

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

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 11/929 Nr. 2.2 —

Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden:
Mitteilung der Kommission über die Haushaltsdisziplin
»Ratsdok. Nr. 8248/87«

A. Problem

Die von elf Mitgliedstaaten im letzten Europäischen Rat Ende Juni 1987 zur Haushaltsdisziplin gebilligten Schlußfolgerungen fordern eine Verstärkung des in Fontainebleau beschlossenen Systems.

B. Lösung

Die Kommission legt für einen Beschluß des Europäischen Rates Leitlinien für die Haushaltsdisziplin und Grundsätze für die interinstitutionelle Vereinbarung mit folgendem wesentlichen Inhalt vor:

Bezugsrahmen für die Aufstellung des Haushalts ist die fünfjährige finanzielle Vorausschau. Sie soll jedes Jahr auf Vorschlag der Kommission von der Haushaltsbehörde (Rat und Europäisches Parlament) erstellt werden. Kommt keine übereinstimmende Stellungnahme der Haushaltsbehörde zustande, ist der Kommissionsvorschlag für die Ausarbeitung des Haushaltsvorentwurfs maßgebend. Der Steigerungssatz für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben ist bereits zu Beginn des Haushaltsverfahrens von Rat und Europäischem Parlament festzustellen. Die Agrarmarktausgaben sollen jährlich nicht stärker steigen als die Grundlage der eigenen Mittel. Die Bezugsgrundlage für die jährlichen Rahmenbeträge der Agrarausgaben soll aktualisiert werden (tatsächlicher Mittelbedarf 1987). Zur Einhaltung des Bezugsrahmens für die Agrarausgaben sollen innerhalb der Marktorganisationen Stabilisierungsmaßnahmen eingeführt werden. Bei Überschreitung

muß innerhalb der beiden folgenden Jahre ein Ausgleich vorgenommen werden; Unterschreitungen bleiben als Reserven. Bei Minderausgaben aufgrund günstiger Währungsentwicklung wird eine Währungsreserve gebildet.

C. Alternativen

Ablehnung der Kommissionsvorschläge

Einstimmigkeit im Ausschuß

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird gebeten, die beigefügte Mitteilung der Kommission über die Haushaltsdisziplin abzulehnen.

Bonn, den 11. November 1987

Der Haushaltsausschuß

Walther Esters Borchert

Vorsitzender Berichterstatter

Anlage

Mitteilung der Kommission über die Haushaltsdisziplin

1. Allgemeine Einleitung

Die Kommission hat im Februar Vorschläge für die künftige Finanzierung der Gemeinschaft vorgelegt. Unter diesen Vorschlägen nehmen die Leitlinien für eine neue Haushaltsdisziplin einen bedeutenden Platz ein, denn die zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin im Anschluß an die Beschlüsse vom Dezember 1984 getroffenen Maßnahmen haben nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt. Der Europäische Rat von Brüssel hat sämtliche Vorschläge geprüft und folgendes in seine Schlußfolgerungen übernommen:

- Der Gemeinschaft sind angemessene Finanzmittel zuzuweisen, um das finanzielle Gleichgewicht der Gemeinschaft zu gewährleisten; die Verwendung der Mittel unterliegt einer effektiven und zwingenden Haushaltsdisziplin;
- die neue Haushaltsdisziplin ist gegenüber der bisherigen Haushaltsdisziplin zu verstärken und auf sämtliche Ausgaben der Gemeinschaft — Zahlungsermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen — anzuwenden;
- bei den NOA sind die Regeln der Haushaltsdisziplin unter Einhaltung des Artikels 203 Absatz 9 des Vertrages anzuwenden;
- die Ausgaben des EAGFL-Garantie dürfen nicht stärker ansteigen als die Grundlage für die eigenen Mittel, d. h. das BSP;
- die Haushaltsdisziplin muß eine Verbesserung des Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Ausgabenblöcken des Gemeinschaftshaushalts ermöglichen;
- es empfiehlt sich, strengere Regeln für die Haushaltsführung — insbesondere durch die Reform der Haushaltsordnung — festzulegen, um die Ziele der Haushaltsdisziplin zu erreichen.

In dieser Mitteilung der Kommission an den Rat werden unter Zugrundelegung der Vorschläge vom Februar sowie der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel

- die in den Dokumenten KOM(87) 100 und KOM(87) 101 enthaltenen Komponenten der Haushaltsdisziplin erläutert (einige davon sind in den Entwurf für einen Beschluß über die neuen eigenen Mittel aufgenommen worden);
- die Funktionsweise einiger Bestandteile der Haushaltsdisziplin genauer dargelegt;

- sämtliche Komponenten dieser neuen Haushaltsdisziplin, die in einer Reihe von Vorschlägen enthalten sind, die die Kommission dem Rat bereits unterbreitet hat oder noch unterbreiten wird, in einem einzigen Dokument zusammengefaßt.

Die Rechtstexte, in denen nach Meinung der Kommission sämtliche Bestimmungen über die Haushaltsdisziplin zusammengefaßt werden müssen, sind folgende:

- der Beschluß über die neuen eigenen Mittel,
- Orientierungen für einen Beschluß des Rates über die Haushaltsdisziplin im Agrarbereich (sowie bei den übrigen OA) und Grundsätze für eine interinstitutionelle Vereinbarung, in der die Rolle der einzelnen Organe bei der Anwendung der Haushaltsdisziplin im Bereich der NOA genau festgelegt wird (Entwürfe sind als Anlage beigefügt),
- der Vorschlag für eine Änderung der Haushaltsordnung,
- die Rechtsgrundlagen für die Anwendung der Haushaltsstabilisatoren im Agrarbereich (GMO).

