

CONV 679/03

CERCLE II 6

BERICHT

des	Vorsitzenden des Arbeitskreises "Haushaltsverfahren"
an	die Mitglieder des Konvents
<u>Betr.:</u>	Schlussbericht des Arbeitskreises "Haushaltsverfahren"

Der Arbeitskreis "Haushaltsverfahren" hat seine Beratungen in der Sitzung vom 4. April 2003 abgeschlossen. Im Verlauf dieser Sitzung hat er den vom Präsidenten des Arbeitskreises, Herrn Henning Christophersen, vorgelegten Entwurf eines Berichts geprüft.

In den beiden vorhergehenden Sitzungen hatte der Arbeitskreis die Fragen geprüft, mit deren Erörterung ihn das Präsidium im Anschluss an die Beratungen der Gruppe "Vereinfachung" betraut hat. Es handelte sich im Einzelnen um folgende Fragen:

- a) *"Auf welche Weise soll die Finanzielle Vorausschau in der Verfassung verankert werden? Es muss eine Antwort auf die Frage gefunden werden, welchen Geltungsbereich die Bestimmungen über die Finanzielle Vorausschau haben und wie detailliert sie infolgedessen sein sollen. Der Arbeitskreis muss sich ferner mit dem Verfahren für die Annahme der mehrjährigen Finanziellen Vorausschau befassen."*

- b) *Welche genauen Modalitäten sollen für das vereinfachte Haushaltsverfahren gelten? Zur Beantwortung dieser Frage sind insbesondere die Unterscheidung zwischen den obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben und die Auswirkungen dieser Unterscheidung auf den Prüfstand zu stellen.*"¹

Bei seinen allgemeinen Überlegungen zur Vereinfachung des Haushaltsverfahrens hat der Arbeitskreis sich von zwei Gedanken leiten lassen, die bereits von der Gruppe "Vereinfachung" des Konvents geäußert wurden²:

- Es muss eine Verbindung hergestellt werden zwischen der Aufnahme der Finanziellen Vorausschau in die Verfassung - die Finanzielle Vorausschau würde dadurch rechtlich bindend - und einer Vereinfachung des Haushaltsverfahrens, die insbesondere die Aufhebung der unterschiedlichen Verfahren für die obligatorischen und die nichtobligatorischen Ausgaben beinhalten würde.
- Durch die Vereinfachung muss das Haushaltsverfahren für die Bürger durchschaubarer, verständlicher und transparenter werden und gleichzeitig eine stärkere Legitimation erhalten. Dazu muss in allen mit dem Haushalt zusammenhängenden Verfahren das Gleichgewicht zwischen den Organen gewahrt und die Kultur der Zusammenarbeit zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde - dem Europäischen Parlament und dem Rat - beibehalten werden.³

A. FÖRMLICHE VERANKERUNG DER FINANZIELLEN VORAUSSCHAU IN DER VERFASSUNG

Der Arbeitskreis hat seine Erörterungen mit der Prüfung der Problematik, die sich aus der Aufnahme der Finanziellen Vorausschau in die Verfassung ergibt, begonnen.

¹ Dok. CONV 612/03.

² Dok. CONV 424/02.

³ Mehrere Delegationen haben erklärt, dass ihr endgültiger Standpunkt vom institutionellen Gleichgewicht abhängen wird, das sich aus der Gesamtheit der Verfahren im Zusammenhang mit dem System der Eigenmittel, dem Finanzrahmen und dem jährlichen Haushaltsplan ergeben wird.

Derzeit ist die Finanzielle Vorausschau Gegenstand der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens. In der Vorausschau werden die Eckdaten für das jährliche Haushaltsverfahren festgelegt, indem die jährlichen Obergrenzen je Rubrik für die Verpflichtungsermächtigungen und eine jährliche Obergrenze für die Zahlungsermächtigungen - unter Einhaltung der in dem Beschluss über das System der Eigenmittel ⁴ festgesetzten Eigenmittelobergrenze - festgesetzt werden. Die Interinstitutionelle Vereinbarung beinhaltet ferner Bestimmungen über die Besonderheiten der in die verschiedenen Rubriken eingesetzten Mittel, ein Flexibilitätsinstrument zur zwischenzeitlichen Bereitstellung von Mitteln ohne Änderung der in der Finanziellen Vorausschau festgesetzten Obergrenzen, Verfahrensmodalitäten, die interinstitutionellen Konzertierungsverfahren usw. ⁵.

