

Mitteilung

der Landesregierung

Unterrichtung des Landtags in EG-Angelegenheiten
– Vorhaben von herausragender politischer Bedeutung –¹⁾

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft in der Zeit bis 1997

Vorhaben: Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft in der Zeit bis 1997

BR-Drs.: 216/92

Federführendes Ressort/Az.: Finanzministerium
H 1032 – 73

Beteiligte Ressorts: Innenministerium, Ministerium für Wissenschaft und Kunst
Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie
Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Familie und Frauen, Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten, Verkehrsministerium

1. Zielsetzung des Vorhabens:

Mit der Mitteilung unterbreitet die EG-Kommission ihre Vorschläge zu den finanzpolitischen Schwerpunkten der EG und den zur Umsetzung erforderlichen mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 1993 bis 1997.

Der Bundesrat wird sich voraussichtlich am 5. Juni 1992 zum ersten Mal mit der Vorlage befassen.

Auf EG-Ebene ist eine Beschlußfassung für Dezember 1992 auf dem Gipfel in London vorgesehen.

2. Wesentlicher Inhalt

Die Mitteilung knüpft an die Beschlüsse des Europäischen Rates vom Februar 1988 zur Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte im Zeitraum 1988 bis 1992 an.

¹⁾ Unterrichtung gemäß Beschluß des Landtags vom 16. März 1989 (Drucksache 10/1062). Vorgelegt mit Schreiben des Finanzministeriums vom 12. Mai 1992.

Für den neuen Fünf-Jahres-Zeitraum 1993 bis 1997 sind vor allem folgende finanzpolitischen Schwerpunkte vorgesehen:

- Ausbau der auswärtigen Maßnahmen
(Unterstützung der Länder Mittel- und Osteuropas, Verstärkung der Entwicklungshilfe) + 3,5 Milliarden ECU
- Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts
(Aufstockung der Strukturfondsmittel bis 1997 um real je nach Förderregionen bis zu $\frac{2}{3}$; stärkere Konzentration der Mittel auf die ärmsten Regionen, wozu auch die fünf neuen Bundesländer gehören sollen; Einrichtung eines Kohäsionsfonds zugunsten der ärmeren Mitgliedstaaten) + 11 Milliarden ECU
- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
(Erhöhung der Forschungsmittel und Konzentration auf einige wenige Schlüsseltechnologien; Förderung der beruflichen Bildung; Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie) + 3,5 Milliarden ECU

Die geltende Agrarleitlinie, derzufolge die Steigerungsrate der Agrarausgaben 74 % der Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts nicht überschreiten darf, soll im Grundsatz beibehalten werden.

Insgesamt sollen die Ausgaben bis 1997 real um rund $\frac{1}{3}$ ansteigen. Dies entspricht einer Zunahme um real rund 21 Milliarden ECU und einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von real 5,6 % gegenüber 1992.

Zur Umsetzung der finanzpolitischen Schwerpunkte soll die Eigenmittelobergrenze bis 1997 schrittweise von 1,2 % des Bruttosozialprodukts auf 1,37 % angehoben werden. Bei der EG-Finanzierung soll künftig die Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten angemessener berücksichtigt werden. Dazu soll die Gewichtung bei den Eigenmittelarten von den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln zu den BSP-abhängigen Eigenmitteln verlagert werden. Der Anteil der Mehrwertsteuer-Eigenmittel soll danach von 55 % auf 35 % zurückgehen, während der Anteil der BSP-abhängigen Eigenmittel entsprechend steigen soll.

Bundesrat

Drucksache 216/92

27.03.92

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

EG - A - AS - Fz - In - K - VP -
Wi - Wo

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft in der Zeit bis 1997
KOM(92) 2001 endg.

KEP-AE-Nr.: 920893

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 27. März 1992 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

INHALT

	Seite
EINLEITUNG	1
TEIL 1	
HAUPTMERKMALE DES NEUEN FINANZRAHMENS	3
I. ERFABRUNGSBEDINGTE DATEN: ERGEBNISSE DER REFORM VON 1988	3
II. ZIELE UND METHODEN DER HAUSHALTSWIRKSAMEN MASSNAHMEN DER GEMEINSCHAFT	11
III. HAUSHALTSDATEN UND WIRTSCHAFTLICHE HYPOTHESEN	16
TEIL 2	
DIE FINANZIELLE VORAUSSCHAU 1992-1997	18
I. ALLGEMEINE DARSTELLUNG DES NEUEN FINANZRAHMENS	18
II. DIE AGRARAUSGABEN	21
III. STRUKTURMASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG DES WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN ZUSAMMENHALTS	23
IV. DIE INTERNEN POLITIKBEREICHE MIT HORIZONTALEM CHARAKTER	26
V. DIE MASSNAHMEN DER GEMEINSCHAFT IM AUSSENBEREICH	31
VI. DIE VERWALTUNGS-AUSGABEN DER ORGANE	36
VII. ENTWICKLUNGSPROFIL DER GEMEINSCHAFTSAUSGABEN UND DER EIGENMITTEL-OBERGRENZE	38
TEIL 3	
EIGENMITTEL	40
I. MÖGLICHE ÄNDERUNGEN AM EIGENMITTELSYSTEM	40
II. AUSGLEICHSMCHANISMUS FÜR DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH	42
TEIL 4	
HAUSHALTSVERFAHREN UND HAUSHALTSFÜHRUNG	43
I. DIE VORSCHRIFTEN EINER NEUEN INTERINSTITUTIONELLEN VEREINBARUNG	43
II. VERBESSERUNG DER HAUSHALTSFÜHRUNG	46
SCHLUSSFOLGERUNG: IN RECHTLICHER HINSICHT ZU TREFFENDE MASSNAHMEN	49
ANHÄNGE	

DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN DER GEMEINSCHAFT
IN DER ZEIT BIS 1997

EINLEITUNG

1. 1993 wird die Gemeinschaft in eine neue Phase ihrer Entwicklung eintreten.

Zunächst geht es darum, daß sie die neuen Ziele, die sie sich gesetzt hat, unter optimalen Bedingungen verwirklicht. Das Funktionieren des europäischen Binnenmarktes muß gewährleistet werden, damit die Gemeinschaft jeden potentiellen Zugewinn an Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit nutzen kann. Wenn innerhalb möglichst kurzer Zeit die Voraussetzungen für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion möglichst lückenlos erfüllt sein sollen, bedarf es verstärkter Bemühung um Zusammenhalt zur Förderung der wirtschaftspolitischen Konvergenz. Bei der Verwirklichung der Europäischen Union müssen auf Gemeinschaftsebene erweiterte oder neue Befugnisse ausgeübt werden.

Gleichzeitig kommen auf die Gemeinschaft neue Aufgaben zu, die größtenteils durch die sich wandelnden weltpolitischen Verhältnisse bedingt sind. Die vorgeschlagene signifikante Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik soll bei verändertem Grundkonzept die Einkommen der Landwirte sichern und eine Eindämmung der Agrarausgaben gewährleisten. Daneben vollziehen sich auch im industriellen Bereich tiefgreifende Veränderungen, deren Auswirkungen – vor allem auf die Beschäftigung – es Rechnung zu tragen gilt. Und schließlich müssen mit den Drittländern, namentlich mit den gemeinschaftsnahen Gebieten, neue Beziehungen geknüpft werden.

2. Inwieweit diese Ziele erreicht werden können, hängt größtenteils vom Einsatz geeigneter Mittel und von zielgerechten haushaltspolitischen Leitlinien ab. Unter dem Gesichtspunkt der Gemeinschaftsfinanzen müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein: ausreichende Eigenmittel, eine prioritätengerechte Bereitstellung der Mittel nach großen Interventionsbereichen, eine straffe Haushaltsdisziplin und eine angemessene Verteilung der Finanzierungslast.

Zu jedem dieser Elemente kann die Gemeinschaft auf einen Besitzstand verweisen – die Reform der Gemeinschaftsfinanzen von 1988 –, der unter Berücksichtigung der gesammelten Erfahrung angepaßt und ausgebaut werden muß, damit er mittelfristig den neuen Erfordernissen, insbesondere den Anforderungen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, gerecht wird.

3. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung "Von der Einheitlichen Akte zur Zeit nach Maastricht"⁽¹⁾ die wichtigsten Leitlinien dargelegt, nach denen sie im Einklang mit den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Maastricht zur Wirtschafts- und Währungsunion und zur Europäischen Union die Politik der Gemeinschaft ausrichten will. Auf der Grundlage dieser Leitlinien werden in der vorliegenden Mitteilung die Vorschläge der Kommission für den neuen Finanzrahmen dargelegt, in den die Entwicklung des Gemeinschaftshaushalts zwischen 1993 und 1997 eingebunden sein sollte; dabei werden drei Schwerpunkte herausgestellt:

- die Festlegung der Ausgaben innerhalb der Finanziellen Vorausschau,
- das Eigenmittelsystem,
- die Regeln für die Haushaltsführung.

Diese Vorschläge basieren auf einer eingehenden Prüfung der bisherigen Ergebnisse und der aus der Reform von 1988 zu ziehenden Lehren⁽²⁾ sowie insbesondere auf zwei dieser Mitteilung beigefügten Berichten, zu deren Vorlage die Kommission sich 1988 gegenüber dem Rat und dem Parlament verpflichtet hatte:

- Bericht über die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung;
- Bericht über das Eigenmittelsystem.

4. Sobald die Gemeinschaftsorgane politische Orientierungen zu diesem neuen Finanzrahmen erarbeitet haben, wird die Kommission den Wortlaut einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung (mit der entsprechenden mehrjährigen finanziellen Vorausschau 1993-1997 im Anhang dazu) sowie die zur praktischen Anwendung erforderlichen Legislativvorschläge unterbreiten.

(1) Dok. KOM(92) 2000.

(2) vgl. Bericht über die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts - Dok. KOM(87) 101 endg. vom 28. Februar 1987

TEIL 1
HAUPTMERKMALE DES NEUEN FINANZRAHMENS

1. ERFAHRUNGSBEDINGTE DATEN: ERGEBNISSE DER REFORM VON 1988

1. Die Haushaltsdisziplin

Zu diesem Zweck sind zwei Mittel eingesetzt worden:

- die interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. Juni 1988, deren integrierender Bestandteil die Finanzielle Vorausschau ist;
- die spezifischeren Maßnahmen zur Eindämmung der Agrarausgaben (Entscheidung des Rates 88/177/EWG vom 24. Juni 1988 über die Haushaltsdisziplin).

1.1. *Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung und der Finanziellen Vorausschau*

Über die Durchführung der Vereinbarung wird gemäß Nummer 19 der Vereinbarung selbst ein ausführlicher Bericht erstellt. Aus der Sicht der Kommission läßt dieser Bericht drei Schlußfolgerungen zu.

- a) Der ursprünglich festgelegte Finanzrahmen ist eingehalten worden (vgl. Anhang 1, Tabelle 1)

Entsprechend den von den beiden Zweigen der Haushaltsbehörde vereinbarten Änderungen sind die ursprünglich festgelegten Ausgabenobergrenzen seit 1990 angehoben worden. Dennoch war der Gesamtbetrag der im Haushaltsplan eingesetzten Mittel im Zeitraum 1988 bis 1992 insgesamt niedriger als der der ursprünglich vorgesehenen Mittel. Ebenso lagen die Obergrenze der erforderlichen Zahlungsermächtigungen und entsprechend auch der Betrag der im Haushaltsplan ausgewiesenen Zahlungsermächtigungen unter dem 1988 in Prozent des BSP festgesetzten Ausgabenprofil, da sich das BSP stärker erhöhte als erwartet (kräftigeres Wirtschaftswachstum, statistische Neubewertung des BSP).

Im Zuge der tatsächlichen Entwicklung des Rahmens der Finanziellen Vorausschau hat sich die Ausgabenstruktur stärker verändert als ursprünglich vorgesehen. Der Anteil der Agrarausgaben ging rascher zurück als erwartet, während gleichzeitig die Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen und die übrigen Politikbereiche der Rubrik 4 (hauptsächlich NOA im Zusammenhang mit der auswärtigen Politik der Gemeinschaft) stärker zunahm.

- b) Die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung ist insgesamt positiv verlaufen.

Die mit der Vereinbarung angestrebten Ziele - Bereitstellung ausreichender und stabiler Einnahmen, geordnete Ausgabenentwicklung, reibungsloserer Verlauf des Haushaltsverfahrens -

sind, vor allem im Vergleich zu der Situation vor 1988, weitgehend erreicht worden. Insbesondere die Feststellung des Haushaltsplans ist jedes Jahr innerhalb der vorgesehenen Frist erfolgt.

Neben einigen immer wiederkehrenden Auslegungsproblemen (unter anderem in der Frage der Anpassung der Mittel für die Strukturfonds entsprechend der Inflationsrate) traten Schwierigkeiten hauptsächlich dann auf, wenn der Finanzrahmen geändert werden mußte, weil eingetretene Entwicklungen nicht vorhergesehen oder nur ungenügend einkalkuliert worden waren. Die Änderungsverfahren erwiesen sich als relativ langwierig und fielen oft mit dem jährlichen Haushaltsverfahren zusammen, so daß die Funktion der Vorausschau als mittelfristiger Finanzrahmen nicht mehr gewährleistet war. Zur Frage der Finanzierung des neuen Mittelbedarfs vertraten die beiden Zweige der Haushaltsbehörde unterschiedliche Standpunkte: Das Parlament wünschte die Inanspruchnahme des Spielraums innerhalb der Eigenmittelobergrenze, der Rat dagegen verlangte eine Umschichtung der Ausgaben innerhalb der einzelnen Rubriken oder zwischen Rubriken.

Höchstwahrscheinlich hätten sich diese Probleme ohne den 1988 beschlossenen Finanzrahmen in weit schärferer Form gestellt; so aber waren die Grenzen von Anfang an festgelegt.

- c) Die Gründe für eine neue interinstitutionelle Vereinbarung und eine neue Finanzielle Vorausschau behalten ihre Gültigkeit.

Mit der nun auslaufenden Vereinbarung von 1988 sollte den politischen Zielen im Zusammenhang mit der Einheitlichen Akte und der Vollendung des Binnenmarktes finanziell Rechnung getragen werden. Die Ergebnisse lassen den Schluß zu, daß diese Ziele innerhalb des von den drei Organen vereinbarten Finanzrahmens weitgehend erreicht wurden. Zwischenzeitlich aufgetretene Schwierigkeiten waren weniger durch die 1988 eingeführte Haushaltsdisziplin als durch die raschen und tiefgreifenden Veränderungen des internationalen Umfelds bedingt.

In die Vereinbarung der Organe über den Finanzrahmen der Gemeinschaft für den Zeitraum 1993-1997 müssen die Beschlüsse des Europäischen Rates von Maastricht über die zweite Phase der WWU und die Schaffung einer Europäischen Union einbezogen werden.

Innerhalb dieses Finanzrahmens müssen die großen Politikbereiche oder Aktionen (Gemeinsame Agrarpolitik, Zusammenhalt, Forschung, Maßnahmen im Außenbereich) herausgestellt und die dafür aufzuwendenden Mittel global eingeschätzt und zu allen übrigen Ausgaben in Beziehung gesetzt werden, die teils für das Funktionieren des Binnenmarktes äußerst relevant sind und teils maßgeblich von den Verwaltungskosten der Organe abhängen.

Artikel 203 des Vertrags behält zweifellos seine volle Gültigkeit; allerdings können die Vorschriften über die Anwendung des "Höchstsatzes für die Erhöhung" und seine Überschreitung allein nicht ausreichen für die Aufstellung und Einhaltung eines mehrjährigen Finanzrahmens, der sowohl die obligatorischen als auch die nichtobligatorischen Ausgaben vorgibt und auf Dauer

garantiert, daß die für die einzelnen Politikbereiche der Gemeinschaft bereitgestellten Mittel nach gemeinsamen politischen Erwägungen gewichtet werden. Zu diesem Zweck hat sich die interinstitutionelle Vereinbarung, die die drei Institutionen nicht nur auf einen Finanzrahmen, sondern auch auf die entsprechenden Durchführungsmodalitäten festlegt, als ein äußerst nützlich Instrument erwiesen.

Diese Vereinbarung gibt den Mitgliedstaaten und dem Rat die finanzielle Sicherheit, die sie brauchen, damit die Gemeinschaftsfinanzierung nicht wieder - wie vor 1988 - zum Auslöser allzu häufiger institutioneller Konflikte wird. Eine interinstitutionelle Vereinbarung mit einer nach Ausgabenblöcken gegliederten finanziellen Vorausschau, die ausreichende Reserven und Spielräume für etwaige Änderungen vorsieht, gibt gleichzeitig den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den voraussichtlichen Höchstbetrag der Gemeinschaftsausgaben entsprechend ihrer eigenen Haushalts- und Finanzplanung festzusetzen.

Darüber hinaus erhält der Rat bei der Aushandlung der Vereinbarung und der finanziellen Vorausschau die Möglichkeit, die Aufteilung der Mittel für nichtobligatorische Ausgaben auf die einzelnen Politikbereiche der Gemeinschaft maßgeblich mitzubestimmen.

Dank der Festlegung eines für jedes einzelne Gemeinschaftsorgan verbindlichen mittelfristigen Finanzrahmens kann das Parlament wiederum wirkungsvoller darauf dringen, daß die Kommission und der Rat die für die obligatorischen Ausgaben vereinbarten Regeln der Haushaltsdisziplin beachten. Die 1988 beschlossene schrittweise Umstellung des Gemeinschaftshaushalts auf nichtobligatorische Ausgaben ist durch den raschen Ausbau der außenpolitischen Tätigkeit der Gemeinschaft zweifellos beschleunigt worden. Gleichwohl wurden bei der Einhaltung der Agrarleitlinie umso strengere Maßstäbe angelegt, als diese die Voraussetzung für eine Beteiligung des Parlaments an der interinstitutionellen Vereinbarung darstellte.

Schließlich wird durch das Erfordernis, daß der Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres festgestellt werden muß, eine ordnungsgemäße Mittelverwendung und damit eine wirksame Durchführung der entsprechenden Politiken begünstigt. Die Einhaltung des Jährlichkeitsgrundsatzes und eine sinnvolle Anwendung des Wirtschaftlichkeits-Prinzips während des Haushaltsverfahrens sind weitgehend von der fristgerechten Feststellung des Haushaltsplans abhängig. Diese Voraussetzung ist seit der Unterzeichnung der interinstitutionellen Vereinbarung im Jahr 1988 jedes Jahr erfüllt worden. Aber gleichzeitig wird es dank dieser Vereinbarung auch möglich, die Nachteile einer Stückelung der Mittelausstattung für die einzelnen Politikbereiche in Jahrestanchen dadurch abzumildern, daß diese künftig in einen geordneten Fünfjahresrahmen eingebunden sind.

1.2. Eindämmung der Agrarausgaben

a) Die 1988 beschlossene Regelung

Im Zuge der Haushaltsdisziplin sind vier Instrumente vorgesehen worden:

- Festsetzung eines Gesamtbetrags der Ausgaben, dessen jährliche Steigerungsrate 74 % der Steigerungsrate des BSP der Gemeinschaft nicht überschreiten darf (Agrarleitlinie);
- Einführung eines monatlichen Frühwarnsystems hinsichtlich der Entwicklung bei den einzelnen Kapiteln: Danach muß die Kommission geeignete Korrekturmaßnahmen treffen oder dem Rat vorschlagen, wenn die Verlaufskurve der Ausgaben das vorgegebene Profil für die einzelnen Bereiche zu überschreiten droht oder tatsächlich überschreitet;
- Normalisierung der überschüssigen Lagerbestände durch systematische Wertberichtigung bei den neuen Lagerbeständen und - außerhalb der Agrarleitlinie - Niedrigerbewertung der vorhandenen Bestände;
- Schaffung einer Währungsreserve zur Deckung der Kosten etwaiger Schwankungen der Ecu-Dollar-Parität.

Parallel zu den Maßnahmen zur Eindämmung der Ausgaben wurden die Mechanismen zur Stabilisierung der Agrarerzeugung ausgebaut und auf die meisten Sektoren ausgedehnt. Überdies wurde versucht, durch die Förderung der zeitweiligen Flächenstilllegung (Set-aside) die Produktion direkt zu begrenzen.

b) Ergebnisse

Die Agrarleitlinie wurde trotz der zusätzlichen Ausgaben infolge der deutschen Vereinigung während des gesamten Zeitraums jedes Jahr eingehalten. Allerdings war die Ausgabenentwicklung sehr unbeständig und führte auf einzelnen Märkten zu erheblichen Ungleichgewichten. In den ersten drei Jahren nach Einführung der finanziellen Vorausschau blieben die Ausgaben weit hinter der Leitlinie zurück. Hingegen ist seit Ende 1990 erneut ein Anstieg zu verzeichnen (insbesondere bei Rindfleisch, Getreide und Milcherzeugnissen), so daß zur Einhaltung der Leitlinie 1991 haushaltsdisziplinarische Maßnahmen notwendig waren.

