

Beschlußempfehlung und Bericht **des Haushaltsausschusses (8. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 9/347 —

Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom
21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft
»EG-Dok. Nr. 12546/80«

A. Problem

Die zur Zeit geltende Haushaltsordnung der Europäischen Gemeinschaft, die am 1. Januar 1978 in Kraft getreten ist, enthält eine Revisionsklausel, wonach alle drei Jahre das Europäische Parlament und der Rat diese Haushaltsordnung anhand eines Vorschlags der Kommission überprüfen.

B. Lösung

Die Kommission hat dementsprechend den vorliegenden Änderungsvorschlag zur Haushaltsordnung vorgelegt und dabei die Auffassung vertreten, daß sich die derzeitige Haushaltsordnung insgesamt als ein angemessenes Instrument für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans erwiesen hat. Die Kommission meint jedoch, daß die zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen gewisse Ergänzungen und Klarstellungen im Wortlaut der Haushaltsordnung erforderlich machen. Diese Änderungen betreffen folgende Punkte:

- a) Symmetrie zwischen den Haushaltsbefugnissen der Organe,
- b) besondere Bestimmungen über die Beihilfen an Länder außerhalb der Gemeinschaft,
- c) Notwendigkeit der Einführung einer Reihe von technischen Verbesserungen und zusätzlichen Klarstellungen,
- d) Anpassung verschiedener Daten und Fälligkeitstermine,
- e) verschiedene Anpassungen.

Die Beratungen über den Änderungsvorschlag der Kommission sind im Haushaltsausschuß des Rates aufgenommen worden, wobei die Bundesregierung zu den einzelnen von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen Stellung nehmen wird.

Nach dem Beratungsergebnis im Haushaltsausschuß des Bundestages soll dabei die Bundesregierung die in dem anliegenden Entschließungsvorschlag näher bezeichnete Haltung einnehmen.

Das Europäische Parlament hat zu den Änderungsvorschlägen noch nicht abschließend Stellung genommen.

Einmütigkeit im Ausschuß**C. Alternativen**

wurden nicht erörtert.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Vorschlag einer Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft — Drucksache 9/347 — wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Bundestag befürwortet grundsätzlich die von der Kommission vorgeschlagene Symmetrie der Befugnisse der Organe bei den Mittelübertragungen, die Einführung von Sonderbestimmungen für die an Länder außerhalb der Gemeinschaft gewährten Hilfen, die Anpassung verschiedener Daten und Fälligkeitstermine, soweit dies unter Berücksichtigung der Wahrung der Haushaltsbefugnisse von Europäischem Parlament und Rat bei den Mittelübertragungen möglich ist, sowie die technischen Änderungen im Bereich der Abführung der Eigenmittel, der Auftragsvergabe sowie der Nahrungsmittelhilfe.
3. Er fordert die Bundesregierung auf, diejenigen Vorschläge, die nicht im Einklang mit den Vertragsbestimmungen stehen und auf die Einschränkung der Rechte der Haushaltsbewilligungsorgane Europäisches Parlament und Rat bei der Genehmigung von Mittelübertragungen zielen, abzulehnen.
4. Im Zusammenhang mit der anstehenden Änderung der Haushaltsordnung sollten die haushaltsrechtlichen Bestimmungen so eindeutig gefaßt werden, daß für die Zukunft Rechtsstreitigkeiten zwischen den Organen der Gemeinschaft über Fragen des EG-Haushaltsrechts vermieden werden.
5. Zur Frage der Veranschlagung und Bewilligung von Anleihen im Haushaltsverfahren bekräftigt der Bundestag die vom Haushaltsausschuß seinerzeit gefaßte Beschlußempfehlung, daß nämlich Anleihen nicht im Haushaltsverfahren veranschlagt und bewilligt werden können. Sie gehören auf Grund der Finanzvorschriften des EWG-Vertrages und des Beschlusses vom 21. April 1970 nicht zu den allgemeinen Finanzierungsquellen der Gemeinschaft.
6. Die den Europäischen Rechnungshof betreffenden Regelungen sollten im Lichte der vom Europäischen Rechnungshof noch vorzulegenden Stellungnahme überprüft werden.