Als Erstes wurde die Frage der Bezeichnung behandelt. Da der Ausdruck "Finanzielle Vorausschau" den Inhalt des Rechtsakts nur undeutlich wiedergibt, gibt der Arbeitskreis der Bezeichnung "mehrfähriger Finanzrahmen" den Vorzug.

Die Erörterungen im Arbeitskreis haben gezeigt, dass es bei der Behandlung der konkreten Modalitäten für die Aufnahme des "Finanzrahmens" in die Verfassung drei Ebenen zu berücksichtigen gilt. Zum einen ist zu klären, welche Bestimmungen hinsichtlich des "mehrfährigen Finanzrahmens" in Teil I der Verfassung aufzunehmen sind, zum anderen muss geklärt werden, welche Bestimmungen in Teil II gehören, und schließlich ist zu entscheiden, was im Rahmen des Sekundärrechts festzulegen ist, nämlich durch Rechtsakte, die auf der Grundlage der Verfassung angenommen werden.

⁴ Beschluss des Rates vom 29. September 2000, ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42. In diesem Beschluss wird die Eigenmittelobergrenze auf 1,27 % des BSP der Union festgelegt (1,24 % nach dem neuen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung).

⁵ Durch die letzte Vereinbarung vom 6. Mai 1999 wurden mehrere andere frühere Vereinbarungen kodifiziert, insbesondere hinsichtlich der Beziehung zwischen Rechtsakten und Haushaltsplan, der Klassifizierung der Ausgaben oder der Durchführungsmodalitäten der interinstitutionellen Zusammenarbeit (ABl. C 172 vom 18.6.1999, S. 1).

Teil I der Verfassung

Während die Ergebnisse des Arbeitskreises noch ausstehen, hat das Präsidium dem Konvent bereits einen Entwurf des Artikels 40 vorgelegt, in dem lediglich festgeschrieben wird, dass der jährliche Haushaltsplan unter Einhaltung der Finanziellen Vorausschau aufzustellen ist; die Festlegung aller weiteren Elemente der Vorausschau, einschließlich des Beschlussfassungsverfahrens, bleibt Teil II der Verfassung vorbehalten.

Die Mehrheit der Mitglieder des Arbeitskreises ist der Auffassung, dass dem "mehrjährigen Finanzrahmen" ein gesonderter Artikel gewidmet werden muss. Dieser Artikel, der die Nummer 39 a erhalten könnte, sollte dem Artikel betreffend das jährliche Haushaltsverfahren vorausgehen und folgenden Inhalt haben:

- In Artikel 39 a ist festzulegen, dass der jährliche Haushaltsplan unter Einhaltung des "mehrjährigen Finanzrahmens" aufzustellen ist; dadurch soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union eine geordnete Entwicklung nehmen.
- In diesem Artikel muss insbesondere grundsätzlich geregelt werden, dass durch den "Finanzrahmen" die verbindlichen jährlichen Obergrenzen für die Verpflichtungsermächtigungen je Rubrik im Rahmen der Eigenmittel der Union festgesetzt werden.
- Der Artikel muss ebenfalls die Rechtsgrundlage enthalten, aufgrund deren die Organe ermächtigt sind, einen für einen gegebenen Zeitraum geltenden Rechtsakt anzunehmen, der den "Finanzrahmen" selbst und folglich auch das Beschlussfassungsverfahren enthält.

Der Arbeitskreis hat verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Rolle der Organe und den Abstimmungsvorschriften im Rahmen des Verfahrens zur Annahme des "Finanzrahmens" geprüft:

Zunächst einmal wurde die Frage nach dem Verfahren im Rat behandelt. Derzeit wird die Vorausschau durch den Europäischen Rat im gegenseitigen Einvernehmen beschlossen und ist später Gegenstand einer interinstitutionellen Vereinbarung. Die meisten Mitglieder des Arbeitskreises sind der Auffassung, dass nach einer Aufnahme des "Finanzrahmens" in die Verfassung die Annahme des "mehrjährigen Finanzrahmens" Aufgabe des Rates ⁶ sein sollte.