An diesen Entwicklungen läßt sich zweierlei ablesen:

- Die Unbeständigkeit der Agrarausgaben resultiert größtenteils aus der Empfindlichkeit der externen Parameter, die infolge des Produktionsüberhangs noch stärker ausgeprägt ist. Fast die Hälfte der Ausgaben wird unmittelbar von der Höhe der Weltmarktpreise und des Dollar-Wechselkurses beeinflusst.

Weitere Ursachen für den Anstieg der Belastung des Haushalts seit 1990 sind unter anderem die Folgen des Beitritts Spaniens und Portugals und die Erweiterung des Gemeinschaftsgebiets um die ehemalige DDR.

- Die Funktionsweise der Stabilisatoren hat sich als unzulänglich erwiesen.

Diese Stabilisatoren haben zur Eindämmung der Ausgaben beigetragen. Infolge der Preissenkungen und der Erhebung zusätzlicher Mitverantwortungsabgaben konnten hohe Beträge eingespart und die Auswirkungen der Produktionsschwankungen (insbesondere bei Ölsaaten und Ölfrüchten) teilweise abgeschwächt werden.

Ihr ökonomischer Effekt war dagegen weit geringer insbesondere im Falle der Großkulturen: hier wurde die Verringerung der Anbauflächen wieder ausgeglichen durch eine Zunahme der Erträge, während einzelne Kulturen zum Teil lediglich durch andere ersetzt wurden. Auch in den Sektoren Tabak sowie Schaf- und Rindfleisch hat sich die Anwendung der Stabilisatoren als schwierig und kaum wirksam erwiesen.

Es liegt auf der Hand, daß im Falle des Zusammentreffens ungünstiger externer und interner Bedingungen die Stabilisatoren allein eine Begrenzung der Ausgaben auf die Agrarleitlinie nicht gewährleisten können.

c) Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Da nach dem bisherigen Konzept die Stützungsmaßnahmen von den Produktionsmengen abhängig sind, entsteht ein ständiger Anreiz zur Steigerung und Erweiterung der Produktion ohne direkten Bezug zur Kapazität der Märkte. Im Zuge der Reform sollen anstelle von Preisgarantien künftig direkte Beihilfen gewährt werden, die sich nach der Größe der landwirtschaftlichen Betriebe und des Viehbestands richten.

Dieses neue Konzept wird sich auf den Haushalt in zweifacher Weise auswirken:

- Zunächst werden die Ausgleichszahlungen, die die Erzeuger künftig für die Preiseinbußen erhalten sollen, zu einer höheren Belastung des Gemeinschaftshaushalts führen. Diese Mehrkosten werden jedoch aufgewogen durch die zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteile, die den Verbrauchern aus der Reform erwachsen.
- Sodann wird die Ausgabenentwicklung leichter kontrollierbar und besser vorhersagbar sein. Infolge der schrittweisen Senkung der Preise auf Weltmarktniveau mit dem Ziel, sie wettbewerbsfähiger zu machen, wird der Haushalt auf die Schwankungen der externen Parameter weit weniger empfindlich reagieren. Außerdem werden die Flächenstilllegungen, von

denen die Gewährung der Ausgleichszahlungen abhängig gemacht wird, eine bessere Regulierung der Produktion ermöglichen. Schließlich sollen für die neuen Stützungsmaßnahmen Kriterien gelten, die die Vorausschätzung der Ausgabenentwicklung erleichtern.

2. Das Eigenmittelsystem

Das Volumen des Gemeinschaftshaushalts, das in den Jahren vor 1988 sehr rasch gewachsen war, ist danach nur noch langsam gestiegen: von 1,08 % des BSP im Jahr 1988 bis knapp über 1,15 % des BSP im Jahr 1992. Diese Verlangsamung des Wachstums war hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß die Agrarausgaben sich gegen Ende des Jahrzehnts langsamer erhöhten.

Die Eigenmittelstruktur hat sich seit 1988 verändert. Der Anteil der traditionellen Eigenmittel am Gemeinschaftshaushalt ist weiter zurückgegangen. Die Mehrwertsteuereigenmittel sind nach wie vor die wichtigste Einnahme (ihr Anteil am Gemeinschaftshaushalt beträgt 1992 etwa 55%). Die BSP-Einnahme wurde bis 1990 wenig in Anspruch genommen; 1992 jedoch machen die BSP-Eigenmittel über 20 % des Gemeinschaftshaushalts aus (vgl. Anhang 1, Schaubild 1).

Durch die nach der Reform von 1988 erfolgten Umverteilungen ist die Haushaltsgerechtigkeit verbessert worden. Auf der Finanzierungsseite haben dazu hauptsächlich die Einführung der BSP-Eigenmittel und die Kappung der harmonisierten Mehrwertsteuergrundlage beigetragen.

Dennoch weist das heutige Eigenmittelsystem noch immer regressive Elemente auf, die grundsätzlich daher rühren, daß die MwSt.-Bemessungsgrundlagen der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrem BSP oft hoch sind.

- Die ungleiche Verteilung der von den Mitgliedstaaten abgeführten traditionellen Eigenmittel ist nicht signifikant. Bei diesen Einnahmen sind die Niederlande, Belgien, Irland, Portugal und das Vereinigte Königreich im Nachteil. Ursache ist allerdings vor allem der "Rotterdam-Effekt", denn die Erhebung der entsprechenden Beträge erfolgt an den Eingangs-orten und nicht in dem Land, das die Finanzierungslast zu tragen hat.
- Die Verteilung der MwSt.-Einnahmen ist trotz des Kappungseffekts regressiv. Im Falle Spaniens, Griechenlands, Irlands und Portugals beträgt die ungekappte harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage (1992) über 55% des BSP. Obwohl die Bemessungsgrundlage dieser Länder infolge der Kappung auf 55 % des BSP reduziert wird, ist dies immer noch wesentlich mehr als der Durchschnittswert der gekappten MwSt.-Bemessungsgrundlagen (49,3 % des BSP); das System wirkt sich somit für die genannten Länder eindeutig nachteilig aus.
- Die BSP-Eigenmittel werden im Verhältnis zu der in Ecu ausgedrückten BSP-Grundlage berechnet. Die Beitragskapazität der Mitgliedstaaten wird somit weitgehend berücksichtigt.

3. Die Haushaltsführung

Die Kommission hatte in ihrem Bericht von 1987 über die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts zwei Probleme bei der Haushaltsführung herausgestellt:

- Probleme bei der Ausführung mit der Folge, daß die Grundsätze der Jährlichkeit und der Spezialisierung nicht genügend beachtet wurden und das Volumen der nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen übermäßig zunahm;
- Probleme infolge unzulänglicher Bemühungen um ein besseres Wirtschaftlichkeits-Verhältnis bei den Gemeinschaftsmaßnahmen.

3.1. Die Ausführung des Haushaltsplans

Im Einklang mit den 1987 festgelegten Zielen hat sich der Haushaltsvollzug nach Einführung der neuen Vorschriften in der Haushaltsordnung unter vier Gesichtspunkten wesentlich verbessert (vgl. Anhang 1, Tabellen 2).

a) Wahrung des Jährlichkeitsprinzips

- Die Mittel, die im Anschluß an eine Übertragung oder Wiederverwendung den im Haushaltsplan eingesetzten Mitteln zugeordnet werden, sind zwischen 1986 und 1991 stark zurückgegangen, und dies sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zum Gesamtbetrag der für Verpflichtungen verfügbaren Mittel. Bei den Rubriken 2, 3 und 4 der Finanziellen Vorausschau verringert sich der entsprechende Betrag von 2.400 Mio. ECU im Jahr 1986 (d.h. 21 % der verfügbaren Mittel) auf rd. 320 Mio. ECU im Jahr 1991 (1,4 % der verfügbaren Mittel).
- Bei den gleichen Rubriken hat sich der Anteil der nichtverwendeten Mittel, die auf das folgende Jahr übertragen wurden, zwischen 1987 und 1991 von 70 % auf 22 % verringert. Auch der Anteil der aufgehobenen Mittelbindungen, die wiederverwendet wurden, ging im gleichen Zeitraum von 75 auf 19 % zurück.

b) Wahrung des Spezialisierungsprinzips

Bei den Rubriken 2, 3 und 4 der Finanziellen Vorausschau hat sich der Anteil der von Kapitel zu Kapitel übertragenen Mittel (ohne die Reserve B0-40) am Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen des Haushaltsjahres zwischen 1987 und 1990 konstant verringert (von 3,4 % auf 1,4 %). Er beträgt 1991 - ohne die innerhalb des EFRE erfolgte Mittelübertragung zwischen gleichartigen Vorhaben - nur noch 0,7 %.

c) Verwendungsrate

Bei den Mitteln für Verpflichtungen der Rubriken 2, 3 und 4 lag die durchschnittliche Verwendungsrate seit 1988 wesentlich höher (rund 96 %) als in den Jahren vor der Reform (88 % im Zeitraum zwischen 1984 und 1987).

Bei den entsprechenden Mitteln für Zahlungen ist die Verwendungsrate niedriger als bei den Mitteln für Verpflichtungen, hat sich jedoch in den vergangenen Jahren erhöht (92% im Jahr 1991 gegenüber 89 % im Jahr 1988). Für die Jahre zwischen 1988 und 1991 ist die durchschnittliche Verwendungsrate mit 91 % wesentlich höher als im vorausgangenen Zeitraum (84% zwischen 1984 und 1987).

d) Abwicklung der Verpflichtungsermächtigungen

Sowohl im Stadium der Vorausschätzung als auch im Stadium der Ausführung ist die Abwicklung wesentlich zügiger erfolgt.

- Im Stadium der Vorausschätzung hat sich bei den Rubriken 2, 3 und 4 insgesamt die für das Jahr selbst erwartete Abwicklung der Verpflichtungsermächtigungen zwischen 1987 und 1991 prozentual von rd. 38 % auf rd. 51 % erhöht. Die Beschleunigung ist - entsprechend den Fonds-Vorschriften - besonders stark im Falle der Rubrik 2. Dagegen ist bei den Maßnahmen im Außenbereich der Rubrik 4 eher eine Verlangsamung festzustellen.
- Die tatsächliche Abwicklung der Verpflichtungsermächtigungen im Laufe des Jahres hat bei den gleichen Rubriken zwischen 1987 und 1991 ebenfalls zugenommen (von 36 % auf 49 %). Im Falle der Rubriken 2 und 3 entsprach die tatsächliche Abwicklung weitgehend den Vorausschätzungen, im Falle der Rubrik 4 dagegen war eine Verzögerung festzustellen.

3.2. Bestreben um eine bessere Wirtschaftlichkeit

Bei der Änderung der Haushaltsordnung im März 1990 wurde in Artikel 2 präzisiert, daß die Haushaltsmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, insbesondere der Sparsamkeit und der Kosten-Nutzen-Verhältnisse zu verwenden sind. In anderen Vorschriften der Haushaltsordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans wird ebenfalls auf diese Grundsätze und Erfordernisse verwiesen.

Nach Abschluß der Vorarbeiten und einer Versuchsphase hat die Kommission mehrere Maßnahmen getroffen, um zu erreichen, daß die Kosten-Nutzen-Verhältnisse bei der Ausarbeitung der Maßnahmevorschläge, bei der Erfolgskontrolle und bei der Aufstellung des Haushaltsplans systematischer berücksichtigt werden. So wird insbesondere der Finanzbogen, der allen von der Kommission dem Rat vorgelegten Vorschlägen oder Mitteilungen beizufügen ist, künftig eine Rubrik über die Kosten-Nutzen-Aspekte und einen Hinweis auf die Bestimmungen enthalten, nach denen während der Durchführung der Maßnahme die Ergebnisse im Verhältnis zu den angestrebten Zielen bewertet werden können.

Für die Vorbereitung der jährlichen Mittelansätze der Kommission werden die Anweisungsbefugten zu ihren Mittelanforderungen jedes Jahr ähnliche - aktualisierte - Informationen mitteilen. Im Rahmen des Haushaltsverfahrens 1992 sind diese Informationen der Haushaltsbehörde erstmals in den Arbeitsdokumenten zum Vorentwurf übermittelt worden.

3.3. Zwei notwendige Korrekturen

Über die 1987 zu Tage getretenen Probleme hinaus, bei deren Lösung schon erhebliche Fortschritte erzielt werden, sind in den kommenden Jahren noch zwei weitere Tendenzen zu korrigieren.

Erstens: Seit 1988 ist es im Zuge der Durchführung der finanziellen Vorausschau üblich, daß die jährlichen Haushaltsmittel systematisch auf Beträge festgesetzt werden, die den Obergrenzen für die einzelnen Rubriken sehr nahekommen. Infolgedessen bleibt nur noch wenig Spielraum, um im Laufe des Haushaltsjahres ohne vorherige Änderung des Finanzrahmens Nachtragshaushaltspläne zu verabschieden, selbst wenn es nur um relativ niedrige Beträge geht. Um dies in Zukunft zu vermeiden, ist es daher sehr wichtig, daß die Kommission und die Haushaltsbehörde für das Haushaltsverfahren bestimmte Verhaltensregeln einführen.

Zweitens: Der Eingliederungsplan für den Gemeinschaftshaushalt umfaßt zahlreiche Linien (1992: 1.032), bei denen Beträge von sehr unterschiedlicher Höhe eingesetzt sind. Für die operationellen Ausgaben ohne den EAGFL-Garantie sind 460 Linien vorgesehen; 60 % der Mittel entfallen auf nur 9 dieser Linien, während 0,7 % der Mittel sich auf die Hälfte der Linien bei Beträgen von jeweils weniger als 3 Mio. ECU je Linie verteilen. Durch diese Aufspaltung besteht ständig die Gefahr einer Mittelvergeudung, da viele Maßnahmen mit nur geringer Mittelausstattung auf europäischer Ebene grundsätzlich nicht besonders effektiv sein können. Überdies mindert diese Aufspaltung der Mittel die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

Daher ist es notwendig, den Eingliederungsplan künftig dadurch ausgewogener zu gestalten, daß vor allem Maßnahmen, für die nur geringfügige Beträge vorgesehen sind, gestrichen bzw. anderen Maßnahmen angegliedert werden.

II. ZIELE UND METHODEN DER HAUSHALTSWIRKSAMEN MASSNAHMEN DER GEMEINSCHAFT

1. Bedeutung und Rolle dieser haushaltswirksamen Maßnahmen

1.1. Der neue Finanzrahmen hat eine zweifache Funktion:

- Er flankiert die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, in der es darauf ankommt, einen hohen Grad an Konvergenz bei stabilen Preisen und Wechselkursen und eine Sanierung der öffentlichen Finanzen herbeizuführen;
- Er soll den erweiterten Kompetenzen der Gemeinschaft im Rahmen der Europäischen Union - insbesondere bei Maßnahmen im Außenbereich, bei transeuropäischen Netzen, Forschung und Begleitmaßnahmen zum technologischen Wandel - soweit wie möglich haushaltsmäßig Rechnung tragen.

1.2. Demnach sind die Gemeinschaftsausgaben auf drei Schwerpunkte auszurichten:

- Aktionen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts mit dem Ziel, die Regionen mit Entwicklungsrückstand noch stärker zu fördern und die Konvergenzbemühungen der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten zu unterstützen;

- horizontale Aktionen, die gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in der gesamten Gemeinschaft durchgeführt werden und insbesondere darauf abzielen, die optimale Effizienz des europäischen Binnenmarktes zu gewährleisten und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrieunternehmen zu erhöhen.
- Aktionen im Außenbereich, die es der Gemeinschaft ermöglichen, unter strikter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ihren internationalen Verpflichtungen wirksam und glaubwürdig nachzukommen.

Für alle drei Arten von Aktionen sind in den meisten Fällen besondere Finanzinstrumente vorzusehen, die nach unterschiedlichen Kriterien einzusetzen sind.

- 1.3. In jedem Falle sollen die haushaltswirksamen Maßnahmen der Gemeinschaft weiterhin hauptsächlich dazu dienen, die Bereitstellung von Mitteln auf nationaler Ebene und die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu *orientieren und zu stimulieren*.

In der Praxis geht es darum:

- den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten und Regionen einen Anreiz zu bieten, damit sie ausreichende Mittel bereitstellen, um ihren Entwicklungsrückstand aufzuholen, ohne die ihnen auferlegte Haushaltsdisziplin, die sie einhalten müssen, zu gefährden;
- eine effektive Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken in allen Bereichen zu fördern, in denen ein gemeinsames Vorgehen sich für die gesamte Gemeinschaft effizienzsteigernd auswirken kann.
- die Mitgliedstaaten dazu anzuregen, Modellprojekte oder gezielte Mehrjahresprogramme selbst weiterzuführen.

Dagegen ist es in der Regel nicht die Aufgabe des Gemeinschaftshaushalts, Güter oder Dienstleistungen für die Allgemeinheit zu finanzieren.

2. Gemeinschaftshaushalt und Zusammenhalt

- 2.1. Die kohäsionsfördernden Maßnahmen müssen im Einklang stehen mit den konvergenzorientierten Maßnahmen.

- a) Die Aktionen, die bewirken sollen, daß die Regionen ihren Entwicklungsrückstand aufholen, müssen in den kommenden Jahren ausgebaut werden.

Die ersten Bewertungen der seit 1988 durchgeführten strukturpolitischen Maßnahmen ergeben, daß die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum der betreffenden Regionen positiv sind (Ziel 1-Regionen).

Allerdings ist trotz einer sich in den vergangenen Jahren insgesamt abzeichnenden Annäherung das regionale Gefälle innerhalb der Gemeinschaft in bezug auf Pro-Kopf-Einkommen und Beschäftigungsniveau noch immer sehr groß. Bei einigen Regionen mit Entwicklungsrückstand lag das Wirtschaftswachstum unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt. 10 % der wohlhabendsten Regionen

verfügen über dreimal mehr wirtschaftliche Basisinfrastrukturen als 10 % der weniger wohlhabenden Regionen. Im Bereich der beruflichen Bildung und Qualifikation sind die Unterschiede mindestens ebenso groß.

Um dieses Gefälle auch nur schrittweise innerhalb eines relativ langen Zeitraums zu verringern, bedarf es beträchtlicher und dauerhafter Investitionen. Wenn beispielsweise das Pro-Kopf-Einkommen einer Region mit Entwicklungsrückstand von 50 auf 70 % des gemeinschaftlichen Pro-Kopf-Einkommens steigen soll, muß die Wachstumsrate zwanzig Jahre lang jährlich 2 Prozentpunkte höher sein als die der Gemeinschaft insgesamt.

- b) Der hohe Grad an wirtschaftspolitischer Konvergenz, der während der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion erreicht werden soll, ist ein Kohäsionsfaktor. Die Erfahrung zeigt, daß ein stabiler makroökonomischer Rahmen als Grundlage eines kräftigen und ausgewogenen Wirtschaftswachstums unverzichtbar ist. Mikroökonomisch wird die Einführung einer einheitlichen Währung die aus dem Binnenmarkt resultierenden Vorteile erheblich festigen.

Dennoch werden einige Mechanismen zur Anpassung an die neuen Gegebenheiten nur lückenhaft oder schleppend zum Tragen kommen und könnten zunächst zu einer schweren finanziellen Belastung führen. Beispielsweise wird die Mobilität der Arbeitskräfte durch die sprachlichen und kulturellen Unterschiede auf natürliche Weise eingeschränkt; umfangreiche Wanderungsströme waren im Übrigen auch unvereinbar mit dem Grundziel der Gemeinschaft, eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens im gesamten Gemeinschaftsgebiet zu fördern. Im Hinblick auf die Standortwahl für die Investitionen wird bei der Evaluierung der Kosten und Vorteile selbstverständlich auch die Qualität der Humanressourcen, der kollektiven Einrichtungen und sogar der Lebensqualität in den betreffenden Regionen berücksichtigt.

Damit die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten die potentiellen Vorteile der Wirtschafts- und Währungsunion in vollem Umfange nutzen können, müssen sie daher ihre Infrastrukturen weiterhin ausbauen. Gleichzeitig müssen sie, um die makroökonomischen Voraussetzungen für die dritte Stufe der Währungsunion erfüllen zu können, eine strenge Haushaltsdisziplin wahren, die unter Umständen auch eine Verringerung der für öffentliche Investitionen bereitgestellten Mittel und im Einklang mit dem Prinzip der Additionalität infolgedessen auch einen Rückgang der Gemeinschaftszuschüsse zur Folge haben könnte. Damit besteht die Gefahr, daß die Maßnahmen für die Konvergenz der Wirtschaftspolitiken dem Zusammenhalt entgegenwirken. Der Gemeinschaft fällt die Aufgabe zu, derartige negative Folgeentwicklungen zu vermeiden und die beiden Ziele Konvergenz und Kohäsion miteinander in Einklang zu bringen.

Überdies kann die Wirtschaft dieser Länder auch besonders empfindlich auf etwaige Schocks reagieren, während andererseits Abwertungen möglichst vermieden werden müssen, da sie die Überleitung zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion verzögern würden. Trotzdem sind aber die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen unumgänglich.