Bonn, den 3. Juni 1981

Der Haushaltsausschuß

Haase (Kassel)	Carstens (Emstek)	Hoffmann (Saarbrücken)
Vorsitzender	Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten Carstens (Emstek) und Hoffmann (Saarbrücken)

Die Drucksache 9/347 mit dem EG-Dok. Nr. 12546/80 wurde dem Haushaltsausschuß in der Sammelübersicht Drucksache 9/252 Nr. 40 gemäß § 93 der Geschäftsordnung am 19. März 1981 überwiesen. Der vom Haushaltsausschuß eingesetzte Unterausschuß zu Fragen der Europäischen Gemeinschaft hat zunächst in seinen Sitzungen am 19. März und 9. April 1981 den Änderungsvorschlag beraten und sich dabei die Auffassung der Bundesregierung vortragen lassen, die dazu zu a) bis e) Stellung genommen hat:

Zu a) Symmetrie der Befugnisse

Nach der geltenden Haushaltsordnung liegt die Befugnis zur Genehmigung der sog. nichtautomatischen Mittelübertragungen von einem Haushaltsjahr auf das andere allein beim Rat. Die Kommission schlägt vor — entsprechend der Regelung bei den Mittelübertragungen innerhalb des Haushaltsplans —, daß die Genehmigung bei den nichtobligatorischen Ausgaben vom Parlament und bei den obligatorischen Ausgaben vom Rat zu erteilen ist.

Gegen diesen Vorschlag bestehen keine Bedenken.

Zu b) Neue Sonderbestimmungen für die an Länder außerhalb der Gemeinschaft gewährten Beihilfen

Vor einigen Jahren sind für die mit einigen Ländern des Mittelmeerraumes unterzeichneten Protokolle sowie für die nicht assoziierten Entwicklungsländer Mittel in den Haushaltsplan eingestellt worden. Die allgemeinen Bestimmungen der Haushaltsordnung über die Definition der Hauptanweisungsbefugten, Zahlstellen, Sonderbedingungen für die Auftragsvergabe sowie Kontrollmodalitäten decken die spezifischen Bedürfnisse dieses Sonderbereiches nicht ab. Deshalb schlägt die Kommission vor, Sonderbestimmungen, wie sie auch für andere Bereiche wie beispielsweise Forschung, Abteilung Garantie und Nahrungsmittelhilfe, in der Haushaltsordnung bestehen, für diesen Bereich vorzusehen.

Gegen die Schaffung von Sonderbestimmungen für diesen Bereich bestehen grundsätzlich keine Bedenken; einzelne Fragen bedürfen jedoch noch einer vertieften Prüfung.

Zu c) Sachliche Verbesserungen und ergänzende Erläuterungen

Verbesserte Darstellung der Haushaltsansätze

Die Kommission schlägt eine neue Darstellung der Verpflichtungsermächtigungen vor. Bisher ist die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen aus den Erläuterungen zum Haushaltsplan ersichtlich, die insoweit verbindlichen Charakter haben. Nunmehr will die Kommission die Verpflichtungsermächtigungen auf der linken Seite des Haushaltsplans erschei-

nen lassen, wo bisher nur die Zahlungsermächtigungen ausgeworfen waren.

Der Vorschlag der Kommission scheint keine Verbesserung darzustellen. Der Leser des EG-Haushaltsplans hat sich inzwischen an die Darstellung gewöhnt. Eine Umstellung würde die Vergleichbarkeit der Haushaltspläne behindern. Des weiteren entspricht die derzeitige Darstellung auch dem System im Bundeshaushaltsplan, wo die Baransätze (Zahlungsermächtigungen) in den Jahresspalten ausgebracht sind und die Verpflichtungsermächtigungen gesondert im Dispositiv erscheinen.

Neue Bestimmungen über die Mittelübertragungen

In diesem Bereich schlägt die Kommission zwei Änderungen vor: Eröffnung der Möglichkeit, Mittel, die aus dem Vorjahreshaushalt übertragen worden sind, im laufenden Haushalt wiederum zu übertragen sowie Neuverteilung der Entscheidungsbefugnisse.

Die Annahme des ersten Kommissionsvorschlags würde bedeuten, daß der in Artikel 202 EWG-Vertrag enthaltene Grundsatz, daß Mittel eines Haushaltsplans maximal nur zwei Jahre Geltung haben, unterlaufen würde. Würde man Mittel aus dem Vorjahreshaushalt in den laufenden Haushalt übertragen, so würde dadurch die Möglichkeit eröffnet, diese wiederum um ein Jahr auf den nächsten Haushalt zu übertragen. Damit hätten sie eine Lebensdauer von drei Jahren; Artikel 202 EWG-Vertrag begrenzt aber die Lebensdauer der Haushaltsmittel auf zwei Jahre. Außerdem würde der Vorschlag der Kommission dazu führen, daß das Haushaltsvolumen des laufenden Haushaltsplans erhöht würde, dies kann aber nur im Wege eines Nachtragshaushalts geschehen. Mittelübertragungen sind begriffsnotwendigerweise volumensneutral.

Mit dem zweiten Vorschlag will die Kommission sich selbst die Befugnis übertragen, weitgehend Entscheidungsinstanz für die Mittelübertragungen zu sein.