Die in den Dokumenten KOM(87) 100 und KOM(87) 101 niedergelegte mittelfristige finanzielle Vorausschau ist die Synthese der von der Kommission vorgeschlagenen Bemühungen auf dem Gebiet der Haushaltsdisziplin. Darin ist angegeben, wie die Haushaltsdisziplin bis 1992 eingehalten werden muß. Gleichzeitig wird die Entwicklung der verschiedenen Angabekategorien abgegrenzt.

In dieser Mitteilung werden im wesentlichen folgende Punkte behandelt:

- die allgemeinen Grundsätze der Haushaltsdisziplin,
- die Haushaltsdisziplin im Bereich der Agrarausgaben,
- die Haushaltsdisziplin bei den NOA,
- die interinstitutionelle Vereinbarung.

2. Allgemeine Grundsätze

Die Kommission schlägt vor, der Gemeinschaft Einnahmen bis zu einer Obergrenze von 1,4 % ihres BSP zuzuweisen. Diese Obergrenze soll es ihr ermöglichen, die gemeinsame Politik in den verschiedenen Bereichen, insbesondere die im

Rahmen der jüngsten Reform des Vertrages vorgesehenen Politiken nach dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte zu verwirklichen, die derzeitige Lage zu sanieren und der Gemeinschaft eine hinreichend lange Zeit der „Haushaltssicherheit“ zu verschaffen.

Die Schaffung dieser neuen Obergrenze für die Einnahmen muß mit einer verstärkten Haushaltsdisziplin Hand in Hand gehen. Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird durch eine regelmäßige Entwicklung des Gemeinschaftshaushalts im Verhältnis zum BSP im Rahmen einer mehrjährigen finanziellen Vorausschau gewährleistet.

Diese Garantie hat zwei Aspekte.

- 2.1 Die Zahlungsermächtigungen:** Durch den Beschluß über die neuen eigenen Mittel wird für jedes Jahr bis 1992 eine Obergrenze festgesetzt, bis zu der eigene Mittel abgerufen werden können.

Diese Obergrenzen liegen leicht über den Daten der mehrjährigen finanziellen Vorausschau, damit die Gemeinschaft über einen bescheidenen Sicherheitsspielraum verfügt, den sie notfalls ausschöpfen könnte. Es handelt sich um folgende Obergrenzen:

1988	1989	1990	1991	1992
1,20	1,22	1,24	1,27	1,30

Die Obergrenze für 1992 (1,30 % des BSP) wird auf ein niedrigeres Niveau festgelegt als die globale Obergrenze für die eigenen Mittel (1,40 % des BSP). Damit soll vermieden werden, daß die Kommission wieder in die Lage gerät, die sie seit 1980 mehrmals kennengelernt hat, wenn es darum ging, sich zur Bereitstellung neuer Eigenmittel zu äußern.

- 2.2 Die Verpflichtungsermächtigungen:** Der Europäische Rat hat ebenso wie die Kommission gefordert, daß auch die Verpflichtungsermächtigungen genau begrenzt werden. Durch die Mittelbindungen werden die rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen der Gemeinschaft festgelegt. Bei den getrennten Mitteln, die für Maßnahmen vorgesehen sind, deren Ausführung sich über mehrere Jahre erstreckt (z. B. Strukturfonds, Programme für die Forschung und die technologische Entwicklung), werden die Beträge, die erforderlich sind, um die Ziele der Gemeinschaftspolitik zu erreichen, in Verpflichtungsermächtigungen ausgedrückt.

Die Verpflichtungsermächtigungen sollen wie folgt begrenzt werden:

- In dem Beschluß über die eigenen Mittel wird bestimmt, daß die Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsjahres 1992 niedriger sein müssen als die Obergrenze von 1,40 % des BSP.
- In dem Beschluß über die eigenen Mittel wird ferner bestimmt, daß ein striktes Verhältnis zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen gewahrt und eine geordnete Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen bis zur Erreichung der für 1992 festgelegten Obergrenze gesichert werden muß.

Die jährlichen Rahmenbeträge für die Verpflichtungsermächtigungen werden in der mehrjährigen Vorausschau angegeben und von der Haushaltsbehörde unter Zugrundelegung der durch den Beschluß über die eigenen Mittel festgelegten Regeln alljährlich bestimmt. Auf diese Weise lassen sich die Erfordernisse der Haushaltsdisziplin mit einer gewissen Flexibilität in Einklang bringen, die zur schrittweisen Ausarbeitung der gemeinsamen Politiken und zu deren Durchführung erforderlich ist.

- 2.3** Die Haushaltsdisziplin muß über die Festlegung einer Obergrenze für die eigenen Mittel, die der Gemeinschaft zur Verfügung gestellt werden, hinausgehen und eine größere Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Ausgabenblöcken fördern. Diese Ausgewogenheit kommt bereits in den Entscheidungen der Kommission zum Ausdruck, die in der mehrjährigen Vorausschau niedergelegt sind. Dementsprechend sollen die Ausgaben für einen größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Ausgaben für die neuen Politiken einen immer größeren Teil des Haushalts ausmachen.