2.2. Die haushaltswirksamen Maßnahmen der Gemeinschaft

Eine verstärkte Solidarität ist daher notwendig, nicht nur damit die Regionen einen etwaigen Entwicklungsrückstand aufholen können, sondern auch damit alle Mitgliedstaaten unter angemessenen Bedingungen in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eintreten können.

Die Gemeinschaft wird ihre haushaltswirksamen Maßnahmen gemäß den Bestimmungen des neuen Vertrags hauptsächlich auf den Einsatz der Produktionsfaktoren und die Verbesserung der Angebotsbedingungen ausrichten und weniger auf die Einführung von Ausgleichssystemen, die mit dem Prinzip der interpersonalen Solidarität zusammenhängen.

Die Strukturfonds der Gemeinschaft sind nach wie vor das wichtigste Kohäsionsinstrument. Sie sollen dazu dienen, durch stärkere Konzentration der Beihilfen, durch angepaßte Interventionsätze und durch flexiblere Kriterien für die Zuteilung der Mittel ergänzend zu den auf nationaler oder regionaler Ebene aufgewendeten Beträgen zusätzliche Mittel für fünf Hauptziele bereitzustellen: Förderung der weniger wohlhabenden Regionen; Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung; Eingliederung der Langzeitarbeitslosen, der Jugendlichen und der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personengruppen in das Erwerbsleben; Berufsbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zugunsten der von den industriellen Wandlungsprozessen und der Entwicklung der Produktionssysteme betroffenen Arbeitnehmer; Entwicklung des ländlichen Raums und schließlich - in Form eines spezifischen Ziels - Strukturmaßnahmen im Fischereisektor.

Der neue Kohäsionsfonds wird die Gemeinschaft in die Lage versetzen, im Rahmen ihrer horizontalen Politik in den Bereichen Umweltschutz und transeuropäische Netze zur Finanzierung von Vorhaben in den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten beizutragen und damit die effektive Durchführung ihrer Konvergenzprogramme zu unterstützen. Er wird damit die Anpassung dieser Länder an die auf Gemeinschaftsebene eingeführten Umweltnormen erleichtern und es den Mitgliedstaaten ermöglichen, in ihre Investitionsprogramme die Bausteine aufzunehmen, die in den Infrastrukturen fehlen, die eindeutig von gemeinschaftlichem Interesse sind.

3. Die Ausgaben im Rahmen der horizontalen Gemeinschaftspolitiken: Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip braucht die Gemeinschaft in den Bereichen, in denen sie nicht ausschließlich zuständig ist, nur dann zu intervenieren, wenn die Ziele der geplanten Aktion von den Mitgliedstaaten nicht hinreichend verwirklicht werden können und sich aufgrund der Dimensionen oder der Auswirkungen der geplanten Aktion besser auf Gemeinschaftsebene erreichen lassen. Dieser Grundsatz muß bei jeder Form von Ausübung von Befugnissen der Gemeinschaft, auch in Fällen, in denen die geplante Aktion

eine Gemeinschaftsfinanzierung erforderlich macht, angewandt werden. Der durch eine Gemeinschaftsfinanzierung entstehende "Mehrwert" muß daher systematisch nachgewiesen werden.

- 3.1. Im Feld der Außenbeziehungen dürfte die durch die neuen Aufgaben innerhalb der gemeinsamen Sicherheitspolitik verursachte Haushaltsbelastung nur gering sein. Hingegen sollte der Beitrag des Gemeinschaftshaushalts zu den Maßnahmen der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern oder der finanziellen Hilfe für Drittländer aus Gründen der Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit so hoch sein, daß in mehreren Interventionsbereichen eine gewisse "kritische Masse" erreicht wird, die sich selbstverständlich danach richtet, in welchem Maße die Gemeinschaft Verantwortung gegenüber den einzelnen Empfängergruppen übernimmt.

In der Mehrzahl der Fälle kann und muß die finanzielle Intervention der Gemeinschaft als Ersatz für Ausgaben angesehen werden, die die Mitgliedstaaten ansonsten unter weit weniger transparenten und effizienten Bedingungen zu leisten hätten. Die Einbeziehung des EEF in den Haushaltsplan würde eben dieser Logik entsprechen.

- 3.2. In den letzten Jahren waren die Gemeinschaftsmaßnahmen in den internen Politikbereichen hauptsächlich auf die Umsetzung der Einheitlichen Akte und die Vollendung des Binnenmarktes gerichtet. In nächster Zeit sollen diejenigen Maßnahmen Vorrang erhalten, die die Effizienz des Binnenmarktes steigern (Förderung der transeuropäischen Netze) und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie den industriellen Wandel fördern (Forschung und technologische Entwicklung, Ausbildung).

In vielen Bereichen kann die Gemeinschaft durch den Erlass von Rechtsvorschriften tätig werden (z.B. Festlegung gemeinsamer Umweltschutznormen oder Ausarbeitung von Entwicklungsplänen für die transeuropäischen Netze). Falls darüber hinaus Maßnahmen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts notwendig sein sollten, sind dabei drei Grundsätze zu beachten:

- Die Gemeinschaftsausgaben treten logischerweise - zumindest teilweise - an die Stelle der Ausgaben des Mitgliedstaates. Deshalb ist von Anfang an sowohl technisch als auch finanziell eine enge Verzahnung zwischen den Programmen der Gemeinschaft und denen der Mitgliedstaaten vorzusehen.
- Bei der Bewilligung einer Gemeinschaftsfinanzierung müssen für die gesamte Gemeinschaft erhebliche Effizienzkriterien zugrundegelegt werden. Spielen bei politischen Maßnahmen kohäsionsrelevante Erwägungen eine Rolle, so müssen die entsprechenden Einflußfaktoren genau definiert und auch unter dem Gesichtspunkt ihrer finanziellen Auswirkungen berücksichtigt werden.
- Unter diesen Umständen ist die Intervention zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts in den meisten Fällen als Orientierungsrahmen zu betrachten. Deshalb sind Förder- oder Anreizmaßnahmen (Durchführbarkeitsstudien, Demonstrationsvorhaben, Zinszuschüsse, Darlehensbürgschaften) echten Kofinanzierungsmaßnahmen vorzuziehen.

III. HAUSHALTSDATEN UND WIRTSCHAFTLICHE HYPOTHESEN

1. Ausgangspunkt: Die Finanzielle Vorausschau 1992

Grundlage für die Ausarbeitung des neuen Finanzrahmens ist die neue Fassung der Finanziellen Vorausschau sein, die im Februar 1992 geändert wurde, um den im festgestellten Haushaltsplan nicht berücksichtigten Bedarf zu decken. Demnach mußte der Haushaltsplan 1992 mit Hilfe eines Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans dahingehend geändert werden, daß die Verpflichtungsermächtigungen auf 66.592 Mio. ECU und die Zahlungsermächtigungen auf 63.241 Mio. ECU, d.h. auf jeweils 1,21 und 1,15 % des BSP aufgestockt werden. Dies ergibt für 1992 verglichen mit der Eigenmittelobergrenze in Höhe von 1,20 % des BSP eine Nichtausschöpfung der Marge in Höhe von 0,05 %.

2. Elemente, die für den Zeitraum nach 1992 zu berücksichtigen sind

In zwei Bereichen sind die für die Zeit nach 1992 vorzusehenden Beträge durch frühere Beschlüsse vorgegeben.

2.1. Strukturfonds

Im Zuge der - gegenüber 1987 - geplanten Verdoppelung der Strukturfonds bis 1993 ist eine Grundmittelausstattung von 18.753 Mio. ECU (zu Preisen von 1992) erforderlich. Dieser Betrag umfaßt die Mittel für die neuen Bundesländer entsprechend der im Dezember 1990 beschlossenen Änderung der Finanziellen Vorausschau.

Zu der im neuen Finanzrahmen vorgesehenen Grundausstattung kommen die gemäß Artikel 10 und 11 der Interinstitutionellen Vereinbarung vorzunehmenden Übertragungen nicht verwendeter Mittel des Jahres 1990 (die Übertragung von 193 Mio. ECU wurde bereits von der Haushaltsbehörde beschlossen) und des Jahres 1991 (350 Mio. ECU nach ersten Schätzungen der Kommission) sowie die Mittel hinzu, die zur Fortführung der Programme für technische Hilfe und Unterstützung erforderlich sind. Darüber hinaus ist für das Haushaltsverfahren 1993 ein zusätzlicher Spielraum zur Finanzierung der Programme zugunsten der Regionen in extremer Randlage (PODEIDOM, POSEIMA, POSEICAN) sowie zur Einbeziehung der Strukturmaßnahmen im Fischereisektor in die Strukturfonds vorzusehen.

Zwei weitere Beträge sind zu einem späteren Zeitpunkt noch festzusetzen und zu berücksichtigen:

- eine etwaige Übertragung im Haushaltsjahr 1992 nicht verwendeter Mittel;
- weitere Mittel könnten zur Verfügung gestellt werden, um die Auswirkungen der für den vergangenen Zeitraum zu niedrig geschätzten Inflationsrate - unter Berücksichtigung bereits erfolgter Aufstockungen - auszugleichen, damit die Strukturfondsmittel entsprechend dem ursprünglich vorgesehenen Zeitplan real verdoppelt werden können.

Diese Beträge sind auf die bis zur Eigenmittelobergrenze noch verfügbare Marge anzurechnen.

2.2 Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung

Der zur Durchführung des dritten Rahmenprogramms für notwendig erachtete Betrag beziffert sich derzeit auf 5,7 Mrd. ECU für den gesamten Zeitraum 1990 bis 1994. Der Rat hat für die ersten Anwendungsjahre einen Betrag in Höhe von 2,5 Mrd. ECU genehmigt. Für 1993 und 1994 sind somit 3,2 Mrd. ECU vorzusehen, zu denen im Anschluß an eine Neubewertung des Programms in beiden Jahren noch ein Ergänzungsbetrag hinzukommen dürfte.

3. Die grundlegenden wirtschaftlichen Hypothesen für den Zeitraum 1993 bis 1997

Bei der Festlegung des neuen Finanzrahmens wurde eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des BSP der Gemeinschaft von real 2,5 % im Zeitraum 1993 bis 1997 zugrundegelegt. Diese Hypothese beruht auf den von der Kommission durchgeführten mittelfristigen Vorausschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung (insbesondere den Wirtschaftsbudgets 1992/93 1993 sowie den im Rahmen des jährlichen Wirtschaftsberichts 1991/92 vorgelegten Szenarien für die mittelfristig anzustrebende wirtschaftliche Konvergenz bis 1995).

Den Vorausschätzungen zufolge wird sich das wirtschaftliche Wachstum nach einer vorübergehenden Verlangsamung bei der mittelfristig zugrundegelegten Rate einpendeln. Die in den 80er Jahren verzeichneten Erfolge bei der Aktivierung der grundlegenden Wachstumsfaktoren werden nicht in Frage gestellt. Diese Entwicklung dürfte insbesondere von den Auswirkungen des Binnenmarktes - selbst wenn sie langsamer als ursprünglich vorhergesehen greifen - und einem ab 1993 in den neuen Bundesländern erwarteten Wachstumsschub günstig beeinflusst werden.

Da die Entwicklung der Weltwirtschaft mit Unsicherheitsfaktoren behaftet ist, können nur relativ vorsichtige Schätzungen - und zwar in erster Linie auf der Grundlage von gemeinschaftsinternen Faktoren - vorgenommen werden, wobei nicht von einem besonders günstigen internationalen Umfeld auszugehen ist.

TEIL 2

DIE FINANZIELLE VORAUSSCHAU 1993-1997(3)

1. ALLGEMEINE DARSTELLUNG DES NEUEN FINANZRAHMENS

1. Entwicklung der Gesamtausgaben

- 1.1. *Bei der Festlegung des Rahmens* der finanziellen Vorausschau für den kommenden Fünfjahreszeitraum hat die Kommission die Entwicklung der einzelnen Politikbereiche der Gemeinschaft im Lichte der neuen Ziele analysiert, die vom Europäischen Rat in Maastricht festgelegt und in der Mitteilung KOM(92) 2000 formuliert worden sind.

Überdies hat die Kommission die Beschränkungen berücksichtigt, denen die öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten vor allem während der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion unterliegen. Mit ebenso strenger Disziplin muß, insbesondere durch strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, auf Gemeinschaftsebene vorgegangen werden.

Der neue Rahmen der finanziellen Vorausschau gilt für die Gemeinschaft in ihrer derzeitigen Zusammensetzung. Sollte die Gemeinschaft bis 1997 um neue Mitgliedstaaten erweitert werden, wäre eine entsprechende Änderung notwendig. Hingegen dürften die künftigen Finanzbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und den EFTA-Staaten nach der Errichtung eines Europäischen Wirtschaftsraums den vorgeschlagenen Finanzrahmen nicht berühren. Allerdings müssen die betreffenden Maßnahmen neben den Maßnahmen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts transparent ausgewiesen werden.

Bei den Vorschlägen wird außerdem ein unveränderter Anwendungsbereich des Gesamthaushaltsplans zugrunde gelegt. Im Falle der Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) müßten neue Ausgabenobergrenzen und eine Inanspruchnahme entsprechender zusätzlicher Haushaltsmittel beschlossen werden. Die notwendigen Verbindungen zwischen dem Gemeinschaftshaushalt und der Entwicklung einer Anleihe-Darlehenspolitik nach den in der Mitteilung KOM(92) 2000 festgelegten Leitlinien sind jedoch gebührend berücksichtigt worden. Die neue finanzielle Vorausschau wäre überdies vereinbar mit einer schrittweisen Einbeziehung bestimmter Ausgaben zu Lasten des EGKS-Funktionshaushaltsplans in den Gesamthaushaltsplan (Forschung, bestimmte Anpassungsmaßnahmen, Umstellungsbeihilfen).

- 1.2 Wie in der geltenden finanziellen Vorausschau verstehen sich die für jede Rubrik bzw. gegebenenfalls für die Teilrubriken *angegebenen Beträge* zu konstanten Preisen (Preise von 1992). Sie entsprechen einer jährlichen Ausgabenobergrenze für Verpflichtungsermächtigungen.

(3) Alle für die neue finanzielle Vorausschau 1993-1997 angegebenen Beträge verstehen sich zu konstanten Preisen (1992).

Für die Zahlungsermächtigungen ist eine entsprechende globale Obergrenze festgelegt worden. Als Grundlage diente dabei ein nach Ausgabenkategorien berechnetes Verhältnis zwischen Zahlungen und Verpflichtungen, wobei der Notwendigkeit einer geordneten Entwicklung beider Mittelkategorien Rechnung getragen wurde.

Daraus resultiert für den vorgeschlagenen neuen Rahmen der Finanziellen Vorausschau ein Verhältnis zwischen dem Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen und dem Gesamtbetrag der Zahlungsermächtigungen von durchschnittlich 1,05 im Zeitraum 1992 bis 1997. In der zwischen 1988 und 1992 effektiv angewandten Finanziellen Vorausschau hatte sich dieses Verhältnis schrittweise von 1,03 auf etwas mehr als 1,05 erhöht. Diese Stabilisierung des Verhältnisses zwischen den jedes Jahr benötigten Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen ist ganz von selbst vor allem dadurch eingetreten, daß die Zunahme der Verpflichtungsermächtigungen nach anfänglicher Beschleunigung wieder nachließ. Der neue Finanzrahmen muß überdies bei der Haushaltsausführung weitere Verbesserungen der Art ermöglichen, wie sie seit 1988 bereits festgestellt worden sind: Verkürzung der Fristen zwischen Zahlung und Mittelbindung, um übermäßig hohe Altlasten zu vermeiden, und eine stärkere Inanspruchnahme der Zahlungsermächtigungen.

Der vorgeschlagene neue Rahmen sieht keine Aufschlüsselung des Gesamtbetrags der Verpflichtungsermächtigungen und der Zahlungsermächtigungen nach obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben vor. Eine Unterscheidung zwischen OA und NOA kann nämlich nur aus den Entscheidungen der Haushaltsbehörde resultieren, wenn diese den Haushaltsplan unter Berücksichtigung der Obergrenzen der einzelnen Rubriken feststellt.

Zwischen der Eigenmittelobergrenze und dem Höchstbetrag der erforderlichen Zahlungsermächtigungen wurde jedes Jahr ein Spielraum von 0,03% des BSP vorgesehen. Dieser Spielraum sollte dazu dienen, erstens die Auswirkungen einer etwaigen Verlangsamung des Wachstums gegenüber den Prognosen aufzufangen und zweitens die unter Umständen erforderlichen Änderungen der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau zu ermöglichen.

- 1.3. Der vorgeschlagene neue Finanzrahmen ergibt eine Gesamtobergrenze für Verpflichtungsermächtigungen von 87.500 Mio. ECU im Jahr 1997, d.h. 1,41% des BSP, und eine durchschnittliche jährliche Zuwachsrate von 5,6% gegenüber 1992. Der entsprechende Höchstbetrag der erforderlichen Zahlungsermächtigungen würde sich 1997 auf 83.200 Mio. ECU belaufen, also fast 20 Mrd. ECU mehr als 1992. Unter Berücksichtigung des erwähnten Spielraums für Änderungen in Höhe von 0,03% müßte die Obergrenze der der Gemeinschaft 1997 bereitzustellenden Eigenmittel auf 1,37% des BSP heraufgesetzt werden.

Die vorgeschlagene neue Finanzielle Vorausschau wurde am Ende von Teil 2 des vorliegenden Dokuments eingefügt.

2. Zusammenfassung der Ausgaben nach Rubriken

Mit den vorgeschlagenen Änderungen der derzeitigen Struktur der Finanziellen Vorausschau und des Inhalts der einzelnen Rubriken wird ein dreifacher Zweck verfolgt:

Erstens: Die finanzielle Vorausschau soll eine geordnete Entwicklung der Gemeinschaftsausgaben entsprechend den festgelegten Prioritäten garantieren. Die Aufteilung der Gesamtausgaben auf die Rubriken muß den Hauptzielen entsprechen, die während des Bezugszeitraums mit den jeweiligen Gemeinschaftspolitiken angestrebt werden sollen. Dabei wird die Entwicklung der Obergrenze jeder Rubrik bestimmt von der Eigendynamik der Gemeinschaftsausgaben in dem betreffenden Interventionsbereich.

Zweitens: Damit die Haushaltsführung aus Effizienzgründen flexibel genug bleibt, muß eine allzu starke Segmentierung der Ausgaben vermieden werden. Andernfalls würde die finanzielle Vorausschau ihre Funktion als mittelfristiger Finanzrahmen verlieren und stattdessen zu einer Art Mehrjahreshaushaltsplan werden. Die Rubriken müssen unter Berücksichtigung der Art der jeweiligen Finanzinstrumente und der entsprechenden Verwaltungsmodalitäten so festgelegt werden, daß sie weit genug gefaßt, aber auch homogen sind.

Drittens: Da die mittelfristige Entwicklung bestimmter Ausgabenkategorien - speziell im Außenbereich - durch Unsicherheitsfaktoren belastet ist, und die Gemeinschaft mit Situationen konfrontiert werden kann, die sich nicht voraussehen lassen, ist unter Einhaltung der Haushaltsdisziplin ein geeigneter Spielraum vorzusehen.

Der neue Rahmen der finanziellen Vorausschau sollte die folgenden sechs Hauptrubriken umfassen:

1. Gemeinsame Agrarpolitik
2. Strukturmaßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts
3. Interne Politikbereiche mit horizontalem Charakter
4. Aktionen im Außenbereich
5. Verwaltungsausgaben der Organe
6. Reserven für außergewöhnliche Ausgaben

Die vorgeschlagene neue Gliederung lehnt sich weitgehend an die der finanziellen Vorausschau 1988-1992 an. Neben verschiedenen Umschichtungen, durch die sich der Inhalt einzelner Rubriken ändert, handelt es sich bei den Änderungen hauptsächlich um: die Aufspaltung der früheren Rubrik 4 "Sonstige Politikbereiche" in zwei getrennte Rubriken - Interne Politikbereiche (neue Rubrik 3) und Aktionen im Außenbereich (neue Rubrik 4) -, den Wegfall der früheren Rubrik 3 "Politikbereiche mit mehrjähriger Mittelausstattung" bei gleichzeitiger Einbeziehung der Forschung in die internen Politikbereiche und die Erweiterung der Rubrik 6 "Reserve" durch die Schaffung einer neuen Reserve für außergewöhnliche Ausgaben im Außenbereich, zusätzlich zur Währungsreserve für die Landwirtschaft.

Angeichts der Aufspaltung der derzeitigen Rubrik "Sonstige Politikbereiche" und des Inhalts der neuen Rubrik "Interne Politikbereiche" erübrigt es sich, eine Teilobergrenze für die nichtobligatorischen Ausgaben vorzusehen, da die neue Rubrik 3 - mit Ausnahme bestimmter Ausgaben (1992: weniger als 160 Mio. ECU) für Landwirtschaft, Fischerei und gewerbliche Wirtschaft (Sekretariat Eureka), die unter Umständen auch noch als NOA eingestuft werden könnten - künftig nur noch NOA umfassen würde.

