

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

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 11/929 Nr. 2.5 —

Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden:
Zweite Änderung des Vorschlags einer Verordnung (EGKS, EWG, EURATOM)
des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977
für den Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften
»Ratsdok. Nr. 8087/87«

A. Problem

Im Zusammenhang mit ihrer Mitteilung „Die Einheitliche Europäische Akte muß ein Erfolg werden“ hat die Kommission auch Regeln für die Verbesserung der Haushaltsführung angekündigt.

B. Lösung

Die Kommission legt ihre beigefügten Vorschläge zu einer allgemeinen Reform der EG-Haushaltsordnung vor, die u. a. folgende Punkte vorsehen:

- Verstärkung des Grundsatzes der Jährlichkeit bei Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen,
- bessere haushaltsmäßige Überwachung eingeleiteter Programme; Wiederverwendung aufgehobener Mittelbindungen,
- Schaffung einer globalen Rückstellung im EG-Haushalt,
- Änderung der Sonderbestimmungen für die Agrarmarktausgaben zur Umstellung auf das Erstattungssystem,
- die Einführung der ECU als Instrument zur Denominierung der Forderungen und Verpflichtungen der Gemeinschaft sowie als Zahlungsinstrument bei der Ausführung des Haushalts.

C. Alternativen

Ablehnung der Kommissionsvorschläge

Einstimmigkeit im Ausschuß

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird gebeten, bei den Verhandlungen über den anliegenden Vorschlag der Kommission folgende Punkte zur Geltung zu bringen:

- Die beabsichtigte Verstärkung des Grundsatzes der Jährlichkeit wird begrüßt. Über Ausnahmen sollte der Rat die Entscheidungsbefugnis erhalten.
- Die Wiederverwendung aufgehobener Mittelbindungen sollte in die förmlichen Rechtstexte aufgenommen und auf unabdingbare Ausnahmefälle beschränkt werden.
- Die vorgesehene Rückstellung von Mitteln für Unvorhergesehenes widerspricht dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit und dem Fälligkeitsprinzip.
- Für die Änderung der Sonderbestimmungen bei den Agrarmarktausgaben zur Umstellung auf das Erstattungssystem sollte die endgültige Regelung des Rates zur Verfahrensumstellung abgewartet werden.
- Für eine Grundsatzentscheidung über die Einführung der ECU als Instrument der Denominierung der Forderungen und Verpflichtungen der Gemeinschaft sowie als Zahlungsinstrument bei der Ausführung des Haushalts sollte die Kommission zunächst detaillierte Vorschläge für sämtliche Ausgabekategorien und für die Einnahmeseite vorlegen und so eine gründliche Prüfung der finanziellen Konsequenzen ermöglichen.

Bonn, den 11. November 1987

Der Haushaltsausschuß

Walther	Esters	Borchert
Vorsitzender	Berichterstatter	

Anlage

Zweite Änderung des Vorschlags für eine Verordnung (EGKS — EWG — EURATOM) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften¹⁾

(von der Kommission vorgelegt)

1. Nach dem vierten Erwägungspunkt sind die drei folgenden Erwägungspunkte einzufügen

„Es empfiehlt sich, die Haushaltsordnung im Lichte der Maßnahmen zu ändern, die getroffen werden müssen, um die Einheitliche Akte erfolgreich umzusetzen und eine strengere Haushaltsdisziplin und eine größere Transparenz der Haushaltsmittel, insbesondere durch die Verstärkung des Prinzips der Jährlichkeit, zu erreichen.

In der Haushaltsordnung ist vorgesehen, daß der Haushaltsplan in ECU aufgestellt, die Haushaltsrechnung in ECU geführt und die Übersicht über das Vermögen und die Schulden in ECU ausgedrückt wird. Es empfiehlt sich daher festzulegen, daß die finanziellen Forderungen und Verbindlichkeiten der Gemeinschaft grundsätzlich in ECU auszudrücken und auszuführen sind.