Im Übrigen müsste der Rat einstimmig beschließen, wenn das derzeitige Gleichgewicht gewahrt bleiben soll. Dem Arbeitskreis ist bewusst, dass in einem erweiterten Europa die Forderung nach Einstimmigkeit ein ernsthaftes Risiko bedeuten kann, insbesondere in einer Angelegenheit wie dieser, in der sichergestellt werden muss, dass die Beschlüsse innerhalb von vorgegebenen Fristen gefasst werden, damit die Arbeit der Union und die Finanzierung ihrer Politiken sichergestellt werden kann. Aus diesem Grund sind die meisten Mitglieder des Arbeitskreises der Meinung, dass die Einstimmigkeit in der Verfassung generell, und insbesondere im Bereich Haushalt, durch eine durch den Konvent zu definierende überqualifizierte Mehrheit ersetzt werden sollte. Falls der Konvent keine überqualifizierte Mehrheit definiert, sollte nach Auffassung der Mitglieder des Arbeitskreises in diesem Bereich auf die qualifizierte Mehrheit zurückgegriffen werden.

Als Zweites wurde die Rolle des Parlaments erörtert. Wie vorstehend beschrieben, fassen derzeit die Staats- und Regierungschefs einen Beschluss über die Vorausschau, und im Anschluss daran muss eine interinstitutionelle Vereinbarung darüber getroffen werden; die Organe "verhandeln" also über die Vorausschau. Nach Auffassung der meisten Mitglieder des Arbeitskreises bliebe die derzeitige Rolle des Parlaments gewahrt, wenn es im Rahmen der Zustimmung am Haushaltsverfahren beteiligt wäre. Außerdem müsste ein Vermittlungsmechanismus zur Erleichterung der Verhandlung und Einigung zwischen Rat und Parlament vorgesehen werden.

⁶ Der Arbeitskreis hat ebenfalls die Frage geprüft, in welcher Formation der Rat mit dieser Aufgabe betraut werden sollte. Bis die Schlussfolgerungen des Konvents über die Aufgaben und Formationen des Rates vorliegen, vertritt der Arbeitskreis die Auffassung, dass Beschlüsse hinsichtlich des "mehrjährigen Finanzrahmens" durch den Rat auf höchstmöglicher politischer Ebene angenommen werden sollten, und zwar entweder durch den Europäischen Rat, sofern die Annahme von Rechtsakten laut Verfassung in seine Zuständigkeit fällt, oder durch den Rat auf Ebene der Staats- und Regierungschefs.

Die Gesetzgebungsinitiative sollte bei der Kommission liegen, ohne dadurch - falls entschieden würde, die Einstimmigkeit durch eine überqualifizierte Mehrheit zu ersetzen - den Abstimmungsregeln im Rat vorzugreifen. In jedem Fall muss im Hinblick auf die Abstimmung im Rat eine Ausnahmeregelung bezüglich der Folgen des bei der Kommission liegenden Initiativrechts vorgesehen werden.⁷

Die Formulierung könnte wie folgt lauten: "Der Rat [in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs - der Europäische Rat] nimmt auf Vorschlag der Kommission nach Zustimmung des Europäischen Parlaments [mit überqualifizierter Mehrheit / mit qualifizierter Mehrheit] das Gesetz über den mehrjährigen Finanzrahmen an."

- Des Weiteren muss nach Ansicht des Arbeitskreises in Artikel 39 Absatz 5⁸ der "Finanzrahmen" zusammen mit der Eigenmittelobergrenze als Bezugsrahmen für die Haushaltsdisziplin erwähnt werden.

Teil II der Verfassung

Der Arbeitskreis hat mehrere Aspekte herausgearbeitet, die in Teil II der Verfassung Bestandteil des "Finanzrahmens" sein könnten.

⁷ Derzeit in Artikel 250 EGV enthalten.

⁸ CONV 602/03.

1. In den Artikeln muss - detaillierter als in Teil I - festgelegt werden, dass durch den "Finanzrahmen" Folgendes festgesetzt wird:

- der Betrag der jährlichen Obergrenzen der Verpflichtungsermächtigungen für eine begrenzte Zahl von Rubriken
und
- der Betrag der jährlichen Obergrenze der Zahlungsermächtigungen, bei denen in jedem Fall die Eigenmittelobergrenze eingehalten werden muss.

Die geordnete Entwicklung und die Relationen, in denen diese Elemente - Obergrenzen der Verpflichtungsermächtigungen, Obergrenzen der Zahlungsermächtigungen unter Einhaltung der Eigenmittelobergrenze - zueinander stehen, sind in dem "Finanzrahmen" selbst festzulegen.