Mit der Zahlenübersicht der Finanziellen Vorausschau, bei der es sich hauptsächlich um ein Instrument zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin handelt, soll keine funktionale Gliederung der verschiedenen Gemeinschaftsinterventionen erreicht werden. Ein und dieselbe Aktion kann angesichts ihrer unterschiedlichen Komponenten unter mehrere Rubriken fallen. Die Aktion der Gemeinschaft im Bereich der gewerblichen Wirtschaft beispielsweise fällt sowohl unter Forschung und technologische Entwicklung als auch unter den Europäischen Sozialfonds. Ebenso sollten die Maßnahmen im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen, dem Umweltschutz und der Fischerei aus Mitteln mehrerer Rubriken finanziert werden.

II. AGRARAUSGABEN

Angesichts der vorgeschlagenen Reform sollten alle Ausgaben im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik in einer einzigen Rubrik zusammengefaßt werden. Dabei würde die Entwicklung der Obergrenze dieser Rubrik auf einer zu aktualisierenden Basis weiterhin von der 1988 festgelegten Agrarleitlinie bestimmt.

1. Die Agrarleitlinie muß im Grundsatz beibehalten werden

Auch wenn durch die vorgeschlagene Reform die Ausgabenentwicklung besser kontrollierbar und besser voraussehbar wird, erfolgt ihre Durchführung schrittweise. Die traditionellen Stützmechanismen werden während eines bestimmten Zeitraums weiterbestehen, so daß die Ausgaben weiterhin, wenn auch weniger stark, von externen Faktoren beeinflußt werden. Überdies sind nicht alle gemeinsamen Marktorganisationen von der Reform betroffen.

Die weitere Eindämmung des relativen Anteils der Agrarausgaben bleibt ein politisches Ziel, das mit der vorgesehenen Begrenzung des Ausgabenanstiegs auf 74% des BSP-Wachstums erreicht werden soll. Im Gegenzug gibt die Beibehaltung der Leitlinie den Zahlungsempfängern die Garantie, daß die Reform nicht zu einer Verringerung der insgesamt für die Stützung der Landwirtschaft bereitgestellten Mittel führen wird.

2. Anwendungsbereich der Agrarleitlinie

a) Die Agrarleitlinie sollte für alle Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik nach der Reform maßgebend sein; dabei handelt es sich um:

- die Ausgaben im Zusammenhang mit den marktgebundenen Politiken, einschließlich der auf die Flächenstillegungen entfallenden Ausgaben, die bisher aus der Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau finanziert wurden; diese Ausgabenkategorie ist innerhalb der Reformvorschläge für die Großkulturen von besonderer Bedeutung;
- die Ausgaben im Zusammenhang mit den flankierenden Maßnahmen (Vorruhestand, Umweltschutz, Aufforstung), einschließlich der Ausgaben für ähnliche bisher unter das Ziel 5a der Strukturfonds fallende Maßnahmen (1992: 70 Mio. ECU).

Unter die Agrarleitlinie fallen ferner:

- die Ausgaben des Garantiefonds für die Fischerei (derzeit Rubrik 4, 1992 : 29 Mio. ECU);
- die Ausgaben für Einkommensbeihilfen - derzeit Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau -, die 1988 flankierend zur Haushaltsdisziplin für die Landwirtschaft beschlossen wurden. Bis 1992 war ein Höchstbetrag vorgesehen (jährlich 300 Mio. ECU). Im Haushaltsplan 1992 sind jedoch nur Mittel in Höhe von 100 Mio. ECU eingesetzt, und die Verwendungsrate war 1991 niedrig (4 Mio. ECU). Diese Aktion würde ab 1993, zumindest in ihrer derzeitigen Form, nach und nach eingestellt.

b) Dagegen würden folgende Ausgabenkategorien nicht unter die Leitlinie fallen:

- die sonstigen Aktionen in der Landwirtschaft (Seuchentilgung, Information und Kontrollen, Agrarinnenmarkt ...), die derzeit unter die Rubrik 4 der finanziellen Vorausschau fallen und hauptsächlich mit dem Funktionieren des Binnenmarktes im Agrarbereich zusammenhängen, sollten weiterhin den internen Politikbereichen mit horizontalem Charakter zugeordnet werden.
- die Währungsreserve für die Landwirtschaft

Der Betrag der Währungsreserve für die Landwirtschaft könnte ab 1995 auf 500 Mio. ECU herabgesetzt werden: danach wird die Reform der GAP voll zum Tragen kommen, da die Ausgaben weit weniger stark auf etwaige Schwankungen des Dollar-Wechselkurses reagieren dürften. Die Bedingungen für die Inanspruchnahme dieser Reserve blieben unverändert, nur der Freibetrag könnte auf 200 Mio. ECU gesenkt werden.

Hierbei würde es sich um eine Teilrubrik der Rubrik 6 "Reserven für außergewöhnliche Ausgaben" handeln.

- Die zur Zeit unter das Ziel 5a fallenden Maßnahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung (insbesondere Modernisierungsmaßnahmen, Ausgleichszahlungen und Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte).

3. Anhebung der Agrarleitlinie

Eine Schätzung der Haushaltskosten der GAP-Reform für den Zeitraum 1993-1997 läßt erkennen, daß angesichts der Vielzahl der zu berücksichtigenden Faktoren eine Anpassung der Leitlinie erforderlich ist. Bei Inangriffnahme der Reform, also 1994, sollte die Leitlinie um 1,5 Mrd. ECU angehoben werden. Dieser Betrag entspricht im Übrigen ziemlich genau den geschätzten Kosten für die deutsche Einigung.

III. STRUKTURMASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG DES WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN ZUSAMMENHALTS

1. Die Gemeinschaft muß sich finanziell stärker engagieren

Entsprechend den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Maastricht sollen die geplanten Maßnahmen zur Stärkung des Zusammenhalts insbesondere über die Strukturfonds und den neuen Kohäsionsfonds finanziert werden.

Diese beiden Instrumente sollten in der Finanziellen Vorausschau unter einer Rubrik zusammengefaßt werden; die jeweilige Mittelausstattung ist aufgrund der künftigen unterschiedlichen Interventionskriterien differenziert zu gestalten.

Der global für Strukturmaßnahmen bereitgestellte Betrag und die vorgeschlagene Verteilung auf die beiden Instrumente würden eine differenzierte Entwicklung nach Maßgabe folgender Überlegungen ermöglichen:

- Die Mittelzuweisungen für die Ziel 1-Regionen würden um zwei Drittel aufgestockt; dadurch würde eine stärkere Konzentration der Strukturfonds-Interventionen zugunsten dieser Regionen gewährleistet.
- den am wenigsten wohlhabenden Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Irland, Portugal) würde 1997 aus Mitteln des Kohäsionsfonds und der Strukturfonds (Ziel 1) insgesamt ein Betrag zur Verfügung stehen, der doppelt so hoch ist wie der, der 1992 für Ziel Nr. 1 (Grundausrüstung) bereitgestellt wurde;
- den Regionen in extremer Randlage, die bedingt durch die großen Entfernungen mit vielfältigen Problemen konfrontiert sind (sie fallen unter die Programme POSEIDOM, POSEIMA, POSEICAN), müßte ebenfalls eine Verdoppelung der Mittel im Rahmen der Strukturmaßnahmen gewährt werden;
- die im Rahmen der anderen Ziele durchzuführenden Strukturfonds-Maßnahmen und die Verwendung der entsprechenden Mittel wurden neu festgelegt. Dabei würde insbesondere dem Bemühen Rechnung getragen, die industriellen Wandlungsprozesse sowie die Entwicklung der Produktionssysteme effizienter zu begleiten und Kohärenz zwischen den unter das derzeitige Ziel 5 fallenden Maßnahmen und den flankierenden Maßnahmen im Rahmen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik zu gewährleisten;
- die Rolle der gemeinschaftlichen Initiativprogramme sollte aufgewertet werden; für solche Initiativen müßte ein anteiliger Betrag in Höhe von etwa 15% der Strukturfondsmittel bereitgestellt werden. Die genannten Programme müßten schwerpunktmäßig nach einzelnen prioritären Themen ausgerichtet werden;
- die Strukturmaßnahmen im Bereich Fischerei würden ebenfalls aus der Globalausstattung der Strukturfonds finanziert werden.

2. Mittelausstattung für die Politik zur Stärkung des Zusammenhalts

Die Gesamtmittelausstattung für die Politik zur Stärkung des Zusammenhalts würde bis 1997 auf 29.300 Mio. ECU angehoben.

2.1. Die Strukturfonds

In diesem Rahmen würde die Mittelausstattung der Strukturfonds um 58% erhöht.

- a) Aus diesen zusätzlichen Mitteln sollen vorrangig Maßnahmen zugunsten der Ziel 1-Regionen (Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand) finanziert werden, die weiterhin nach den derzeitigen Kriterien definiert würden. Im Rahmen dieses Ziels 1 sollen ab 1994 auch Maßnahmen zugunsten der neuen Bundesländer unterstützt werden. Die hierfür zur Verfügung stehenden Strukturfondsmittel sollen gegenüber der Grundausrüstung des Jahres 1992 (11.000 Mio. ECU, ehemalige DDR eingeschlossen) bis 1997 um 2/3 - auf 18.400 Mio. ECU - aufgestockt werden.

Diese stärkere Konzentration der Strukturfondsmittel auf Maßnahmen, die unter das Ziel 1 fallen (etwa 70 % der Gesamtausstattung im Jahr 1997) sollte mit einer größeren Flexibilität bei der Festsetzung des Beteiligungssatzes und der Kriterien für die Förderungswürdigkeit einhergehen.

- b) Für die derzeitigen Ziele 2, 3, 4 und 5b (einschließlich der Maßnahmen vom Typ 5a in den 5b-Regionen) und das neue Ziel betreffend die Strukturausgaben im Fischereisektor würden die Mittel von 5.070 Mio. ECU im Jahre 1992 um 50 % auf 7.600 Mio. ECU im Jahre 1997 erhöht werden. Für alle diese Ziele würde der gleiche Programmierungszeitraum gelten.

Aus diesen Mitteln sollen umfangreichere Maßnahmen entsprechend den folgenden vier Zielsetzungen finanziert werden:

- Die unter das derzeitige Ziel 2 fallenden Maßnahmen (Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung) würden weitergeführt.
- Die derzeitigen Ziele 3 und 4 (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben) würden neu definiert werden. Bei den entsprechenden Interventionen, die aus dem Sozialfonds finanziert werden, sollen im Hinblick auf Arbeitsmarktprobleme drei Bereiche schwerpunktmäßig gefordert werden:
 - . In der gesamten Gemeinschaft Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben;
 - . horizontale Maßnahmen zugunsten der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personengruppen, die Aktionen zur beruflichen Eingliederung zuzuordnen sind;
 - . Bereitstellung zusätzlicher umfangreicher Mittel - in der gesamten Gemeinschaft - für Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung und der Umschulung, mit denen der industrielle Wandel und die Entwicklung der Produktionssysteme antizipiert und flankiert werden sollen.
- Die Maßnahmen im Rahmen des Zieles 5 b würden beibehalten. Die Kriterien zur Festlegung der förderungswürdigen Regionen könnten jedoch flexibler gestaltet und die Art der Maßnahmen diversifiziert werden.

- c) Die unter dem derzeitigen Ziel Nr. 5a) (Anpassung der Agrarstrukturen) im Rahmen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik durchzuführenden Maßnahmen sollten in die flankierenden Maßnahmen eingebunden und innerhalb der Agrarleitlinie finanziert werden.

Sonstige Modernisierungsmaßnahmen (Investitionsbeihilfen sowie Beihilfen zur Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen) sollten, insbesondere sofern sie nicht unter Ziel Nr. 1 fallen, in geringerem Umfang durchgeführt werden.

- Die Strukturmaßnahmen im Fischereisektor, die derzeit unter die Rubrik 4 der Finanziellen Vorausschau fallen, werden in Form eines neuen Ziels 6 a in die Strukturfonds einbezogen. Dabei geht es insbesondere darum,

- . die Strukturen des Fischerei- und Aquakultursektors zu verbessern und anzupassen,
- . die Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse zu verbessern,
- . flankierende sozio-ökonomische Maßnahmen zur Umstellung der vom Fischfang abhängigen Gebiete zu entwickeln.

- c) Was das derzeitige Ziel 5a) (Anpassung der Agrarstrukturen in der gesamten Gemeinschaft) anbelangt, so werden bestimmte Aktionen in die flankierenden Maßnahmen zur reformierten GAP einbezogen (70 Mio. ECU). Andere Maßnahmen werden weitergeführt und gegebenenfalls angepaßt, um eine bessere Kohärenz mit der GAP-Reform zu gewährleisten (Modullierung, Programmierung, Partnerschaft). Wenn die Auswirkungen der GAP-Reform beurteilt werden können, sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, einige dieser Maßnahmen der Agrarleitlinie zu unterstellen. Bei gleicher Gelegenheit wäre zu prüfen, ob es sinnvoll ist, ein spezifisches Instrument für die ländliche Entwicklung zu schaffen, das zu gegebener Zeit an die Stelle der EAGFL-Ausrichtung treten kann.

Außerhalb der Ziel 1- und 5b-Regionen ist eine gewisse Verringerung der Vermarktungs- und Verarbeitungsmaßnahmen vorzusehen.

Für die Ausgleichszahlungen und die Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte soll weiterhin ein Betrag bereitgestellt werden, der real dem Niveau von 1992 entspricht.

Insgesamt würden für Maßnahmen nach Ziel Nr. 5a) - ausgenommen Förderregionen nach den Zielen 1 und 5b) - im Jahr 1997 Mittel in Höhe von rund 500 Mio. ECU zur Verfügung stehen.

- d) *Bei den Übergangs- und innovatorischen Maßnahmen sowie bei den Förderprogrammen würde die bisherige Mittelausstattung von 300 Mio. ECU beibehalten.*

2.2. Der Kohäsionsfonds

Gemäß den Beschlüssen von Maastricht soll ein Kohäsionsfonds mit dem Ziel eingerichtet werden, Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu unterstützen, deren Pro-Kopf-BSP unter 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Aus diesem Fonds sollen Mittel für Maßnahmen bereitgestellt werden, die die Mitgliedstaaten aufgrund von gemeinschaftlichen Beschlüssen in den Bereichen Umwelt (Anpassung an Gemeinschaftsnormen) sowie Verkehrsinfrastrukturen (Vorhaben von gemeinschaftlichem Interesse, die im Rahmen der Entwicklungspläne für transeuropäische Netze durchzuführen sind) zu finanzieren haben.

Mittel aus diesem Fonds stehen den betreffenden Mitgliedstaaten nur dann zur Verfügung, wenn sie ein Programm einleiten, das darauf abzielt, den für den Übergang zur dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichen Konvergenzgrad - insbesondere hinsichtlich ihres Haushaltsdefizits - zu erreichen, und das einer gemeinschaftlichen Kontrolle im Rahmen der multilateralen Überwachung unterliegt. Die förderungswürdigen Vorhaben müssen den für die genannten Bereiche festgelegten Kriterien entsprechen.

Die Gemeinschaftsbeteiligung müßte verhältnismäßig hoch (85%/90%) angesetzt werden, und es würden relativ großzügige Vorauszahlungen auf die jährlichen Tranchen geleistet.

Da die Konvergenzbemühungen der betreffenden Mitgliedstaaten so rasch wie möglich unterstützt werden müssen, könnte der Kohäsionsfonds bereits 1993 mit einer anfänglichen jährlichen Ausstattung in Höhe von 1.500 Mio. ECU eingerichtet werden. Bis 1997 wäre eine schrittweise Anhebung auf 2.500 Mio. ECU vorzusehen.

Vorläufig soll allerdings noch keine Aufschlüsselung der entsprechenden Mittel nach den Bereichen "Verkehrsinfrastrukturen" und "Umwelt" vorgenommen werden. Im Lichte der geplanten Vorhaben wird sich die Kommission bemühen, auf ein angemessenes Gleichgewicht hinzuwirken.

IV. DIE INTERNEN POLITIKBEREICHE MIT HORIZONTALER CHARAKTER

Es wird vorgeschlagen, die internen Politikbereiche, die gemeinschaftsweit horizontal zum Tragen kommen, unter einer Rubrik zusammenzufassen:

- die Politik im Bereich Forschung und technologische Entwicklung, wobei die unter Einhaltung der Obergrenze vorzusehende Mittelausstattung als Bezugsgrundlage für die Festlegung der Obergrenzen der Rahmenprogramme dienen soll.
- die sonstigen internen Politikbereiche, ausgenommen jene, die für Maßnahmen des Kohäsionsfonds in Betracht kommen.

1. Forschung und technologische Entwicklung (FTE)

1.1. Ein neues Konzept für die FTE-Politik

Die Kommission schlägt vor, die FTE-Politik schrittweise nach einem neuen Konzept auszurichten, das dem Bedarf der Unternehmen und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der Gemeinschaft stärker Rechnung trägt.

Die mit dem 3. Rahmenprogramm eingeleiteten Maßnahmen, die bereits jetzt durch eine Konzentration auf eine begrenzte Anzahl von Themen, die wiederum zu klar definierten Zielen gehören, gekennzeichnet sind, werden durch ein neues Konzept ergänzt, das wie folgt aussehen soll: Ausgehend von einer Analyse des Bedarfs der Industrie und unterstützt durch deren Initiativen würden interdisziplinäre Programme aufgestellt, in deren Mittelpunkt die auf die großen industriellen Prioritäten ausgerichteten Technologien stehen. Die entsprechenden Vorhaben wären unter Beachtung von vier wesentlichen Kriterien auszuwählen:

- Subsidiarität: Umfang des Vorhabens und Notwendigkeit der Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf Weltmarktniveau anzuheben;
- Gemeinsames Interesse: Programme von gemeinsamem Interesse für die Mitgliedstaaten und die Industrie;
- Fähigkeit der Industrie der Gemeinschaft, die Programme zu bewerten und ihre geordnete Entwicklung zu gewährleisten;
- Weiterverbreitung der Technologien an eine möglichst große Zahl von Unternehmen.

1.2. *Finanzielle Auswirkungen*

In den Jahren 1993 und 1994 würde der größte Teil der für die FTE eingesetzten Haushaltsmittel der Fortsetzung und Erweiterung des 3. Rahmenprogramms gelten. Die zusätzlichen Mittel, deren Verwendung von einer Bewertung nach der Hälfte der Laufzeit des Rahmenprogramms abhängig gemacht wurde, könnten jedoch in bedeutendem Umfang bereits in den genannten beiden Jahren zur Finanzierung der auf große industrielle Prioritäten ausgerichteten Technologien dienen. Dieser Anteil müßte im Zeitraum 1994-1997 in beträchtlichem Maße wachsen. Die Gemeinschaftsaufwendungen für die FTE müßten bis 1997 ein Volumen von 4,2 Mrd. ECU gegenüber 2,45 Mrd. im Jahre 1992 erreichen können - das sind fast 5 % des Gemeinschaftshaushalts. Im Zeitraum 1994-1997 würden die Ausgaben für die FTE demnach ein Steigerungsprofil von 11,5% jährlich aufweisen. Gemäß den Bestimmungen des Vertrages, wonach alle Forschungsausgaben in das Rahmenprogramm einbezogen werden, fänden die externen Aspekte der Forschungspolitik im Rahmenprogramm Berücksichtigung.

Gemäß den Bestimmungen im neuen Vertrag wird für die Gemeinschaftsausgaben im Bereich der FTE bei der Genehmigung der Rahmenprogramme eine Obergrenze festgelegt werden. Es erscheint daher weder notwendig noch zweckmäßig, für diese Ausgabenkategorie eine besondere Teilrubrik in der neuen finanziellen Vorausschau vorzusehen. Hingegen muß bei der Festlegung des neuen Finanzrahmens bereits im voraus der für die Verwirklichung der Forschungsprogramme vorhandene Spielraum berücksichtigt werden. Es wird daher vorgeschlagen, in die Rubrik "Interne Politikbereiche" einen Verweis aufzunehmen, mit dem die für Ausgaben im Forschungsbereich vorgesehenen Gesamtmittel genau bestimmt werden und in dem die Verpflichtung der drei Organe festgehalten wird, diese Beträge als Vorgaben für das Rahmenprogramm für die Forschung anzusehen.

2. Sonstige Interne Politikbereiche

Im Laufe der kommenden Jahre wird sich die Tätigkeit der Gemeinschaft in diesen Bereichen auf drei Arten von Interventionen konzentrieren.