Die Umwandlung des beim EAGFL, Abteilung Garantie, angewendeten Vorschußverfahrens in ein Erstattungsverfahren muß in der Haushaltsordnung zum Ausdruck kommen, damit den Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 vom 21. April 1970 Rechnung getragen wird.“²⁾

2. Artikel 1 Absatz 4 des geänderten Vorschlags: Es wird folgender Absatz eingefügt:

„4. a) Bei rechtlichen Verpflichtungen, die für Tätigkeiten eingegangen worden sind, deren Durchführung sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstreckt, ist ein Durchführungstermin festzulegen, der gegenüber dem Begünstigten zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung in geeigneter Form zu bestimmen ist.“

3. Artikel 7 des geänderten Vorschlags: Die Absätze 2, 3, 4, 6, 7 und 8 werden wie folgt geändert:

„2. Bei den Haushaltslinien, bei denen zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen unterschieden wird: Die Verpflichtungsermächtigungen und die

Zahlungsermächtigungen, die am Ende des Haushaltsjahres, für das sie in den Haushaltsplan eingesetzt worden waren, nicht in Anspruch genommen worden sind, können durch einen Beschluß der Kommission, der bis zum 15. Februar ergehen muß, übertragen werden, wobei die Übertragung auf das folgende Haushaltsjahr begrenzt ist.

Die Kommission unterrichtet die Haushaltsbehörde über den Beschluß und gibt die Gründe für die Übertragung der Mittel an.

3. Für die am Ende des Haushaltsjahres bei den Kapiteln, die „vorläufig eingesetzte Mittel“ des Haushaltsplans umfassen, noch verfügbaren Mittel gelten folgende Bestimmungen:

- a) Die Mittel für die Personal- und Verwaltungsausgaben (Titel 1 und 2) können nicht auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden.
- b) Die Mittel für die übrigen Ausgaben können übertragen werden, wobei diese Übertragung auf das folgende Haushaltsjahr begrenzt ist.

4. Für die Mittel, die nach Absatz 1 Buchstabe b) (siehe oben) Gegenstand einer Übertragung sein können, legt die Kommission der Haushaltsbehörde bis zum 15. Februar die ordnungsgemäß begründeten Mittelübertragungsanträge des Europäischen Parlaments, des Rates, des Gerichtshofs, des Rechnungshofs und der Kommission vor.

Der Rat konsultiert das Parlament und beschließt mit qualifizierter Mehrheit über die Mittelübertragungsanträge im Zusammenhang mit den Ausgaben, die sich zwingend aus den Verträgen oder den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten ergeben.

Das Parlament konsultiert den Rat und beschließt über die Mittelübertragungsanträge für andere Ausgaben als diejenigen, die sich zwingend aus den Verträgen oder den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten ergeben.

¹⁾ ABl. Nr. C 97 vom 9. April 1984²⁾ ABl. Nr. L 94 vom 28. April 1970, S. 26

Wird innerhalb einer Frist von sechs Wochen von der Haushaltsbehörde kein Beschluß gefaßt, so gelten die Mittelübertragungen als genehmigt.

6. Am Ende des Haushaltsjahres verfallen:

a) die Mittel des vorhergehenden Haushaltsjahres:

- die durch Beschluß der Haushaltsbehörde gemäß Absatz 1 Buchstabe b) übertragenen Mittel, die weder gebunden noch ausgezahlt worden sind,
- die automatisch übertragenen Mittel, die nicht ausgezahlt worden sind,
- die von der Kommission gemäß Absatz 2 übertragenen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommen worden sind,

b) die Mittel des Haushaltsjahres, die nicht übertragen worden sind.

7. Werden bei den Haushaltslinien, bei denen zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen unterschieden wird, in den Haushaltsjahren, die auf das Haushaltsjahr folgen, für das die Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan eingesetzt worden sind, Mittelbindungen aufgehoben, so können die entsprechenden Mittel wiederaufgefüllt und neu gebunden werden.

Die Kommission prüft zu diesem Zweck zu Beginn eines jeden Haushaltsjahres die im vorangegangenen Haushaltsjahr aufgehobenen Mittelbindungen und beurteilt anhand des Mittelbedarfs, inwieweit eine Auffüllung der entsprechenden Mittel erforderlich ist.

Die Kommission erläßt diesen Beschluß bis zum 15. Februar eines jeden Haushaltsjahres: sie unterrichtet die Haushaltsbehörde über diesen Beschluß und gibt die Gründe für den Fortbestand der Mittel an.