Dazu sind besondere Mechanismen für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin bei den Agrarausgaben und bei den NOA vorzusehen.

3. Die Haushaltsdisziplin bei den Agrarausgaben

Der Europäische Rat hat die Grundprinzipien der Haushaltsdisziplin bei den Ausgaben des EAGFL-Garantie, die in den Dokumenten KOM(87) 100 und 101 niedergelegt worden sind, auf seiner Tagung vom 29. und 30. Juni 1987 bekräftigt. Die Haushaltsdisziplin dürfte sich unter Wahrung dieser Prinzipien bei den Agrarausgaben wie folgt verwirklichen lassen:

3.1 Grundprinzipien und allgemeine Ziele

- Die jährlichen Ausgaben für die Verwaltung der Agrarmärkte dürfen sich nicht rascher erhöhen als die Grundlage für die Eigenmittel.
- Die Haushaltsdisziplin im Agrarbereich soll die Einhaltung der in der mehrjährigen finanziellen Vorausschau festgelegten neuen Agrarleitlinie und somit der dem EAGFL-Garantie zugewiesenen Mittel ermöglichen.
- Die geplante Haushaltsdisziplin im Agrarbereich darf bei Überschreitung des globalen Rahmenbetrags die Entwicklung der in der Einheitlichen Akte vorgesehenen Politiken nicht in Frage stellen.
- Um diese Ziele zu erreichen, werden folgende Maßnahmen getroffen:

- Einführung von Stabilisatoren in sämtlichen GMO,
- im Rahmen der Änderung der Haushaltsordnung und der Umstellung von Vorschüssen auf Erstattungen vorgeschlagenes neues Finanzierungssystem,
- Währungsreserve und Berücksichtigung außergewöhnlicher Umstände.

3.2 Praktische Anwendungsmodalitäten

A. Definitionen

- Die Definition der Ausgaben des EAGFL-Garantie, die bei der Anwendung der Haushaltsdisziplin zu berücksichtigen sind, ist die gleiche wie in den Schlußfolgerungen des Rates vom 4. Dezember 1984 (Ausgaben zu Lasten der Titel 1 und 2 des Einzelplans III, Teil B, des Haushaltsplans abzüglich der Gesamtsumme der Beträge, die dem Absatz von AKP-Zucker, den Erstattungen im Zusammenhang mit der Nahrungsmittelhilfe und den Zahlungen der Erzeuger im Rahmen der Zucker- und Isoglukoseabgaben entsprechen).
- Die Ausgaben des Bezugsjahres, die als Grundlage für die Berechnung der jährlichen Rahmenbeträge herangezogen werden, entsprechen dem tatsächlichen Bedarf des Haushaltsjahres 1987.
- Die jedes Jahr auf diese Grundlage anzuwendende Wachstumsrate ist die Wachstumsrate der Grundlage der Eigenmittel, d. h. des BSP der Gemeinschaft.
- Der jährliche Rahmenbetrag der so definierten Agrarausgaben soll die Kosten im Zusammenhang mit dem Absatz und der Wertminderung der bestehenden Agrarbestände berücksichtigen, so daß die Situation bis Ende 1992 saniert ist. Außerdem muß bei den Beständen, die neu gebildet würden, alljährlich die erforderliche Wertminderung vorgenommen werden.

B. Einführung der Haushaltsdisziplin im Agrarbereich

Der vorstehend definierte jährliche Rahmenbetrag soll jährlich eingehalten werden. Dies erfordert eine Kontrolle der Entwicklung der Ausgaben des EAGFL-Garantie bei den einzelnen Kapiteln, die durch die allgemeine Einführung von Agrarstabilisatoren in den einzelnen GMO erleichtert wird.

Im Rahmen der erweiterten Verwaltungsbefugnisse der Kommission wird die tatsächliche Einhaltung der den einzelnen Kapiteln zugewiesenen Mittel wie folgt gewährleistet:

- Bei jedem Kapitel wird monatlich die Entwicklung der Ausgaben mit der durchschnittlichen Entwicklung der Ausgaben im vorangegangenen Dreijahreszeitraum verglichen

(Frühwarnsystem). Die Einführung des Frühwarnsystems (Kapitel für Kapitel) wird durch eine rigorose Bewirtschaftung der Erstattungen erleichtert; dabei handelt es sich nicht mehr um eine globale Bewirtschaftung wie beim Vorschußsystem, da sie künftig von der Verfügbarkeit der Mittel bei den einzelnen Haushaltslinien abhängt.

- Jede Abweichung oder Gefahr einer nennenswerten Abweichung nach oben wird der Haushaltsbehörde von der Kommission mitgeteilt; anschließend trifft die Kommission eine geeignete Maßnahme, einschließlich der Auslösung von Stabilisatoren, die die Einhaltung der diesem Kapitel zugewiesenen Mittel ermöglichen soll.
- Kann die Einhaltung der zugewiesenen Beträge durch die Stabilisatoren während der Dauer ihrer Auslösung nicht erreicht werden, so schlägt die Kommission Mittelübertragungen aus den Kapiteln des EAGFL-Garantie vor, bei denen ein Mittelüberschuß für das laufende Jahr erwartet werden kann.
- Können die beiden vorgenannten Mechanismen die Einhaltung des globalen Rahmenbetrags des EAGFL-Garantie für das laufende Haushaltsjahr nicht gewährleisten, so schlägt die Kommission einen Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplan (NBH) unter Berücksichtigung der nachstehend unter Buchstabe C festgelegten Modalitäten, der jährlichen Obergrenzen für die Eigenmittel und der übrigen Bereiche der Gemeinschaftspolitik vor.