2.1. *Die transeuropäischen Netze*

Gemäß den neuen Bestimmungen im Vertrag wird die Gemeinschaft zur

Errichtung und zum Ausbau von Verbundnetzen in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie beitragen. Die Maßnahmen der Gemeinschaft zielen darauf ab, den Zusammenschluß und die Kommunikationsfähigkeit zwischen den nationalen Netzen sowie den Zugang zu diesen Netzen zu fördern, wobei der Notwendigkeit Rechnung getragen wird, die Gebiete der Gemeinschaft mit Insel- oder Randlage an die zentralen Gebiete der Gemeinschaft anzubinden.

Sieht man von den Interventionen der Gemeinschaft aus dem Kohäsionsfonds auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur bzw. den Interventionen aus den Strukturfonds ab, die aus unterschiedlichsten Gründen im Zusammenhang mit der regionalen Entwicklung bestimmte Teile dieser Netze betreffen können, so sollte die finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft nur ergänzen und Anstöße geben und sich, von Ausnahmen abgesehen, auf zwei Interventionsarten konzentrieren:

- Zuschüsse für Durchführbarkeitsstudien auf der Grundlage angepaßter Entwicklungspläne und der Vorhaben, deren gemeinschaftliches Interesse anerkannt ist,
- Gewährung von Zinszuschüssen und/oder Kreditbürgschaften auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung. Diese Interventionen sollten je nach Gemeinschaftsinteresse des Vorhabens so hoch ausfallen, wie es für das Erreichen der für seine Verwirklichung notwendigen Rentabilitätsschwelle erforderlich ist.

Nach Einschätzung der Kommission könnte die Mittelausstattung für die transeuropäischen Netze, die Teil des Finanzierungsvolumens für die Internen Politikbereiche insgesamt ist, im Jahre 1997 etwa 900 Mio. ECU erreichen.

Im Verkehrsbereich würde der Schwerpunkt auf der Entwicklung von Netzen mit einem hohen Leistungsniveau (Autobahnen, Hochgeschwindigkeitszüge, Überwachung des Luftverkehrs) liegen. Es ist ebenfalls eine verbesserte Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsarten anzustreben, um eine optimale Nutzung der Infrastruktur zu ermöglichen und die Umwelt zu schützen.

Im Bereich Telekommunikation dürfte der Errichtung von Netzen zwischen den Verwaltungen eine gewisse Priorität eingeräumt werden, denn diese Netze sind für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich. Außerdem dürfte die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenschlüsse der Datennetze und der dienstintegrierenden digitalen Fernmeldenetze (ISDN) und die Förderung der Entwicklung eines gemeinschaftlichen Breitbandkommunikationsnetzes mit im Vordergrund stehen.

Im Bereich Energie würden die Errichtung und ein verbesserter Verbund der Elektrizitäts- und Gasleitungsnetze im ganzen Gebiet der Gemeinschaft zu einem rationelleren Einsatz der Produktionskapazitäten und einer höheren Versorgungssicherheit führen.

2.2. Umwelt

Die gemeinschaftliche Umweltpolitik sollte dreierlei Aktionen umfassen:

- Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds für Kofinanzierungen in den wirtschaftlich schwächsten Mitgliedstaaten,
- Maßnahmen im Außenbereich betreffend Umweltprobleme, deren Tragweite den geographischen Rahmen der Gemeinschaft sprengt,
- interne Maßnahmen, bei denen es sich um gemeinschaftsweite horizontale Aktionen handelt, die insbesondere die Förderung einer dauerhaften Entwicklung zum Ziel haben.

Nur der letztgenannte Bereich wird in die Rubrik der internen Politikbereiche einbezogen. Die Gemeinschaftsaktion in diesem Bereich sollte schwerpunktmäßig der Verhütung und der ursächlichen Beseitigung von Umweltschäden dienen. Dabei wird es zunächst um die Durchführung von Rechts- oder Steuervorschriften gehen. Entsprechend dem Verursacherprinzip sollten Haushaltsmittel der Gemeinschaft nur für folgende drei Ziele bereitgestellt werden:

- Durchführung von Studien und Beschaffung des Informationsmaterials für die Vorbereitung der von der Kommission vorgeschlagenen rechtlichen Maßnahmen, insbesondere durch Einrichtung der Europäischen Umweltagentur;
- Gewährleistung der Kohärenz zwischen diesen Gesetzgebungsmaßnahmen und den übrigen Gemeinschaftspolitiken;
- Förderung der Anwendung dieser Rechtsvorschriften (technische Hilfe, Sensibilisierung, Modell- oder Demonstrationsvorhaben).

Bei den entsprechenden Interventionen mußte der Schutz der Natur und der Biotope im Vordergrund stehen, die ein gemeinsames Erbe darstellen und in dieser Eigenschaft Gegenstand von Aktionen im gesamten Gebiet der Gemeinschaft sein sollten. Die verschiedenen Aktionen (MEDSPA, NORSPA, ACNAT, HABITAT) werden in ein und demselben Instrument (LIFE) zusammengefaßt, um die Effizienz der Gemeinschaftsmaßnahmen zu steigern.

2.3. *Interne Politiken zur Flankierung des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses*

Neben den kohäsionsorientierten Aktionen und den Aktionen, die unmittelbar der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft dienen, müssen die Interventionen der Gemeinschaft im Rahmen der übrigen internen Politikbereiche, vor allem haushaltsmäßig, auf eine strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und auf ein höheres Maß an Effizienz gerichtet sein.

Unter diesen Voraussetzungen mußten die Gemeinschaftsaktionen zwei Bereiche abdecken.

- a) Die Interventionen der ersten Kategorie müssen das Funktionieren des Binnenmarktes in seinen vielfältigen Komponenten sowie dessen Überwachung gewährleisten: Seuchentilgung und sanitäre Überwachung landwirtschaftlicher Nahrungsmittel, Überwachung der Fischereitätigkeit, Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in

den Sektoren Energie und Verkehr, einschließlich Sicherheitsmaßnahmen, Verbraucherschutz, Normung usw.

Die entsprechenden Ausgaben sollten eine gewisse Kontinuität aufweisen und bezogen auf die gesamten Haushaltsmittel verhältnismäßig konstant sein. Allerdings können auch neue Interventionen in Aussicht genommen werden (z.B. Markenamt, Agentur für Pharmaerzeugnisse).

b) Die Interventionen der zweiten Kategorie sollen über das Funktionieren des Binnenmarktes hinaus flankierend zur Kohäsionspolitik und den Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgen. Dabei ist eine größere Selektivität und eine stärkere schwerpunktmäßige Berücksichtigung der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft anzustreben.

- Überschneidungen müssen vermieden werden. So sind die Interventionen zur regionalen Entwicklung über die Kohäsionsinstrumente unter Berücksichtigung der Bestimmungen von Artikel 130 b abzuwickeln. Die FTE-Aktionen müssen haushaltstechnisch in das Rahmenprogramm eingebunden sein. Die Maßnahmen zugunsten dritter Länder sollten - auch wenn sie sektoraler Art sind - grundsätzlich über die Mittelausstattungen für die Aktionen im Außenbereich finanziert werden, soweit es sich dabei um Hilfs- oder Unterstützungsmaßnahmen handelt.

- Die Festlegung des finanziellen Rahmens für diese Maßnahmen muß anhand bestimmter großer Prioritäten erfolgen. Dabei ist es jedoch wichtig, daß die Mittelzuweisungen nicht von vornherein starr festgelegt sind: Die durchzuführenden spezifischen Aktionen sind einem gewissen Wandel unterworfen,

und es muß möglich sein, etwaige Neuorientierungen nach Maßgabe der bisherigen Ergebnisse zu beschließen. Unter diesen Vorbehalten sollten die Gemeinschaftsinterventionen sich schwerpunktmäßig auf folgende Bereiche erstrecken:

- Fortsetzung der kulturellen Aktionen, Sammlung und Auswertung statistischer Daten;
- Ausbau der Informations- und Kooperationsnetze für die Unternehmen, insbesondere für die KMU;
- schwerpunktmäßige Verlagerung der sozialpolitischen Aktionen auf Aktionen zur Stützung der Interventionen des ESF im Bereich der Berufsbildung und Arbeitsplatzbeschaffung : (eingehendere Analysen der beschäftigungspolitischen Probleme unter sektoralen Gesichtspunkten bzw. in bezug auf die Aspekte der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt und der Einwanderungsprobleme), Systeme der sozialen Sicherheit sowie Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz. Besonders im Vordergrund stehen sollten darüber hinaus - gemäß den neuen Vorschriften des Vertrages - die Maßnahmen im Rahmen des sozialen Dialogs sowie die Durchführung neuer Programme im Gesundheitswesen;

- * Verstärkung der für die Öffentlichkeit bestimmten Aktionen auf dem Gebiet der Information und Kommunikation sowie der bisherigen Aktionen im audiovisuellen Bereich (Ausbau des MEDIA-Programms und Förderung der Programme im Rahmen der Strategie zur Einführung des hochauflösenden Fernsehens - HDTV);
- * Im Bereich des Ausbaus der Humanressourcen konzeptuelle Erneuerung der Aus- und Fortbildungsprogramme, sofern diese nachweislich einen Katalysatoreffekt für die auf nationaler Ebene durchgeführten Aktionen aufweisen. Die Entwicklung neuer Programme im Hinblick auf Ausbildungssysteme, durch die die Verbreitung und Nutzung der neuen Technologien verbessert werden kann, soll in Betracht gezogen werden.

2.4. Höhe der globalen Mittelzuweisung für die internen Politikbereiche

Ausgehend von den vorgenannten Leitlinien dürften die für Forschung und technologische Entwicklung sowie für das Gemeinschaftsinstrument "transeuropäische Netze" insgesamt benötigten Mittel sich im Hinblick auf 1997 auf etwas mehr als 5 Mrd. ECU belaufen.

Im Zeitraum 1988-1992 sind die Ausgaben für die übrigen internen Politikbereiche in Verbindung mit der Vollendung des Binnenmarktes ganz erheblich (fast auf das Doppelte) gestiegen. Mit der Verwirklichung dieses Ziels Ende 1992 dürften die Maßnahmen für einen größeren Zusammenhalt und eine stärkere Konzentration der Interventionen sowie eine striktere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu einer Verlangsamung des Anstiegs dieser Ausgaben führen, die sich im kommenden Fünfjahreszeitraum auf eine jährliche Zuwachsrate von Mrd. 5 % einpendeln dürften.

Unter diesen Voraussetzungen läge 1997 die Obergrenze für die Rubrik "Interne Politikbereiche" bei insgesamt 6,9 Mrd. ECU.

V. DIE MASSNAHMEN DER GEMEINSCHAFT IM AUSSENBEREICH

Der Gemeinschaft müssen ausreichende Finanzmittel an die Hand gegeben werden, damit sie die neuen Verpflichtungen, die ihr aus den veränderten internationalen Rahmenbedingungen erwachsen, angemessen wahrnehmen kann. Gleichwohl muß sie bei der Festsetzung ihrer Ziele realistische Kriterien anlegen, d.h. Interventionsmodalitäten und Intensitätsgrad der Hilfen müssen nach Maßgabe des spezifischen Bedarfs der betreffenden Drittländer und entsprechend den Prioritäten ihrer Maßnahmen im Außenbereich flexibel definiert werden.

Angesichts der Dimensionen, die die Gemeinschaftsmaßnahmen im Außenbereich angenommen haben, schlägt die Kommission vor, für diese Ausgaben eine eigene Rubrik (neue Rubrik 4) vorzusehen, die unterteilt wäre in:

- politische Maßnahmen der Zusammenarbeit oder der finanziellen Unterstützung, die derzeit über den Gemeinschaftshaushalt abgewickelt und finanziert werden. Diese Politiken, die gegebenenfalls entsprechend

den neuen Gegebenheiten zu verstärken und auszubauen wären, sollten mit Hilfe eines geeigneten Instrumentariums und nach dem geographisch unterschiedlichen Bedarf zeitlich moduliert weiterentwickelt werden.

- generell die externen Maßnahmen der Gemeinschaftspolitik, die auch eine gemeinschaftsinterne Dimension haben (insbesondere Umwelt und Fischerei).

Allerdings könnten in diese Rubrik nicht unmittelbar sämtliche auswärtigen Maßnahmen der Gemeinschaft aufgenommen werden, da in diesem Zusammenhang auch der Unvorhersehbarkeit einzelner Ausgabenkategorien Rechnung zu tragen ist. Somit würde die Gemeinschaftsaktion im Außenbereich sich außerdem folgender Instrumente bedienen:

- neugeschaffene Reserve für außergewöhnliche Ausgaben im Zusammenhang mit den Maßnahmen im Außenbereich (Rubrik 6): dies betrifft die humanitären Hilfen und Sofortmaßnahmen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe, die Durchführung punktueller Hilfsaktionen sowie Fälle, in denen die Haushaltsgarantie für Anleihe- und Darlehensoperationen mobilisiert wird. Die praktischen Funktionsmodalitäten werden in Teil 4 dieser Mitteilung näher erläutert.
- Europäischer Entwicklungsfonds (EEF), dessen Tätigkeit - zumindest bis zu seiner nächstfälligen Verlängerung - weiter außerhalb des Gesamthaushaltsplans ansetzt. Sollte dieser Fonds noch vor 1997 in den Haushalt einbezogen werden, so müßte zu gegebener Zeit die Eigenmittelobergrenze entsprechend angehoben werden.

Der Revisionspielraum (in Höhe von 1,8 Mrd. ECU im Jahre 1997) kann ebenfalls - wie bereits praktiziert - in Anspruch genommen werden, um unvorhergesehenen Situationen Rechnung zu tragen.

1. Fortführung und Ausbau der derzeitigen Maßnahmen im Außenbereich

1.1. Beziehungen zu den Ländern Mittel- und Osteuropas

Angesichts der unmittelbaren geographischen Nachbarschaft dieser Länder und der gravierenden wirtschaftlichen Probleme, mit denen sie zu kämpfen haben, ist die Gemeinschaft hier ganz besonders gefordert, will sie dem Anspruch, nach den jüngsten politischen Umwälzungen die Stabilität Europas zu gewährleisten, gerecht werden.

Mit den mittel- und osteuropäischen Ländern wurden bzw. werden sog. "Europa-Abkommen" geschlossen, in deren Rahmen die derzeitige Hilfe der Gemeinschaft - entwicklungs- und bedarfsspezifisch angepaßt - fortgeführt werden soll. Bevorzugtes Instrument der Gemeinschaftsaktion in diesem Bereich müßte weiterhin die wirtschaftliche und technische Unterstützung (in der Art des PHARE-Programms) sein, auf die auch der Großteil der aufgewendeten Haushaltsmittel entfällt. Diese Form der Hilfe könnte durch Programme zur strukturellen oder makroökonomischen Entwicklung dieser Länder ergänzt werden. Die praktische Zuständigkeit für derartige Programme würde allerdings vorrangig den internationalen Finanzorganisationen obliegen; die Gemeinschaft würde sich zusätzlich vor allem durch Übernahme von Kreditbürgschaften in einem noch festzulegenden Rahmen beteiligen.

Sobald die Voraussetzungen erfüllt sind, wird der Anwendungsbereich dieser Maßnahmen auf die aus Jugoslawien hervorgegangenen neuen Staaten, die es wünschen, ausgedehnt werden müssen.

1.2. Beziehungen der Gemeinschaft zur Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)

Im Rahmen einer internationalen Aufgabenverteilung muß der Finanzbeitrag der wichtigsten Partnerstaaten genau festgelegt werden.

Mit einem signifikanten Ausbau ihrer bereits eingeleiteten technischen Unterstützung, eventuell ergänzt durch eine Finanzhilfe, könnte die Gemeinschaft einen wertvollen Beitrag zur erfolgreichen Abwicklung der Stabilisierungs- und Anpassungsprogramme leisten, die unter der Leitung der zuständigen internationalen Organisationen initiiert werden sollen.

1.3. Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums und des Nahen Ostens

Wie im Falle der Länder Mittel- und Osteuropas ist die Zusammenarbeit mit den Mittelmeerländern aufgrund deren unmittelbarer geographischer Nähe und der Intensität ihrer Beziehungen zu Europa, vor allem aber infolge des gravierenden wirtschaftlichen und demographischen Ungleichgewichts zwischen den beiden Zonen für die Gemeinschaft von ganz besonderer Bedeutung. Der Rat hat daher für den Zeitraum 1992-1996 eine neue Mittelmeerpolitik beschlossen, in deren Rahmen die Gemeinschaft zusätzliche finanzielle Verpflichtungen übernimmt.

Im Zuge der Entwicklung der geopolitischen Lage dieser Region und der verstärkten Koordinierung der Zuwanderungspolitiken auf Gemeinschaftsebene könnte sich ein weiterer Ausbau der Zusammenarbeit als erforderlich erweisen; diese würde jedoch auch in Zukunft bevorzugt über Finanzprotokolle abgewickelt.

Daneben wird die Gemeinschaft einen wichtigen Beitrag zu den Finanzhilfeprogrammen zu leisten haben, die im Anschluß an die Nahost-Friedenskonferenz eingeleitet werden sollen.

1.4. Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und Asiens

Der gegenwärtige konzentrierte Einsatz der Hilfen in einigen wenigen geographischen Gebieten darf keinesfalls eine Beeinträchtigung der weltweiten Präsenz der Gemeinschaft und eine Schwächung ihres finanziellen Engagements für die Gesamtheit der Entwicklungsländer nach sich ziehen. Die Unterstützung dieser Länder wird - unbeschadet der Hilfen aus dem EEF - im Rahmen des Mehrjahresprogramms zugunsten Lateinamerikas und Asiens, das der Rat 1990 beschlossen hat, verstärkt fortgeführt.

1.5. Nahrungsmittelhilfe

Die Ausgaben im Zusammenhang mit den normalen Programmen in diesem Bereich dürften sich real betrachtet etwa auf dem bisherigen Niveau halten. Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß sich der Mittelbedarf angesichts der Situation auf dem afrikanischen Kontinent und infolge der steigenden Beförderungskosten erhöht.

1.6. Humanitäre Hilfe

Auf dem Gebiet der humanitären Hilfe muß das Wirken der Gemeinschaft rasch einsetzen und gut koordiniert vonstatten gehen. Aus diesen Gründen hat die Kommission im Rahmen ihrer Dienststellen ein Europäisches Amt für humanitäre Soforthilfe geschaffen.

Daneben ist es sehr wichtig, daß die Gemeinschaft über die einschlägigen Haushaltsansätze hinaus umgehend auf zusätzliche Finanzmittel zurückgreifen kann, falls sich Sofortmaßnahmen im Bereich der humanitären oder der Nahrungsmittelhilfe als notwendig erweisen sollten, nachdem der Haushaltsvorentwurf bereits aufgestellt ist. Der Rückgriff auf eine Änderung der finanziellen Vorausschau sollte dabei unbedingt vermieden werden, da dies verfahrenstechnisch und zeitlich zu aufwendig wäre und der Budgetierungsprozeß im Gegenteil beschleunigt abgewickelt werden soll. Die von der Kommission vorgeschlagene "Reserve für außergewöhnliche Ausgaben im Zusammenhang mit den Maßnahmen der Gemeinschaft im Außenbereich", deren Mechanismus in Teil 4 dieser Mitteilung beschrieben wird, würde diesen Erfordernissen Rechnung tragen. Zu diesem Zweck wäre ein Betrag von 300 Mio. ECU zu veranschlagen.

2. Externe Aspekte einzelner Gemeinschaftspolitiken

- 2.1. Im umweltpolitischen Bereich müssen die Maßnahmen häufig grenzüberschreitend - über das Gemeinschaftsgebiet hinaus - angelegt sein, um die gewünschten Ergebnisse zu zeitigen. Handelt es sich bei den "Partnern", mit denen die Gemeinschaft dabei zusammenzuarbeiten hat, um Entwicklungsländer, so beinhaltet dies, daß sie gleichzeitig finanzielle Unterstützung leisten muß. Eine solche Mitwirkung an den internationalen Abkommen und Verträgen unter finanziellen Gesichtspunkten ermöglicht es der Gemeinschaft, auf die Funktionsweise der in diesen Abkommen vorgesehenen Finanzinstrumente besonders signifikanten Einfluß zu nehmen.
- 2.2. Die Ausgaben für internationale Fischereiabkommen, die gegenwärtig zusammen mit den internen Politiken in diesem Bereich veranschlagt werden (270 Mio. ECU im Haushaltsplan 1992), sollten künftig in die Rubrik "Maßnahmen im Außenbereich" übernommen werden.

Es handelt sich dabei im wesentlichen um direkt an Drittländer geleistete Ausgleichszahlungen der Gemeinschaft für den Erwerb von Fangrechten in deren Hoheitsgewässern mit dem Ziel, die große Hochseefischerei zu erhalten, den Druck der Fischereitätigkeit auf die Gemeinschaftsgewässer zu verringern und die Versorgung des europäischen Marktes sicherzustellen. Bei den diesbezüglichen Ausgaben ist ein weiterer Anstieg - wenn auch weniger drastisch als bisher - zu erwarten, zum einen infolge einer gewissen Verteuerung alter Abkommen bei deren Neuaushandlung, und zum anderen bedingt durch den Erwerb weiterer Rechte von neuen Staaten (insbesondere in Lateinamerika und Osteuropa). Diese zusätzlichen Kosten ließen sich dadurch senken, daß den Reedern in den Abkommen der zweiten Generation bestimmte Finanzierungsaufgaben gemacht würden.