8. Die automatischen Mittelübertragungen, die durch Beschluß der Haushaltsbehörde auf das folgende Haushaltsjahr übertragenen Mittel, die durch Beschluß der Kommission auf das folgende Haushaltsjahr übertragenen Mittel sowie die nach Aufhebung der Mittelbindungen durch Beschluß der Kommission wieder aufgefüllten Mittel sind in der Haushaltsrechnung auszuweisen.

4. Artikel 8 des geänderten Vorschlags: Absatz 4 wird gestrichen.

5. Artikel 9 des geänderten Vorschlags: Der letzte Unterabsatz von Absatz 2 Buchstabe a) wird gestrichen.

6. Artikel 11 des geänderten Vorschlags: Dieser Artikel erhält folgende Fassung:

1. Der Haushaltsplan wird in ECU aufgestellt.

2. Entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 3180/78 des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Änderung des Wertes der vom Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit verwendeten Rechnungseinheit ist die ECU die Summe von Beträgen der Währungen der Mitgliedstaaten^{3) 4)}.

Jede in Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3180/78 beschlossene Änderung der Zusammensetzung der ECU ist automatisch auf diese Bestimmung anzuwenden.

Der Wert der ECU in einer beliebigen Währung entspricht der Summe der Gegenwerte der Währungsbeträge, die die ECU bilden, in dieser Währung.

3. Die finanziellen Forderungen und Verbindlichkeiten der Gemeinschaften werden in ECU ausgedrückt und ausgeführt.

4. Kann der in Absatz 3 niedergelegte Grundsatz nicht eingehalten werden, weil besondere Ausnahmen genehmigt worden sind, die sich aus der Anwendung der sektorbezogenen Regelungen ergeben, die für den Bereich der Forderungen oder den Bereich der Ausgaben gelten, so wird die Umrechnung von ECU in Landeswährung und umgekehrt unter Zugrundelegung der besonderen Bestimmungen des Artikels 123 vorgenommen.

7. Artikel 19 des geänderten Vorschlags:

a) Absatz 4 wird durch folgenden Text ersetzt:

„4. Jeder Einzelplan des Gesamthaushaltsplans muß bei den Verwaltungsmitteln ein Kapitel „Vorläufig eingesetzte Mittel“ und ein Kapitel „Rückstellungen für unvorhergesehene Ausgaben“ enthalten. Die bei diesen Kapiteln eingesetzten Mittel können nur auf dem Wege der Mittelübertragung nach dem in Artikel 25 vorgesehenen Verfahren verwendet werden.“

³⁾ ABl. Nr. L 379 vom 30. Dezember 1978, S. 1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2626/84 des Rates vom 15. September 1984 — ABl. Nr. L 247 vom 16. September 1984.

⁴⁾ Bei Inkrafttreten dieser Regelung setzt sich die ECU aus folgenden Beträgen zusammen:

- 0,719 Deutsche Mark,
- 0,0878 Pfund Sterling,
- 1,31 Französische Francs,
- 140 Italienische Lire,
- 0,256 Niederländische Gulden,
- 3,71 Belgische Francs,
- 0,14 Luxemburgische Francs,
- 0,219 Dänische Kronen,
- 0,00871 Irische Pfund,
- 1,15 Griechische Drachmen.

b) Es wird folgender Absatz 4 a) eingefügt:

„4. a) Der Teil des Haushaltsplans mit den operationellen Mitteln muß in jedem Einzelplan ein Kapitel „Vorläufig eingesetzte Mittel“ enthalten und einen getrennten Einzelplan „globale Rückstellung“ umfassen, so daß gegebenenfalls ein Mittelbedarf gedeckt werden kann, der sich daraus ergeben könnte, daß ursprünglich nur die unbedingt erforderlichen Mittel veranschlagt worden sind.

Die Mittel der „globalen Rückstellung“ können nur auf dem Wege der Mittelübertragung nach dem in Artikel 25 vorgesehenen Verfahren verwendet werden.“

8. Artikel 25 des geänderten Vorschlags:

Absatz 8 erhält folgende Fassung:

„8. Gegenstand von Mittelübertragungen können sein:

- a) die nichtgetrennten Mittel des Haushaltsjahres,
- b) die gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr übertragenen nichtgetrennten Mittel,
- c) die Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsjahres,
- d) die gemäß Artikel 7 Absatz 2 aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr übertragenen Verpflichtungsermächtigungen,
- e) die Zahlungsermächtigungen (getrennte Mittel) des Haushaltsjahres,
- f) die gemäß Artikel 7 Absatz 2 aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr übertragenen Zahlungsermächtigungen (getrennte Mittel).