Diese neue Haushaltsdisziplin im Agrarbereich kann nur unter der dreifachen Voraussetzung funktionieren (s. nachstehend Ziff. 3.3), daß

- die Verwaltungsbefugnisse der Kommission erweitert werden,
- dem Rat zwingende Beschlußfassungsfristen auferlegt werden,
- die Agrarregelung sowie die Haushaltsordnung geändert werden.

C. Einhaltung der jährlichen Rahmenbeträge während eines Dreijahreszeitraums

a) Unzureichende Inanspruchnahme des jährlichen Rahmenbetrags

Wird ein Rahmenbetrag in einem Haushaltsjahr zu wenig in Anspruch genommen, so kann er als eine für ein späteres Haushaltsjahr verfügbare Marge angesehen werden, auf die im Rahmen des Haushaltsverfahrens zurückgegriffen werden könnte.

b) Überschreitung des jährlichen Rahmenbetrags

Hat die Mittelüberschreitung die Annahme eines Nachtragshaushaltsplans im Laufe des Haushaltsjahres zur Folge, so müssen die so zur Verfügung gestellten zusätzlichen Beträge durch

entsprechende Einsparungen in den beiden darauffolgenden Haushaltsjahren ausgeglichen werden. Der Ausgleich muß zum größten Teil bereits in dem Haushaltsjahr, das auf das Jahr der Mittelüberschreitung folgt, vorgenommen werden.

D. Währungsreserve

Der für die Haushaltsdisziplin im Agrarbereich in der mehrjährigen Vorausschau festgelegte Bezugsrahmen („Leitlinie“) wurde nicht unter Berücksichtigung der Wechselkursstruktur gearbeitet, da sie sich erfahrungsgemäß nachhaltig — mal positiv, mal negativ — auf die Agrarausgaben auswirkt.

Die externen monetären Entwicklungen müssen daher nach folgendem Mechanismus eine besondere Behandlung erfahren:

- Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission eine Referenzparität Dollar/ECU fest.
- Die Kommission legt alljährlich vor Ende Oktober anhand der Berichte über die Ausführung des Haushaltsplans eine Analyse der Abweichungen von der Referenzparität Dollar/ECU und eine Beurteilung ihrer haushaltsmäßigen Auswirkungen vor.
- Wurden aufgrund einer günstigen Entwicklung der Wechselkursrelation Dollar/ECU Einsparungen erzielt, so wird durch Verringerung der Mittelzuweisungen für die Landwirtschaft im Rahmen des laufenden Haushaltsjahres eine Währungsreserve gebildet.
- Im Falle einer ungünstigen Entwicklung der Dollar/ECU-Parität schlägt die Kommission auf der Grundlage dieser Beurteilung vor, geeignete Maßnahmen zu treffen: Inanspruchnahme der zuvor gebildeten Währungsreserve, Heranziehung der durch eine unzureichende Einhaltung der Leitlinie in einem früheren Haushaltsjahr entstandenen „rechnerischen“ Reserve, Einführung zusätzlicher Agrarstabilisatoren, gegebenenfalls Vorlage eines NBH.

E. Außergewöhnliche Umstände

Die Gesamtheit der vorstehend vorgeschlagenen Maßnahmen dürfte es ermöglichen, die Agrarausgaben effektiv in Einklang mit den Grundsätzen der Haushaltsdisziplin zu halten.

Allerdings ist nicht völlig auszuschließen, daß das eine oder andere unvorhergesehene Ereignis eintritt, das nachhaltige Auswirkungen auf die Weltmärkte oder die Gemeinschaftsmärkte hätte.

Die Haushaltsauswirkungen dieser unvorhergesehenen Ereignisse müssen während des Dreijahreszeitraums ausgeglichen werden.

Sollte dieser Ausgleich jedoch nicht vollständig sein, so nehmen die Kommission und der Rat eine Beurteilung der Lage vor und beschließen, wie

die Überschreitungen aufgrund außergewöhnlicher Umstände, die während des Dreijahreszeitraums nicht ausgeglichen werden konnten, zu behandeln sind.

3.3 Agrarstabilisatoren

Der Mechanismus der Stabilisatoren soll es ermöglichen, die Einhaltung der Rahmenbeträge bei jedem Kapitel des EAGFL-Garantie zu gewährleisten. Sie müssen daher für jede GMO vorgesehen werden und müssen erforderlichenfalls rasch ausgelöst werden können. Die Verbuchung bei den einzelnen Haushaltslinien wird die rasche Ermittlung der Überschreitungsrisiken erleichtern, da die Erstattung künftig von der Verfügbarkeit der Mittel bei den einzelnen Haushaltslinien abhängt.

