Ablauf des Haushaltsverfahrens: die Interinstitutionelle Vereinbarung von 1993 hat zu keiner auf Dauer befriedigenden Lösung für die Probleme der Ausgabenklassifizierung und der Rechtsgrundlagen geführt. Hingegen sind die Organe entsprechend der von ihnen eingegangenen Verpflichtung, die gemeinsame Erklärung von 1982 effektiver umzusetzen, zu einer Einigung über die Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsakten gelangt (gemeinsame Erklärung vom 6. März 1995). Des weiteren ist festzustellen, daß das Verfahren der Zusammenarbeit der Organe nach einer anfänglich von Konflikten begleiteten Anwendung nunmehr zufriedenstellend funktioniert und sogar über das von den Organen Vereinbarte hinausgeht. Das Haushaltsverfahren 1999 wird zeigen, ob die Fortschritte von Dauer sind.

Leitlinien für eine neue Vereinbarung

Da sich die Interinstitutionelle Vereinbarung von 1993 insgesamt bewährt hat, wird vorgeschlagen, die Grundregeln beizubehalten.

Allerdings empfiehlt es sich, einzelne Bestimmungen im Lichte der bisherigen Erfahrung, aber auch auf Grund der in Agenda 2000 vorgesehenen insgesamt höheren finanziellen Belastung zu ändern. Vorgeschlagen werden sowohl Änderungen bei der Anwendung des Finanzrahmens, als auch beim eigentlichen Haushaltsverfahren.

Außerdem schlägt die Kommission im Interesse der Vereinfachung und Rationalisierung vor, anläßlich der Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung alle gemeinsamen

Erklärungen und Vereinbarungen der Organe, die Haushaltsfragen betreffen, zu aktualisieren und zu konsolidieren.

- Die Bestimmungen über die Anwendung des Finanzrahmens sollen hauptsächlich in drei Punkten geändert bzw. ergänzt werden:
 - Für den Fall, daß der Finanzrahmen im Zeitraum 2000-2006 weniger Spielraum ließe, soll mehr Flexibilität bei der Handhabung der finanziellen Vorausschau vorgesehen werden. Damit würde es möglich, anlässlich des Haushaltsverfahrens nach den einschlägigen Modalitäten zwischen den Rubriken 3 und 4 Dotierungen in begrenzter Höhe zu transferieren und dabei weiterhin sicherzustellen, daß Spielräume ungenutzt bleiben. Außerdem könnte ein Teil des im Laufe eines Haushaltsjahres gegebenenfalls festgestellten Saldos in begrenzter Höhe für zusätzliche Ausgaben im Laufe des folgenden Haushaltsjahres sowie zur Deckung eines im voraus zu vereinbarenden politisch signifikanten Mittelbedarfs verwendet werden.
 - Angesichts der für das Finanzmanagement im Rahmen der Strukturfonds vorgeschlagenen neuen Modalitäten dürfte es sich nach Ansicht der Kommission künftig erübrigen, grundsätzlich vorzusehen, daß die nicht in Anspruch genommenen Dotierungen auf spätere Haushaltsjahre übertragen werden. Für die Mittelfreigabe sind die einschlägigen Bestimmungen der Haushaltsordnung maßgebend.
 - Anlässlich des Beitritts neuer Mitgliedstaaten ist die finanzielle Vorausschau unter Berücksichtigung der erweiterten Gemeinschaft in der Weise anzupassen, daß unterhalb der Ausgabenobergrenzen Spielräume für erweiterungsbedingte Ausgaben verfügbar bleiben. Die Interinstitutionelle Vereinbarung soll die Möglichkeit vorsehen, bei dieser Gelegenheit den Finanzrahmen zu ändern, falls die für die Erweiterung veranschlagten Dotierungen sich als nicht ausreichend erweisen sollten.
- Im Hinblick auf die Verbesserung des Haushaltsverfahrens und die interinstitutionelle Zusammenarbeit schlägt die Kommission neben der Koordinierung der Vereinbarungen und gemeinsamen Erklärungen vor,
 - in der Interinstitutionellen Vereinbarung die Einstufung für die bestehenden Haushaltslinien festzulegen und die Einstufung für die neuen Haushaltslinien im Rahmen eines Konzertierungsverfahrens vorzunehmen, bei dem die beiden Teile der Haushaltsbehörde eine Einigung erzielen müssen: kommt keine Einigung zustande, gilt der Kommissionsvorschlag als angenommen;
 - die Bestimmungen der gemeinsamen Erklärung vom 6. März 1995 über die Aufnahme von Finanzbestimmungen in die Rechtsakte zu lockern, damit die Haushaltsbehörde wieder über einen gewissen Spielraum verfügt, nachdem der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens durch den Vertrag von Amsterdam erweitert worden ist;
 - die Problematik der Rechtsgrundlagen zu klären, falls dies bis dahin noch nicht geschehen ist;
 - die seit kurzem im Bereich der Konzertierung festgestellte Praxis, wonach der Anwendungsbereich auf sämtliche Ausgaben ausgedehnt wird, förmlich festzuschreiben.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG.....	5
I. DIE UMSETZUNG DER INTERINSTITUTIONELLEN VEREINBARUNG VOM 29. OKTOBER 1993	5
A. ANWENDUNG DES FINANZRAHMENS	5
1. <i>Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Neuorientierung der Haushaltspolitik.....</i>	5
a) Der Zeitraum von 1993 bis 1996	6
b) Seit 1997.....	7
2. <i>Wichtigste Erkenntnisse</i>	9
B. VERBESSERUNG DES HAUSHALTSVERFAHRENS	13
1. <i>Die Zusammenarbeit zwischen den Organen hat sich schrittweise vertieft und ausgeweitet</i>	13
2. <i>Das anhaltende Problem der Ausgabenklassifizierung</i>	14
3. <i>Eine effektivere Umsetzung der gemeinsamen Erklärung von 1982: nur punktuelle Ergebnisse.....</i>	15
a) Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsakte	15
b) Das Problem der Rechtsgrundlagen	15
4. <i>Der Rückgriff auf die Haushaltsreserven.....</i>	16
II. LEITLINIEN FÜR EINE NEUE VEREINBARUNG	16
A. HANDHABUNG DES FINANZRAHMENS	17
1. <i>Beibehaltung der geltenden Bestimmungen.....</i>	17
2. <i>Bestimmungen betreffend einzelne Ausgabenkategorien.....</i>	18
a) Rubrik 2.....	18
b) Rubrik 6.....	19
3. <i>Mehr Flexibilität bei der Handhabung des Finanzrahmens.....</i>	20
a) Zwischen einzelnen Rubriken der Finanziellen Vorausschau	20
b) Von Jahr zu Jahr.....	21
4. <i>Geltungsdauer der Finanziellen Vorausschau.....</i>	21
a) Bestimmung über die Anpassung der Finanziellen Vorausschau	21
b) Erneuerung der Finanziellen Vorausschau	21

B.	HAUSHALTSVERFAHREN UND INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT	22
1.	<i>Neue Bestimmungen und Anpassungen der geltenden Vereinbarung</i>	22
	a) Einstufung der Ausgaben	22
	b) Beziehung zwischen Gesetzgebungsbefugnis und Haushaltsbefugnis	25
2.	<i>Konsolidierung der geltenden Bestimmungen</i>	25
	a) Anwendung des maximalen Steigerungssatzes.....	25
	b) Gegebenenfalls verspätete Vorlage des Berichtigungsschreibens für den Agrarbereich	25
	c) Koordinierung der neuesten Vereinbarungen	25
3.	<i>Erweiterter Anwendungsbereich des Konzertierungsverfahrens</i>	26

ANHANG

EINLEITUNG

Die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 sieht in Nummer 25 vor, daß die Kommission vor dem 1. Juli 1998 einen Bericht über deren Umsetzung und die im Lichte der Umsetzungspraxis erforderlichen Änderungen unterbreitet.

Die derzeit geltende Vereinbarung schließt sich an die Vereinbarung von 1988 an und übernimmt, mit einigen Präzisierungen und Ergänzungen, im wesentlichen deren Ziele und Grundsätze: Zum einen gilt es, die Haushaltsdisziplin innerhalb eines Rahmens zu wahren, der die Verfügbarkeit ausreichender Mittel garantiert und eine geordnete Ausgabenentwicklung nach den für einen mittelfristigen Zeitraum festgelegten Prioritäten ermöglicht. Zum anderen soll durch eine engere Zusammenarbeit der Organe der Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens verbessert werden.

Die Mitteilung analysiert die Anwendung der Vereinbarung von 1993 und enthält Vorschläge im Hinblick auf ihre Erneuerung für den Zeitraum ab 1999. Diese Vorschläge stimmen überein mit den Kommissionsvorschlägen zu dem neuen Finanzrahmen, der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, den neuen Strukturfondsregelungen, der Einführung einer Hilfe zur Vorbereitung des Beitritts und der Funktionsweise des Garantiefonds.

Unmittelbar im Anschluß an diese Mitteilung wird die Kommission einen Vorschlag für eine neue interinstitutionelle Vereinbarung vorlegen. Die Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006, auf die sich die Organe einigen werden, wird Bestandteil dieser neuen Vereinbarung sein, die so rechtzeitig geschlossen werden sollte, daß sie bei der Ausarbeitung des Haushaltsplans für das erste Jahr der Finanziellen Vorausschau (2000) Anwendung finden kann.

Außerdem wird die Kommission Vorschläge zur entsprechenden Änderung der Entscheidung des Rates vom 31. Oktober 1994 über die Haushaltsdisziplin ausarbeiten.

I. DIE UMSETZUNG DER INTERINSTITUTIONELLEN VEREINBARUNG VOM 29. OKTOBER 1993

A. Anwendung des Finanzrahmens¹

Der Finanzrahmen für den Zeitraum 1993-1999 wurde im Dezember 1992 vom Europäischen Rat (Edinburgh) festgelegt. Als die Interinstitutionelle Vereinbarung im Oktober 1993 geschlossen wurde, hat das Europäische Parlament diesen Finanzrahmen gebilligt. Einige Ausgabenobergrenzen für 1994 wurden zu diesem Zeitpunkt geringfügig angehoben, um eine Ausgabenentwicklung entsprechend der für dieses Jahr geltenden maximalen Steigerungsrate für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben zu ermöglichen.

Abgesehen von einer Änderung, die vorgenommen werden mußte, um ab 1995 den Auswirkungen der Erweiterung um drei neue Mitgliedstaaten auf die Einnahmen und

¹ Die wichtigsten Zahlenangaben zur Anwendung des Finanzrahmens sind den Tabellen und Schaubildern im Anhang zu entnehmen.

Ausgaben Rechnung zu tragen, wurde dieser Finanzrahmen nie geändert², während die Finanzielle Vorausschau für 1988-1992 sieben Mal geändert werden mußte. Außerdem dürften bei Auslauf der derzeitigen Finanziellen Vorausschau unterhalb der Obergrenzen noch substantielle Spielräume verbleiben.

Das erklärt sich nicht nur aus den spezifischen Merkmalen des ursprünglichen Finanzrahmens, sondern auch und vor allem aus den Entwicklungen, die in dem von der Finanziellen Vorausschau erfaßten Zeitraum in makroökonomischer Hinsicht und in der Haushaltspolitik der Union stattgefunden haben. Bei der Beurteilung, wie sich die Anwendung der die Haushaltsdisziplin betreffenden Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung gestaltet hat, sind diese Entwicklungen daher zu berücksichtigen.

1. Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Neuorientierung der Haushaltspolitik

Hier ist eine zeitliche Unterscheidung vorzunehmen:

a) Der Zeitraum von 1993 bis 1996

- ein deutlich geringeres Wachstum als erwartet

Bei der Erstellung der Finanziellen Vorausschau wurde von einem realen jährlichen Wachstum von durchschnittlich 2,5 % für den gesamten Bezugszeitraum ausgegangen. Die neuesten verfügbaren Daten (November 1997) zeigen nunmehr, daß die Wachstumsrate, anders als 1992 angenommen, zwischen 1993 und 1996 lediglich einen Jahresdurchschnitt von 1,5 % erreicht hat. Dieser Durchschnitt verdeckt allerdings ziemlich große Fluktuationen, die durch die den jährlichen technischen Anpassungen zugrundegelegten Schätzungen im übrigen nicht angemessen prognostiziert werden konnten (Vgl. Schaubild 1).

Dieses deutliche Zurückbleiben des realen Wachstums hinter den erwarteten Werten hat zwei Konsequenzen gehabt:

- Der geringfügige Spielraum, der zwischen der Eigenmittelobergrenze und der Obergrenze der Mittel für Zahlungen vorgesehen worden war (0,01 % des BSP), wurde gleich zu Anfang vollständig ausgeschöpft (Vgl. Tabelle 2 und Schaubild 2);
- die Eigenmitteleinnahmen sind beträchtlich hinter den Schätzungen zurückgeblieben, die den Haushaltsansätzen zugrundegelegt worden waren; die entsprechenden Negativsalden mußten auf den Spielraum unterhalb der Obergrenze angerechnet werden.

Ohne die 1995 vorgenommene erweiterungsbedingte Anpassung der Finanziellen Vorausschau, die diese Zwänge gelockert hat, wäre vermutlich eine Senkung der Obergrenzen gemäß Nummer 8 Absatz 2 der Vereinbarung erforderlich gewesen, um die

² Tabelle 1 zeigt den Finanzrahmen 1993-1999 nach technischer Anpassung an die Preis- und BSP-Entwicklung sowie an die Durchführungsbedingungen. Aus Tabelle 2 geht die Entwicklung der Haushaltsansätze und der Mittelausführung im Vergleich zu diesem Rahmen hervor.