Die Übertragungen der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel innerhalb des Haushaltsplans gemäß Buchstabe b) sind bei der Haushaltsbehörde gleichzeitig mit den Mittelübertragungen aus dem Vorjahr zu beantragen.

Die Mittelübertragungen aus dem Vorjahr gemäß d) und f) sind zu dem Zeitpunkt zu beantragen, zu dem die Haushaltsbehörde über den Beschluß der Kommission unterrichtet wird, diese Mittel aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr zu übertragen.

Die Mittelübertragungsanträge sind ordnungsgemäß zu begründen.“

9. Artikel 78 des geänderten Vorschlags:

- a) Absatz 2 letzter Gedankenstrich erhält folgende Fassung:

„ — die gemäß Artikel 7 übertragenen Mittel.“

- b) Absatz 3 vierter Gedankenstrich erhält folgende Fassung:

„ — die gemäß Artikel 7 und 92 Absatz 4 übertragenen Verpflichtungsermächtigungen.“

- c) Absatz 4 erster Gedankenstrich erhält folgende Fassung:

„ — die Höhe der übertragenen Mittel, getrennt nach Verpflichtungsermächtigungen, Zahlungsermächtigungen und nichtgetrennten Mitteln.“

10. Artikel 97 des geänderten Vorschlags:

Der zweite Absatz dieses Artikels erhält folgende Fassung:

„Gemäß Artikel 4 Absatz 2 dieser Verordnung stellen die Mitgliedstaaten den bezeichneten Dienststellen und Einrichtungen die zur Durchführung dieser Maßnahmen erforderlichen Mittel zur Verfügung.“

11. Artikel 98 des geänderten Vorschlags:

Dieser Artikel erhält folgende Fassung:

- „1. Die von den Dienststellen und Einrichtungen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 Artikel 4 getätigten und den Mitgliedstaaten von der Kommission gemäß Artikel 5a) Absatz 1 dieser Verordnung erstatteten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr unter Zugrundelegung der von der Kommission im Laufe dieses Haushaltsjahres geleisteten Erstattungen buchmäßig erfaßt.
- 2. Die Erstattung der von den Mitgliedstaaten getätigten Ausgaben und die buchmäßige Erfassung dieser Ausgaben als Mittelbindungen und Zahlungen bei den betreffenden Haushaltslinien erfolgt nach Prüfung der Rechnungsabschlüsse der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten legen diese Abschlüsse nach Maßgabe der in Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 Artikel 5 Absatz 3 erlassenen Vorschriften vor.
- 3. Absatz 1 und 2 gelten unbeschadet des in der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 Artikel 5 Absatz 2 vorgesehenen Rechnungsabschlusses anzuwenden.“

12. Artikel 99 des geänderten Vorschlags: Der Text dieses Artikels wird gestrichen.

13. Artikel 100 des geänderten Vorschlags: Der Text des Artikels wird gestrichen.

14. Artikel 101 des geänderten Vorschlags:

- a) Absatz 1 erster Unterabsatz: „Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b)“ wird ersetzt durch „Artikel 5 Absatz 2“.
- b) Absatz 1 letzter Unterabsatz: Die Fußnote 1) wird gestrichen.
- c) Absatz 4: Dieser Absatz erhält folgende Fassung:

„4. Das Ergebnis der Rechnungsabschlußentscheidung, das den etwaigen Unterschied zwischen den Gesamtausgaben, die gemäß Artikel 98 in der Rechnung eines Haushaltsjahres erfaßt werden und den von der Kommission beim Abschluß der Rechnungen anerkannten Gesamtausgaben bildet, wird in einem einzigen Artikel als Mehr- oder Minderausgabe in der Rechnung des Haushaltsjahres ausgewiesen, in dem der Rechnungsabschluß vorgenommen wird. Können jedoch die hierfür erforderlichen Verfahren — Mittelübertragungen oder Berichtigungs- und/oder Nachtragshaushaltsplan — vor Ende des Jahres nicht mehr abgewickelt werden, so wird die Rechnungsabschlußentscheidung so bald wie möglich im unmittelbar darauffolgenden Haushaltsjahr berücksichtigt.“