Der Arbeitskreis ist der Ansicht, dass die Ausgabenrubriken nicht in der Verfassung genannt werden sollten; in der Verfassung sollte jedoch festgeschrieben werden, dass nur für eine begrenzte Zahl von Rubriken verbindliche Obergrenzen festgesetzt werden können, da sonst der jährliche Haushaltsplan ausgehöhlt würde.

2. In den Bestimmungen in Teil II muss ebenfalls das Prinzip eines Flexibilitätsinstruments vorgesehen werden, dessen Zweck es ist, zwischenzeitlich einen Bedarf an Finanzmitteln abzudecken, der in dem "Finanzrahmen" nicht vorgesehen ist. Ist erst einmal das Prinzip in die Verfassung aufgenommen, können die Durchführungsmodalitäten dieses Flexibilitätsinstruments im "Finanzrahmen" selbst festgelegt werden.

Das Flexibilitätsinstrument könnte, wie es beispielsweise in der geltenden Interinstitutionellen Vereinbarung der Fall ist, einen begrenzten Betrag umfassen, der zur Begleichung konkreter Ausgaben, die nicht im Rahmen der für die eine oder andere Rubrik festgelegten Obergrenze finanziert werden können, herangezogen wird. Es könnte auch in der Schaffung einer oder mehrerer Reserven bestehen.

3. In der Verfassung muss die Dauer des Zeitraums, für den ein "Finanzrahmen" aufgestellt wird, ausdrücklich festgelegt werden. Die Dauer sollte mindestens fünf Jahre betragen.

Der Arbeitskreis hat geprüft, ob es möglich ist, die Laufzeit des "Finanzrahmens" an die Wahlen zum Europäischen Parlament und an das Mandat der Kommission zu koppeln, und ist zu dem Schluss gekommen, dass eine solche Kopplung in der Verfassung nicht vorgesehen

werden sollte. Dies sollte nicht einer Praxis vorgreifen, die später zur Regel werden könnte, sofern die Organe dies beschließen ⁹.

4. Da der "mehrfährige Finanzrahmen" die verbindlichen Rahmenvorgaben für das jährliche Haushaltsverfahren liefern soll, ist es zwingend erforderlich, eine Regelung vorzusehen, durch die ein Scheitern des Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens verhindert wird. Diese Regelung würde in Teil II der Verfassung festgelegt. Der Arbeitskreis schlägt vor, dass die Regelung in einer Verlängerung der für das letzte Jahr des vorherigen "Finanzrahmens" getroffenen Festlegungen besteht.
5. In einem Artikel in Teil II muss der allgemeine Grundsatz festgeschrieben werden, dass der "Finanzrahmen" alle weiteren Bestimmungen enthalten kann, die für den ordnungsmäßigen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens zweckdienlich sind. Hier kann es sich nur um solche Bestimmungen handeln, die in engem Zusammenhang mit der Durchführung des "Finanzrahmens" stehen.
6. Des Weiteren muss in Teil II vorgesehen werden, dass die Haushaltsbehörde und die Kommission dafür zu sorgen haben, dass die erforderlichen Finanzmittel zur Deckung der Ausgaben, die aus den rechtlichen Verpflichtungen der Union gegenüber Dritten resultieren, zur Verfügung stehen. Dieser Grundsatz ergibt sich aus der Rechtspersönlichkeit der Union und ihrer Fähigkeit, rechtliche Verpflichtungen einzugehen. Letztendlich handelt es sich um die ausdrückliche Anerkennung der Tatsache, dass bestimmte Ausgaben rechtlich bindend sind.

⁹ Einige Mitglieder des Arbeitskreises haben sich dafür ausgesprochen, dass der "Rahmen" über mehrere Jahre hinweg in finanzieller Hinsicht Ausdruck einer bestimmten Politik sein sollte. Dieser Ansatz wird durch die Praxis bestätigt, denn bisher wurde eine Finanzielle Vorausschau immer von einer ganzen Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen zu den einzelnen Politikbereichen der Union begleitet, die mit erheblichen Haushaltsauswirkungen verbunden waren. Aus technischer und juristischer Sicht wäre es jedoch nicht durchführbar, in der Verfassung vorzusehen, dass in regelmäßigen Abständen in Verbindung mit der Annahme des "mehrfährigen Finanzrahmens" gesetzgeberische Reformen durchzuführen sind. Dies greift nicht dem vor, was später gängige Praxis sein könnte.