Einhaltung der Eigenmittelobergrenze zu gewährleisten. Durch die Anpassung konnte - über die erweiterungsbedingte Anhebung der Obergrenzen hinaus - der unterhalb der Eigenmittelobergrenze verfügbare Spielraum wiederhergestellt und bis auf 0,02 % des BSP (am Ende des Bezugszeitraums) erhöht werden.

- sehr nahe an den Obergrenzen liegende jährliche Ausgabenansätze

In den ersten vier Jahren des Bezugszeitraums haben die jeweiligen Haushaltspläne (einschließlich der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne) bei den Mitteln für Verpflichtungen nur knappe Spielräume unterhalb der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau belassen (Vgl. Tabelle 3 und Schaubild 3). Der größte Spielraum verblieb unter der Agrarleitlinie; hingegen waren die Margen in den Rubriken 3, 4 und 5 unwesentlich. Bei den Mitteln für Zahlungen waren die Spielräume zwar etwas größer, blieben aber ebenfalls gering.

- eine deutlich unzureichende Mittelausführung in den Jahren 1994 und 1995

In jedem dieser beiden Haushaltsjahre wurden 5 Milliarden ECU an Mitteln für Verpflichtungen und 8,5 Milliarden ECU an Mitteln für Zahlungen nicht in Anspruch genommen und nicht auf das folgende Haushaltsjahr übertragen. Es waren im wesentlichen zwei Ausgabenbereiche, in denen die Mittel nur ungenügend ausgeführt wurden (Vgl. Tabelle 3; Schaubilder 3 bis 5):

- die Gemeinsame Agrarpolitik - u.a. wegen verhältnismäßig günstiger Bedingungen auf einigen Märkten und weil die Kosten für die 1992 eingeführte Reform weniger rasch gestiegen sind als erwartet. 1996 ist der Betrag an nichtausgeführten Mitteln allerdings merklich zurückgegangen.
- die Strukturfonds - wegen Verzögerungen bei der Annahme und Einführung des neuen, nunmehr seit 1994 geltenden Programmplanungszeitraums. Davon betroffen waren vor allem die Ziele 2, 5a und 5b sowie die Gemeinschaftsinitiativen. Bei Ziel 1 war die Mittelausführung zufriedenstellend. Wie in Punkt 10 der Vereinbarung vorgesehen wurden 3,1 Milliarden ECU an 1994 und 1995 nicht verwendeten Mitteln für Verpflichtungen auf spätere Haushaltsjahre übertragen. Bei den Mitteln für Zahlungen ist die Ausführungsrate noch drastischer zurückgegangen. 1996 indessen hat sich die Situation spürbar verbessert: die insgesamt ausgeführten Mittel für Verpflichtungen überschritten geringfügig (um 300 Mio. ECU) die ursprüngliche Ausstattung der Strukturfonds für dieses Jahr, so daß der kumulierte Rückstand aufgeholt werden konnte. Bei den Mitteln für Zahlungen ist die Verbesserung der Verwendungsrate ausgeprägter.

Des weiteren ist hier festzuhalten, daß sich die Abwicklung der Mittelbindungen in der Rubrik "Externe Politikbereiche" und in geringerem Maße bei den "Internen Politikbereichen" relativ gesehen seit 1995 spürbar verlangsamt hat.

b) Seit 1997

1997 markiert für die Anwendung des Finanzrahmens in mehrfacher Hinsicht einen Einschnitt.

- eine günstigere Konjunktur

Nach den jüngsten Wirtschaftsprognosen dürfte das reale Wachstum des BSP der Union in den letzten drei Jahren der Finanziellen Vorausschau ein wenig mehr als 2,5 % im Jahresdurchschnitt betragen (Vgl. Schaubild 1). Unter diesen Umständen dürfte der Spielraum zwischen der Eigenmittelobergrenze und der Obergrenze der Mittel für Zahlungen, wie bei der Erweiterung der Union vorgesehen, 0,03 % des BSP ausmachen.

- eine neue Orientierung in der Haushaltspolitik

1997 waren erste Ansätze einer haushaltspolitischen Neuorientierung zu verzeichnen, die sich bei der Aufstellung des Haushaltsplans 1998 noch deutlicher ausgewirkt hat und auch das Haushaltsjahr 1999, zumindest den Haushaltsvorentwurf der Kommission, prägen dürfte.

In den vorhergehenden Haushaltsjahren waren für die Aufstellung des Haushaltsplans hauptsächlich die Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau maßgeblich. Die Diskussionen zwischen den Organen stellten daher in erster Linie auf die unterhalb der Obergrenzen eventuell verfügbaren Spielräume ab, die sich - je nach den Kompromissen, die es bei bestimmten Prioritäten zu erreichen galt - im Laufe des Haushaltsverfahrens unweigerlich verringerten. Seit 1997 aber orientieren sich die Organe an den Sparmaßnahmen der Mitgliedstaaten und ziehen sowohl für die operativen als auch für die Verwaltungsausgaben als wichtigsten Maßstab den maximalen Betrag heran, um den das gesamte Ausgabenvolumen steigen darf.

So wurden in den Haushaltsplänen 1997 und 1998 die Mittel für Zahlungen nur sehr geringfügig erhöht (um nominal 0,5 % bzw. 1,4 %); dadurch wurden beträchtliche Spielräume (0,07 % bzw. 0,13 % des BSP) unterhalb der - im übrigen ebenfalls steigenden - Eigenmittelobergrenze geschaffen (Vgl. Tabelle 2 und Schaubild 2).

Die Erhöhung der Mittel für Verpflichtungen ist ausgeprägter (3 % im Jahr 1997 und 2,1 % im Jahr 1998), d.h. die dem Finanzrahmen zugrundeliegende Relation zwischen Verpflichtungen und Zahlungen wurde nach oben korrigiert und damit der in den letzten Jahren festgestellten Verlangsamung bei der Abwicklung der Mittelbindungen Rechnung getragen. Zudem mußten die den Strukturfonds zugewiesenen Mittel für Verpflichtungen (sogenannte "privilegierte Beträge") in voller Höhe budgetiert werden.

Der Haushaltsplan 1997 beläßt daher bei den Mitteln für Verpflichtungen nur geringfügige Spielräume unter den Ausgabenobergrenzen, und zwar in erster Linie bei den Agrarausgaben. Mit dem Haushaltsplan 1998 hingegen ergeben sich beträchtliche Spielräume bei allen Rubriken, außer den Strukturfonds, deren Dotationen "privilegierte" Ausgabemittel darstellen (Vgl. Tabelle 3).

- 1997: eine sich weiter verbessernde Mittelausführung

Die Verbesserung der Mittelverwendung war bereits 1996 in Ansätzen festzustellen und setzte sich insgesamt gesehen 1997 fort. Bei allen Rubriken, mit Ausnahme der Rubrik 2, sind Fortschritte bei der Ausführung der Mittel für Verpflichtungen verzeichnet worden. Noch augenfälliger ist in sämtlichen Rubriken die verstärkte Inanspruchnahme bei den Mitteln für Zahlungen.

Bei den strukturpolitischen Maßnahmen hat sich die Verwendung der Mittel für Verpflichtungen im Vergleich zu 1996 verschlechtert. So wurden 1,5 Milliarden ECU nicht in Anspruch genommen. Dazu ist folgendes zu bemerken:

- Die im Haushaltsplan 1997 verfügbaren Mittel umfaßten nicht nur die ursprüngliche Zuweisung, sondern auch die 1994 und 1995 nicht in Anspruch genommenen Mittel. Der in diesen zwei Haushaltsjahren entstandene Rückstand konnte nicht aufgeholt werden, während die Grunddotation für 1997 nahezu ganz verwendet wurde.
- Es sind vor allem die Gemeinschaftsinitiativen, bei denen die Mittel für Verpflichtungen nicht ausreichend in Anspruch genommen wurden. Bei allen anderen strukturpolitischen Maßnahmen war die Mittelverwendung zufriedenstellend oder zumindest besser als im Vorjahr.

2. *Wichtigste Erkenntnisse*

Der 1992 neu aufgestellte Rahmen der Finanziellen Vorausschau hat sich von Anfang an und bei unterschiedlichen wirtschafts- und haushaltspolitischen Rahmenbedingungen als Instrument der Haushaltsdisziplin bewährt. Auch die Vorschriften über seine Funktionsweise werfen offenbar keine weiteren Fragen auf. Aus der praktischen Anwendung indessen lassen sich einige Erkenntnisse gewinnen.

- anfänglich zu knapp bemessener Spielraum unterhalb der Eigenmittellobergrenze

Mit dem in Edinburgh festgelegten Spielraum von 0,01 % des BSP konnten die unwägbaren gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen nicht aufgefangen werden. Bereits im ersten Anwendungsjahr wurde dieser Spielraum infolge eines Konjunkturabschwungs voll ausgeschöpft; die Ausgabenansätze im Haushaltsplan konnten nur durch Rückgriff auf die neben den Eigenmitteln vorgesehenen "anderen Einnahmen" gedeckt werden. Ohne die erweiterungsbedingte Anpassung der Finanziellen Vorausschau wäre der Betrag der verfügbaren Eigenmittel im gesamten Bezugszeitraum unterhalb der ursprünglichen Obergrenze für die Mittel für Zahlungen geblieben.

- unterschiedliche Sparzwänge je nach Ausgabenkategorie

Die ursprünglichen Beträge der Finanziellen Vorausschau beruhen auf den für die einzelnen großen Ausgabenkategorien ermittelten Prioritäten und Bedarfsschätzungen, die sich im Laufe der Zeit ändern können. In den Nummern 11 bis 13 der Vereinbarung ist festgeschrieben, daß die Finanzielle Vorausschau unter Berücksichtigung der Eigenmittellobergrenze und der Möglichkeiten einer Neuverteilung der Ausgabenmittel geändert werden kann. Auf dieses Verfahren wurde im Bezugszeitraum nicht zurückgegriffen. Zu Anfang des Bezugszeitraums wäre dies ohnehin nicht möglich gewesen, da sowohl unterhalb der Obergrenzen der einzelnen Rubriken als auch unterhalb der Eigenmittellobergrenze keine Spielräume verfügbar waren. 1996 hat die Kommission vorgeschlagen, durch eine zwischen den einzelnen Rubriken vorzunehmende Umschichtung bzw. Neueinstufung der Ausgaben einige interne Politiken zu stärken, die zu mehr Wachstum und Beschäftigung beitragen könnten. Der Vorschlag wurde vom Rat nicht angenommen.

Die ursprünglichen Obergrenzen haben je nach Ausgabenkategorie unterschiedliche Sparzwänge zur Folge:

- Bereits Ende 1992 war abzusehen, daß am Ende des Bezugszeitraums unterhalb der Agrarleitlinie voraussichtlich ein Spielraum vorhanden sein würde. Diese Prognose stellte sich als richtig heraus: trotz der Ereignisse auf dem Rindfleischmarkt lagen die Ausgaben jedes Jahr deutlich unter den Ausgabenansätzen im Haushaltsplan. Während die Agrarleitlinie sich mäßigend auf die Agrarbeschlüsse ausgewirkt hat, gilt das nicht für die Mittelausführung. Vielmehr hat sich hier die Frage gestellt, wie die Ausgabenschätzung verbessert und die Ausgabenentwicklung im Laufe des Haushaltsvollzugs besser verfolgt werden kann.
- Die Zuweisungen der Rubrik 2 "Strukturpolitische Maßnahmen", die als Ausgabenziele festgelegt worden sind, sind im Bezugszeitraum stark gestiegen (Vgl. Tabelle 4). Die Verzögerungen bei der Verwendung der Strukturfonds-Mittel zu Beginn des Zeitraums der Programmplanung betrafen in erster Linie die Ziele 2, 5a und 5b sowie die Gemeinschaftsinitiativen. Die rasche Steigerung der Dotationen stößt mitunter also - zumindest in einer ersten Phase - auf Probleme verwaltungstechnischer Art sowie bei der Aufbringung begleitender Kofinanzierungsmittel, wobei diese Probleme im übrigen nicht in erster Linie die wichtigsten Empfänger betreffen.
- Zur Ausgabenentwicklung in der Rubrik 4 "Externe Politikbereiche" ist zu bemerken, daß im Bezugszeitraum keine tiefgreifenden Ereignisse mit beträchtlichen finanziellen Konsequenzen eingetreten sind, wie dies in dem von der vorherigen Finanziellen Vorausschau erfaßten Zeitraum der Fall gewesen ist. Außerdem waren die Zuweisungen dieser Rubrik weitgehend vor unvorhergesehenen Ausgaben geschützt, da eine Reserve für Soforthilfen und eine Reserve für Darlehensgarantien geschaffen worden sind (siehe weiter unten).
- Die ursprünglichen Obergrenzen für die Rubrik 3 "Interne Politikbereiche" und die Rubrik 5 "Verwaltungsausgaben" sind im Laufe des Bezugszeitraums weniger stark gestiegen und haben einen deutlich stärkeren Sparzwang ausgeübt. Das beweist die Tatsache, daß die Rubrik 3 immer wieder Gegenstand der haushaltspolitischen Diskussionen zwischen den Organen war, obwohl sie nur rund 6 % der Gesamtausgaben ausmacht. Bei den Verwaltungsausgaben ist zu berücksichtigen, daß einige Organe umfassende Immobilienprogramme eingeleitet haben und die Ausgaben für Ruhegehälter weiter steigen. Die Obergrenzen haben eine Quasistabilität des Personalbestands (abgesehen von erweiterungsbedingten Einstellungen) sowie zahlreiche Personalumsetzungen und sonstige Rationalisierungsmaßnahmen zur Folge.
- die Relation zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen

Bei der Berechnung der in der Finanziellen Vorausschau festzuschreibenden Obergrenze der Mittel für Zahlungen wird davon ausgegangen, daß die Mittel für Verpflichtungen der einzelnen Rubriken in voller Höhe in den Haushaltsplan eingesetzt und verwendet werden können. Des weiteren werden die "normalen" Fälligkeitspläne für die Abwicklung der Mittelbindungen zugrunde gelegt, die die Vorschriften und Erfahrungswerte sowie die Bedingungen nach Abschluß der Anlaufphase berücksichtigen. Im übrigen sieht Nummer 10 Absatz 1 der Vereinbarung vor, daß das

Entwicklungsprofil der Obergrenze der Mittel für Zahlungen entsprechend der tatsächlichen Mittelverwendung und der Entwicklung des noch abzuwickelnden Restbetrags geändert werden kann.