15. Artikel 102 des geänderten Vorschlags: Der Text des Artikels wird gestrichen.

16. Artikel 103 des geänderten Vorschlags: Dieser Artikel erhält folgende Fassung:

- „1. Innerhalb eines Kapitels werden die Mittelübertragungen von Artikel zu Artikel und von Posten zu Posten auf Beschluß der Kommission, der bis zum 31. Dezember ergangen sein muß, vorgenommen.

Die Kommission teilt der Haushaltsbehörde diese Mittelübertragungen mit.

2. Die Kommission kann der Haushaltsbehörde gemäß Artikel 25 Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel vorschlagen. Der Rat beschließt darüber mit qualifizierter Mehrheit innerhalb von vier Wochen nach Stellungnahme des Parlaments. Ist innerhalb dieser Frist kein Beschluß ergangen, so gelten die Mittelübertragungen als genehmigt.
3. Die Kommission genehmigt die Mittelübertragungen zwischen den Kapiteln des EAGFL-Garantie und dem der Nahrungsmittelhilfe, soweit sie durch die Schwankungen der Teile der bei den betreffenden Kapiteln zu verbuchenden Ausgaben im Vergleich zu den bewilligten Mitteln erforderlich geworden sind.

Die Kommission unterrichtet die Haushaltsbehörde fünfzehn Tage vor der Übertragung der Mittel.“

Begründung

Betrifft: Vorschlag für eine Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 mit dem Ziel, die von der Kommission in den Dokumenten KOM(87) 100 und 101 festgelegten Ziele in Bestimmungen umzusetzen

Die Kommission hat dem Rat und dem Parlament in den Dokumenten KOM(87) 100 und 101 dargelegt, welche Ziele sie in Zukunft anstreben will, um zu einer strengeren Haushaltsführung zu gelangen, die die unerläßliche Voraussetzung für die Durchführung des vorgeschlagenen Beschlusses über die neuen Eigenmittel ist.

Diese Stärkung der Haushaltsdisziplin ist im wesentlichen auf drei Schwerpunkte ausgerichtet:

- a) Verbesserung der Regeln für die Aufstellung des Haushaltsplans (Erstellung von Mehrjahresperspektiven, größere Objektivität zur Vermeidung einer Überdotierung, Verstärkung des Grundsatzes der Jährlichkeit, Verbesserung der Auszahlungspläne usw.);
- b) bessere Überwachung des Haushaltsvollzugs (strengere Kontrolle, Aufhebung der nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen, Intensivierung der Information, ständige Überprüfung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der verschiedenen Maßnahmen usw.);
- c) Änderung der Haushaltsbestimmungen zur Schaffung des für die Erreichung dieser Ziele notwendigen rechtlichen Rahmens.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Europäische Rat (29. und 30. Juni 1987) die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Haushaltsordnung in Punkt 8 seiner Schlußfolgerungen ausdrücklich anerkannt hat:

„In bezug auf alle Ausgaben müssen die Vorschriften für die Verwaltung der Haushaltsmittel, insbesondere durch eine Reform der Haushaltsordnung, verschärft werden.“

Die Haushaltsordnung muß daher in der Weise geändert werden, daß sie die zur Erreichung dieser Ziele erforderliche technische Grundlage bietet. Die Durchführung der Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsgebarens lassen sich nur durch eine allgemeine Reform der Haushaltsordnung erreichen.

Unter diesen Umständen ist die Kommission der Auffassung, daß die beteiligten Instanzen — insbesondere der Rat als Gesetzgeber — für die allgemeine Reform der Haushaltsordnung einen Zeitplan festlegen müssen, der mit dem vom Europäischen Rat vorgesehenen Zeitplan für die anderen Komponenten der derzeitigen Reform der Gemeinschaftsfinanzen (insbesondere: neue Eigenmittel, Haushaltsdisziplin, „Zusammenhalt“ der Strukturfonds) übereinstimmt.