Gegen diesen Vorschlag ist einzuwenden, daß Rat und EP als Haushaltsfestsetzungsorgane die Ausgaben für einen bestimmten Zweck (qualitative Spezialität) und in einer bestimmten Höhe (quantitative Spezialität) bewilligen. Durch die Mittelübertragung werden die ursprünglich festgelegten Dotierungen verändert; dies sollte aber grundsätzlich (bis auf geringfügige Ausnahmen, die im jetzigen System schon bestehen) nur durch die Haushaltsbewilligungsorgane Rat und EP erfolgen.

Ergänzende Bestimmungen zur Durchführung des Systems der Zwölftel

Angesichts der Erfahrungen, die im Nothaushaltsverfahren 1980 gemacht worden sind, schlägt die

Kommission ergänzende Bestimmungen für das Nothaushaltsverfahren vor. Insbesondere:

Gleichstellung der globalen Mittelbindungen des EAGFL Garantie mit den Mittelbindungen gemäß Artikel 8 der EG-HO.

Festlegung der zweiten Bezugsgröße im Hinblick auf die Ermittlung der doppelten Begrenzung beim Fehlen eines Haushaltsplans.

Mittelübertragungen zwischen den verfügbaren Dotierungen.

Gegen die Gleichstellung der globalen vorläufigen Mittelbindungen mit den Mittelbindungen im Sinne des Artikels 8 bestehen keine Bedenken.

Bezugsgrößen für die Begrenzung sollten grundsätzlich der Vorjahreshaushaltsplan sowie der Entwurf (1. Lesung) des Rates sein; bei Ablehnung eines Haushaltsplanes durch das Europäische Parlament sollte jedoch einzige Bezugsgröße der Vorjahreshaushalt sein, weil in dieser besonderen Situation der ursprüngliche Entwurf des Rates „vernichtet“ worden ist.

Mittelübertragungen im Nothaushaltsverfahren dürfen angesichts der Bestimmungen des Artikels 204 EWG-Vertrag nicht möglich sein. Artikel 204 EWG-Vertrag beschränkt die Möglichkeit, Ausgaben im Nothaushaltsverfahren zu leisten grundsätzlich auf ein Zwölftel der im abgelaufenen Haushaltsplan für ein Kapitel oder jede sonstige Untergliederung bereitgestellten Mittel. Der Zweck der Sperrung der Mittel je Kapitel ist unvereinbar mit dem Gedanken, daß zwischen diesen Kapiteln eine gewisse Flexibilität herrschen könnte. Unausweichlichen Ausgabebedürfnissen kann durch die Genehmigung mehrerer Zwölftel, wie es Artikel 204 EWG-Vertrag vorsieht, Rechnung getragen werden.

Übertragung der bei Kapitel 100 eingesetzten Mittel auf das nächstfolgende Haushaltsjahr

Das Kapitel 100 des EG-Haushaltsplans ist ein Reservekapitel. Die Mittelansätze dieses Kapitels haben rein vorläufigen Charakter und dürfen erst verwendet werden, nachdem sie in dem in der Haushaltsordnung vorgesehenen Verfahren nach anderen Kapiteln des Haushaltsplans übertragen worden sind. Die in Kapitel 100 eingesetzten Mittel können wegen ihres rein vorläufigen Charakters nicht als von den Haushaltslinien im Sinne des Artikels 6 der Haushaltsordnung erfaßt angesehen werden, bei denen die Möglichkeit einer Übertragung von einem Haushaltsjahr auf das andere vorgesehen ist. Es würde dem Sinn einer sparsamen Mittelbewirtschaftung widersprechen, die Mittel eines Reservekapitels auf ein weiteres Haushaltsjahr zu übertragen.

Abstimmung der Bestimmungen der Haushaltsordnung mit den Bestimmungen des Vertrages über den Jahresbericht des Rechnungshofs

Die Kommission schlägt verschiedene Anpassungen der Haushaltsordnung an die Bestimmungen des Artikels 206 des Vertrages vom 22. Juli 1975 vor.

Hierzu sollte zunächst die Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs abgewartet werden.

Bereich Forschungstätigkeit

Die Kommission schlägt vor, daß die in den Forschungsprogrammbeschlüssen des Rates vorgesehenen Höchstbeträge nur einen „als Hinweis dienenden“ Charakter haben sollen.

Dieser Änderung kann nicht zugestimmt werden, weil eine solche Bestimmung gegen den eindeutigen Wortlaut von Artikel 7 Abs. 1 bis 3 des Euratom-Vertrages verstößt, wonach der Rat die Forschungs- und Investitionsprogramme der Gemeinschaft festlegt. Der Rat legt danach nicht nur den Programminhalt, sondern auch die finanzielle und personelle Ausstattung der einzelnen Programme fest.