Der noch abzuwickelnde Restbetrag ist am Anfang des Bezugszeitraums stärker gestiegen als in der Finanziellen Vorausschau implizit angenommen wird. Das ist in erster Linie auf die Verzögerungen bei der Inanspruchnahme der Strukturfondsmittel zurückzuführen. Mittelfristig wird die Aufholung des Rückstands einen Anstieg des Bedarfs an Mitteln für Zahlungen zur Folge haben. Eine entsprechende Anpassung des Entwicklungsprofils der Obergrenze der Mittel für Zahlungen wurde indessen nicht für notwendig erachtet, weil davon ausgegangen wurde, daß der vorhersehbare Bedarf gedeckt ist. Zudem hat die Haushaltsbehörde für die Haushaltspläne 1997 und 1998 beschlossen, die Steigerung der Mittel für Zahlungen stärker zu begrenzen als die Steigerung der Mittel für Verpflichtungen.

Diese Politik dürfte jedoch an ihre Grenzen stoßen: Zum einen ist festzustellen, daß sich die Verwendungsrate bei den Mitteln für Zahlungen seit 1996 deutlich verbessert hat. Zum anderen wird sich die Entwicklung der Mittel für Zahlungen unweigerlich an die der Mittel für Verpflichtungen annähern, es sei denn, es wird eine chronische Verlangsamung bei der Abwicklung oder eine systematisch unzureichende Inanspruchnahme der Mittel für Verpflichtungen unterstellt.

- erneute Budgetierung der nicht verwendeten Dotationen für strukturpolitische Maßnahmen

Bei der Annahme der Delors-Pakete I und II haben die Organe die vorrangige Bedeutung der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bekräftigen wollen und die Dotationen der Rubrik 2 als "privilegierte Beträge" betrachtet. So haben sie unter anderem beschlossen, daß nicht verwendete Mittel automatisch auf die nächsten Haushaltsjahre übertragen werden können, auch wenn dadurch die geltende Obergrenze überschritten wird.

Der Quasiautomatismus dieser Maßnahme ist, wie die Erfahrung zeigt, nicht unproblematisch und birgt gewisse Risiken:

- Eine erneute Budgetierung nicht verwendeter Mittel in späteren Haushaltsjahren ist nur möglich, wenn unterhalb der Eigenmittelobergrenze ein Spielraum verfügbar ist. Wie groß dieser Spielraum sein wird, ist zum Zeitpunkt der Entscheidung über die erneute Budgetierung indessen nicht immer vorherzusehen;
- sie ist gerechtfertigt, wenn die unzureichende Mittelverwendung auf zeitweilige Schwierigkeiten bei der Durchführung der Programme zurückzuführen ist. Sind die Gründe aber in permanenten Verwendungs- und Absorptionsproblemen zu suchen, wird durch diese sukzessiven Übertragungen ein Schneeballeffekt erzeugt, ohne daß es einen Anreiz gäbe, das Problem an der Wurzel anzupacken;
- Die Übertragungen haben zur Folge, daß bestimmte Ausgaben mehrmals sowohl in der Finanziellen Vorausschau als auch im Haushaltsplan ausgewiesen werden, und zwar bis sie abgewickelt sind. Daraus kann sich unter Umständen ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Entwicklungen ergeben. Wenn, wie dies seit 1997 geschieht, die jährliche Steigerung des gesamten Ausgabenvolumens begrenzt werden muß,

gleichzeitig aber auch die erneut zu budgetierenden Beträge zu beachten sind, ergibt dies für andere Ausgabenkategorien entsprechend geringere Steigerungsmöglichkeiten.

- Inanspruchnahme der Reserven der Rubrik 6 der Finanziellen Vorausschau

Die Organe haben 1993 beschlossen, neben der Währungsreserve zwei neue Reserven - die Reserve für Soforthilfen und die Reserve für Darlehensgarantien - einzurichten. Damit wollten sie vermeiden, daß das Verfahren zur Änderung der Finanziellen Vorausschau allzu häufig in Anspruch genommen werden muß, und eine rasche Mobilisierung von Mitteln bei unvorhergesehenen Ereignissen ermöglichen.

– Die Währungsreserve

Der Anwendungsbereich dieser Reserve wurde für einen vorübergehenden Zeitraum, d.h. bis 1997 dahingehend erweitert, daß sie die ständigen Kosten der Währungsneufestsetzungen im EWS zwischen dem 1. September 1992 und dem 31. Oktober 1994 deckt. Die Reserve wurde im Bezugszeitraum jedoch nie in Anspruch genommen. 1995 und 1996 konnten die aus den Schwankungen des Ecu/Dollar-Wechselkurses resultierenden Ausgaben aus den in der Rubrik 1 verfügbaren Mitteln finanziert werden. Hingegen wurden 1997 der Reserve 44 Mio. ECU zugeführt, die sich aus Einsparungen aufgrund einer günstigen Entwicklung der Ecu/Dollar-Parität ergeben hatten.

– Die Reserve für Darlehensgarantien³

Aus dieser Reserve werden Mittel für den Garantiefonds bereitgestellt. Erweist sich dieser bei einem Schuldnerausfall im Zusammenhang mit Darlehen, die aus dem Gesamthaushaltsplan garantiert werden, als unzureichend, können aus der Reserve auch direkte Zahlungen vorgenommen werden. Dieser Garantiereserve- und Garantiefondsmechanismus hat zufriedenstellend funktioniert und seinen Zweck erfüllt.

Er stellt den Rahmen dar für die Entwicklung der aus dem Gesamthaushaltsplan garantierten Darlehenstransaktionen und veranlaßt Rat und EIB, ihre in dieser Form erfolgenden Interventionen zugunsten von Drittländern besser zu planen.

Die Mittelausstattung der Reserve hat sich als ausreichend erwiesen. Zwischen 1994 und 1997 wurden etwas mehr als 80 % der Mittel in Anspruch genommen, um neue Transaktionen in Höhe von insgesamt 7,5 Milliarden ECU zu garantieren. Die Dotation des Fonds hat nunmehr den in der Fondsverordnung vorgesehenen Zielbetrag (10 % des ausstehenden Kapitalbetrags aller garantierten Darlehen) erreicht. Die Schuldnerausfälle, die aus dem Garantiefonds gedeckt werden mußten, haben nie zu einem Gesamtauszahlungsvolumen von mehr als 5 % der Gesamtverbindlichkeiten geführt.

Dank dieses Mechanismus wurden die Dotationen der Rubrik 4 "externe Politikbereiche" nicht durch unvorhergesehene Garantieleistungen angetastet.

³ Die Funktionsweise dieser Reserve wird in einem gesonderten Bericht der Kommission eingehend erläutert.

– Die Reserve für Soforthilfen

Diese Reserve wurde - entsprechend ihrem Zweck - für punktuelle Hilfsmaßnahmen zugunsten von Drittländern in Anspruch genommen, wobei es sich vorrangig um humanitäre Maßnahmen infolge von Ereignissen handelte, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht vorhersehbar waren (völlig neue Ereignisse oder bedeutsame und unerwartete Entwicklungen bereits bestehender Situationen). Die Reserve wurde jedes Jahr, ausgenommen 1997, in Anspruch genommen. 1997 konnte ein bei der humanitären Hilfe entstandener Mehrbedarf in Höhe von 120 Mio. ECU an Mitteln für Verpflichtungen und 150 Mio. ECU an Mitteln für Zahlungen durch Mittelübertragungen aus anderen unter die Rubrik 4 fallenden Haushaltslinien gedeckt werden. Zwischen 1993 und 1996 wurden durchschnittlich etwas mehr als 75 % der Reserve in Anspruch genommen, so daß im Laufe der Haushaltsjahre keine schwierigen Anpassungen innerhalb der Rubrik 4 notwendig waren, oder gar eine Neufestsetzung deren Obergrenze vorgenommen werden mußte. Allerdings haben einige praktische Modalitäten der Inanspruchnahme eine Aufweichung der Spezifität dieser Reserve und damit ihrer Existenzberechtigung zur Folge.

Auch wenn es diese Reserve gibt, sind in der Rubrik 4 für die humanitäre Hilfe Dotationen in einer Höhe vorzusehen, die den im Schnitt jedes Jahr zu erwartenden Interventionsmaßnahmen angemessen ist. Im Bezugszeitraum sind diese Dotationen ständig zu niedrig angesetzt worden, so daß sie durch Rückgriff auf die Reserve aufgestockt werden mußten, und zwar auch dann wenn die betreffenden Ereignisse im Grunde nicht immer völlig unvorhersehbar waren.

Hingegen sollte die Reserve stets dann in Anspruch genommen werden, wenn unerwartete Ereignisse auftreten, die einen dringenden und hohen Mittelbedarf zur Folge haben, damit bereits geplante humanitäre Hilfsprogramme nicht beeinträchtigt werden.

B. Verbesserung des Haushaltsverfahrens

Die in der Vereinbarung von 1993 festgelegten neuen Verfahren haben schrittweise zu einer sehr positiven Zusammenarbeit zwischen den Organen geführt. Zu Beginn des Bezugszeitraums jedoch gab es, wie der Rechtsstreit zwischen Rat und Parlament über den Haushaltsplan 1995 belegt, nach wie vor Schwierigkeiten in bezug auf die Einstufung der Ausgaben. Auch das Ziel einer effektiveren Umsetzung der gemeinsamen Erklärung von 1982, das sich die Organe 1993 gesetzt haben, wurde nur teilweise erreicht.

1. Die Zusammenarbeit zwischen den Organen hat sich schrittweise vertieft und ausgeweitet

Mit der Vereinbarung von 1993 wurde ein Verfahren der interinstitutionellen Zusammenarbeit eingeführt, das einen Meinungsaustausch über die Haushaltsprioritäten und eine Konzertierung über die obligatorischen Ausgaben vorsieht. Wenn dieses Verfahren zunächst nicht immer die daran geknüpften Erwartungen erfüllt hat, so brachte es doch nach und nach eine zunehmend ausgeprägte, im gesamten Haushaltsverfahren anhaltende Konzertierungsdynamik in Gang.

Die Trilog-Sitzung über die Haushaltsprioritäten findet vor dem Beschluß der Kommission über den Haushaltsvorentwurf statt. Die zu diesem Zeitpunkt stattfindenden

Diskussionen zwischen Rat und Parlament hatten zu Beginn häufig eher einen förmlichen Charakter, da der Rat nicht immer in der Lage war, seinen Prioritäten Geltung zu verschaffen. Die Haushaltsberatungen für 1998 haben indessen gezeigt, daß dieses Verfahren durchaus effizient sein kann, wenn es durch einen informellen Trilog kurz nach der kommissionsinternen Debatte über die Haushaltsprioritäten eingeleitet wird, und wenn die Organe bereit sind, die Beratungen im weiteren Verlauf des Haushaltsverfahrens fortzusetzen und dabei keinen Haushaltsbereich auszuschließen. So ist es ihnen für das Haushaltsjahr 1998 gelungen, eine Einigung über die Grundsätze und Modalitäten einer strengen Haushaltsdisziplin in sämtlichen Ausgabenbereichen zu erzielen.

Auch die Konzertierung über die obligatorischen Ausgaben, die, als sie 1994 erstmals stattfand, noch einen Konflikt auslöste, hat allmählich zu befriedigenden Ergebnissen geführt. So haben die beiden Teile der Haushaltsbehörde vereinbart, welche Beträge für den EAGFL-Garantie bei Haushaltslinien einzusetzen sind, denen das Parlament eine besondere Bedeutung beimißt. Dadurch konnten die Meinungsverschiedenheiten über die Einstufung der Ausgaben wenn nicht in der Sache geregelt, so doch zumindest überwunden werden. Erleichtert wurde dieser Fortschritt durch den auf der Trilog-Sitzung vom 8. April 1997 erzielten Kompromiß, daß zu einem späteren Zeitpunkt im Haushaltsjahr, nämlich im Oktober, ein Berichtigungsschreiben vorgelegt werden könne, um die veranschlagten Agrarausgaben anzupassen. So fand denn auch Ende November 1997 eine Trilog-Sitzung über das Ad-hoc-Berichtigungsschreiben für den EAGFL-Garantie statt.

Ein weiteres Ergebnis der Konzertierung im Haushaltsverfahren für 1997 ist die am 12. Dezember 1996 angenommene gemeinsame Erklärung betreffend die bessere Unterrichtung der Haushaltsbehörde über die Fischereiabkommen.

Die Konzertierung, die nach der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1993 nur für die obligatorischen Ausgaben stattfinden soll, wurde in der Praxis auf alle Haushaltsbereiche ausgedehnt und von den Organen auch nach der ersten Lesung im Rat fortgesetzt. Daß damit Fortschritte erzielt wurden, konnte bei der Aufstellung des Haushaltsplans 1998 festgestellt werden; allerdings sind diese Fortschritte noch nicht gefestigt und müssen im Haushaltsverfahren für 1999 weiter konsolidiert werden.