Auf jeden Fall muß die Kommission mit umfassenderen Verwaltungsbefugnissen ausgestattet werden, damit sie die GMO mit der gewünschten Strenge verwalten kann. Die diesbezüglichen Vorschläge in der Mitteilung „Bilanz der Maßnahmen zur Steuerung der Agrarmärkte und Perspektiven der Gemeinsamen Agrarpolitik“ werden es der Kommission und in einigen Fällen dem Rat ermöglichen, immer dann, wenn die Gefahr einer Überschreitung der Rahmenbeträge bestünde, die gebotenen Maßnahmen (Auslösung von Stabilisatoren, vorsorgliche Maßnahmen) in einem Dringlichkeitsverfahren zu treffen.

Einige Stabilisatoren gibt es bereits; sie unterscheiden sich zwangsläufig je nach den Erzeugnissen und den Marktstützungsmodalitäten. So machen Erzeugnisse, die einer Interventionsregelung unterliegen, andere Stabilisierungsinstrumente erforderlich als Erzeugnisse, die einer direkten Beihilferegulierung unterliegen. Ebenso ist der Bedarf an zusätzlichen Haushaltsstabilisatoren in einem Bereich, der bereits einer Produktionsquotenregelung unterliegt, weniger groß, da die eingeführten Quoten dem Marktgleichgewicht entsprechen. Schließlich erfordern die Mehrjahresproduktionen mitunter unterschiedliche Mechanismen.

So wurden Produktionsquoten (Zucker und Milch), Garantieschwellen für die Produktion (Ölsaaten und Ölfrüchte, Baumwolle), Garantieschwellen für die Verarbeitung (gewisse Obst- und Gemüsearten), Interventionsschwellen (frische Tomaten, Butter und Milchpulver) sowie Maßnahmen für eine direkte finanzielle Mitverantwortung (Zucker, Milch, Getreide) eingeführt.

Die Anwendung der Stabilisatoren, die Änderungen der Vorschriften im Hinblick auf eine Ausgabenbegrenzung erforderlich macht, setzt voraus, daß

- in gewissen Fällen die jeweiligen Befugnisse des Rates und der Kommission angepaßt werden, um ein rasches Vorgehen und eine hin-

längliche Flexibilität bei der Verwaltung zu ermöglichen;

- der Kommission die Befugnis eingeräumt wird, vorsorgliche Maßnahmen zu treffen.

Die Mitteilung der Kommission über die Gemeinsame Agrarpolitik enthält nach Bereichen gegliedert konkrete Vorschläge für die Einführung neuer Stabilisierungsmechanismen, die diesen Zielen gerecht werden.

4. Sonstige obligatorische Ausgaben

Bei den sonstigen obligatorischen Ausgaben unterliegen die Ausgaben des EAGFL-Ausrichtung den für die Ausgaben der Strukturfonds geltenden Grundsätzen der Haushaltsdisziplin.

Die übrigen obligatorischen Ausgaben des nichtlandwirtschaftlichen Bereichs entfallen größtenteils auf außenpolitische Ziele der Gemeinschaft. Es handelt sich dabei um Verpflichtungen, die die Gemeinschaft gegenüber einzelnen außergemeinschaftlichen Gebieten oder Ländern eingegangen ist oder eingehen möchte.

Diese Ausgaben stellen in erster Linie die haushaltsmäßige Umsetzung dieser Verpflichtungen dar. Sie müssen selbstverständlich die Sachzwänge bei der Bewirtschaftung der öffentlichen Mittel berücksichtigen und eine mit der mittelfristigen finanziellen Vorausschau vereinbare Entwicklung aufweisen.

5. Die Haushaltsdisziplin bei den NOA

Die in den Dokumenten KOM(87) 100 und KOM(87) 101 definierte Hauptzielsetzung der Haushaltsdisziplin bei den NOA besteht darin, die in der Einheitlichen Akte niedergelegten politischen Entscheidungen und Leitlinien in einem von Krisen und Sparmaßnahmen geprägten Umfeld, so wie es derzeit in den Mitgliedstaaten vorherrscht, zu verwirklichen.

Daher muß der mittelfristigen finanziellen Vorausschau verstärkte Bedeutung beigemessen werden, da sie ein besseres Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Ausgabenkategorien gewährleistet. Auf die Notwendigkeit dieses Gleichgewichts wurde in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel hingewiesen.

Sollten die Umstände oder die politischen Entscheidungen es erforderlich machen, so kann die Sicherheitsmarge bei den NOA unter den gleichen Bedingungen wie bei den anderen Ausgaben in Anspruch genommen werden.

5.1 Disziplin bei den NOA und fünfjährige Vorausschau

Die Entwicklung der Mittel für die NOA innerhalb des Zeitraums von 1988 bis 1992 wird in der mehrjährigen finanziellen Vorausschau festgelegt. Darin ist eine kontrollierte Entwicklung der nichtobligatorischen Ausgaben vorgesehen, der zufolge die im Gemeinschaftshaushalt für Verpflichtungsermächtigungen verfügbaren Gesamtmittel bis 1992 knapp 1,4 % des BSP erreichen dürften. Die Voraussetzung hierfür ist ein gleichförmig verlaufendes kontrolliertes Wachstum bei Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen.