7. In Teil II sollte eine Bestimmung vorgesehen sein, die es ermöglicht, den mehrjährigen Finanzrahmen notfalls zwischenzeitlich ändern zu können, falls unvorhergesehene Umstände eintreten. Eine solche Änderung hätte in den Grenzen der Eigenmittel der Union und nach dem Verfahren zu erfolgen, das auch für die Annahme des mehrjährigen Finanzrahmens gilt.

Der Rechtsakt über den "mehrjährigen Finanzrahmen"

Nach dem vom Präsidium vorgelegten Entwurf der Artikel 24 ff. würde es sich bei dem Rechtsakt um ein Gesetz ¹⁰ handeln, das insofern eine Ausnahme von der allgemeinen Regel darstellen würde, als es nicht Gegenstand eines Gesetzgebungsverfahrens wäre; allerdings wären auf dieses Gesetz die hinsichtlich der Transparenz und der Subsidiarität geltenden Bestimmungen anzuwenden.

Mit dem Gesetz müsste die Durchführung der oben genannten Bestimmungen der Teile I und II der Verfassung geregelt werden.

A. DAS JÄHRLICHE HAUSHALTSVERFAHREN

Der Arbeitskreis hat die Modalitäten des jährlichen Haushaltsverfahrens anhand seiner eigenen Erörterungen zum Thema "mehrjähriger Finanzrahmen" geprüft, und zwar unter Berücksichtigung der Tatsache, dass dessen formelle Verankerung in der Verfassung ihn für die Organe, d.h. das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission, rechtlich verbindlich macht, wenn diese ihre jeweiligen Haushaltsbefugnisse ausüben.

¹⁰ Einige Mitglieder des Arbeitskreises haben sich dafür ausgesprochen, dass für den "mehrjährigen Finanzrahmen" ein verfassungsergänzendes Gesetz erlassen wird; ein solches Rechtsinstrument ist derzeit in dem Katalog der Rechtsinstrumente gemäß dem Entwurf des Artikels 24, der derzeit im Konvent erörtert wird, nicht vorgesehen.

Im Rahmen des derzeitigen Haushaltsverfahrens besteht die erste Phase in der Vorlage eines Vor-entwurfs des Haushaltsplans durch die Kommission. Der Entwurf des Haushaltsplans wird vom Rat erstellt. Nach Auffassung des Arbeitskreises sollte der Kommission die Befugnis zugesprochen werden, den Entwurf des Haushaltsplans vorzulegen. Dies würde insbesondere beinhalten, dass die Kommission ihren Vorschlag bis zur Phase der Vermittlung ¹¹ ändern kann. Des Weiteren gilt, dass bei verkürzten Verfahrensfristen weniger das Bedürfnis nach Anpassung des Ausgangsentwurfs besteht.

Die Übertragung des Initiativrechts auf die Kommission darf nach Meinung des Arbeitskreises nicht den Abstimmungsregeln im Rat vorgreifen. Wie bei dem "mehrjährigen Finanzrahmen" muss auch hier im Hinblick auf die Mehrheiten, die im Rat bezüglich der Folgen des bei der Kommission liegenden Initiativrechts erforderlich wären, eine Ausnahmeregelung vorgesehen werden. ¹²

Der Arbeitskreis ist zu der Auffassung gelangt, dass die Unterscheidung zwischen den obligatorischen und den nichtobligatorischen Ausgaben wegfallen sollte, da sie hinfällig geworden sei, nicht auf eindeutigen Kriterien basiere, und einen der Hauptgründe für die Kompliziertheit des Haushaltsverfahrens darstelle. Die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben ist daher nach Auffassung der Mitglieder des Arbeitskreises nicht länger gerechtfertigt.

Die Aufhebung dieser Unterscheidung ist an die Verstärkung der Haushaltsdisziplin durch die Verankerung des "Finanzrahmens" in der Verfassung geknüpft, und insbesondere an die Aufnahme des bereits erwähnten Grundsatzes, demzufolge die Haushaltsbehörde und die Kommission dafür Sorge zu tragen haben, dass die Union über die Finanzmittel verfügen kann, die erforderlich sind, um ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen. Letztendlich handelt es sich um eine Neudefinition des Begriffs der rechtlich obligatorischen Ausgaben.