2. Das anhaltende Problem der Ausgabenklassifizierung

Ungelöst ist dieses Problem nach wie vor für die Rubriken, für die die Interinstitutionelle Vereinbarung keine Kompromißlösung wie bei den Rubriken 2 und 3 vorsieht. Betroffen ist in erster Linie die Rubrik 1.

Das Europäische Parlament hat zunächst im Zuge des neuen Konzertierungsverfahrens für die obligatorischen Ausgaben nicht nur über deren Höhe debattiert - nach Ansicht des Rates und der Kommission der eigentliche Zweck des Verfahrens - , sondern auch die Klassifizierung selbst in Frage gestellt. Da das Parlament einige Ausgaben des EAGFL-Garantie im Haushaltsplan 1995 eigenmächtig als nichtobligatorische Ausgaben eingestuft hatte, wurde der Haushaltsplan auf eine Klage des Rates hin vom Gerichtshof für nichtig erklärt. Seitdem haben die Organe sich nicht mehr eingehend mit der Ausgabenklassifizierung befaßt, obwohl sie sich dazu beim Abschluß der Haushaltsrechnung 1995 verpflichtet haben.

3. *Eine effektivere Umsetzung der gemeinsamen Erklärung von 1982: nur punktuelle Ergebnisse*

In der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 - einer der wichtigsten Grundlagen der Finanzverfassung der Europäischen Union - ist das Prinzip eines gleichgewichtigen Verhältnisses zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde sowie zwischen dieser und der Legislative festgeschrieben. So verpflichtet sich der Rat darin, keine Höchstbeträge mehr in Basisrechtsakten festzulegen; im Gegenzug akzeptiert das Parlament den Grundsatz, daß Haushaltsmittel erst ausgeführt werden können, wenn eine entsprechende Rechtsgrundlage dafür besteht.

Das Erfordernis einer Rechtsgrundlage wurde in der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1988 und in der Vereinbarung von 1993 bekräftigt. In einer der Vereinbarung von 1993 beigefügten Erklärung weisen die Organe zudem darauf hin, daß sie an den Grundsätzen der Erklärung von 1982 betreffend die Höchstbeträge und die Rechtsgrundlagen festhalten und sich verpflichten, für eine bessere Anwendung dieser Grundsätze zu sorgen.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission der Haushaltsbehörde am 6. Juli 1994 eine Mitteilung vorgelegt, in der sie sowohl auf die Frage der "für erforderlich erachteten Beträge" als auch auf das Problem der Rechtsgrundlagen eingeht.

a) Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsakte

Am 6. März 1995 haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer gemeinsamen Erklärung bekräftigt, daß in Rechtsakten keine "für notwendig erachteten Beträge" mehr angegeben werden sollen, wobei sie allerdings dem Umstand Rechnung tragen, daß durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in bestimmten Bereichen eine neue Rechtslage entstanden ist. So sieht die gemeinsame Erklärung folgendes vor:

- In den im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsakten über Mehrjahresprogramme ist ein Betrag festgelegt, der im Haushaltsverfahren einen für die Organe verbindlichen Bezugsrahmen darstellt;
- In nicht unter die Mitentscheidung fallende Rechtsakte über Mehrjahresprogramme werden derartige Beträge nicht angegeben. Wünscht der Rat dennoch die Festlegung eines finanziellen Bezugsrahmens, so stellt dieser dann lediglich eine Absichtsbekundung des Gesetzgebers dar und ist für die Organe im Haushaltsverfahren nicht verbindlich.

Wie die Praxis zeigt, hat der Rat indessen immer wieder in den von ihm angenommenen Rechtsakten finanzielle Bezugsrahmen festgeschrieben.

b) Das Problem der Rechtsgrundlagen

Artikel 22 der Haushaltsordnung, in den die Bestimmungen von Titel IV Absatz 3 Buchstabe c der gemeinsamen Erklärung von 1982 Eingang gefunden haben, verankert den Grundsatz, daß Mittel, die für bedeutende Maßnahmen der Gemeinschaft in den Haushaltsplan eingesetzt werden, nur ausgeführt werden können, wenn eine entsprechende Rechtsgrundlage vorliegt. Die Auslegung dieser Bestimmung, die einen

mühsam errungenen Kompromiß zwischen den am Haushaltsverfahren beteiligten Organen darstellt, ist strittig. Noch heute enthält der Haushaltsplan zahlreiche Haushaltslinien, bei denen es keinen stichhaltigen Grund für das Fehlen einer entsprechenden Rechtsgrundlage gibt.

Die Organe haben sich daher veranlaßt gesehen, auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission Verhandlungen über neue Vorschriften und Verfahren aufzunehmen, um die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu verbessern und ein effizientes Finanzmanagement zu gewährleisten. Diese Verhandlungen sind derzeit wegen der beim Gerichtshof anhängigen Klagen ausgesetzt. Eine Einigung in dieser Frage ist daher dringend geboten, soll der Haushaltsvollzug nicht beeinträchtigt werden.

4. *Der Rückgriff auf die Haushaltsreserven*

Nach Artikel 19 der Haushaltsordnung können im Haushaltsplan "vorläufig eingesetzte Mittel" und "Rückstellungen für unvorhergesehene Ausgaben" eingesetzt werden. Diese Reserven dienen nach Auffassung der Kommission dazu, die Haushaltsführung zu erleichtern, indem sie es ermöglichen, im Laufe des Haushaltsjahres eine Haushaltslinie mit Mitteln für eine Maßnahme auszustatten, deren Einzelheiten bei der Annahme des Haushaltsplans u.a. wegen fehlender Rechtsgrundlage noch nicht endgültig festliegen. In den letzten Jahren hat das Parlament verstärkt Mittel auf Reserve genommen und dabei die Freigabe der Mittel von verschiedenen Bedingungen abhängig gemacht, deren Zusammenhang mit der Zweckbestimmung der betreffenden Haushaltslinie mitunter kaum erkennbar ist. Damit hat er den Grundsatz, daß Mittel auf Reserve genommen werden können, extensiv ausgelegt und auf eine in gewisser Hinsicht anfechtbare Weise gehandhabt.

Die Mittel für ein Haushaltsjahr werden grundsätzlich mit einem einzigen Rechtsakt bewilligt. Die Tatsache, daß immer häufiger Mittel auf Reserve genommen werden, führt dazu, daß im Laufe des Haushaltsjahrs immer wieder "Teilbewilligungen" erforderlich sind. Zudem erhält die Haushaltsbehörde durch die Mobilisierung von Reservemitteln die Gelegenheit, auf die Ausführung des Haushaltsplans Einfluß zu nehmen, obwohl es sich dabei um eine ausschließliche Zuständigkeit der Kommission handelt. Ferner ist zu bedenken, daß der Haushaltsvollzug einer *Ex-post*-Kontrolle unterliegt, die Parlamentspraxis aber zu Folge hat, daß er *de facto* auch *ex-ante* kontrolliert wird, da die Kommission unter Umständen noch vor der Übertragung von Reservemitteln auf operative Haushaltslinien begründen muß, wie sie diese Mittel zu verwenden gedenkt.

Es wäre daher angebracht, in der Haushaltsordnung festzulegen, unter welchen Voraussetzungen das Instrument der Haushaltsreserven eingesetzt werden kann.

II. LEITLINIEN FÜR EINE NEUE VEREINBARUNG

Da die Anwendung der Interinstitutionellen Vereinbarung insgesamt zufriedenstellend verlaufen ist, besteht keine Notwendigkeit, die geltenden Bestimmungen grundlegend zu ändern.

Hingegen haben sich in den vergangenen Jahren die gemeinsamen Erklärungen und Vereinbarungen der Organe zu Haushaltsfragen derart gehäuft, daß in diesem Bereich eine vielschichtige Rechtslandschaft entstanden ist. Angesichts dieser Vielschichtigkeit sowie des Umstands, daß einzelne noch immer geltende Texte Bestimmungen enthalten, deren Beibehaltung im Lichte der Erfahrung oder neuer Vorschriften nicht länger gerechtfertigt sein dürfte, vertritt die Kommission den Standpunkt, daß die Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung zum Anlaß genommen werden sollte, alle haushaltsrelevanten interinstitutionellen Vereinbarungen und gemeinsamen Erklärungen zu aktualisieren und zu koordinieren.

Dabei schlägt die Kommission vor, die beiden Funktionen der Interinstitutionellen Vereinbarung, d.h. die Anwendung des Rahmens der Finanziellen Vorausschau und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, zu ergänzen oder zu präzisieren und damit besser voneinander abzugrenzen.

A. Handhabung des Finanzrahmens

Die Vorschläge für Struktur, Inhalt und Beträge der einzelnen Rubriken des Finanzrahmens sind in der Mitteilung über die Erneuerung der Finanziellen Vorausschau enthalten. Die vorliegende Mitteilung umfaßt nur die Bestimmungen, die sich auf die Anwendung des Finanzrahmens beziehen.

Die Geltungsdauer dieser Bestimmungen ist de facto an die Geltungsdauer der Finanziellen Vorausschau geknüpft, worauf in der Vereinbarung hingewiesen werden könnte.

Zu den entsprechenden Anpassungen vertritt die Kommission den Standpunkt, daß die in der Mitteilung über die Erneuerung der Finanziellen Vorausschau vorgeschlagene Beibehaltung der Eigenmittelobergrenze bei 1,27 % des BSP durch mehr Flexibilität bei der Handhabung des Finanzrahmens ausgeglichen werden muß, damit sich insbesondere ein unerwartet auftretender Mittelbedarf decken läßt.

1. Beibehaltung der geltenden Bestimmungen

Unbeschadet bestimmter Präzisierungen oder etwaiger Umformulierungen schlägt die Kommission vor, einzelne Bestimmungen im Grundsatz beizubehalten und auch die entsprechenden Verfahren unverändert zu lassen; diese Bestimmungen betreffen:

- den Begriff der für die einzelnen Rubriken geltenden Obergrenze, im Falle der Rubrik 1 insbesondere den Grundsatz der Agrarleitlinie, deren Berechnungsweise und Anwendungsbereich in der Entscheidung über die Haushaltsdisziplin festgelegt sind;
- die Bestimmung dieser Obergrenzen zu konstanten Preisen und ihre alljährliche technische Anpassung entsprechend der Inflation und der Entwicklung des BSP;
- die Anerkennung des MSS, der aus den nach Maßgabe der Finanziellen Vorausschau aufgestellten Haushaltsplänen resultiert;
- die Verpflichtung beider Teile der Haushaltsbehörde, generell unterhalb der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau Spielräume zu belassen;

- die Möglichkeit einer Anpassung entsprechend den Durchführungsbedingungen, mit dem Ziel, eine geordnete Entwicklung von Verpflichtungen und Zahlungen zu gewährleisten;
- die Möglichkeit, die Finanzielle Vorausschau mit qualifizierter Haushaltsmehrheit zu ändern;
- die geltenden Verfahren zur Inanspruchnahme der Reserven.

2. *Bestimmungen betreffend einzelne Ausgabenkategorien*

a) Rubrik 2

Nachdem die Dotierungen der Rubrik 2 innerhalb der Vorschriften über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds ihren relativ privilegierten Charakter behalten, sollten sich die beiden Teile der Haushaltsbehörde auch in der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung verpflichten, die in der Finanziellen Vorausschau für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds vorgesehenen Dotierungen zu respektieren (Nr. 21 der Vereinbarung von 1993).

Hingegen müssen zwei der in den neuen Strukturfonds-Vorschriften vorgesehenen Änderungen in die neue Vereinbarung einbezogen werden.

Im ersten Fall handelt es sich um die Durchführungsbedingungen zu den Strukturfonds. Die alljährlichen Mittelbindungen sollen den jährlichen Programmplanungstranchen entsprechen. Die binnen zwei Jahren nach ihrer Budgetierung nicht in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen sollen automatisch freigegeben werden, und ihre etwaige Wiedereinsetzung in den Haushaltsplan soll nach den geltenden Bestimmungen der Haushaltsordnung erfolgen. Nach diesem neuen Konzept für die Strukturfondsverwaltung wäre es nicht mehr notwendig, die Übertragung der in einem Haushaltsjahr nicht verwendeten Beträge auf die folgenden Haushaltsjahre durch Anhebung der Obergrenze der entsprechenden Rubrik der Finanziellen Vorausschau vorzusehen. Allerdings wäre es für den Fall, daß bei der Programmplanung zu Beginn des Zeitraums Verzögerungen eintreten, erlaubt, Dotationen, die im ersten Jahr der Finanziellen Vorausschau nicht verwendet worden sind, zu übertragen.

Die zweite Änderung betrifft die Bindung der Strukturfonds-Dotierungen an die Inflationsrate. Um die Programmierung der Strukturfonds-Interventionen zu erleichtern, sollen die Deflatoren, auf deren Grundlage die ursprünglich zu konstanten Preisen festgelegten jährlichen Dotierungen zwecks Einstellung in den Haushaltsplan indexiert werden, in den neuen Vorschriften im voraus festgelegt werden. Folglich wäre in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorzusehen, daß die alljährliche technische Anpassung im Falle der Teilrubrik "Strukturfonds" auf der Grundlage dieser Deflatoren erfolgt. Eine Änderung der Indexierungsgrundlage könnte bei Halbzeit unter Berücksichtigung der tatsächlichen Inflationsrate vorgenommen werden, ohne daß jedoch die Dotierungen für die vergangenen Jahre nachträglich angepaßt würden.

b) Rubrik 6

- Währungsreserve

Der praktische Nutzen dieser Reserve hat sich im Zeitraum 1993-1999 nicht bestätigt. Überdies dürften sich die Schwankungen des Dollars künftig in geringerem Maße auf die Agrarausgaben auswirken, wenn die vorgeschlagene GAP-Reform durchgeführt und in dem im Herbst vorgelegten Berichtigungsschreiben eine Anpassung der Euro/Dollar-Parität beschlossen würde. Deshalb sollen die Dotierungen für diese Reserve nach den in der Mitteilung über die Erneuerung der Finanziellen Vorausschau vorgeschlagenen Modalitäten schrittweise abgebaut werden. Die Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung über das Funktionieren der Reserve würden während dieses Zeitraums weitergelten.