3. Garantie für Darlehensoperationen zugunsten von Drittländern

Bei den Darlehensoperationen zugunsten von Drittländern, an denen die Gemeinschaft direkt oder indirekt beteiligt ist, war bislang eine deutlich steigende Tendenz zu verzeichnen, die sich auch in nächster Zeit fortsetzen dürfte. Daher beabsichtigt die Kommission, sie in eine Rahmenverordnung einzubeziehen, die an jene für die Gemeinschaftsanleihen zur Stützung der Zahlungsbilanzen anlehnt.

Eine Garantieleistung zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts wäre bei drei Kategorien von Operationen gegeben:

- bei Darlehen, die die Gemeinschaft direkt aus auf den Kapitalmärkten aufgenommenen Anleihe Mitteln vergibt (z.B. Darlehen an mehrere mittel- und osteuropäische Länder oder an Algerien);
- bei Darlehen der EIB, für die eine Gemeinschaftsgarantie gewährt wurde;
- bei von anderen Finanzinstituten gewährten Darlehen, für die eine Gemeinschaftsgarantie übernommen wurde (bisher einziger Fall ist der Kredit für die ehemalige Sowjetunion).

Unter Berücksichtigung der bereits laufenden und der geplanten Operationen dürfte sich der Gesamtdarlehensbetrag zugunsten von Drittländern, der aus dem Gemeinschaftshaushalt garantiert wird, bis Ende 1992 auf 7,8 Mrd. ECU belaufen. Der von diesen Garantien abgedeckte jährlich fällige Kapital- und Zinsbetrag ist im Zeitraum zwischen 1993 und 1997 mit durchschnittlich 1,5 Mrd. ECU anzusetzen, mit einem Mindestwert von 1,1 Mrd. 1997 und einem Höchstwert von 1,7 Mrd. 1995.

Da als Deckungssumme für diese Garantien nach wie vor global die Gesamtheit der Haushaltsmittel steht und im Falle der Inanspruchnahme ihre Finanzierung zunächst aus Kassenmitteln erfolgt, müssen geeignete Verfahren festgelegt werden, damit eine haushaltsmäßige Regularisierung durch Zuweisung der erforderlichen Mittel bei den betreffenden Haushaltslinien vorgenommen werden kann, ohne daß es deswegen zu einer Änderung des Finanzrahmens oder zu einer drastischen anderweitigen Ausgabeneinschränkung kommen muß.

Die Kommission schlägt vor, zu diesem Zweck in der neuen finanziellen Vorausschau eine Reserve für Darlehensgarantien vorzusehen, die mit der ebenfalls vorgeschlagenen Reserve für außergewöhnliche Ausgaben im Bereich der humanitären Hilfe zusammengelegt würde. Die entsprechende Mittelausstattung müßte von 500 Mio. ECU im Jahr 1993 schrittweise auf 900 Mio. ECU im Jahr 1997 aufgestockt werden. Im Rahmen der jährlichen technischen Anpassung der finanziellen Vorausschau würde die Kommission dann den für Darlehensgarantien zuzuweisenden anteiligen Reservebetrag festlegen, und zwar nach Maßgabe eines vorab bestimmten Prozentsatzes (z.B. 20%) der jeweiligen Fälligkeiten.

Unter diesen Umständen erscheint eine Garantiereserve im Umfang von 600 Mio. ECU im Jahre 1997 angemessen, die einem bis dahin verdoppelten Gesamtbetrag der an Drittländer vergebenen Darlehen entsprechen würde.

4. Mittelausstattung für die Maßnahmen im Außenbereich und Revisionspielraum

Was die eigentlichen Haushaltsausgaben anbelangt, so wird nach Auffassung der Kommission angesichts der voraussichtlichen Entwicklung und des Ausbaus der derzeitigen Maßnahmen im Außenbereich und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß in Rubrik 4 auch die auswärtigen Aspekte einzelner Gemeinschaftspolitiken erfaßt sind, die Obergrenze der für entsprechende Maßnahmen bereitzustellenden Mittel auf 6,3 Mrd. ECU angehoben werden müssen. Ausgehend von einem inhaltlich vergleichbaren Niveau würde dies eine jährliche Steigerungsrate von annähernd 12% zwischen 1992 und 1997 bedeuten.

Bei Einbeziehung der Reserve für außergewöhnliche Ausgaben käme man damit auf eine Verdoppelung der Finanzierungskapazität des Gemeinschaftshaushalts für Maßnahmen im Außenbereich.

VI. DIE VERWALTUNGS-AUSGABEN DER ORGANE

Bei der Festlegung der künftigen finanziellen Vorausschau dürfen die Verwaltungsausgaben der Organe nicht mehr als Nebensache behandelt werden. Damit die Gemeinschaft die wachsenden Aufgaben bewältigen und das gestiegene Mittelvolumen entsprechend verwalten kann, müssen die verfügbaren Mittel aufgestockt und a priori eine angemessene Mittelausstattung festgelegt werden.

1. Zusammensetzung der Rubrik

Für die Verwaltungsausgaben ist eine eigene Rubrik vorzusehen. Die sonstigen, in der derzeitigen Rubrik der finanziellen Vorausschau angegebenen Ausgaben entfallen künftig:

- die Ausgaben für den Abbau der Lagerbestände sind nur noch bis Ende 1992 zu berücksichtigen,
- Erstattungen zugunsten einiger Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien und Portugal) werden infolge der Berichtigungen für frühere Haushaltsjahre voraussichtlich auch nach 1992 noch anfallen.

Es wird jedoch vorgeschlagen (siehe Teil 4), diese Ausgaben ab 1993 von den Einnahmen abzuziehen oder als technische Anpassung zu behandeln.

Innerhalb der Rubrik sollten die Immobilienausgaben der Organe und die übrigen Verwaltungsausgaben jeweils mit einer Obergrenze getrennt aufgeführt werden. Für die Immobilienpolitik könnte somit ein Finanzrahmen vorgesehen werden, der eine angemessene Bedarfsplanung ermöglicht. Darüber hinaus sollten die Personal- und Verwaltungsausgaben der Kommission einerseits, und die ebenfalls im Haushaltsplan der Kommission enthaltenen Aufwendungen für die Versorgungsbezüge aller Gemeinschaftsorgane andererseits von den Personal- und Verwaltungsausgaben des Parlaments, des Rates und der anderen Organe getrennt dargestellt werden.

Entsprechend den von der Haushaltsbehörde beschlossenen Leitlinien sollen die derzeit im Teileinzelplan B.8 des Haushaltsplans veranschlagten Unterstützungsausgaben (Minibudgets) ab 1993 in Teil A des Haushaltsplans der Kommission einbezogen und damit ebenfalls dieser Rubrik zugeordnet werden.

In der Grundlage 1992, die als Ausgangspunkt für die Festlegung der neuen finanziellen Vorausschau diente, ist diese Neueinstufung bereits berücksichtigt⁽⁴⁾. Diese Grundlage ist außerdem bei den Verwaltungsausgaben um den Betrag erhöht worden, der der im Februar 1992 beschlossenen Änderung entspricht (40 Mio. ECU).

(4) Sollte beschlossen werden, nicht nur die derzeit im Teileinzelplan eingesetzten Minibudgets, sondern auch die übrigen Personal- und Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit außerhalb ausgeführten Tätigkeiten, die gegenwärtig ebenfalls bei den operationellen Mitteln ausgewiesen sind, nach Teil A des Haushaltsplans zu übertragen, so müßte die Obergrenze der Rubrik 5 in der neuen finanziellen Vorausschau entsprechend angehoben werden. Diese Anhebung würde jedoch durch eine entsprechende Herabsetzung der Obergrenzen bei den betreffenden operationellen Rubriken ausgeglichen.

2. Geschätzter Mittelbedarf (siehe Anlage 2 - Tabelle 1)

2.1. Personal- und Verwaltungsausgaben der Kommission

a) Ausgaben ohne Ruhegehälter

Die Entwicklung dieser Ausgaben hängt mittelfristig in erster Linie von der Entwicklung des Personalbestands ab. 1993 sollen die bisher aus den Minibudgets in Teil B finanzierten Personalausgaben (1.375 Personen) nach Teil A transferiert werden. Der zusätzliche Nettobedarf für den Zeitraum 1993 bis 1997 wird gemäß den Schlußfolgerungen des Screeningberichts sowie infolge des Ausbaus bestimmter Aufgabenbereiche (Maßnahmen im Außenbereich und insbesondere WWU) auf 1.350 Planstellen veranschlagt; berücksichtigt ist dabei eine Personalumsetzung, die durch eine Umstrukturierung der Kommissionsdienststellen ermöglicht würde.

Ausgehend von einer Erhöhung der Bezüge um jährlich 1,7 %, einer Zunahme der Einheitskosten für den Dienstbetrieb um jährlich 2,5 % sowie von einer gleichhohen Steigerungsrate der bei Teil A des Haushaltsplans eingesetzten Zuschüsse würde sich der Gesamtbetrag der Personal- und Verwaltungsausgaben der Kommission 1997 auf etwas über 2 Mrd. ECU belaufen. Dies entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Steigerungsrate von etwa 3,6 %.

b) Ruhegehälter

Diese Ausgaben sind - obwohl sie alle Organe betreffen - im Einzelplan "Kommission" veranschlagt. Angesichts der Altersstruktur des Personals sind hierfür 1997 etwa 450 Mio. ECU vorzusehen. Diese gegenüber 1992 starke Erhöhung entspricht einer jährlichen Steigerungsrate von + 12 %.

2.2. Personal- und Verwaltungsausgaben des Parlaments, des Rates und der übrigen Organe

Bei den Personal- und Verwaltungsausgaben (ohne Immobilienausgaben) wird der gleiche Steigerungsrhythmus (3,6 % jährlich) wie bei den gleichartigen Ausgaben der Kommission⁽⁵⁾ (mit Ausnahme der Ruhegehälter) zugrunde gelegt.

2.3. Immobilienausgaben (Mieten, Erwerb von Gebäuden und Grundstücken, Bau von Gebäuden)

a) Kommission

Folgende Faktoren sind bei der Schätzung des Bedarfs berücksichtigt worden:

(5) Vorbehaltlich der Bestätigung der einschlägigen Schätzungen durch die jeweiligen Organe.

erforderlicher Ausgleich des derzeitigen Mangels an Büroraum sowie Entwicklung des Personalbestands. Des weiteren wird dem Anstieg der Immobilienpreise sowie dem spezifischen Bedarf im Zusammenhang mit den Delegationen in Drittländern Rechnung getragen. Die Kommission würde innerhalb der Gemeinschaft eine Gebäudepolitik verfolgen, die in erster Linie auf Anmietung oder Mietkauf abstellt.

Für 1997 sind daher insgesamt 250 Mio. ECU bereitzustellen. Dies entspricht einer jährlichen Steigerungsrate von knapp 15 % (davon entfallen 6,5 % auf den Anstieg der realen Kosten in Brüssel).

b) Ubrige Organe

Die von den übrigen Organen bisher vorgelegten Programme lassen einen starken Anstieg der Immobilienausgaben beim Parlament und beim Wirtschafts- und Sozialausschuß (weiterung und Erneuerung nach der Mietkauf-Formel) sowie beim Rechnungshof (schrittweiser Erwerb neuer Gebäude) erkennen. Hingegen dürften die Immobilienausgaben des Rates nach dem Kauf des neuen, noch im Bau befindlichen Gebäudes, stark zurückgehen. Insgesamt dürfte sich der Mittelbedarf dieser Organe ab 1995 auf jährlich etwa 200 Mio. ECU belaufen.

- 2.4. Insgesamt wären damit für 1997 Mittel in Höhe von 4 Mrd. ECU (etwa 4,5% des Haushaltsvolumens) für die Verwaltungsausgaben aller Organe vorzusehen.

VII. ENTWICKLUNGSPROFIL DER GEMEINSCHAFTSAUSGABEN UND DER EIGENMITTEL-OBERGRENZE

Entsprechend den vorstehenden Bedarfsschätzungen schlägt die Kommission vor, bei der Festlegung der neuen Finanziellen Vorausschau nach Maßgabe der folgenden Kriterien zu verfahren:

Die Ausgabenentwicklung im Rahmen der Finanziellen Vorausschau sollte im Zeitraum 1993-1997 in etwa linear verlaufen.

FINANZIELLE VORAUSSCHAU

VERPFLICHTUNGSERMÄCHTIGUNGEN (Mio. ECU - Preise 1992)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. GEMEINSAME AGRARPOLITIK	35348	35340	37480	38150	38840	39600
2. STRUKTURPOL. MASSNAHMEN	18559	21270	22740	24930	27120	29300
Strukturfonds	17965	19770	20990	22930	24870	26800
Kohäsionsfonds (IMP/PEDIP)	594	1500	1750	2000	2250	2500
3. INTERNE POLITIKBEREICHE (1)	3991	4500	5035	5610	6230	6900
4. MASSNAHMEN IM AUSSENBEREICH	3645	4070	4540	5060	5650	6300
5. VERW. AUSGABEN DER ORGANE	4049	3310	3465	3720	3850	4000
Personal und Dienstbetrieb						
- Kommission	1696	1760	1825	1890	1960	2035
- Übrige Organe (2)	895	930	960	1000	1040	1070
- Ruhegehälter (alle Org.)	249	290	325	380	400	445
Gebäude	287	330	355	450	450	450
(Erstattungen)	922					
6. RESERVEN	1000	1500	1600	1200	1300	1400
Währungsreserve	1000	1000	1000	500	500	500
Außerordentl. Ausgaben		500	600	700	800	900
VERPFL. ERMÄCHTIGUNGEN INSG.	66592	69990	74860	78670	82990	87500
ERF. ZAHLUNGSERMÄCHTIGUNGEN	63241	67005	71650	75110	79060	83200
ZAHLUNGSERMÄCHTIG. (% BSP)	1,15%	1,19%	1,24%	1,27%	1,30%	1,34%
REVISIONSSPIELRAUM (% BSP)	0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
EIGENMITTEL (% BSP)	1,20%	1,22%	1,27%	1,30%	1,33%	1,37%

(1) Angenommene Orientierungsbeträge für die Politik im Bereich der FTE: 2448 2730 3040 3380 3770 4200

(2) Vorbehaltlich Bestätigung durch die betreffenden Organe.

TEIL 3

EIGENMITTEL

1. MÖGLICHE ÄNDERUNGEN AM EIGENMITTELSYSTEM

Wie in Teil 1 dargelegt, ergibt sich aus der derzeitigen Zusammensetzung der Eigenmittel eine ungerechte Lastenverteilung für die Mitgliedstaaten, weil ihr BSP-Gewicht nur ungenügend berücksichtigt wird. Dies ist im wesentlichen auf den regressiven Charakter der MwSt.-Eigenmittel zurückzuführen, wodurch den Mitgliedstaaten mit niedriger MwSt.-Bemessungsgrundlage Vorteile, den allgemein weniger wohlhabenden Ländern mit hoher MwSt.-Bemessungsgrundlage dagegen Nachteile entstehen.

Im Vorfeld der Wirtschafts- und Währungsunion und im Hinblick auf die Verwirklichung der Europäischen Union will die Kommission entsprechend dem auf der Tagung des Europäischen Rates in Maastricht vereinbarten Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ein gerechteres Eigenmittelsystem schaffen. In dem Protokoll erklären die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Absicht, der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems der Eigenmittel stärker Rechnung zu tragen und zu prüfen, wie für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten regressiv Elemente im derzeitigen System der Eigenmittel korrigiert werden können.

1. Stärkere Inanspruchnahme der BSP-Einnahme

Der Beitragskapazität der Mitgliedstaaten kann dadurch besser Rechnung getragen werden, daß verstärkt auf die BSP-Einnahme zurückgegriffen wird. Zu diesem Zweck wäre der Mehrwertsteuer-Abrufsatz um 0,4 % zu senken (womit sich die MwSt.-Obergrenze von derzeit 1,4% auf 1% verringern würde). Damit wird das 1988 mit der Einführung der BSP-Einnahme verfolgte Konzept fortgeführt, das ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den von den Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen und ihrer Beitragskapazität zum Ziel hat.

Die sich daraus ergebende Senkung des einheitlichen Mehrwertsteuer-Abrufsatzes würde eine Verringerung der MwSt.-Einnahme - die Veränderlichkeit ihrer Grundlage gegenüber dem BSP zwischen den Mitgliedstaaten ist das größte regressiv Element des Eigenmittelsystems - und somit eine Verlagerung von der MwSt.-Einnahme zur derzeitigen BSP-Einnahme nach sich ziehen. Wie aus Diagramm 2 und Tabelle 2 von Anhang 2 ersichtlich wird, käme diese Verlagerung den ärmeren Mitgliedstaaten mit begrenzter MwSt.-Grundlage zugute, während die Länder, deren MwSt.-Grundlage unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt (ausgedrückt in BSP-Prozent) liegt, Vorteile einbüßen würden. Der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten würde also in größerem Maße Rechnung getragen.

2. Verringerung des regressiven Charakters der Mehrwertsteuer

Die Elemente des derzeit angewandten Eigenmittelsystems, die sich für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten regressiv auswirken, können durch eine andere Berechnung der MwSt.-Bemessungsgrundlage für diese Länder abgeschwächt werden.

Die Kommission schlägt vor, zu diesem Zweck die Obergrenze der MwSt.-Grundlage von 55% des BSP auf 50% zu senken. Damit würde die regressiv Auswirkung der MwSt.-Einnahme für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten verringert, und die MwSt.-Einnahme in ihrer Wirkung derjenigen der BSP-Einnahme ähnlicher.

Diese Maßnahme käme den - generell zu den ärmeren Ländern zu zählenden - Mitgliedstaaten zugute, deren MwSt.-Grundlage (gemessen in Prozent des BSP) hoch ist (s. Anhang 2, Diagramm 3, Tabelle 3).

3. Auswirkungen der geplanten Änderungen

Diagramm 4 und Tabelle 4 von Anhang 2 zeigen die kombinierten Auswirkungen der oben erläuterten Änderungen auf der Grundlage der im Haushaltsplan 1992 ausgewiesenen Gesamteinnahmen. Die Beträge, welche die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten dank dieser Änderungen einsparen, würden durch höhere Beiträge der Mitgliedstaaten mit niedriger MwSt.-Grundlage ausgeglichen. Trotzdem blieben diesen Ländern nennenswerte Vorteile des Eigenmittelsystems erhalten.

Die vorgeschlagenen Änderungen dürften weitreichende Auswirkungen auf den Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen am Haushalt haben. Im Haushalt 1992 beispielsweise macht diese Einnahme 34 Mrd. ECU, d.h. 55% der gesamten Eigenmittelaufnahmen aus. Aufgrund der beiden Änderungen würde sich der Anteil der MwSt.-Einnahme auf rund 22 Mrd. ECU, d.h. 35% des Haushalts verringern. Entsprechend würde sich der BSP-Anteil von ungefähr 13 Mrd. ECU (21% des Haushalts) auf 25 Mrd. ECU (über 40% des Haushalts) erhöhen. Die vierte Einnahme (BSP) würde somit zur wichtigsten Finanzierungsquelle im EG-Haushalt.

4. Eine neue fünfte Einnahme

In Anbetracht der Entwicklung des institutionellen und finanziellen Rahmens der Gemeinschaft wäre es wünschenswert, auf der Grundlage einer harmonisierten Steuer eine fünfte Einnahme einzuführen, die sich auf die Lastenverteilung nicht nachteilig auswirken würde. Damit dürfte die derzeitige unbefriedigende Lage - die traditionellen Eigenmittel verlieren an Bedeutung - ansatzweise verbessert werden. Überdies werden nicht nur die BSP-Einnahmen, sondern auch die Mehrwertsteuereinnahmen von den Regierungen und vor allem von den nationalen Parlamenten mehr als Beiträge der Mitgliedstaaten denn als wirkliche eigene Mittel der Gemeinschaften betrachtet.

Jedwede Steuerharmonisierung müßte wirtschaftlich vertretbar sein. Außerdem wäre es politisch gesehen unerlässlich, die Einführung einer fünften Einnahmeart mit einer Ausweitung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments bei den Haushaltseinnahmen zu verknüpfen.

Die Kommission hat mehrere Möglichkeiten für nationale Steuern geprüft, deren Aufkommen mit der Gemeinschaft geteilt werden könnte. Sie ist jedoch zu der Feststellung gelangt, daß es in den Mitgliedstaaten gegenwärtig keine Steuer gibt, deren Grundlage hinreichend harmonisiert ist.

Auf mittlere Sicht wird die politische Entwicklung der Gemeinschaft die Einführung einer neuen Einnahmeart erforderlich machen. Die Kommission wird sich bemühen, die Voraussetzungen zur Einführung einer derartigen Einnahme zu schaffen.