Ein notwendiger Bestandteil dieser finanziellen Vorausschau sind realistische Wachstumsschätzungen für die Masse der NOA — und wenn möglich ihrer Aufgliederung auf die großen Ziele —, wobei insbesondere die künftigen Rahmenbeschlüsse des Rates über die Aufstockung der Mittel für die Strukturfonds und über den Finanzrahmen des Forschungsprogramms und andere mehrjährige Aktionen zu berücksichtigen sein werden.

Auf diese Weise kann darin das politische Einvernehmen über die finanziellen Bedingungen für die Verwirklichung der Ziele der Einheitlichen Europäischen Akte bis 1992 zum Ausdruck kommen.

Die finanzielle Vorausschau wird alljährlich bis spätestens 15. Februar dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Genehmigung vorgelegt. Erfolgt bis zum 15. April keine übereinstimmende Stellungnahme der beiden Instanzen der Haushaltsbehörde, so kann die Kommission ihren Vorschlag als Rahmen für die Haushaltsdisziplin beibehalten.

Die jährlichen Haushaltspläne sind entsprechend dieser Vorausschau vorzubereiten.

In ihrem Vorentwurf des Haushaltsplans legt die Kommission bei den Verpflichtungsermächtigungen jeweils die in der finanziellen Vorausschau vorgesehene Entwicklung der NOA zugrunde; die Mittelausstattung bei den Zahlungsermächtigungen erfolgt jeweils entsprechend den Fälligkeitsplänen für die Ausführung.

Den beiden Instanzen der Haushaltsbehörde obliegt es, über die Höhe der Mittelausstattung für NOA zu entscheiden und im Laufe des jährlichen Haushaltsverfahrens über die relative Gewichtung der Mittelaufstockungen innerhalb der globalen Ausgabenkategorien der mehrjährigen Vorausschau zu verhandeln.

5.2 Festlegung des Höchstsatzes für die Erhöhung der NOA

Die Festlegung des Höchstsatzes für die Erhöhung der NOA erfolgt unter Zugrundelegung dieser mehrjährigen Rahmenleitlinien entsprechend den Vorschriften von Artikel 203 Absatz 9 EWGV.

Die Kommission schlägt zu Beginn des Haushaltsverfahrens eine Entwicklungsrate für die NOA vor, die sich unter anderem aus der Durchführung der in der Europäischen Akte vereinbarten und vom Rat beschlossenen politischen Maßnahmen herleitet.

5.3 Bessere Bewirtschaftung der NOA und Haushaltsdisziplin

Für die Kommission liegt der Ausgangspunkt für eine Verstärkung der Haushaltsdisziplin bei den NOA in einer besseren Bewirtschaftung, mit der folgendes erreicht werden soll:

- eine Reduzierung der Überdotierung bei zahlreichen Haushaltslinien aufgrund einer Überschätzung der Ausgabenkapazität;
- eine strengere Einhaltung des Grundsatzes der Jährlichkeit des Haushaltsplans und damit eine Verbesserung der Haushaltstransparenz;
- eine bessere Überwachung der Ausführung des Haushaltsplans, sowohl was die jährliche Abwicklung als auch was die Einhaltung der Fälligkeitspläne angeht;
- ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Zielsetzungen und entsprechenden Haushaltsausgaben.

Dazu bedarf es der vereinten Bemühungen aller Beteiligten am Beschlußfassungsprozeß im Haushaltsbereich:

- der Kommission,
- der beiden Zweige der Haushaltsbehörde und
- der nationalen Behörden.

Konkrete Voraussetzung für eine bessere Bewirtschaftung ist die Zustimmung des Rates zu den

Vorschlägen, die die Kommission ihm in folgenden Bereichen unterbreitet hat:

- Haushaltsordnung und
- Reform der Strukturfonds.

6. Interinstitutionelle Vereinbarung

Über die von der Kommission vorgeschlagene verstärkte Haushaltsdisziplin muß, damit sie zum Erfolg führen kann, zwischen den Organen weitestgehendes Einvernehmen bestehen. In Zukunft muß daher das Haushaltsverfahren weniger konfliktgeladen vonstatten gehen und in einer Situation gegenseitigen Vertrauens zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission abgewickelt werden.

Die Kommission schlägt vor, die Regeln der Haushaltsdisziplin für die NOA (wie sie unter Punkt 5 vorgesehen sind) in einer interinstitutionellen Vereinbarung niederzulegen. Ein Entwurf des Inhalts einer solchen Vereinbarung ist als Anlage beigelegt.

Die Erörterungen zwischen Parlament, Rat und Kommission können gegebenenfalls dazu führen, daß diese Vereinbarung auf andere Bereiche, insbesondere eine geregelte Entwicklung der großen Haushaltsblöcke und die Bestimmung ihrer wünschenswerten Höhe jährlich zu Beginn des Haushaltsverfahrens ausgedehnt wird.

7. Bericht der Kommission 1991

Die Kommission wird vor Ende 1991 einen Bericht über die Funktionsweise des Systems der eigenen Mittel und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltsdisziplin vorlegen.