- Reserve für Darlehensgarantien

Da der Mechanismus Reserve-Garantiefonds seinen Zweck erfüllt hat, wird nun vorgeschlagen, die einschlägigen Bestimmungen in der Interinstitutionellen Vereinbarung unverändert beizubehalten.

Die in dem Bericht über das Funktionieren dieses Mechanismus vorgeschlagenen neuen Parameter hätten allerdings eine Verringerung der Reservemittel für Darlehensgarantien zur Folge, vorausgesetzt, daß die Darlehenskapazität nicht zusätzlich eingeschränkt wird.

- Reserve für humanitäre Soforthilfen

Damit die Reserve für humanitäre Soforthilfen wieder ihren eigentlichen Zweck erfüllt, d.h. die Deckung eines punktuell unerwartet auftretenden Bedarfs ermöglicht, werden drei Änderungen vorgeschlagen.

Als erstes könnte - unter der Voraussetzung, daß die Mittelausstattung der entsprechenden operationellen Linien zur Finanzierung der alljährlich im Durchschnitt festgestellten Interventionen ausreicht - vorgesehen werden, das Kriterium für die Inanspruchnahme der Reserve zu präzisieren. Auf die Reserve dürfte nicht mehr zurückgegriffen werden, wenn in bereits bestehenden Situationen lediglich mehr Mittel als ursprünglich vorgesehen benötigt würden. Nur noch ein durch neue und tatsächlich unvorhersehbare Ereignisse bedingter Mittelbedarf würde aus der Reserve gedeckt.

Sodann wäre zu präzisieren, daß die Reserve in Anspruch zu nehmen ist, wenn ein derartiger Bedarf festgestellt wird, und dies noch bevor die entsprechenden in Rubrik 4 der Finanziellen Vorausschau vorgesehenen operationellen Linien ausgeschöpft wurden, sofern die entsprechende Programmplanung erkennen läßt, daß ihre vollständige Verwendung zu erwarten ist.

Schließlich soll die Reserve nur zur Deckung von Beträgen ab einer bestimmten Höhe in Anspruch genommen werden. Die Kommission schlägt daher vor, in der Interinstitutionellen Vereinbarung einen Freibetrag von mindesten 15 Mio. Euro vorzuschreiben, der durch Umschichtung zu decken wäre.

Unter diesen Umständen wäre es möglich, die Reservedotierung zu reduzieren, wie dies in der Mitteilung über die Erneuerung der Finanziellen Vorausschau vorgeschlagen wurde.

3. *Mehr Flexibilität bei der Handhabung des Finanzrahmens*

Das Verfahren zur Änderung der Finanziellen Vorausschau, dessen Modalitäten unverändert blieben, darf nur bei relativ wichtigen und nachhaltigen Anpassungen des Finanzrahmens und muß grundsätzlich vor der Vorbereitung der jeweiligen Haushaltspläne zur Anwendung gelangen. Für den Fall, daß innerhalb eines Finanzrahmens, der im Laufe des folgenden Zeitraums weniger Spielraum ließe, bei der Aufstellung des Haushaltsplans oder im Laufe des Haushaltsjahres ein eher punktueller Mittelbedarf auftreten sollte, wird vorgeschlagen, in der neuen Vereinbarung begrenzte zusätzliche Flexibilitätsmargen vorzusehen.

a) Zwischen einzelnen Rubriken der Finanziellen Vorausschau

Es soll möglich werden, für ein bestimmtes Jahr zwischen einzelnen Rubriken der Finanziellen Vorausschau Dotierungen zu transferieren; das entsprechende Verfahren wäre flexibler als im Falle einer Änderung.

Im Lichte der Erfahrung und entsprechend der Logik, die für die Festsetzung der einzelnen Ausgabenhöchstbeträge maßgebend war, soll diese Möglichkeit auf die Rubriken 3 "Interne Politikbereiche" und 4 "Externe Politikbereiche" begrenzt sein. Die Rubrik 1 unterliegt weiterhin der Agrarleitlinie, deren Grundsatz in der Entscheidung über die Haushaltsdisziplin festgeschrieben wurde. Die Dotierungen der Rubrik 2 haben privilegierten Charakter. Die Verwaltungsausgaben der Rubrik 5 und die operationellen Ausgaben lassen sich kaum gleichsetzen. Die Rubrik 6 schließlich umfaßt eben die Reserven, die die Union in die Lage versetzen sollen, unvorhergesehene Ausgaben zu decken, ohne die Finanzierung der geltenden Politiken zu belasten.

Damit die Finanzielle Vorausschau ihre Funktion als Finanzrahmen behält, sollte die Möglichkeit eines Transfers von Dotierungen zwischen den beiden genannten Rubriken wie folgt begrenzt werden:

- für die übertragbare Summe wird eine absolute Obergrenze festgesetzt, beispielsweise 100 Mio. Euro;
- in jedem Falle bleibt unterhalb der Obergrenze der ursprünglichen Rubrik ein Spielraum verfügbar, was bedeutet, daß der Spielraum bei der ursprünglichen Rubrik höher sein muß, beispielsweise um 100 Mio. Euro, als der transferierte Betrag;
- von dieser Möglichkeit darf nicht ein zweites Mal aus den gleichen Gründen, d.h. zur Aufstockung derselben Haushaltslinien im folgenden Jahr, Gebrauch gemacht werden.

Die Transfermöglichkeit bestünde im Laufe des jährlichen Haushaltsverfahrens (oder des Verfahrens zur Aufstellung eines BNH) ohne förmliche Anpassung der betreffenden Obergrenzen. Allerdings könnte die Kommission nicht bei der Vorlage ihres Vorentwurfs darauf zurückgreifen. Vor einem Transfer findet zwischen beiden Teilen der Haushaltsbehörde eine Konzertierung nach den üblichen Modalitäten statt.

b) Von Jahr zu Jahr

Infolge ungenügender Inanspruchnahme der Mittel für Zahlungen in einem bestimmten Haushaltsjahr entstehen Positivsalden, die im folgenden Jahr im Wege eines BNH wieder budgetiert und den für dieses Haushaltsjahr abgerufenen Eigenmittelbeträgen zugerechnet werden. Ferner kann während des Haushaltsverfahrens der Saldo geschätzt und der entsprechende Betrag - im Wege eines Berichtigungsschreibens - ebenfalls in den Haushaltsplanentwurf eingesetzt werden.

Die Kommission schlägt vor, in der neuen Vereinbarung vorzusehen, daß ein Teil des Positivsaldos des vorhergegangenen Haushaltsjahres zur Deckung eines im voraus zu vereinbarenden, politisch signifikanten Mittelbedarfs verwendet werden darf. Es könnte vereinbart werden, daß die Haushaltsbehörde außerhalb der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau Verpflichtungsermächtigungen, im Höchstbetrag von beispielsweise 500 Mio. Euro, einsetzen kann, sofern im vorhergegangenen Haushaltsjahr Verpflichtungsermächtigungen in entsprechender Höhe nicht in Anspruch genommen wurden und der Positivsaldo des vergangenen Haushaltsjahres mindestens gleichhoch ist.

Die Nutzung dieser Möglichkeit und die Festsetzung des entsprechenden Betrags innerhalb der vorgesehenen Grenze müßten von beiden Teilen der Haushaltsbehörde ausdrücklich vereinbart werden.

4. *Geltungsdauer der Finanziellen Vorausschau*

a) Bestimmung über die Anpassung der Finanziellen Vorausschau

Die Festlegung eines neuen Finanzrahmens für den Zeitraum 2000-2006 ist insofern in einen besonderen Kontext eingebunden, als die Ressourcen ausreichen müssen, um sowohl die Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitik, als auch eine etwaige Erweiterung der Union um neue Mitgliedstaaten zu finanzieren.

Der künftige Finanzrahmen für die fünfzehn Mitgliedstaaten umfassende Union, in dem Beträge für einen etwaigen erweiterungsbedingten Bedarf verfügbar bleiben, ist von den beiden Teilen der Haushaltsbehörde einvernehmlich anzupassen, sobald der erste Beitritt effektiv wird. Dabei sind die verfügbar gebliebenen Beträge in voller Höhe oder zum Teil in die einzelnen Rubriken der Finanziellen Vorausschau einzubeziehen, und falls sich zeigen sollte, daß sie zur Deckung des erweiterungsbedingten Bedarfs nicht ausreichen, ist der Finanzrahmen unter Einhaltung der Eigenmittelobergrenze zu ändern. Die neue Vereinbarung müßte eine entsprechende Bestimmung enthalten.

b) Erneuerung der Finanziellen Vorausschau

Die Bestimmung über die Festlegung einer neuen Finanziellen Vorausschau in Nr. 25 der geltenden Vereinbarung sollte klarer formuliert und vereinfacht werden.

Dabei wäre zunächst zu bestätigen, daß - außer bei ausdrücklichem Verzicht einer der Parteien - die Geltungsdauer der Finanziellen Vorausschau bis zum Inkrafttreten einer neuen Vorausschau von Jahr zu Jahr verlängert wird.

Da die geltende Vereinbarung auch vorsieht, daß die Obergrenzen nach Maßgabe der im vergangenen Zeitraum festgestellten durchschnittlichen Steigerung angepaßt werden, gewährleistet sie nicht die Vereinbarkeit der Ausgaben mit der Eigenmittelobergrenze.

Wenn die Finanzielle Vorausschau kohärent sein soll, müssen für ihre Erneuerung sowohl die bisherige Ausgabenentwicklung als auch die Entwicklung der verfügbaren Eigenmittel maßgebend sein. Die Kommission schlägt daher vor, für den Fall einer neuen Finanziellen Vorausschau die geltenden Obergrenzen nach Maßgabe des im Zeitraum 2000-2006 festgestellten durchschnittlichen jährlichen Steigerungssatzes anzuheben, wobei der Steigerungssatz bei den einzelnen Rubriken nicht höher sein darf als der des BSP.

B. Haushaltsverfahren und interinstitutionelle Zusammenarbeit

Die Kommission schlägt vor, alle geltenden einschlägigen Bestimmungen anzupassen oder gegebenenfalls zu ergänzen und zu koordinieren, insbesondere in bezug auf die Verfahren für die interinstitutionelle Zusammenarbeit.

Da die betreffenden Bestimmungen nicht unmittelbar an die Existenz eines Finanzrahmens gebunden sind, müssen sie unbegrenzt gültig sein. Deshalb darf die Geltungsdauer des Rechtsinstruments, das die Interinstitutionelle Vereinbarung darstellt, nicht befristet werden, auch wenn

- die Möglichkeit vorzusehen ist, daß die Vereinbarung gegebenenfalls ergänzt werden kann, falls die Organe über einzelne Punkte neue Vereinbarungen treffen sollten;
- die Bestimmungen über die Handhabung des Finanzrahmens gegenstandslos werden, weil ein Finanzrahmen fehlt.

1. Neue Bestimmungen und Anpassungen der geltenden Vereinbarung

a) Einstufung der Ausgaben

Die gemeinsame Erklärung von 1982, in der die Problematik OA-NOA unter dem Aspekt der Einstufungskriterien und des Einstufungsverfahrens behandelt wird, hat nicht zu einer zufriedenstellenden Lösung geführt.

Die Festlegung neuer vertragskonformer objektiver Unterscheidungskriterien, die eine unanfechtbare Einstufung der beiden Ausgabenarten ermöglichen würden, scheint zum Scheitern verurteilt.

Die Kommission ist daher der Ansicht, daß die Organe die Ausgabeneinstufung innerhalb der Interinstitutionellen Vereinbarung regeln sollten. Zu diesem Zweck wären die Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums sowie alle aus dem EAGFL-Garantie finanzierten sonstigen Ausgaben, die nicht mit gemeinsamen Marktorganisationen zusammenhängen (Maßnahmen im Veterinärbereich, Werbeaktionen) den nichtobligatorischen Ausgaben zuzuordnen. Dasselbe gilt für die Ausgaben innerhalb der Rubriken 2 und 3, wie dies in der Vereinbarung von 1993 vorgesehen ist. Innerhalb der Rubrik 4 wären die Ausgaben im Zusammenhang mit der Zeichnung von EBWE-Kapital durch die Gemeinschaft und mit den Fischereiabkommen, im Falle letzterer mit Ausnahme der Beiträge zu internationalen Organisationen, als

obligatorisch zu betrachten. Im Falle der Rubrik 5 soll die Einstufung dieselbe bleiben wie im derzeitigen Haushaltsplan.

Was die neuen Haushaltslinien angeht, schlägt die Kommission vor, die Ausgabeneinstufung im Rahmen einer allgemeinen Konzertierung für den Haushaltsplan insgesamt vorzunehmen: Erzielen die beiden Teile der Haushaltsbehörde keine Einigung über die Ausgabeneinstufung, so gilt die von der Kommission im Rahmen ihres Haushaltsvorentwurfs vorgeschlagene Einstufung als gebilligt (entsprechend dem Verfahren der negativen Mitentscheidung, das bereits für die Inanspruchnahme der Reserven angewandt wird).

b) Beziehung zwischen Gesetzgebungsbefugnis und Haushaltsbefugnis

- Aufnahme von Finanzbestimmungen in die Rechtsakte

Aufgrund des Vertrags von Amsterdam gelangt das Mitentscheidungsverfahren künftig auch bei solchen Maßnahmen zur Anwendung, deren finanzielle Auswirkungen nicht unerheblich sind. Betroffen sind folgende Bereiche⁴:

- Verbot der Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit (Art. 6)
- Freizügigkeit für die Unionsbürger (Art. 8 a)
- Freizügigkeit für die Arbeitnehmer, einschließlich Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Art. 49 und 51)
- Niederlassungsfreiheit, einschließlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten besonderen Vorschriften (Art. 54 und 56)
- Zugang zu den selbständigen Tätigkeiten, insbesondere gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise (Art. 57)
- Dienstleistungen (Art. 66)
- Verkehr (Art. 75 und 84)
- Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes (Art. 100 a)
- Beschäftigungsfördernde Maßnahmen (Art. 109 r)
- Zusammenarbeit in Zollfragen (Art. 116)
- Sozialpolitik (Art. 118)
- Chancengleichheit und gleiches Arbeitsentgelt für Männer und Frauen (Art. 119)
- Durchführungsbeschlüsse zum Europäischen Sozialfonds (Art. 125)

⁴ Die aufgeführten Vertragsartikel entsprechen der früheren Numerierung, die noch immer gültig ist.

- Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend (Art. 126 und 127)
- Kultur (Art. 128)
- Gesundheitswesen (Art. 129)
- Verbraucherschutz (Art. 129 a)
- Transeuropäische Netze (Art. 129 d)
- Durchführungsbeschlüsse zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (Art. 130 e)
- Forschung und technologische Entwicklung (Art. 130 i und 130 o)
- Umwelt (Art. 130 s)
- Entwicklungszusammenarbeit (Art. 130 w)
- Betrugsbekämpfung (Art. 209 a)
- Statistik (Art. 213 a)
- Einsetzung eines unabhängigen Kontrollorgans für den Schutz der personenbezogenen Daten (Art. 213 b).

Der Rückgriff auf die Mitentscheidung als allgemeine Praxis kann - zusammen mit den in der gemeinsamen Erklärung vom 6. März 1995 vorgesehenen Bestimmungen - die Initiative der Haushaltsbehörde stark einschränken, wobei jedoch der Haushaltsbehörde aus Gründen des institutionellen Gleichgewichts und der Haushaltspolitik ein bestimmter Ermessensspielraum zugestanden werden muß. Die Kommission ist daher der Ansicht, daß der Inhalt der gemeinsamen Erklärung im Lichte der durch den Vertrag von Amsterdam entstandenen neuen Situation zu überprüfen ist.

Der in der gemeinsamen Erklärung vom 6. März 1995 festgeschriebene Grundsatz, daß die Organe sich verpflichten, die im Mitentscheidungsverfahren festgesetzten Referenzbeträge während des Haushaltsverfahrens zu respektieren, kann beibehalten werden. Allerdings sollten die beiden Teile der Haushaltsbehörde die Möglichkeit erhalten, im Laufe des Konzertierungsverfahrens einvernehmlich von diesen Beträgen abzuweichen⁵. Einigen sich der Rat und das Parlament nicht auf einen anderen als den vom Gesetzgeber festgesetzten Betrag, so könnte der in letzter Instanz zuständige Teil der Haushaltsbehörde im Falle der NOA innerhalb einer Bandbreite von $\pm 10\%$ von dem Referenzbetrag abweichen.

⁵ Diese Flexibilität kann allerdings weder bei den Ausgaben des Sozialfonds und des EFRE, deren Dotationen als "privilegierte Beträge" gelten, noch bei den Forschungsausgaben, deren Dotationen laut EG-Vertrag Höchstbeträge sind, in Anspruch genommen werden.

- Rechtsgrundlagen

In der neuen Vereinbarung könnte bestimmt werden, welcher Ausgleich für die Anerkennung des Grundsatzes vorzusehen ist, daß die für eine Gemeinschaftsmaßnahme vorgesehenen Mittel nur nach vorheriger Festlegung einer Rechtsgrundlage verwendet werden dürfen; dabei handelt es sich um:

- die Linien, deren Dotierung unter einem bestimmten Betrag liegt, wobei das Prinzip der Spezialität des Haushaltsplans zu beachten ist,
- die vorbereitenden Aktionen und die Pilotaktionen, wobei im Falle letzterer ihre Dauer ohne Rechtsgrundlage anzugeben ist,
- die autonomen Aktionen, d.h. die im Vertrag vorgesehenen Maßnahmen, für die der Vertrag selbst als Rechtsgrundlage ausreicht.

2. *Konsolidierung der geltenden Bestimmungen*

a) Anwendung des maximalen Steigerungssatzes

Die mit der Anwendung des MSS zusammenhängenden Fragen werden in der gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 behandelt. Präzisiert werden darin insbesondere der Anwendungsbereich des MSS, die Bedingungen für die einvernehmliche Festlegung eines neuen MSS durch die beiden Teile der Haushaltsbehörde sowie der Spielraum des Europäischen Parlaments.

Die Kommission schlägt vor, diese Bestimmungen in der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung unverändert beizubehalten, wobei sie nur wirklich rechtserheblich wären, wenn die Finanzielle Vorausschau nicht zur Anwendung gelangt.

b) Gegebenenfalls verspätete Vorlage des Berichtigungsschreibens für den Agrarbereich

Die Kommission schlägt vor, in der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung den hierüber erzielten Konsens festzuschreiben, wonach über dieses Berichtigungsschreiben in einer einzigen Lesung entschieden wird.

Darüber hinaus könnte dieses Berichtigungsschreiben auf die Ausgaben im Zusammenhang mit den Fischereiabkommen ausgedehnt werden. Dadurch wäre es möglich, die Aufteilung zwischen den bei der Linie ausgewiesenen und den in die Reserve eingestellten Beträgen im Haushaltsvorentwurf unter Berücksichtigung der am 1. Januar des betreffenden Haushaltsjahres geltenden Abkommen anzupassen.

c) Koordinierung der neuesten Vereinbarungen

- Gemeinsame Erklärung vom 12. Dezember 1996 zur Verbesserung der Unterrichtung der Haushaltsbehörde über die Fischereiabkommen.

Diese Vereinbarung soll dem Parlament schon im Verhandlungsstadium eine bessere Unterrichtung über die haushaltsmäßigen Auswirkungen der ausgehandelten Abkommen garantieren. In der gemeinsamen Erklärung heißt es ferner, daß das Parlament und der Rat sich bemühen werden, den Betrag der entsprechenden Mittel bei der in Anhang II zur

Interinstitutionellen Vereinbarung von 1993 vorgesehenen Ad hoc-Konzertierung über die Ausgaben einvernehmlich festzusetzen.

Unterschiedliche Auffassungen vertraten die Organe zum einen in der Frage der Aufteilung der bei der operationellen Linie einzusetzenden und der in die Reserve einzustellenden Mittel, zum anderen in der Frage, ob die vorläufige Anwendung eines Abkommens genehmigt werden kann, bevor das Parlament seine Stellungnahme abgegeben hat. Dies sollte anlässlich der Verhandlungen über die neue Interinstitutionelle Vereinbarung präzisiert werden.

- Zu Frage 1 wäre anzugeben, daß bei der operationellen Linie alle Mittel im Zusammenhang mit Fischereiabkommen eingesetzt werden, von denen feststeht, daß sie im Laufe des Haushaltsjahres in Kraft treten werden.
- Zu Frage 2 wäre vorzusehen, daß zwischen der Unterrichtung des Parlaments über die Modalitäten und die finanziellen Auswirkungen des Abkommens und der Verwendung der entsprechenden Mittel ein ausreichender Zeitraum, z.B. von sechs Monaten, verbleiben muß, damit das Parlament seine Stellungnahme vorher abgeben kann. Nach Ablauf dieser Frist könnten die Mittel dann verwendet werden.
- Interinstitutionelle Vereinbarung vom 17. Juli 1997 über die Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Durch diese parallel zum Vertrag von Amsterdam ausgehandelte interinstitutionelle Vereinbarung soll potentiellen Konflikten vorgebeugt werden, die zwischen der politischen Entscheidung, eine gemeinsame Maßnahme einzuleiten, und der Finanzierung der genannten Maßnahme entstehen könnten; über die Finanzierung hat - da es sich um nichtobligatorische Ausgaben handelt - das Europäische Parlament zu beschließen. Die Organe haben daher vereinbart, sowohl die Haushaltskonzertierung - durch Anstreben einer Einigung über die im Haushaltsplan einzusetzenden Beträge - als auch den Austausch von Informationen über den Inhalt der Maßnahmen selbst zu verstärken.

3. *Erweiterter Anwendungsbereich des Konzertierungsverfahrens*

Nach Auffassung der Kommission muß in der Interinstitutionellen Vereinbarung die erweiterte Konzertierungspraxis vorgesehen werden, die innerhalb des Haushaltsverfahrens mittlerweile zu einem wichtigen Instrument geworden ist.

Das Konzertierungsverfahren sollte auf den gesamten Haushaltsplan, also auch auf die NOA, ausgedehnt werden. Unter Berücksichtigung der übrigen in diesem Bericht formulierten Vorschläge sollten mehrere zusätzliche Fragen insbesondere anlässlich der Konzertierung behandelt werden.

- Erstens die Ausgabeneinstufung.
- Zweitens die vorgeschlagenen Transfermöglichkeiten zwischen den Rubriken 3 und 4 der Finanziellen Vorausschau. Bei der Konzertierung sollten die beiden Teile der Haushaltsbehörde die Zweckmäßigkeit und die Höhe der "Transfers" prüfen, die von einem Teil der Haushaltsbehörde in Aussicht genommen werden.

- Drittens sollten die Organe im Rahmen der Konzertierung einen Konsens über die für die Fischereiabkommen und die GASP im Haushaltsplan einzusetzenden Beträge anstreben, wie dies sowohl die gemeinsame Erklärung vom 12. Dezember 1996 als auch die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 17. Juli 1997 vorsehen.
- Gegebenenfalls könnten die Organe außerdem im Rahmen dieses Verfahrens von den vom Gesetzgeber festgelegten Referenzbeträgen abweichen, wie dies die gemeinsame Erklärung vom 6. März 1995 für die im Wege der Mitentscheidung verabschiedeten Mehrjahresprogramme vorsieht.

Dieses erweiterte Konzertierungsverfahren soll, wie auch das derzeitige, vor der ersten Lesung im Rat durchgeführt werden. Es würde fortgesetzt, nachdem die beiden Teile der Haushaltsbehörde Gelegenheit hatten, sich in erster Lesung zum Haushaltsplan zu äußern. Die zweite Phase des Konzertierungsverfahrens würde am Rande der zweiten Lesung im Rat stattfinden, so daß die Organe bei dieser Gelegenheit auch über das im Oktober vorgelegte Berichtigungsschreiben für den Agrarbereich beraten könnten.

Anwendung des Finanzrahmens 1993-1999

Tabellen und Schaubilder

- Tabelle 1: Zwischen 1993 und 1999 tatsächlich angewandter Finanzrahmen. Mittel für Verpflichtungen. In Mio. Ecu.
- Tabelle 2: Vergleich zwischen der Finanziellen Vorausschau, dem Haushaltsplan und der Ausführung zwischen 1993 und 1999. In Mio. Ecu.
- Schaubild 1: Gesamtwachstumsrate des BSP der Union. Realer Prozentsatz. Grundlage 1992.
- Schaubild 2: Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen. Haushaltsplan und Ausführung. In % des BSP. (Daten und Prognosen vom November 1997).
- Tabelle 3: Spielräume unterhalb der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau. Haushaltsplan und Ausführung. In Mio. Ecu zu jeweiligen Preisen.
- Schaubild 3: Spielräume unterhalb der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau. Gesamtbetrag der Ausgaben: Verpflichtungen und Zahlungen Haushaltsplan und Ausführung. In Mio. Ecu zu jeweiligen Preisen.
- Schaubild 4: Mittel für Verpflichtungen: Nicht verwendete Beträge. In Mio. Ecu zu jeweiligen Preisen.
- Schaubild 5: Mittel für Zahlungen: Nicht verwendete Beträge. Rubriken 2, 3 und 4. In Mio. Ecu zu jeweiligen Preisen.
- Tabelle 4: Realer durchschnittlicher jährlicher Steigerungssatz der in der ursprünglichen Finanziellen Vorausschau vorgesehenen Ausgabenobergrenzen.