II. AUSGLEICHSMCHANISMUS FÜR DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH

Die Kommission wird ihren Bericht, in dem sie den Ausgleichsmechanismus für das VK (Korrektur der Haushaltsungleichgewichte) überprüft, zu einem späteren Zeitpunkt vorlegen.

TEIL 4

HAUSHALTSVERFAHREN UND HAUSHALTSFÜHRUNG

Das jährliche Haushaltsverfahren muß unbeschadet der jeweiligen Haushaltsbefugnisse der einzelnen Organe, die im Vertrag festgelegt sind, mit den Vorschriften der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung in Einklang stehen.

Die seit 1988 unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Haushaltsführung müssen fortgesetzt und intensiviert werden.

1. DIE VORSCHRIFTEN EINER NEUEN INTERINSTITUTIONELLEN VEREINBARUNG

Die Orientierungen der Kommission für die Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung sind in dem Bericht über die Durchführung dieser Vereinbarung niedergelegt. Die Vorschläge für die Vorschriften, die auf die Haushaltsausgaben Anwendung finden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Ausgabenobergrenzen

- 1.1. Die an der Vereinbarung beteiligten Organe verpflichten sich, im Laufe eines jeden Haushaltsverfahrens die verschiedenen jährlichen Ausgabenobergrenzen, die in der Finanziellen Vorausschau festgelegt sind, einzuhalten.

Diese Obergrenzen werden für die einzelnen Rubriken und Teilrubriken in Verpflichtungsermächtigungen und zu konstanten Preisen festgelegt. Für die erforderlichen Zahlungsermächtigungen wird eine entsprechende Gesamtobergrenze festgesetzt. Diese Obergrenze darf den jährlichen Betrag der der Gemeinschaft zugewiesenen Eigenmittel, der in dem geänderten Eigenmittelbeschuß festgesetzt wird, nicht überschreiten. Gemäß Artikel 201 A des Vertrags muß die Kommission die Gewähr bieten, daß ihre Vorschläge und Durchführungsmaßnahmen im Rahmen dieser Obergrenze finanziert werden können.

Die Zahlenübersicht der Finanziellen Vorausschau wird anfangs so aufgestellt, daß alljährlich auf der Grundlage der voraussichtlichen Entwicklung des BSP ein Spielraum von 0,03 % des BSP der Gemeinschaft zwischen der Obergrenze der erforderlichen Zahlungsermächtigungen und der Obergrenze der der Gemeinschaft zugewiesenen Eigenmittel verbleibt. Dieser Spielraum soll etwaige Neufestsetzungen des Finanzrahmens ohne vorherige Änderung der Eigenmittelobergrenze ermöglichen. Sollte der Spielraum ausgeschöpft sein, weil das Wirtschaftswachstum erheblich niedriger ist als erwartet, würde die Kommission zusammen mit den anderen beteiligten Organen die erforderlich gewordenen Änderungen des Finanzrahmens prüfen und entsprechende Vorschläge vorlegen.

Die Ausgabenobergrenzen werden jährlich von der Kommission im Vorfeld des Haushaltsverfahrens für das betreffende Haushaltsjahr auf der Grundlage der jüngsten verfügbaren Inflationsraten an die Preisentwicklung angepaßt, während der Agrarleitlinienbetrag nach Maßgabe der Entwicklung des BSP festgelegt wird. Für ein bestimmtes Haushaltsjahr wird keine nachträgliche Anpassung an die tatsächliche Inflation vorgenommen. Dies geschieht im Sinne der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

deren Bedeutung umso größer ist, als die zweite Phase der Wirtschafts- und Währungsunion in Kürze anläuft. Außerdem handelt es sich dabei auch um eine Vorsichtsmaßnahme, ohne die die tatsächliche Verfügbarkeit der für die Änderung der Finanziellen Vorausschau vorgesehenen Marge stark in Frage gestellt wäre.

- 1.2. Unmittelbar nach Abschluß der Vereinbarung akzeptieren die beiden Zweige der Haushaltsbehörde für jedes der unter die Finanzielle Vorausschau fallenden Haushaltsjahre die Höchstsätze für die Erhöhung der nichtobligatorischen Ausgaben, die aus den im Rahmen der festgesetzten Obergrenzen aufgestellten Haushaltsplänen hervorgehen werden.

Die drei Organe tragen dafür Sorge, daß im Laufe des Haushaltsverfahrens und bei der Annahme des jährlichen Haushaltsplans bis zur Obergrenze jeder Rubrik ein Spielraum verfügbar bleibt, so daß erforderlichenfalls im Laufe eines Haushaltsjahres ohne vorherige Änderung des Finanzrahmens zusätzliche Mittel eingesetzt werden können.

Die beiden Zweige der Haushaltsbehörde verpflichten sich jedoch, sich an die Zuweisungen an Verpflichtungsermächtigungen zu halten, die unter Einhaltung der Finanziellen Vorausschau in den Grundverordnungen für die Strukturfonds, den Kohäsionsfonds und das Forschungs-Rahmenprogramm vorgesehen sind.

2. Reserven für außergewöhnliche Ausgaben

Es wird eine besondere Rubrik eingeführt, die zwei Kategorien von Reserven zur Deckung außergewöhnlicher Ausgaben umfaßt:

2.1. Währungsreserve für den Agrarbereich

Die Funktionsweise dieser Reserve bleibt grundsätzlich unverändert.

2.2. Reserve für außergewöhnliche Ausgaben im Zusammenhang mit den Maßnahmen im Außenbereich

- a) Aus dieser Reserve sollen außergewöhnliche Ausgaben in zwei verschiedenen Fällen finanziert werden:

- (i) Humanitäre Soforthilfe und punktuelle Finanzhilfe für Drittländer im Krisenfall,
- (ii) Mobilisierung der Haushaltsgarantie für Anleihe- und Darlehensoperationen bei Ausfall eines externen Schuldners.

- b) Für die unter (i) genannten Hilfen wird diese Reserve im Laufe des Haushaltsjahres wie folgt in Anspruch genommen:

- Auf Vorschlag der Kommission durch gemeinsamen Beschluß der beiden Zweige der Haushaltsbehörde.
- Bei einer bestimmten Intervention muß die Reserve zwischen dem Zeitpunkt der Vorlage des Haushaltsvorentwurfs und dem Ende des entsprechenden Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Zeigt sich von Anfang an, daß die Intervention zwangsläufig in den darauffolgenden Haushaltsjahren fortgesetzt werden muß, ist eine Änderung der Finanziellen Vorausschau zu erwägen.

- Die Reserve wird nur in Anspruch genommen, wenn der innerhalb der Obergrenze der betreffenden Rubrik gegebenenfalls verfügbare Spielraum unzureichend ist. Auf jeden Fall findet auf den Betrag, der der Reserve entnommen werden kann, ein Freibetrag Anwendung (z.B. 10 % bei einem Mindestbetrag von 10 Mio. ECU).
 - Je nach Fall und Zeitpunkt und unabhängig von ihrem Zusammenhang mit der Finanziellen Vorausschau erfolgt die Einbeziehung der entsprechenden Ausgaben in den Haushaltsplan im Wege eines Berichtigungsschreibens oder eines Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans. Die beiden Zweige der Haushaltsbehörde beschließen, daß der BNH im Wege eines Dringlichkeitsverfahrens anzunehmen ist (im Anschluß an einen informellen Trilog eine einzige Lesung innerhalb verkürzter Fristen von höchstens einem Monat).
 - Erweist sich der Rückgriff auf die Reserve im Laufe der Ausführung des Haushaltsplans als erforderlich, so muß auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, zur Vorfinanzierung der entsprechenden Ausgaben eine Mittelübertragung aus Haushaltelinien vorzunehmen, die zu anderen Rubriken der Finanziellen Vorausschau gehören.
- c) Im Falle der Darlehensgarantie wird der für die Deckung dieser Art von Risiko bereitzustellende Teil der Reserve alljährlich von der Kommission im Rahmen der technischen Anpassung festgesetzt, indem ein im voraus bestimmter Prozentsatz (beispielsweise 20 %) auf den Betrag der erwarteten fälligen Zahlungen angewandt wird⁽⁶⁾.

3. Änderung der Finanziellen Vorausschau

Eine Änderung der Finanziellen Vorausschau (Obergrenzen und/oder Aufteilung nach Rubriken) kann vorgenommen werden, um zusätzliche Ausgaben zu decken, die dadurch entstehen, daß ursprünglich nicht vorgesehene neue Aktionen eingeleitet werden müssen oder bestehenden Politiken eine neue Ausrichtung gegeben werden muß.

Die Änderung wird von der Kommission vorgeschlagen. Ein derartiger Vorschlag muß in der Regel im Vorfeld des Haushaltsverfahrens für das betreffende Haushaltsjahr vorgelegt werden. Die Änderung wird durch gemeinsamen Beschluß der drei Organe nach der für den Rat maßgeblichen Regel der qualifizierten Mehrheit angenommen. Der Änderungsbeschluß muß binnen zwei Monaten nach Übermittlung des Vorschlags ergehen. Spätestens in dem Monat, der auf die Vorlage des Vorschlags folgt, findet eine Trilogsitzung statt. Kommt innerhalb der festgesetzten Frist kein Beschluß zustande, so gilt der Vorschlag der Kommission als abgelehnt.

Für jedes der unter die Finanzielle Vorausschau fallenden Jahre ist der für eine Änderung oder mehrere aufeinanderfolgende Änderungen verfügbare Spielraum die Differenz zwischen der Obergrenze der erforderlichen Zahlungsermächtigungen und der Eigenmittel-Obergrenze.

(6) Würde eine andere Lösung gewählt, nämlich die Einrichtung - außerhalb des Haushaltsplans - eines Garantiefonds für die Anleihe- und Darlehensoperationen mit Drittländern, könnte die in die Finanzielle Vorausschau aufgenommene Reserve mit einem Festbetrag ausgestattet werden. Sie würde in Anspruch genommen, um diesen Fonds im Laufe des Haushaltsjahres entsprechend der Höhe der neu gewährten garantierten Darlehen mit Mitteln auszustatten.

Bei der Anhebung der Obergrenze der betreffenden Rubrik kann ein Teil des der Änderung zugrunde liegenden zusätzlichen Ausgabenbedarfs (beispielsweise 5 % bei einem Mindestbetrag von 10 Mio. ECU) nicht berücksichtigt werden, sondern muß durch eine Mittelumschichtung gedeckt werden.

4. Anpassung an die Durchführungsbedingungen

Die Haushaltsbehörde beschließt alljährlich im Vorfeld des Haushaltsverfahrens auf Vorschlag der Kommission, ob es gegebenenfalls zweckmäßig wäre, im Laufe des vorangegangenen Haushaltsjahres nichtverwendete Mittel unter Erhöhung der Ausgabenobergrenze auf spätere Haushaltsjahre zu übertragen. Diese Möglichkeit ist auf bestimmte Mehrjahresprogramme (Strukturfonds, Kohäsionsfonds, Forschungs-Rahmenprogramm) beschränkt.

Die Anpassung an die Durchführungsbedingungen kann sich auch auf die Höhe der erforderlichen Zahlungsermächtigungen beziehen, um eine geordnete Entwicklung dieser Mittel im Verhältnis zu den Verpflichtungen aufrechtzuerhalten.

5. Geltungsdauer der Vereinbarung

Die Vereinbarung wird auf unbegrenzte Dauer geschlossen. Sie kann nur mit Zustimmung aller beteiligten Parteien geändert werden.

Der Rahmen der Finanziellen Vorausschau deckt einen Zeitraum von fünf Jahren ab. Die Kommission schlägt spätestens zwölf Monate vor Ablauf des bestehenden Rahmens einen neuen Fünfjahresrahmen vor. Sie kann auch im Vorgriff anregen, den bestehenden Rahmen frühestens im Laufe des dritten Anwendungsjahres durch einen neuen Fünfjahresrahmen zu ersetzen.

II. VERBESSERUNG DER HAUSHALTSFÜHRUNG

1. Bewirtschaftung der Ausgaben: Verstärkung der Haushaltsdisziplin

1.1. Fortsetzung der seit 1988 unternommenen Anstrengungen auf der Ebene des Haushaltsvollzugs

Die Kommission hat in Ausübung ihrer Befugnisse bei der Ausarbeitung und Ausführung des Haushaltsplans dafür Sorge zu tragen, daß weitere Fortschritte im Hinblick auf eine bessere Bewirtschaftung der Gemeinschaftsausgaben, insbesondere unter Wahrung der Grundsätze der Jährlichkeit und Spezialität, erzielt werden.

Bei mehreren Ausgabenkategorien muß eine bessere Ausschöpfung der verfügbaren Mittel angestrebt werden. In den meisten Fällen könnten eine Rationalisierung und Vereinfachung der Verfahren für die Mittelbindungs- und Auszahlungsbeschlüsse im Benehmen mit den Partnern auf nationaler Ebene hierzu beitragen.

Die internen Vorschriften, die auf eine stärkere Berücksichtigung der Kostenwirksamkeitsanalysen bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftsaktionen abzielen, werden systematischer angewandt. Dadurch dürfte es der Haushaltsbehörde möglich sein, die Ergebnisse dieser verschiedenen Aktionen besser zu bewerten, wenn sie sich zur Höhe der hierfür im jährlichen Haushaltsplan bereitzustellenden Mittel äußert.

Nach Ansicht der Kommission ist es jedoch nicht notwendig, neue diesbezügliche Bestimmungen in die derzeitige Haushaltsordnung aufzunehmen.

1.2. Strengere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

Bei einem Großteil der Ausgaben muß die Gemeinschaftsintervention in bezug auf ihre Höhe und ihre Modalitäten auf der Grundlage von Subsidiaritätskriterien bestimmt werden. Insbesondere beim Vorschlag und bei der Annahme neuer Aktionen muß daher dafür Sorge getragen werden, daß das Subsidiaritätsprinzip unter drei Aspekten ausdrücklich berücksichtigt wird:

- Die Notwendigkeit einer haushaltswirksamen Intervention der Gemeinschaft und die Wahl des Finanzinstruments müssen genau begründet werden;
- die Verbindung zwischen Gemeinschaftsfinanzierung und einzelstaatlicher Finanzierung muß klar ersichtlich sein; daher müssen identifiziert werden: die endgültigen Empfänger der Ausgabenmittel, die Kriterien für ihre Zuweisung und die Einrichtungen, die hierüber beschließen, die auf einzelstaatlicher Ebene vorgesehenen Relais für die Weiterleitung der Finanzierung sowie die einzelstaatlichen Programme, für die eine Beteiligung des Gemeinschaftshaushalts gewährt wird;
- es müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit bei der Durchführung der Aktion alle erforderlichen Informationen zur Beurteilung der Effizienz des Finanzierungssystems zur Verfügung stehen;
- häufig hat die haushaltswirksame Intervention der Gemeinschaft flankierend zu Rechtssetzungs- oder Koordinierungsmaßnahmen vor allem eine Förderrolle und Anreizfunktion. Diese Aktionen dürfen daher nur befristet sein oder müssen zumindest regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob sie unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips gerechtfertigt sind.

Diese Grundsätze könnten in die Haushaltsordnung aufgenommen werden, die wiederum ihre Anwendung im Finanzbogen vorsehen würde.

1.3. Rationalisierung des Eingliederungsplans

Um eine allzu starke Aufsplitterung des Eingliederungsplans zu vermeiden, könnten die drei Organe im Rahmen der neuen interinstitutionellen Vereinbarung übereinkommen, daß der Haushaltsplan grundsätzlich keine operationellen Haushaltslinien umfassen sollte, deren Mittelausstattung (für Verpflichtungen) deutlich unter 3 Mio. ECU liegt.

Die Kommission würde sich verpflichten, außer in hinreichend begründeten Sonderfällen von Vorschlägen zur Schaffung neuer Haushaltslinien, die mit weniger als 3 Mio. ECU ausgestattet würden, abzusehen. Im Falle der bestehenden Haushaltslinien, die diesen Betrag nicht erreichen, würde die Kommission gegebenenfalls vorschlagen, sie zu streichen, an andere Haushaltslinien anzugliedern oder zusammenzufassen.

2. Bewirtschaftung der Einnahmen: Behandlung der Salden der MwSt.- und BSP-Eigenmittel

Im Rahmen des derzeitigen Systems sind die MwSt.- und BSP-Salden der vorangegangenen Haushaltsjahre Einnahmen (oder Mindereinnahmen) des Haushaltsjahres, in dem sie festgestellt werden (Artikel 6 der Haushaltsordnung und Artikel 10 der Verordnung 1552/89); der Saldo des Haushaltsjahres ist eine Einnahme des darauffolgenden Haushaltsjahres.

Bei den in den Haushaltsplan eines Haushaltsjahres eingesetzten MwSt.- und BSP-Eigenmittel handelt es sich um vorläufige Beträge, denn die MwSt.- Bemessungsgrundlage und das BSP, die zur Berechnung der Eigenmittel herangezogen wurden, müssen am Ende der darauffolgenden Haushaltsjahre überprüft und geändert werden, um der tatsächlichen Entwicklung der Bemessungsgrundlagen und der Korrekturen im Anschluß an die Kontrollen durch die Kommission Rechnung zu tragen.

Beim derzeitigen System wird auf diese geänderten Grundlagen der einheitliche MwSt.-Satz und der BSP-Abrufsatz angewandt, die für die Finanzierung des Haushaltsjahres n zugrunde gelegt wurden. Aus dieser Berechnung ergibt sich ein Betrag, der der Differenz zwischen dem Betrag entspricht, der auf vorläufigen Grundlagen gezahlt wurde, und dem Betrag, der entsprechend den geänderten Grundlagen hätte gezahlt werden müssen.

Nach Ansicht der Kommission wäre es angemessener, die Eigenmittel-Abrufsätze unter Berücksichtigung der geänderten Grundlagen und der Ausführung des Haushaltsplans anzupassen.

Die Differenzbeträge gegenüber der ursprünglichen Berechnung der Finanzierung des Haushalts würden im Wege eines BNH, der in einer einzigen Lesung aufgestellt würde und dessen Vorlage nicht an die gegenwärtig in der Haushaltsordnung vorgesehenen Fristen gebunden wäre, in den Haushaltsplan einbezogen. Sie würden von den Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft abgeführt oder ihnen von der Gemeinschaft erstattet.

3. Bewirtschaftung der Erstattungen an Griechenland, Spanien und Portugal

Ab dem Haushaltsjahr 1993 erhalten die Mitgliedstaaten keine Erstattungen mehr für ihre Zahlungen.

Nur die Berichtigungen der Salden der MwSt.- und BSP-Eigenmittel für die Jahre 1981-1992 können Erstattungen nach sich ziehen (die im Falle negativer Salden gegebenenfalls negativ sind), und zwar innerhalb eines Zeitraums, der aus verschiedenen Gründen (Fristen für die Urteile des EuGH, etwaige Vorbehalte der Kommission) relativ lang sein kann.

Diese Berichtigungen, deren Betrag sich in dieser Phase kaum vorhersehen läßt, könnten entsprechend der Lösung, die nun für die den Mitgliedstaaten bei der Erhebung der Eigenmittel entstandenen Kosten angewandt wird, als negative Einnahmen behandelt werden. In den Haushaltsplan würde ein p.m. eingesetzt. Bei dieser Lösung würde vermieden, daß diese Beträge Mitteln angelastet werden müssen, die in der Finanziellen Vorausschau für Ausgabenkategorien ganz anderer Art und Zweckbestimmung vorgesehen sind.

Anderenfalls könnten zumindest bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die entsprechenden Bestimmungen beschlossen werden, die künftigen Berichtigungen dieser Erstattungen im Rahmen der technischen Anpassung der Finanziellen Vorausschau, die die Kommission an die Entwicklung der Preise und des BSP vornimmt, zu gegebener Zeit auf der Ausgabenseite berücksichtigt werden.

SCHLUSSFOLGERUNG: IN RECHTLICHER HINSICHT ZU TREFFENDE MASSNAHMEN

Für die Einführung des vorgeschlagenen neuen Finanzsystems ist nicht nur der Abschluß einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung mit der dazugehörigen fünfjährigen finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 1988-1997 maßgeblich, sondern auch die Annahme einer Reihe von einschlägigen Rechtsakten. Es handelt sich hauptsächlich um folgende Texte:

1. Eigenmittelsystem und Bewirtschaftung der Einnahmen

a) Beschluß des Rates 88/376/EWG, Euratom vom 24. Juni 1988 und Durchführungsverordnungen (EWG-Euratom 1552/89 und EWG-Euratom 1553/89 vom 29. Mai 1989):

- Art der der Gemeinschaft zustehenden Eigenmittel,
- Obergrenze der Eigenmittel und der Mittel für Verpflichtungen,
- Korrektur der Haushaltsungleichgewichte,
- Behandlung der Salden der MwSt.- und BSP-Eigenmittel,
- Erstattungen an bestimmte Mitgliedstaaten.

b) Haushaltsordnung:

- Behandlung der Salden der MwSt.- und BSP-Eigenmittel.