Diese notwendige Reform der Haushaltsordnung läßt sich wie folgt zusammenfassen:

A) Spezifische Änderungen, die in den Dokumenten KOM(87) 100 und 101 ausdrücklich vorgesehen sind

Dabei handelt es sich um fünf Änderungen:

1. Verstärkung des Grundsatzes der Jährlichkeit

a) Beseitigung der Automatik der Mittelübertragungen

Es ist festgestellt worden, daß die bisherigen Bestimmungen dazu führen, daß am Ende jedes Haushaltsjahres bei den getrennten Mitteln erhebliche Restmittel — sowohl Verpflichtungsermächtigungen als auch Zahlungsermächtigungen — verbleiben. Tatsächlich können nach den geltenden Vorschriften die im Haushaltsjahr „n“ nicht verwendeten Mittel bis zum Ende des Haushaltsjahres „n+1“ automatisch übertragen werden.

Es wird daher vorgeschlagen, daß künftig keine Mittel mehr automatisch übertragen werden. Vielmehr sollen grundsätzlich die Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommen wurden, in Abgang gestellt werden, es sei denn, die Kommission beschließt — spätestens am 15. Februar des Haushaltsjahres „n+1“ — nach strenger Prüfung der Gründe, sie zu übertragen. Die Haushaltsbehörde wird unverzüglich davon unterrichtet.

b) Wiederverwendung bestimmter Mittel im Anschluß an die Aufhebung der Mittelbindungen

Nach den geltenden Bestimmungen werden im Falle einer Aufhebung von Mittelbindungen im Rahmen des EFRE und des EAGFL-Ausrichtung die entsprechenden Mittel wiederverwendet, und zwar im Falle des EFRE automatisch und im Falle des EAGFL-Ausrichtung nach freiem Ermessen auf Vorschlag der Kommission. Für die Zukunft wird vorgeschlagen, erstens die Automatik zu beseitigen (im Falle des EFRE) und zweitens in dem Bestreben um Aktualisierung das System für den gesamten Haushaltsplan (= getrennte Mittel) einheitlich zu gestalten. Die freigewordenen Mittel würden grundsätzlich nicht mehr wieder verwendet, es sei denn, die Kommission beschließt — in Ausnahmefällen unter Angabe entsprechender Gründe — bis zum 15. Februar des Haushaltsjahres gleichzeitig mit dem unter a) vorgesehenen Verfahren ihre Wiedereinsetzung. Die Haushaltsbehörde wird gleichzeitig davon unterrichtet.

Zu diesem Zweck werden die Artikel 1, 7'), 25') und 73') der Haushaltsordnung entsprechend geändert.

2. Schaffung einer „globalen“ Rückstellung

Die Kommission hat im Rahmen der in den Dokumenten KOM(87) 100 und 101 festgelegten Ziele die Ansicht vertreten, daß sie als Gegenleistung für die erheblich knappere Bemessung der Haushaltsmittel in Zukunft über eine spezifische „globale“ Rückstellung verfügen muß.

Die Kommission will sich mit diesem Vorschlag verpflichten, ihre Mittelansätze äußerst knapp zu kalkulieren, sofern ihr eine geeignete globale Rückstellung bewilligt wird, auf die sie gegebenenfalls zurückgreifen kann.

Diese „Rückstellung“ deckt sich nicht mit den bisher vorgesehenen traditionellen Reserven („Vorläufig eingesetzte Mittel“ und „Mittel für unvorhergesehene Ausgaben“ gemäß Artikel 15 Absatz 4 der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977), so daß die entsprechende Änderung der Haushaltsordnung vorgeschlagen wird.

3. Änderung der „Sonderbestimmungen“ für den EAGFL-Garantie

Die Kommission hat vorgeschlagen, die geltende Regelung dadurch zu ändern, daß das System der „Vorschüsse“ durch ein System von „Erstattungen“ ersetzt wird.

Die zuständigen Instanzen sind zur Sache — Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 — bereits mit dem Grundsatz dieser Änderung auf der Grundlage von Artikel 43 EWGV befaßt worden (KOM(87) 212 endg. vom 30. April 1987).