Tabelle 1:
Zwischen 1993 und 1999 tatsächlich angewandter Finanzrahmen
Mittel für Verpflichtungen
In Mio. Ecu

	jeweilige Preise						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999(*)
1. Gemeinsame Agrarpolitik	36657	36465	37944	40828	41805	43263	45205
2. Strukturpolitische Maßnahmen	22192	23176	26329	29131	31477	33461	39025
Strukturfonds	20627	21323	24069	26579	28620	30482	35902
Kohäsionsfonds	1565	1853	2152	2444	2749	2871	3118
EWK-Währungsmechanismus	0	0	108	108	108	108	5
3. Interne Politikbereiche	4109	4370	5060	5337	5603	6003	6386
4. Externe Politikbereiche	4120	4311	4895	5264	5622	6201	6870
5. Verwaltungsausgaben	3421	3634	4022	4191	4352	4541	4723
6. Reserven	1522	1530	1146	1152	1158	1176	1192
Währungsreserve	1000	1000	500	500	500	500	500
Reserve für Darlehensgarantien	313	318	323	326	329	338	346
Reserve für Soforthilfen	209	212	323	326	329	338	346
7. Ausgleichsbeträge	0	0	1547	701	212	99	0
8. Mittel für Verpflichtungen insgesamt	72021	73486	80943	86604	90229	94744	103401
9. Mittel für Zahlungen insgesamt	68611	70352	77229	82223	85807	90581	96380
Mittel für Zahlungen (in % des BSP)	1,20	1,20	1,20	1,20	1,22	1,23	1,23
Spielraum (in % des BSP))	0,00	0,00	0,01	0,02	0,02	0,03	0,04
Eigenmittel-Obergrenze (in % des BSP)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

(*) Rubrik 2 vorläufige Beträge (Vorschlag der Kommission für die Anpassung unter Berücksichtigung der Durchführungsbedingungen)

Auswirkungen der Beschlüsse über die Änderung und die Anpassungen unter Berücksichtigung der Durchführungsbedingungen

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Änderung (Oktober 1993)							
Rubrik 3: Neubelebung der Wirtschaftstätigkeit (VE)		45					
Rubrik 4: Nahost-Friedensprozeß (VE)		75					
Rubrik 5: Wertberichtigung Euro/BEF (VE)		55					
Gesamtobergrenze Mittel für Verpflichtungen		175					
Obergrenze Mittel für Zahlungen		120					
Anpassung unter Berücksichtigung der Durchführungsbedingungen (April 1995)							
Rubrik 2: Transfer Strukturfonds (VE)				869	869		
Gesamtobergrenze Mittel für Verpflichtungen				869	869		
Obergrenze Mittel für Zahlungen				935	696	434	173
Anpassung unter Berücksichtigung der Durchführungsbedingungen (April 1996)							
Rubrik 2: Transfer Strukturfonds (VE)					380	1000	693
Rubrik 2: Transfer Kohäsionsfonds (VE)					11		
Gesamtobergrenze Mittel für Verpflichtungen					391	1000	693
Obergrenze Mittel für Zahlungen					186	633	632
Anpassung unter Berücksichtigung der Durchführungsbedingungen (April 1997)							
Rubrik 2: Transfer Strukturfonds (VE)						- 500	1045
Rubrik 2: Transfer Kohäsionsfonds (VE)							17
Gesamtobergrenze Mittel für Verpflichtungen							1062
Obergrenze Mittel für Zahlungen						- 300	300

Tabelle 2:
Vergleich zwischen FV, Haushaltsplan und Ausführung 1993 bis 1998.
In Mio. Ecu

	1993			1994			1995			1996			1997			1998		
	FV	HHP	Ausf.	FV	HHP	Ausf.	FV	HHP	Ausf.	FV	HHP	Ausf.	FV	HHP	Ausf.	FV	HHP	Ausf.
Mittel für Verpflichtungen																		
1. Gemeinsame Agrarpolitik	36.657	35.352	35.032	36.465	34.787	32.970	37.944	36.894	34.503	40.828	40.828	39.360	41.805	40.805	40.423	43.263	40.437	
2. Strukturpolitische Maßnahmen	22.192	22.192	22.178	23.176	23.176	21.430	26.329	26.329	24.243	29.131	29.131	28.614	31.477	31.477	30.078	33.461	33.461	
Strukturfonds	20.627	20.627	20.614	21.323	21.323	19.577	24.069	24.069	22.001	26.579	26.579	26.083	28.620	28.620	27.226	30.482	30.482	
Kohäsionsfonds	1.565	1.565	1.565	1.853	1.853	1.853	2.152	2.152	2.152	2.444	2.444	2.444	2.749	2.749	2.749	2.871	2.871	
EWK-Finanzmechanismus							108	108	90	108	108	87	108	108	103	108	108	
3. Interne Politikbereiche	4.109	4.108	4.066	4.370	4.365	4.339	5.060	5.055	5.018	5.337	5.321	5.219	5.603	5.601	5.519	6.003	5.756	
4. Externe Politikbereiche (1)	4.120	4.115	4.294	4.311	4.297	4.483	4.895	4.873	5.061	5.264	5.264	5.524	5.822	5.801	5.476	6.201	5.731	
5. Verwaltungsausgaben	3.421	3.417	3.365	3.634	3.634	3.581	4.022	3.999	3.924	4.191	4.184	4.121	4.352	4.284	4.209	4.541	4.353	
6. Reserven	1.522	1.224	14	1.530	1.530	294	1.146	1.146	251	1.152	1.152	235	1.158	1.158	286	1.176	1.176	
Währungsreserve	1.000	1.000	0	1.000	1.000	0	500	500	0	500	500	0	500	500	0	500	500	
Reserve für Darlehensgarantien	313	15	14	318	318	294	323	323	251	326	326	235	329	329	286	338	338	
Reserve für Soforthilfen	209	209	0	212	212	0	323	323	0	326	326	0	329	329	0	338	338	
7. Ausgleichsbeträge							1.547	1.547	1.547	701	701	701	212	212	212	99	99	
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	72.021	70.408	68.949	73.486	71.789	67.096	80.943	74.546	74.547	86.604	86.580	83.773	90.229	89.137	86.203	94.744	91.013	
Mittel für Zahlungen insgesamt	68.611	66.858	64.783	70.352	68.355	59.273	77.229	75.438	68.547	82.223	81.943	77.089	85.807	82.366	79.342	90.581	83.529	

(1) Ausführung: Einschließlich Transfer aus der Reserve für Soforthilfen in Höhe von 209 Mio. Ecu 1993, 212 Mio. Ecu 1994, 235,5 Mio. Ecu 1995 und 326 Mio. Ecu 1996.

Schaubild 1:
Gesamtwachstumsrate des BSP der Union.
Realer Prozentsatz. Grundlage 1992

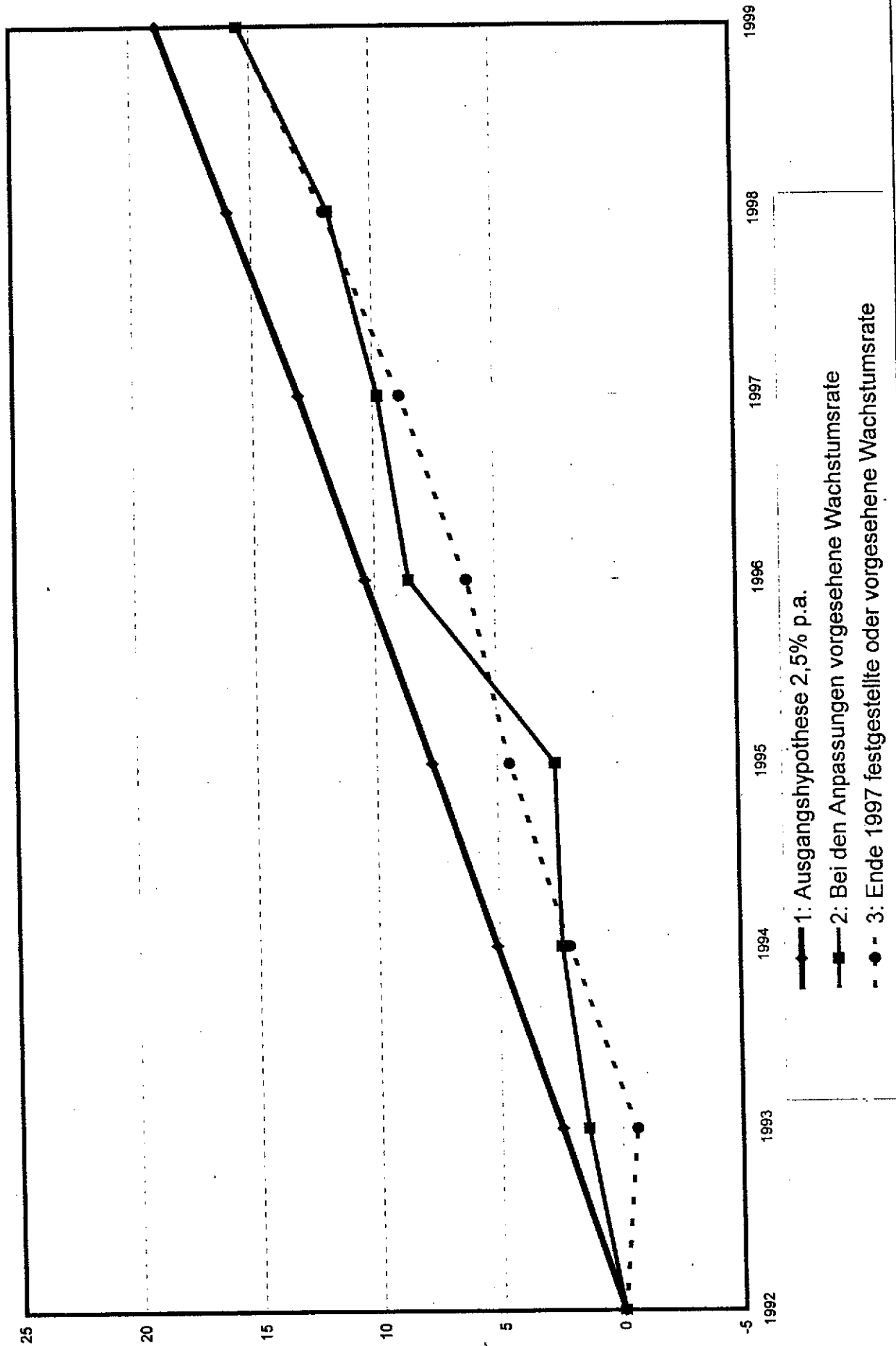


Schaubild 2 :
Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen. Haushaltsplan und Ausführung
In Prozent des BSP
(Daten und Prognosen vom November 1997)

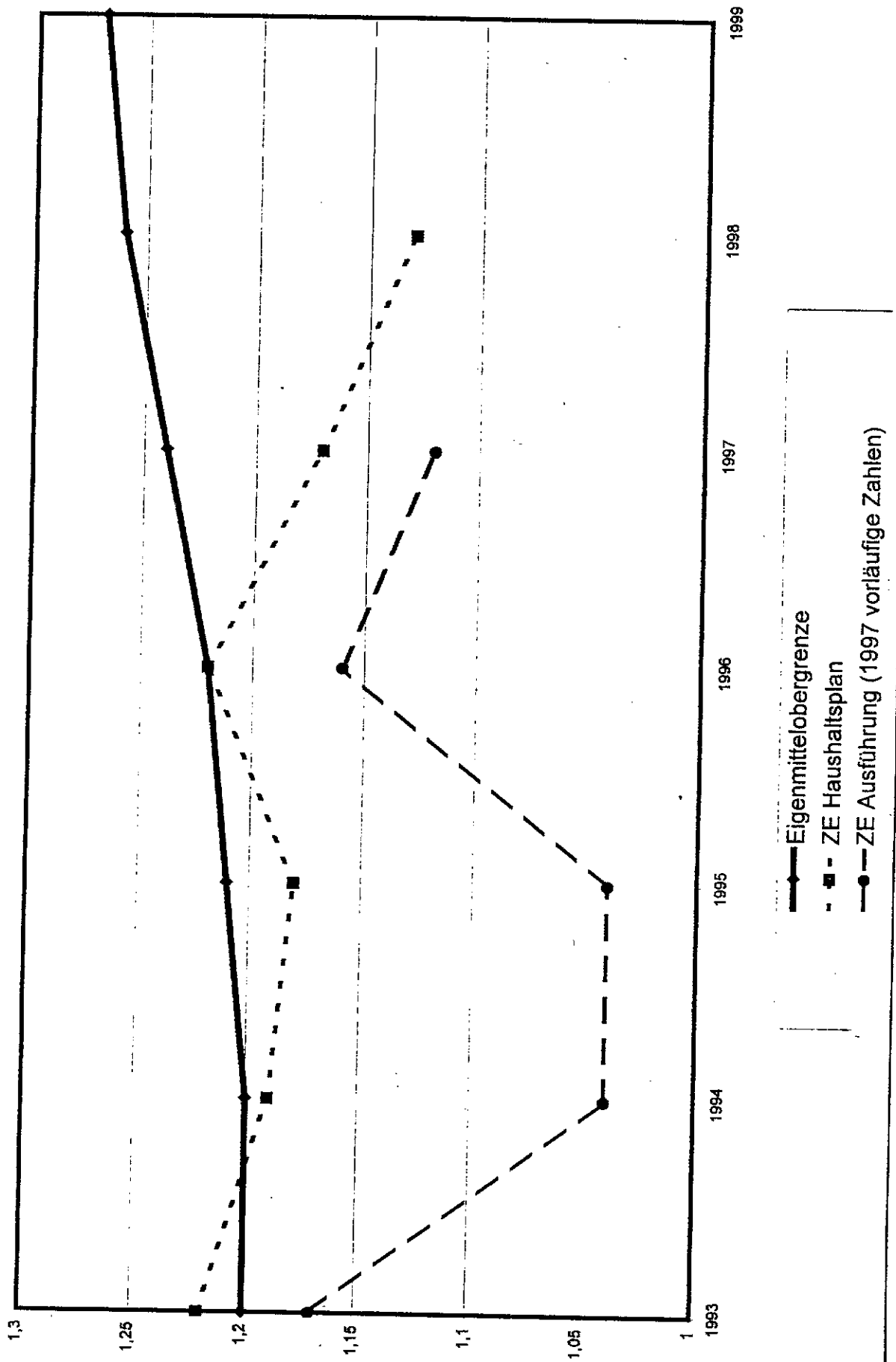


Tabelle 3:

**Spielräume unterhalb der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau. Haushaltsplan
(H) und Ausführung (A)
In Mio. Ecu zu jeweiligen Preisen**

	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	H	A	H	A	H	A	H	A	H	vorl. A	H	A	H	A
1. GAP	1.305	1.625	1.678	3.495	1.050	3.441	0	1.469	1.000	1.383	2.826			
Währungsreserve	0	1.000	0	1.000	0	500	0	500	0	500	0			
2. Strukturpolitische Maßnahmen	0	14	0	1.746	0	2.086	0	517	0	1.399	0			
Strukturfonds	0	14	0	1.746	0	2.068	0	496	0	1.394	0			
Kohäsionsfonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
EWK-Finanzmechanismus	-	-	-	-	0	18	0	21	0	5	0			
3. Interne Politikbereiche	1	43	5	31	5	42	16	118	2	84	247			
4. Externe Politikbereiche	5	35	14	40	22	157	0	66	21	146	470			
Reserve für Soforthilfen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
5. Verwaltungsausgaben	4	56	0	53	23	98	7	70	68	143	188			
Reserve für Darlehensgarantien	298	299	0	24	0	72	0	91	0	43	0			
7. Ausgleichsbeträge	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0			
Gesamtbeitrag VE	1.613	3.072	1.697	6.389	1.100	6.396	23	2.831	1.092	4.026	3.731			
Gesamtbeitrag ZE	1.753	3.828	1.997	11.079	1.791	10.682	280	4.910	3.441	6.465	7.052			

Schaubild 3 :
Spielräume unterhalb der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau. Gesamtbetrag der Ausgaben -
Verpflichtungen und Zahlungen.
Haushaltsplan und Ausführung. In Mio. Ecu zu jeweiligen Preisen.