2. Entwicklung und Bewirtschaftung der Ausgaben

a) Entscheidung des Rates 88/377/EWG vom 24. Juni 1988 betreffend die Haushaltsdisziplin:

- Agrarleitlinie: Höhe und Anwendungsbereich,
- Währungsreserve.

b) Verordnung (EWG) 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über die Aufgaben der Strukturfonds:

- Mittelausstattung,
- Festlegung der Ziele.

c) Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung eines Kohäsionsfonds

d) Rechtsgrundlagen für die Einbeziehung bestimmter EGKS-Maßnahmen in den Gesamthaushaltsplan

e) Haushaltsordnung:

- Subsidiaritätsprinzip und seine Anwendung im Finanzbogen.

ANLAGEN

**ANLAGE 1: ANGABEN ZUM FINANZRAHMEN UND ZUM HAUSHALT FÜR DIE
ZEIT BIS 1992**

Tabellen 1 : Finanzielle Vorausschau und Haushaltsplan

Tabellen 2 : Ausführung des Haushaltsplans

Diagramm 1 : Entwicklung der Eigenmittel

ANLAGE 2: VORGESCHLAGENENR NEUER FINANZRAHMEN FÜR DEN ZEITRAUM 1993-97

Tabelle 1: Entwicklung des aus Rubrik 5 "Verwaltungsausgaben der
Organe" zu deckenden Bedarfs

Tabelle und Diagramm 2: MwSt.-Abrufsatz bei 1%

Tabelle und Diagramm 3: Begrenzung der MwSt.-Grundlage auf 50% des BSP

Tabelle und Diagramm 4: MwSt.-Höchstsatz von 1% und Begrenzung der
Grundlage auf 50%

Tabellen 1 : Finanzielle Vorausschau und Haushaltsplan

1.1. *Gesamthaushaltsausgaben (VE) im Verhältnis zu den in der ursprünglichen Finanziellen Vorausschau festgesetzten Obergrenzen (nach erfolgter technischer Anpassung)*

	Mio. ECU (Marktpreise)				
	1988	1989	1990	1991	1992
1. Gesamtbetrag der VE im Haushaltsplan	45.344	46.426	49.208	59.370	66.118
2. Obergrenze der Finanziellen Vorausschau von 1988	45.344	48.464	52.948	57.939	63.090
3. Differenz 1 - 2	0	- 2.038	- 3.740	+ 1.431	+ 3.028

1.2. *Gesamthaushaltsausgaben (ZE) und Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau in % des BSP (1)*

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Eigenmittel-Obergrenze	1.15	1.17	1.18	1.19	1.20
2. Obergrenze der erford. ZE - ursprüngl. FV	1.12	1.14	1.15	1.16	1.17
3. Obergrenze der erford. ZE - FV nach Änderung u. Anpassung	1.12	1.07	1.09	1.13	1.15
4. Gesamtbetrag der ZE im Haushaltsplan	1.12	0.99	0.97	1.09	1.15

(1) **BSP 1989-1992 : bei der technischen Anpassung für 1992 zugrundegelegte Daten.**

1.3. *Ausgabenstruktur nach Rubriken - ursprüngliche und derzeit geltende Finanzielle Vorausschau (in %).*

	1988	1992	
		urspr. FV	derz. FV
1. EAGFL-Garantie	60.7	58.1	52.6
2. Strukturpolitische Maßnahmen	17.2	25.5	27.2
3. Politikbereiche u. mehrj. Mittelausstattg.	2.7	4.5	4.4
4. Sonstige Politikbereiche	4.8	5.3	8.5
davon MOA	3.6	3.7	7.1
5. Erstattungen und Verwaltung	12.6	8.7	5.8
davon Abbau d. Lagerbest.	2.7	2.7	1.2
6. Währungsreserve	2.2	1.9	1.5
INSGESAMT	100	100	100

ANLAGE 1

Tabellen 2 : Ausführung des Haushaltsplans

2.1. *Anteil der Übertragenen oder wiedereingesetzten Mittel am Gesamtbetrag der verfügbaren Mittel für Verpflichtungen (Rubriken 2, 3 und 4 der Finanziellen Vorausschau)*

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
(in Mio. ECU)	2367.1	2366.6	729.3	425.2	321.6	322.1
Anteil (in %)	20.8	19.4	6.2	3.0	1.9	1.4

2.2. *Anteil der nicht verwendeten und Übertragenen Mittel für Verpflichtungen des Haushaltsjahres n (Rubriken 2, 3 und 4 der Finanziellen Vorausschau) - in %.*

1987	1988	1989	1990
70.4	25.6	28.3	22.0

2.3. *Anteil der infolge der Aufhebung von Mittelbindungen wiedereingesetzten Mittel (Rubriken 2, 3 und 4 der Finanziellen Vorausschau) - in %.*

1987	1988	1989	1990
75.3	49.5	24.6	18.7

2.4. *Verwendung der verfügbaren Mittel für Verpflichtungen (Rubriken 2, 3 und 4 der Finanziellen Vorausschau) - in %.*

1984-1987					1988-1991				
1984	1985	1986	1987	Durchsch.	1988	1989	1990	1991	Durchsch.
90.8	81.9	84.7	93.7	87.7	98.8	97.5	93.3	95.4	96.2

2.5. *Verwendung der verfügbaren Mittel für Zahlungen (Rubriken 2, 3 und 4 der Finanziellen Vorausschau) - in %.*

1984-1987					1988-1991				
1984	1985	1986	1987	Durchsch.	1988	1989	1990	1991	Durchsch.
84.2	83.8	83.3	85.1	84.1	89.1	90.8	92.0	91.8	90.9

2.6. *Anteil der im Laufe des Haushaltsjahres von Kapitel zu Kapitel Übertragenen Mittel für Verpflichtungen (Rubriken 2, 3 und 4 der Finanziellen Vorausschau) - in %.*

1987	1988	1989	1990	1991
3.4	2.0	1.7	1.4	0.7

ANLAGE 1

2.7. *Voraussichtliche Abwicklung der Verpflichtungen zu Lasten von getrennten Mitteln (vorläufiger Fälligkeitsplan).*

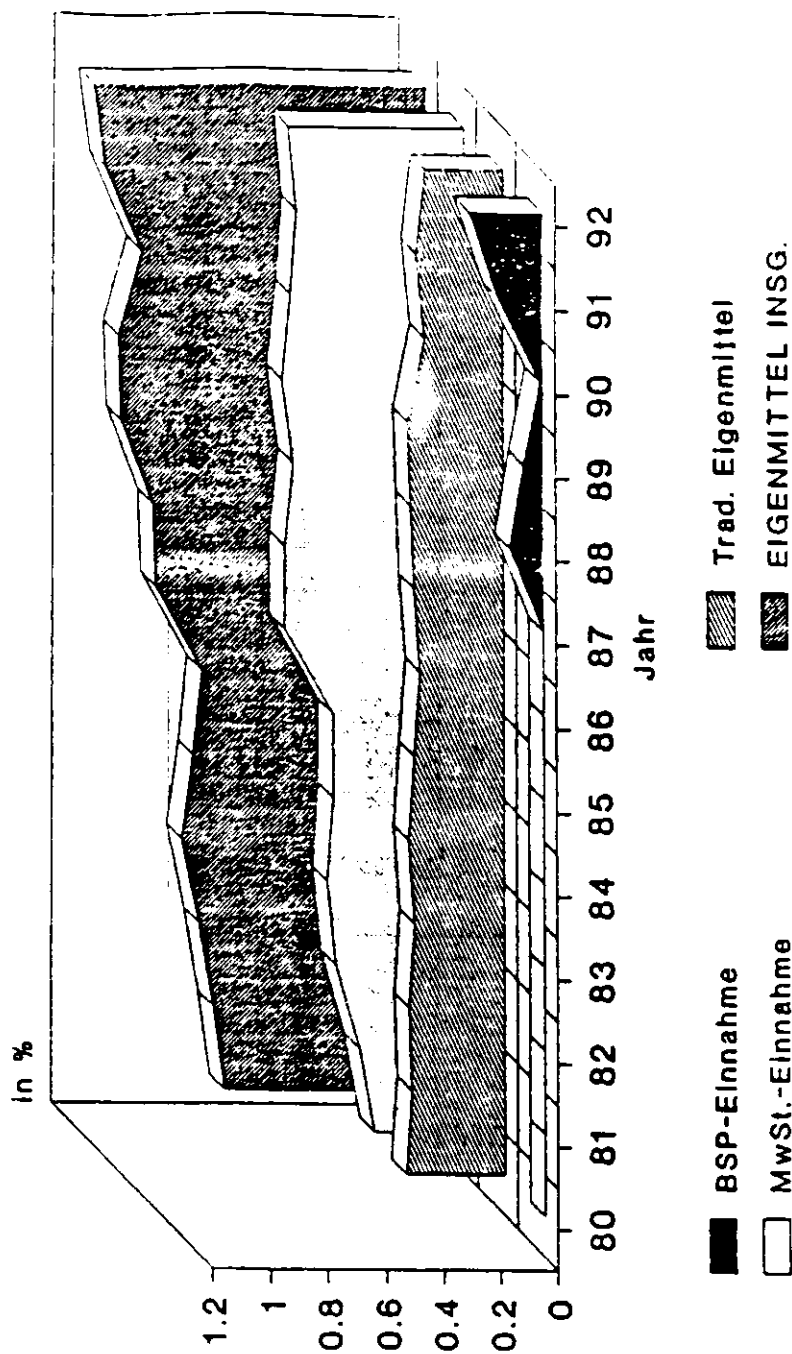
	Abwicklung (% vorges. für:			
	N	(N+1)	(N+2)	>(N+3)
1987 eingegangene Verpflichtungen	39.8	24.1	18.7	17.4
1988 eingegangene Verpflichtungen	37.0	29.3	17.0	16.7
1989 eingegangene Verpflichtungen	45.5	27.3	14.8	12.6
1990 eingegangene Verpflichtungen	51.7	24.0	14.8	9.5
1991 eingegangene Verpflichtungen	51.0	33.7	11.3	4.0

2.8. *Tatsächliche Abwicklung der Verpflichtungen zu Lasten von getrennten Mitteln.*

	Abwicklung (% vorges. für:			
	N	(N+1)	(N+2)	>(N+3)
1987 eingegangene Verpflichtungen	36.5	30.5	14.1	18.9
1988 eingegangene Verpflichtungen	39.4	29.0	8.5	23.1
1989 eingegangene Verpflichtungen	42.9	25.5	15.5	16.1
1990 eingegangene Verpflichtungen	48.1	27.2	----	RAL : 24.7
1991 eingegangene Verpflichtungen	48.8	-----	----	RAL : 51.2

SCHAUBILD 1

Entwicklung der Eigenmittel in % des BSP der Gemeinschaft 1980-1992



ANLAGE 2

TABELLE 1

FINANZIELLE VORAUSSCHAU 1993-1997 - RUBRIK "VERWALTUNG"

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. PERSONAL UND VERWALTUNG	2840	2980	3110	3270	3400	3550
Kommission (auß. Ruhegehälter)	1696	1760	1825	1890	1960	2035
Übrige Gemeinschaftsorgane(1)(2)	895	930	960	1000	1040	1070
Ruhegehälter (3)	249	290	325	380	400	445
II. AUSGABEN FÜR GEBÄUDE (4)	287	330	355	450	440	450
Kommission	128	180	200	240	242	254
Rat und Parlament (2)	149	136	134	179	173	168
Übrige Gemeinschaftsorgane(2)	10	14	17	26	27	27
I. + II. INSGESAMT	3127	3310	3465	3720	3840	4000
III. ERSTATTUNGEN/LAGERABBAU	922	0	0	0	0	0
I. + II. + III. INSGESAMT	4049	3310	3465	3720	3840	4000

- (1) Zugrundegelegt wurde die für die Kommission geltende Steigerungsrate (ausgenommen Ruhegehälter)
- (2) Vorbehaltlich der Bestätigung der Schätzwerte für Verwaltungsausgaben durch die einzelnen Organe.
- (3) Es wird der für alle Organe geltende Anteilbetrag eingesetzt.
- (4) Mieten, Mietkauf und Erwerb.

DIAGRAMM 2

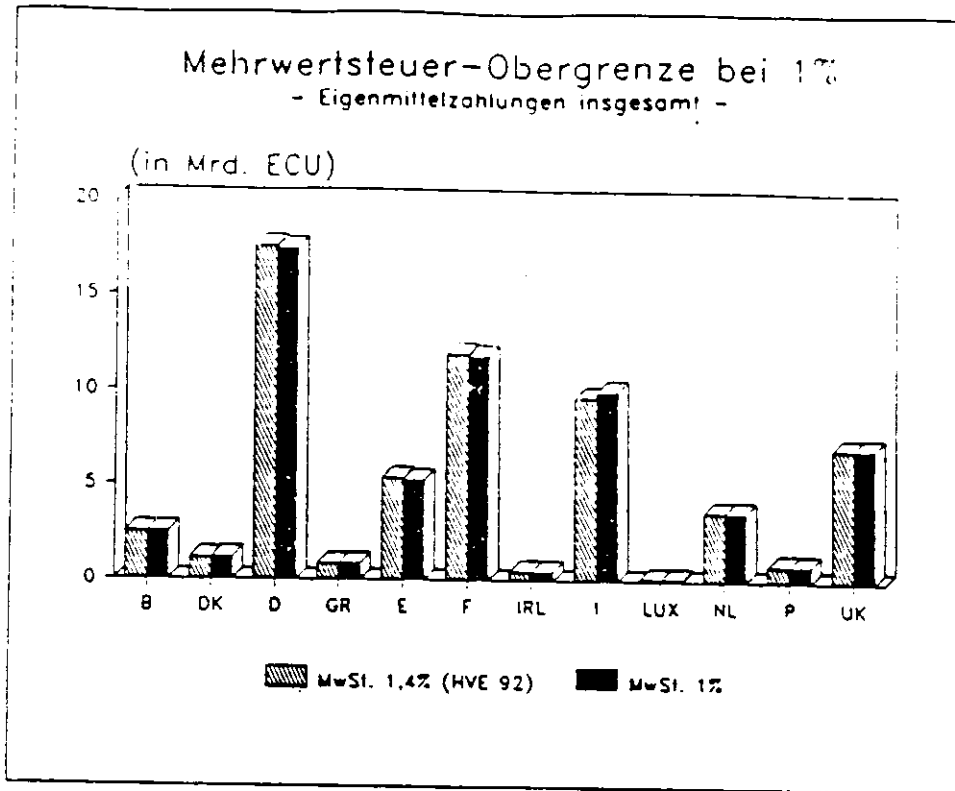


TABELLE 2 : EIGENMITTELZAHLUNGEN INSGESAMT

(in Mrd. ECU)

Mitgliedstaat	MwSt. 1,4 %	MwSt. 1 %	Differenz
B	2525	2551	26
DK	1160	1196	36
D	17601	17457	-144
GR	883	869	-14
E	5414	5315	-99
F	11975	11861	-114
IRL	495	488	-7
I	9708	10052	344
LUX	116	114	-2
NL	3636	3624	-12
P	855	842	-13
UK	7073	7073	0

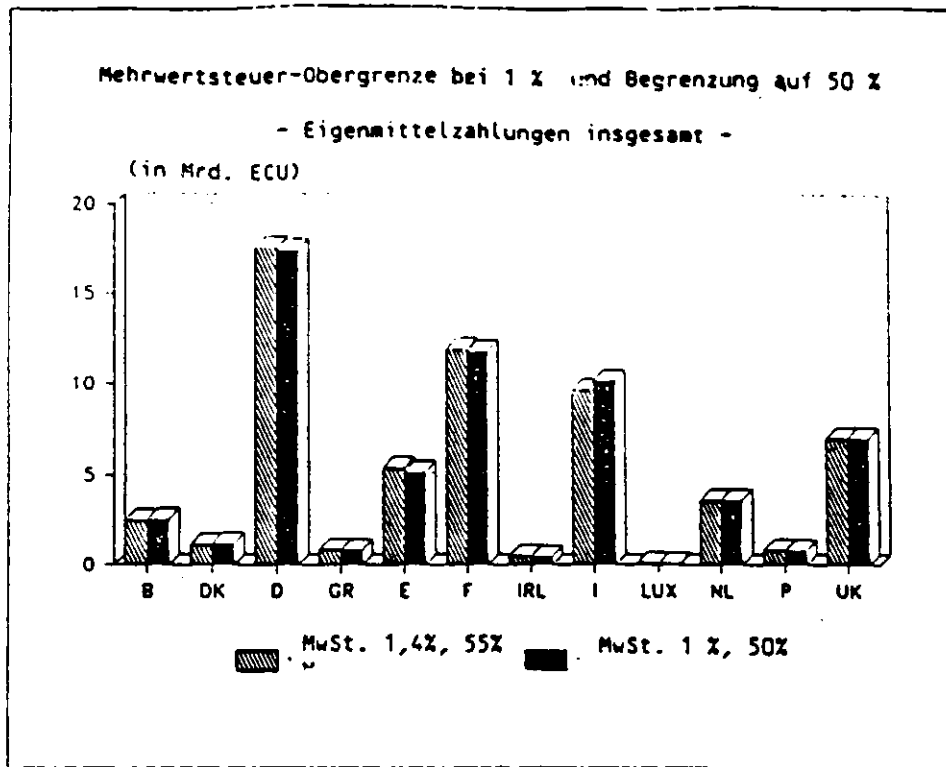


TABELLE 4: EIGENMITTELZAHLUNGEN INSGESAMT IN 1992 (in Mio. Ecu)

MITGLIEDSTAAT	MwSt. 1,4 %, 55 %	MwSt. 1 %, 50 %	Unterschied
B	2525	2581	56
DK	1160	1215	55
D	17601	17414	-187
GR	883	852	-31
E	5414	5196	-218
F	11975	11823	-152
IRL	495	480	-15
I	9708	10225	517
LUX	116	111	-5
NL	3636	3646	10
P	855	826	-29
UK	7073	7073	0

DIAGRAMM 3

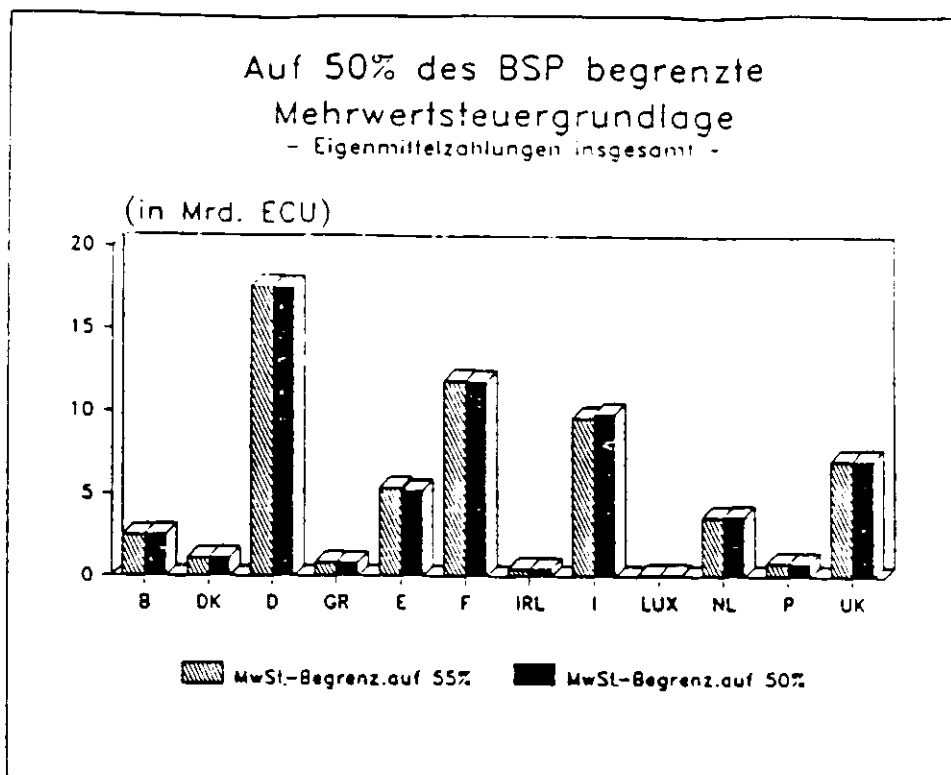


TABELLE 3 : EIGENMITTELZAHLUNGEN INSGESAMT.

(in Mio. ECU)

Mitgliedstaat	MwSt.-Bemessung auf 55 %	MwSt.-Bemessung auf 50 %	Differenz
B	2525	2568	43
DK	1160	1187	27
D	17601	17540	-61
GR	883	858	-25
E	5414	5239	-175
F	11975	11919	-56
IRL	495	483	-12
I	9708	9960	252
LUX	116	112	-4
NL	3636	3669	33
P	855	832	-23
UK	7073	7073	0