¹¹ Modalitäten des Vermittlungsverfahrens: siehe unten.

¹² Derzeit in Artikel 250 EGV vorgesehen.

Es sei dennoch darauf hingewiesen, dass einige Mitglieder des Arbeitskreises zwar mit der Aufhebung der Unterscheidung zwischen den Verfahren für obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben einverstanden sind, ihre Zustimmung jedoch von einigen Zusagen abhängig gemacht haben, nämlich davon, dass anerkannt wird, dass grundsätzlich die Mittel in den Haushaltsplan eingesetzt werden müssen, die erforderlich sind, um den sich aus internationalen Übereinkünften sowie aus Gesetzgebungsakten ergebenden finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, davon, dass die derzeitigen Beschlussfassungsverfahren in bestimmten Bereichen der Unionspolitik beibehalten werden, und davon, dass das institutionelle Gleichgewicht gewahrt bleibt.

Einige Mitglieder des Arbeitskreises haben vorgeschlagen, dass besondere Verfahrensmodalitäten für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vorgesehen werden.

Die Organe haben eine Praxis der Verhandlung und der Konzertierung entwickelt, die, nachdem sie teilweise durch die letzte Interinstitutionelle Vereinbarung von 1999 festgeschrieben wurde, heute ein wichtiger Bestandteil des Haushaltsverfahrens ist. Nach Meinung des Arbeitskreises sollte diese Praxis in dem neuen Haushaltsverfahren verankert werden, um die Kultur der Zusammenarbeit, die sich im Laufe des letzten Jahrzehnts zwischen den Organen entwickelt hat, zu erhalten.

Vom Vermittlungsausschuss, auf den später eingegangen wird, abgesehen, sollte der Trilog, an dem die Vertreter der drei Organe - Parlament, Rat und Kommission - teilnehmen, insbesondere in der Phase der Erstellung des Haushaltsplans als ein Instrument der Konzertierung über die Haushaltsziele für das kommende Haushaltsjahr fest verankert werden.

Die Modalitäten des jährlichen Haushaltsverfahrens

Die Annahme des Haushaltsplans ist derzeit das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde, dem Europäischen Parlament und dem Rat, wobei beide Teile jeweils zwei Lesungen durchführen. Bezüglich der obligatorischen Ausgaben hat der Rat, bezüglich der nichtobligatorischen Ausgaben das Parlament das letzte Wort, und zwar im Rahmen eines Wechselspiels verstärkter Mehrheiten, wenn sie untereinander kein Einvernehmen erzielen.

Die Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben sowie die Aufnahme des "mehrjährigen Finanzrahmens" in die Verfassung können eine Vereinfachung des Verfahrens für die Verabschiedung des jährlichen Haushaltsplans einschließlich einer Verkürzung der Verfahrensdauer wie auch eine Konsolidierung der Modalitäten, die sich außerhalb der vertraglichen Regelungen in der Praxis ergeben haben, ermöglichen.

Bei der Aussprache im Arbeitskreis konnten die grundlegenden Elemente eines einfacheren und kürzeren Haushaltsverfahrens aufgezeigt werden:

Das Haushaltsverfahren würde offiziell am 1. September mit der Vorlage des Vorschlags der Kommission an den Rat und das Parlament eingeleitet. Berücksichtigt würden die von jedem Organ veranschlagten Ausgaben und die Ergebnisse eines "Trilogs" über die Prioritäten des Haushaltsplans, der Ende Juli stattgefunden hätte.

Die Mitglieder des Arbeitskreises halten eine Lesung des Kommissionsvorschlags pro Organ für ausreichend. Hinsichtlich der Reihenfolge dieser Lesungen wurden unterschiedliche Meinungen vertreten. Einige Mitglieder würden es vorziehen, dass zunächst der Rat seinen Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit festlegt und diesen an das Parlament übermittelt. Anschließend würde dann die erste Lesung im Parlament erfolgen, das mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder beschließt. Es gäbe dann drei Möglichkeiten:

- Das Parlament nimmt nicht Stellung: Der Haushaltsplan gilt als angenommen.
- Es billigt den Standpunkt des Rates: Der Haushaltsplan gilt als angenommen.
- Es legt Änderungsvorschläge zum Standpunkt des Rates vor: Ein Vermittlungsausschuss wird einberufen.