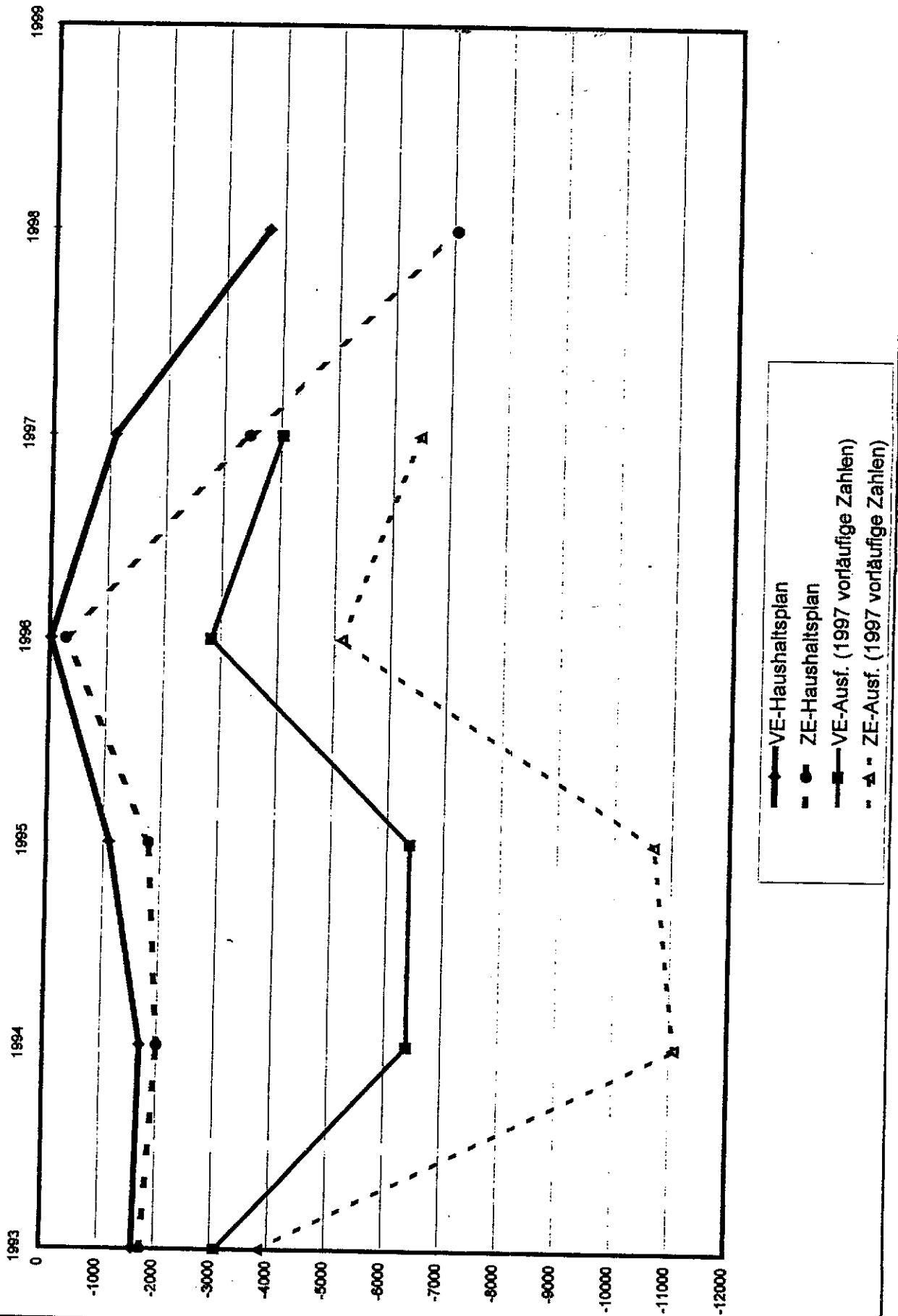
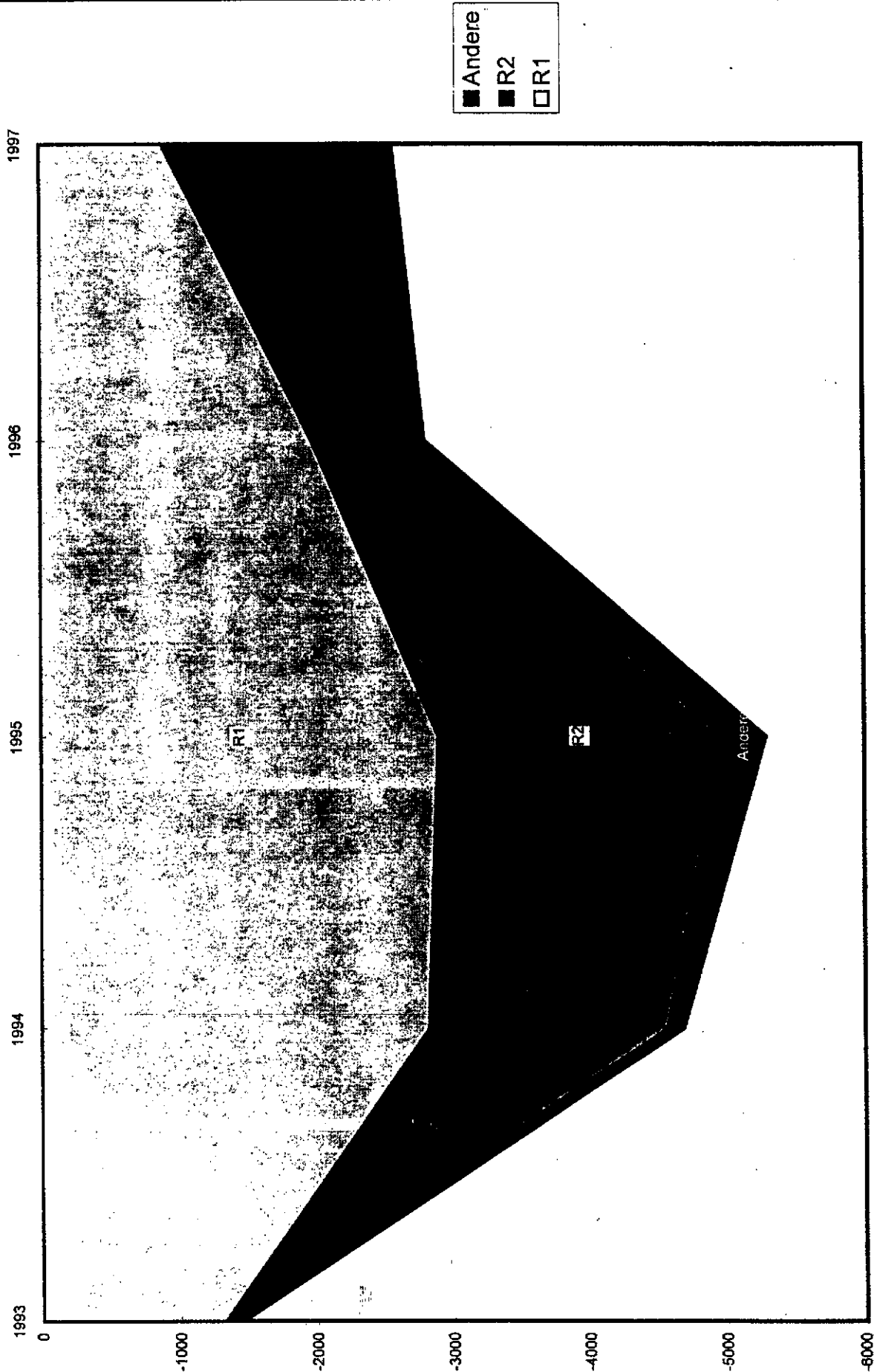


Schaubild 4 :
Mittel für Verpflichtungen: Nicht verwendete Beträge.
In Mio. Ecu zu jeweiligen Preisen.



1997 vorläufige Zahlen

Schaubild 5 :
Mittel für Zahlungen: Nicht verwendete Beträge
Rubriken 2, 3 und 4.
In Mio. Ecu zu jeweiligen Preisen.

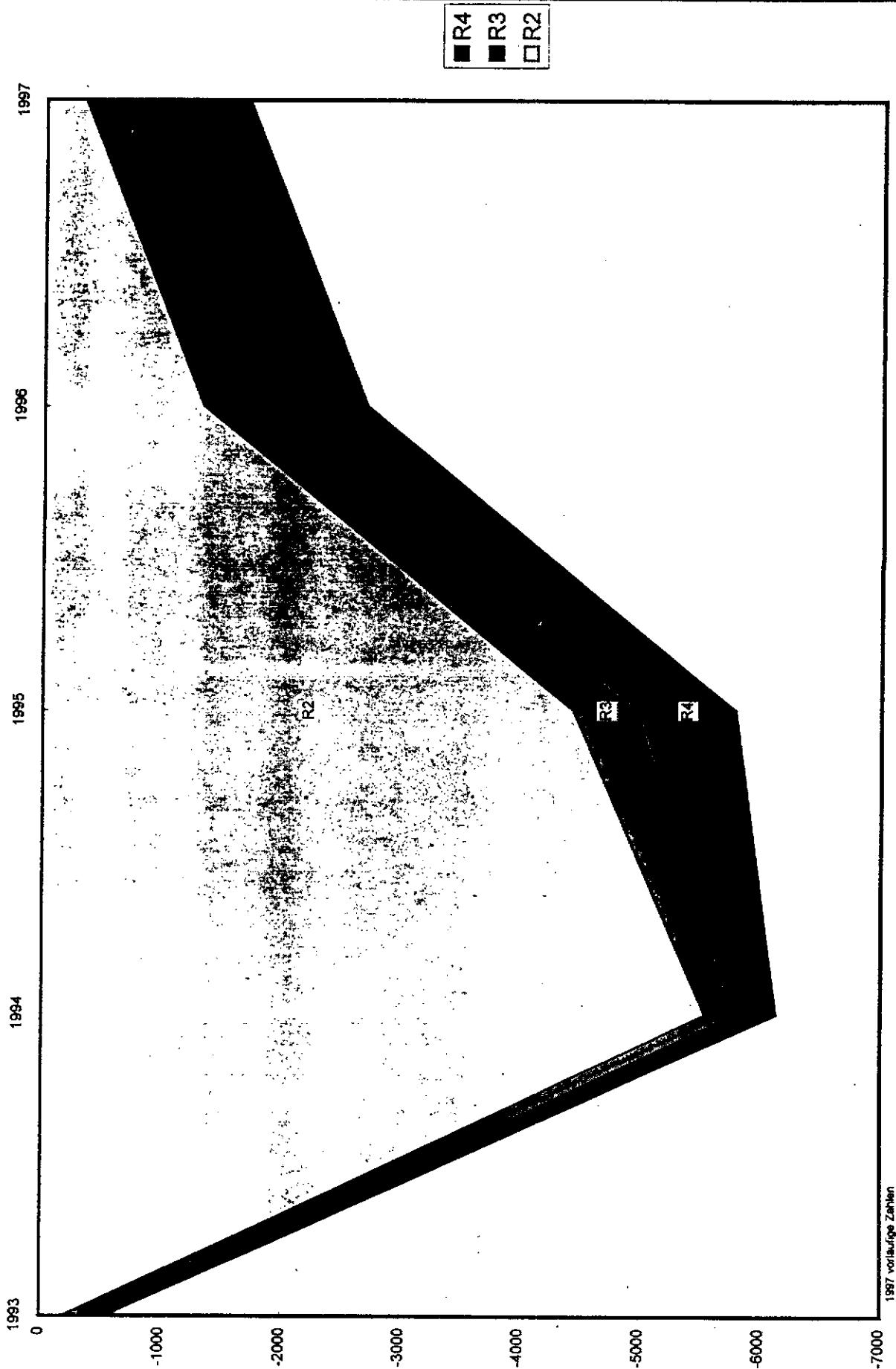


Tabelle 4:

**Realer durchschnittlicher jährlicher Steigerungssatz der
in der ursprünglichen Finanziellen Vorausschau
vorgesehenen Ausgabenobergrenzen**

Obergrenzen	Durchschnittlicher jährlicher Steigerungssatz in %. Zu jeweiligen Preisen	
	Ursprüngliche Finanzielle Vorausschau EUR 12	Finanzielle Vorausschau nach Anpassung unter Berücksichtigung der Erweiterung
1. Gemeinsame Agrarpolitik	Leitlinie	
2. Strukturpolitische Maßnahmen	5,5	6,4
3. Interne Politikbereiche	4,4	5,8
4. Externe Politikbereiche	6,0	7,1
5. Verwaltungsausgaben	2,9	3,8
Gesamtbetrag Mittel für Verpflichtungen	3,3	3,9
Gesamtbetrag Mittel für Zahlungen	3,3	3,9