Anlage

Leitlinien für einen Beschluß des Europäischen Rates über die Haushaltsdisziplin und im Hinblick auf eine interinstitutionelle Übereinkunft vorgeschlagene Grundsätze**A. Leitlinien für einen Beschluß des Europäischen Rates****Allgemeine Grundsätze**

1. Die Haushaltsdisziplin gilt für alle Ausgaben der Gemeinschaft, sowohl bei den Verpflichtungsermächtigungen als auch bei den Zahlungsermächtigungen. Sie ist für alle beteiligten Gemeinschaftsorgane verbindlich.
2. In dem Beschluß über die eigenen Mittel der Gemeinschaften werden eine Gesamtobergrenze für die Einnahmen sowie jährliche Obergrenzen für die Jahre 1988 bis 1992 festgelegt. Darin wird ferner eine Obergrenze für die Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 1992 festgesetzt und eine geordnete Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen sowie die Aufrechterhaltung eines genauen Verhältnisses zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen vorgesehen.
Die jährlichen Haushaltspläne der Gemeinschaften für die Jahre 1988 bis 1992 sind innerhalb dieser Obergrenzen festzustellen.
3. Die Haushaltsbehörde erstellt jedes Jahr auf Vorschlag der Kommission eine fünfjährige finanzielle Vorausschau nach den unter Punkt 2 aufgeführten Grundsätzen; diese dient als Bezugsrahmen für die Aufstellung des Haushaltsplans sowohl bei den Verpflichtungsermächtigungen als auch bei den Zahlungsermächtigungen.

Agrarausgaben

1. Die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, dürfen jährlich nicht rascher steigen als die Grundlage der eigenen Mittel, d. h. das BSP der Gemeinschaft.
2. Bei den für die Anwendung dieser Regel zugrunde zu legenden Beträgen handelt es sich um die Ausgaben zu Lasten der Titel 1 und 2 (EAGFL, Abteilung Garantie) des Einzelplans III, Teil B des Haushaltsplans, abzüglich der Beträge, die dem Absatz von AKP-Zucker, den Erstattungen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe und den Zahlungen der Erzeuger im Rahmen der Zucker- und Isoglukoseabgaben entsprechen sowie abzüglich etwaiger sonstiger Einnahmen im Rahmen der künftigen Agrarpolitik.

Bei den Beträgen für die Haushaltsjahre 1988 bis 1992 sind folgende Kosten zu berücksichtigen:

- die Kosten im Zusammenhang mit dem Absatz und der Niedrigerbewertung der vorhandenen

landwirtschaftlichen Lagerbestände, damit die Lage bis Ende 1992 bereinigt wird;

- die jährlichen Kosten der Niedrigerbewertung neuer Lagerbestände.

3. Als Bezugsgrundlage für die Festsetzung der jährlichen Rahmenbeträge des EAGFL, Abteilung Garantie, bis 1992 dient der tatsächliche Mittelbedarf des Haushaltsjahres 1987.
4. Damit der Bezugsrahmen für die Agrarausgaben eingehalten werden kann, werden innerhalb aller gemeinsamen Marktorganisationen Stabilisierungsmechanismen eingeführt.
Die Bedingungen für die Auslösung der Stabilisierungsmechanismen werden in den Verordnungen über die jeweiligen Marktorganisationen festgelegt.
5. Die Kommission arbeitet unter Einhaltung des Bezugsrahmens für die Agrarausgaben ihre Preisvorschläge aus.
Vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Erörterungen des Rates über diese Preisvorschläge eine Überschreitung der in ihrem ursprünglichen Vorschlag vorgesehenen Kosten erkennen lassen, so wird die endgültige Beschlußfassung auf eine Sondertagung des Rates verschoben, an der sowohl die Finanzminister als auch die Landwirtschaftsminister teilnehmen; der Beschluß kann nur auf dieser Sondertagung gefaßt werden.
6. Die Einhaltung der Rahmenbeträge für die Agrarausgaben muß für jedes Haushaltsjahr gewährleistet werden.

Wird jedoch der Rahmenbetrag für ein bestimmtes Haushaltsjahr überschritten, so muß der Ausgleich innerhalb der beiden folgenden Haushaltsjahre erfolgen. Ein höchstmöglicher Ausgleich muß im darauffolgenden Haushaltsjahr erzielt werden.

Wird der Rahmenbetrag für ein Haushaltsjahr nicht voll in Anspruch genommen, so kann der entsprechende Restbetrag im Laufe eines späteren Haushaltsjahres verwendet werden.

Die eventuelle Überschreitung des Rahmenbetrages für die Agrarausgaben darf die Entwicklung der übrigen an die Einheitliche Akte gebundene Politik nicht beeinträchtigen.

7. Der Rat setzt auf Vorschlag der Kommission eine Referenzparität Dollar/ECU fest; für die haushaltsmäßigen Auswirkungen der festgestellten Abweichungen von dieser Referenzparität wird eine besondere Behandlung vorgesehen:
 - bei etwaigen Einsparungen wird eine Währungsreserve gebildet, die im Laufe späterer

Haushaltsjahre in Anspruch genommen werden kann;

- im Falle einer ungünstigen Entwicklung der Dollar/ECU-Parität schlägt die Kommission die geeigneten Maßnahmen vor: Inanspruchnahme der Währungsreserve, Anwendung zusätzlicher Haushaltsstabilisatoren oder Vorlage eines Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplans.

8. Die Weltmärkte oder die Gemeinschaftsmärkte können durch andere aleatorische Entwicklungen beeinflusst werden.

Die Auswirkungen dieser außergewöhnlichen Umstände auf den Haushaltsplan müssen innerhalb des Dreijahreszeitraums ausgeglichen werden. Sind die Kostenüberschreitungen bei Ablauf dieses Zeitraums noch nicht ausgeglichen, so nehmen die Kommission und der Rat eine Beurteilung der Lage vor und beschließen, wie die Überschreitungen, die innerhalb dieses Zeitraums nicht ausgeglichen werden konnten, zu behandeln sind.