Andere Mitglieder würden es vorziehen, wenn die erste Lesung im Parlament vor der Lesung im Rat stattfinden würde, und so fort nach den vorstehend aufgeführten Verfahrensmodalitäten.

Der Vermittlungsausschuss würde sich nach dem Vorbild des derzeitigen Mitentscheidungsverfahrens wie folgt zusammensetzen: aus allen Mitgliedern des Rates und ebenso vielen Vertretern des Parlaments. Er kann

- a) einen gemeinsamen Entwurf erstellen;
- b) nicht zu einem gemeinsamen Entwurf gelangen.

Wenn es dem Vermittlungsausschuss gelingt, einen gemeinsamen Entwurf zu erstellen, würde dieser den beiden Organen als Gesamtpaket unterbreitet; sie müssten dieses Paket dann innerhalb einer bestimmten Frist billigen oder ablehnen (jeweils mit qualifizierter Mehrheit oder mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder). Im Falle der Billigung durch beide Organe gilt der Haushaltsplan als angenommen.

Hinsichtlich des Mechanismus für die Lösung der Fälle, in denen eines der Organe den gemeinsamen Entwurf ablehnt oder es dem Vermittlungsausschuss nicht gelingt, einen gemeinsamen Entwurf anzunehmen, vertreten die Mitglieder des Arbeitskreises zwei unterschiedliche Ansichten:

- Einige schlagen vor, sich an das derzeitige Verfahren für die nichtobligatorischen Ausgaben anzulehnen: Das Parlament würde für jede Haushaltslinie, über die kein Einvernehmen erzielt wird, über die Änderungsvorschläge des Rates befinden. Ebenso wie beim derzeitigen Verfahren für die nichtobligatorischen Ausgaben könnte es die Änderungsvorschläge des Rates nur mit mindestens der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen ablehnen.¹³ Wird diese Mehrheit nicht erreicht, würde der Änderungsvorschlag des Rates als angenommen gelten. Das Parlament würde eine abschließende Abstimmung mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder vornehmen.

¹³ Nach Meinung der Mitglieder des Arbeitskreises, die diese Option befürworten, darf die für die Ablehnung der Änderungsvorschläge des Rates erforderliche Mehrheit auf keinen Fall unter der derzeit im Falle der nichtobligatorischen Ausgaben geforderten Mehrheit liegen, nämlich die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Parlaments, die drei Fünftel der abgegebenen Stimmen ausmacht.

- Andere ziehen ein System vor, bei dem das Parlament einen Haushaltsplan feststellt, bei dem für jede Haushaltslinie, über die kein Einvernehmen erzielt wird, der niedrigere der vom Rat bzw. Parlament vorgeschlagenen Beträge oder aber der Betrag des Vorjahres, falls er höher ist, vorgesehen wird.¹⁴ In diesem Fall würde die abschließende Abstimmung des Parlaments entfallen.

Das Haushaltsverfahren würde Mitte Dezember mit der Unterzeichnung durch den Parlamentspräsidenten abgeschlossen.

Haushaltsführung

Der Arbeitskreis hat eine weitere Frage aufgeworfen, die sein Mandat nur am Rande berührt, denn sie betrifft die Haushaltsführung. Die Mitglieder des Arbeitskreises empfehlen dem Präsidium und dem Konvent eine Verstärkung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Außerdem ist ihrer Ansicht nach eine Stärkung der demokratischen Kontrolle der effektiven Ergebnisse der Ausgaben im Vergleich zu den vorab festgelegten Zielen erforderlich. Die Kommission könnte hierzu einen Bericht erstellen, der dem Europäischen Parlament zu dem Zeitpunkt übermittelt würde, zu dem die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans zu erteilen ist. Im Übrigen wäre eine solche Bewertung für die Haushaltsbehörde bei der Erstellung des jährlichen Haushaltsplans von großem Nutzen¹⁵.

¹⁴ Einige Mitglieder haben vorgeschlagen, den Betrag des Vorjahreshaushaltsplans einzusetzen. Andere wiesen darauf hin, dass diese Option gegen den Grundsatz verstößt, wonach im Haushaltsplan die erforderlichen Finanzmittel vorgesehen werden müssen, die es der Union ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen.

¹⁵ Vgl. Dok. CONV 653/03 und Arbeitsdokument 23 der Gruppe "Vereinfachung".