Daher wird dem vorliegenden Vermerk der Vorschlag für eine Änderung der Haushaltsordnung — auf der Grundlage von Artikel 209 EWGV — beigefügt, die notwendig ist, damit der Grundsatzbeschluß über eine Änderung des Systems durch Änderung der Verordnung Nr. 729/70 wirksam werden kann.

Zur Änderung der betreffenden Bestimmungen der Haushaltsordnung ist folgendes zu bemerken:

a) Zur Sache

Die Änderung des Systems und die Erfordernisse der Haushaltsdisziplin finden ihren Niederschlag in folgenden Änderungen:

- Das System der „globalen Vorschüsse“ wird durch ein System nachträglicher Erstattungen ersetzt.
- Folglich werden keine globalen Verbuchungen mehr vorgenommen: Erstattung und

Verbuchung erfolgen gleichzeitig bei jeder einzelnen Haushaltslinie.

- Damit hängt die Erstattung von den bei jeder Haushaltslinie verfügbaren Mitteln ab, was für eine bessere haushaltsmäßige Überwachung der Ausgabe unerlässlich ist. Sind nicht genügend Mittel verfügbar, muß zuerst die notwendige Mittelübertragung vorgenommen werden. Damit handelt es sich bei der Mittelübertragung künftig um eine vorherige „Ermächtigung“ (und nicht, wie bisher, um eine nachträgliche „Abrechnung“).
- Schließlich gilt die Zwölftelregelung auch wieder für diesen Bereich (da es keine „Vorschüsse = Mittelbindungen“ mehr gibt, stehen zu Beginn des Haushaltsjahres nicht automatisch drei Zwölftel zur Verfügung). Folglich müssen bei der Haushaltsbehörde gemäß Artikel 8 der Haushaltsordnung gegebenenfalls zusätzliche Zwölftel beantragt werden.

b) Zum Verfahren

Die Änderung wird in den Text des „geänderten Vorschlags“¹⁾ von 1984 einbezogen, um den Forderungen des Parlaments und des Rechnungshofs hinsichtlich bestimmter Aspekte (insbesondere betreffend die Verrechnung) Rechnung zu tragen.

4. Änderung einzelner Bestimmungen über die „Eigenen Mittel“

Die Haushaltsordnung enthält in mehreren Artikeln²⁾ Bestimmungen über die eigenen Mittel: Diese Bestimmungen sind jedoch nicht rechtsetzend³⁾; vielmehr handelt es sich hauptsächlich um Hinweise mit deklaratorischem und redaktionellem Charakter.

Folglich sind diese Bestimmungen zu gegebener Zeit — d. h. wenn feststeht, welche Entscheidungen die Änderung dieser Basisrechtsakte über die neuen Eigenmittel nach sich ziehen wird — entsprechend redaktionell anzupassen.

5. Erweiterung der Rolle der ECU

Die Dokumente KOM(87) 100 und 101 sind unmittelbar in den neuen Kontext eingebunden, der durch die Einheitliche Akte geschaffen worden ist: Artikel 20 der Einheitlichen Akte sieht ergänzend zu Artikel 102a EWGV eine offizielle Anerken-

¹⁾ KOM(84) 123 endg. vom 9. März 1984.

²⁾ Insbesondere Artikel 6, 17, 20, 30, 32 und 34 [gemäß der Numerierung in KOM(84) 123 endg.].

³⁾ Bei den Basisrechtsakten über die eigenen Mittel handelt es sich um:

— den Basisbeschluß vom 7. Mai 1985	alle Texte sind entsprechend den neuen Kommissionsvorschlägen zu ändern.
— die Durchführungsverordnungen 2891/77 und 2892/77	

^{*)} Von der Kommission in Dokument KOM(84) 123 endg. vom 9. März 1984 (= Vorschlag für eine allgemeine Reform der Haushaltsordnung) vorgeschlagene Numerierung.

nung der ECU vor, deren Entwicklung empfohlen wird.

Die Kommission hält es daher für ihre Pflicht, im Rahmen von Artikel 11 Absatz 3 der Haushaltsordnung die Aufstellung des Grundsatzes zu empfehlen, daß die ECU — außer wenn spezifische sektorale Regelungen eine Abweichung erfordern — generell nicht nur als Buchungsinstrument (wie bisher), sondern in Zukunft auch als Instrument zur Denominierung der Forderungen und Verpflichtungen der Gemeinschaften sowie als Zahlungsinstrument im Rahmen der Ausführung des Gesamthaushaltsplans verwendet wird.