Andere obligatorische Ausgaben

Der Rat legt einen Bezugsrahmen für die nichtlandwirtschaftlichen obligatorischen Ausgaben (Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen) fest, der garantiert, daß sich diese Ausgaben unter Beachtung der rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft in einer Weise entwickeln, die mit der für die Gesamtausgaben erstellten mittelfristigen finanziellen Vorausschau vereinbar ist.

Auf der Grundlage dieser Leitlinien ersucht der Europäische Rat den Ministerrat, nach Abstimmung mit dem Parlament einen förmlichen Beschluß zu fassen.

B. Vorgeschlagene Grundsätze für eine interinstitutionelle Übereinkunft

1. Die Entwicklung der nichtobligatorischen Ausgaben wird durch die fünfjährige finanzielle Vorausschau unter Berücksichtigung der Rahmenbe-

schlüsse über die Strukturfonds, die Forschung und andere Mehrjahresaktionen bestimmt.

In diesem Kontext wird das finanzielle Ziel der Gemeinschaft für 1992 hinsichtlich der in der Einheitlichen Akte vorgesehenen Politiken verwirklicht.

2. Die Kommission unterbreitet jedes Jahr vor dem 15. Februar einen Vorschlag für die fünfjährige finanzielle Vorausschau.

Darin wird für jedes Haushaltsjahr die voraussichtliche Entwicklung des Haushaltsplans und seiner wichtigsten Komponenten sowohl bei den Verpflichtungsermächtigungen als auch bei den Zahlungsermächtigungen beschrieben.

3. Die Haushaltsbehörde hat bis zum 15. April zu dieser Vorausschau Stellung zu nehmen.

Kommt eine übereinstimmende Stellungnahme der beiden Teile der Haushaltsbehörde nicht zustande, so kann die Kommission davon ausgehen, daß ihr Vorschlag den geeigneten Bezugsrahmen für die Ausarbeitung des Haushaltsvorentwurfs bildet.

4. Die Kommission schlägt auf der Grundlage der fünfjährigen finanziellen Vorausschau einen Satz für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben im folgenden Haushaltsjahr vor.

Dieser Satz ist vom Rat und vom Europäischen Parlament gemäß Artikel 203 Absatz 9 des Vertrags zu Beginn des Haushaltsverfahrens festzustellen.

5. Die Gemeinsame Erklärung vom 30. Juni 1986 wird angepaßt. Die Anpassungen betreffen insbesondere die Einstufung der Ausgaben und die Behandlung der „punktuellen Maßnahmen“.

6. Die Kommission unterbreitet vor Ende des Jahres 1991 einen Bericht über die Durchführung des gemeinsamen Beschlusses und über die Änderungen, die sich im Lichte der Erfahrungen als notwendig erweisen.

Bericht der Abgeordneten Esters und Borchert

Die in der Anlage wiedergegebene EG-Vorlage wurde dem Haushaltsausschuß durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 93 der Geschäftsordnung am 20. Oktober 1987 federführend überwiesen.

Die von elf Mitgliedstaaten im letzten Europäischen Rat Ende Juni 1987 gebilligten Schlußfolgerungen zur Haushaltsdisziplin gehen ausdrücklich von dem in Fontainebleau beschlossenen System aus und fordern darüber hinaus seine Verstärkung.

Die Vorschläge der Kommission werden diesem Maßstab in materieller und prozeduraler Hinsicht nicht gerecht.

Bei den Agrarmarktausgaben ist, insbesondere durch die umfassende Einführung von Stabilisatoren, eine Verstärkung der Haushaltsdisziplin erkennbar. Dagegen beinhalten die Vorschläge der Kommission zu den nichtobligatorischen Ausgaben eine Aufweichung gegenüber dem in Fontainebleau vereinbarten Standard, der von der Einhaltung des vertraglichen Höchstsatzes für die jährliche Steigerung ausgeht.

Das verbesserte Haushaltsverfahren und die Einhaltung einer tatsächlichen Ausgabendisziplin, die auch für die Agrarausgaben Geltung haben muß, erfordert eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission mit dem Ziel, das Europäische Parlament bei der Verwirklichung der Haushaltsdisziplin verantwortlich einzubeziehen und dadurch seine Rechte zu sichern.

Der sog. Bezugsrahmen (= globale Höhe insbesondere der Agrarmarktausgaben) und der nichtobligatorischen Ausgaben des folgenden Haushaltsjahres sollte vor Beginn des Haushaltsverfahrens wie bisher vom Rat festgesetzt werden.

Der Unterausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaft des Auswärtigen Ausschusses hat in einer gutachtlichen Stellungnahme am 4. November 1987 vorbehaltlich einer Stellungnahme des Auswärtigen Ausschusses die Vorschläge aus dem Europäischen Parlament und die Vorschläge der Kommission für eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Wahrung der Rechte des Europäischen Parlaments bei der Haushaltsdisziplin unterstützt.

Bonn, den 11. November 1987

Esters Borchert

Berichterstatter