Anpassung der Bestimmungen über den Stellenplan

Gegen die von der Kommission vorgeschlagene Anpassung des Artikels 16 Abs. 3 bestehen keine Bedenken.

Mehr Flexibilität bei der Bewirtschaftung der Mittel der Gemeinschaft

Die Kommission will Artikel 27 der derzeitigen Haushaltsordnung dahin gehend ändern, daß der etwaige Überschuß (oder das Defizit) eines Haushaltsjahres im Haushaltsplan des übernächsten Haushaltsjahres verbucht wird. (Nach der derzeit geltenden Haushaltsordnung ist der Übertrag auf das nächste Haushaltsjahr vorgesehen).

Es muß bei der geltenden Regelung verbleiben, da Artikel 4 Abs. 5 des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften festlegt, daß der etwa entstehende Überschuß (Defizit) der eigenen Mittel auf das folgende Haushaltsjahr zu übertragen ist. Das Sekundärrecht darf sich nicht im Widerspruch zu dem Primärrecht setzen.

d) Anpassung bestimmter Fristen und Termine

Die Kommission schlägt eine Vorverlegung der Termine für das Rechnungslegungsverfahren vor.

Die Umsetzung der Vorschläge der Kommission ist abhängig von der Verkürzung des zusätzlichen Zeitraums für den EAGFL, Abteilung Garantie und für die Nahrungsmittelhilfe sowie die Verlagerung der Befugnis zur Bewilligung von Mittelübertragungen auf die Kommission.

Grundsätzlich besteht eine offene Haltung gegenüber der Vorverlegung der Termine für die Rechnungslegung; es muß jedoch geprüft werden, ob dies auch dann möglich ist, wenn Rat und Parlament mit der Verlagerung der Entscheidungsbefugnis für die Mittelübertragungen auf die Kommission (wir sind ablehnend) nicht einverstanden sind. Dies wird sich während der vertieften Diskussionen in den Ratsgremien zeigen.

e) Verschiedene Anpassungen

Die Kommission schlägt verschiedene Anpassungen im Bereich der Abführung der eigenen Mittel, auf dem Gebiet der Auftragsvergabe sowie im Bereich der Nahrungsmittelhilfe vor.

Gegen diese rein technischen Änderungen bestehen keine Bedenken.

Bei der Beratung der vorstehenden Haltung der Bundesregierung befürwortete der Unterausschuß grundsätzlich die von der Kommission vorgeschlagene Symmetrie der Befugnisse der Organe bei den Mittelübertragungen, die Einführung von Sonderbestimmungen für die an Länder außerhalb der Gemeinschaft gewährten Hilfen, die Anpassung verschiedener Daten und Fälligkeitstermine, soweit dies unter Berücksichtigung der Wahrung der Haushaltsbefugnisse von Europäischem Parlament und Rat bei den Mittelübertragungen möglich ist, sowie die technischen Änderungen im Bereich der Abführung der Eigenmittel, der Auftragsvergabe sowie der Nahrungsmittelhilfe.

Außerdem vertrat der Unterausschuß die einmütige Auffassung, die Bundesregierung aufzufordern, diejenigen Vorschläge, die nicht im Einklang mit den Vertragsbestimmungen stehen und auf die Einschränkung der Rechte der Haushaltsbewilligungsorgane Europäisches Parlament und Rat bei der Genehmigung von Mittelübertragungen zielen, abzulehnen.

Im Zusammenhang mit der anstehenden Änderung

der Haushaltsordnung sollten die haushaltsrechtlichen Bestimmungen so eindeutig gefaßt werden, daß für die Zukunft Rechtsstreitigkeiten zwischen den Organen der Gemeinschaft über Fragen des EG-Haushaltsrechts vermieden werden.

Zur Frage der Veranschlagung und Bewilligung von Anleihen im Haushaltsverfahren bekräftigt der Unterausschuß die vom Haushaltsausschuß seinerzeit gefaßte Beschlußempfehlung, daß nämlich Anleihen nicht im Haushaltsverfahren veranschlagt und bewilligt werden können. Sie gehören auf Grund der Finanzvorschriften des EWG-Vertrages und des Beschlusses vom 21. April 1970 nicht zu den allgemeinen Finanzierungsquellen der Gemeinschaft.

Die den Europäischen Rechnungshof betreffenden Regelungen sollten im Lichte der vom Europäischen Rechnungshof noch vorzulegenden Stellungnahme überprüft werden.

Die vom Unterausschuß vorgetragene Beschlußempfehlung war Gegenstand der Beratung im Haushaltsausschuß, der sich einmütig dem Beratungsergebnis anschloß.

Bonn, den 3. Juni 1981

Carstens (Emstek)

Hoffmann (Saarbrücken)