B) Punktuelle Änderungen anlässlich des Vorentwurfs des Haushaltsplans 1988

Die Kommission hat in Dokument KOM(87) 284 endg. vom 25. Juni 1987 gleichzeitig mit der Vorlage des Haushaltsvorentwurfs für 1988 einige punktuelle Änderungen der Haushaltsstruktur vorgeschlagen (es handelt sich einerseits um die Schaffung eines neuen Anhangs II innerhalb des Einzelplans III für das „außerhalb der Gemeinschaft“ tätige Personal, andererseits um die Schaffung eines Einzelplans VI für die gemeinsamen Ausgaben der Organe).

Die Kommission erhält diese Vorschläge aufrecht unabhängig davon, welche Behandlung ihnen im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des Haushaltsplans 1988 zuteil werden wird.

C) Allgemeine Überprüfung der Haushaltsordnung

Bekanntlich sollte die Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 — wie Artikel 107 ausdrücklich bestimmt — alle drei Jahre überprüft werden. Der Gesetzgeber hatte zurecht vorgesehen, daß die Haushaltsordnung regelmäßig den wechselnden Erfordernissen, insbesondere des Inhalts des Haushaltsplans (neue Politiken), und den Bedingungen des Haushaltsvollzugs und des Haushaltsgebarens angepaßt werden muß.

Die Kommission hat daher bereits im Dezember 1980 eine allgemeine Überprüfung vorgeschlagen⁴⁾: sie hat nach Stellungnahme des Rechnungshofs (Mai 1981) und des Parlaments (September 1983) im Frühjahr 1984 einen geänderten Vorschlag⁵⁾ vorgelegt, in dem sie den Stellungnahmen des Rechnungshofs und des Parlaments weitgehend Rechnung getragen hat. Es sei betont, daß *die meisten Artikel der geltenden Haushaltsordnung überholt sind*: von dem „geänderten Vorschlag“ von 1984 waren nur 34 von 128 Artikeln nicht betroffen (es sollten 72 Artikel geändert und zur Berücksichtigung der neuen Erfordernisse 22 Artikel neu geschaffen werden).

Es wird betont, daß der Vorschlag von 1984 — vorbehaltlich der Artikel, die von den punktuellen Änderungen unter A und B betroffen sind — ohne Einschränkungen aufrechterhalten wird.

Der Rat hat im Laufe seiner verschiedenen Präsidentschaften zwar eine gewisse Zeit auf die Prüfung dieser Vorschläge verwendet, war jedoch nicht in der Lage, die Beschlüsse zu fassen, die dieses wichtige Dossier erforderlich macht.

Die Kommission ist sich daher schuldig, den Rat — wie dies die übrigen hauptsächlich betroffenen Organe (Parlament und Rechnungshof) bereits mehrmals getan haben — erneut aufzufordern, insbesondere hinsichtlich seiner internen Organisation die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um verantwortlich handeln zu können.

Der durch die Zielsetzungen in den Dokumenten KOM(87) 100 und 101 entstandene neue Kontext erfordert somit zwangsläufig eine globale Überprüfung der Haushaltsordnung als Basisinstrument für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans: ein punktuell-Konzept — bei dem nur einzelne Bestimmungen der Haushaltsordnung überprüft würden — könnte den dringenden globalen Erfordernissen nicht gerecht werden.

⁴⁾ KOM(80) 760 endg. vom 12. Dezember 1980.

⁵⁾ KOM(84) 123 endg. vom 9. März 1984.

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.

Eine Neuordnung der Haushaltsregeln mit dem Ziel einer verbesserten Haushaltsführung wird vom Haushaltsausschuß grundsätzlich begrüßt.

Die Kommission hat jedoch bei ihren Vorschlägen zum Teil anerkannte Haushaltsgrundsätze nicht beachtet oder noch ausstehenden Entscheidungen vorgegriffen. Der Haushaltsausschuß ist daher einstimmig den Empfehlungen seines Unterausschusses zu Fragen der EG an die Bundesregierung beigetreten.

Bonn, den 11. November 1987

Esters Borchert

Berichterstatter

