



Rat der
Europäischen Union

093246/EU XXV. GP
Eingelangt am 15/02/16

Brüssel, den 12. Februar 2016
(OR. en)

6073/16

FIN 94
INST 51

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 5588/16 FIN 61 INST 20 PE-L 7

Betr.: Haushaltsleitlinien für das Jahr 2017

– *Schlussfolgerungen des Rates (12. Februar 2016)*

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zu den Haushaltsleitlinien für das Jahr 2017, die der Rat auf seiner 3345. Tagung vom 12. Februar 2016 angenommen hat.

Schlussfolgerungen des Rates zu den Haushaltsleitlinien für das Jahr 2017

Einleitung

Der Rat unterstreicht, dass der Haushaltsplan für 2017 den dringendsten Bedarf decken dürfte, wobei ihm zugleich bei der Festlegung und Verwirklichung der Ziele und Prioritäten der Union weiterhin eine wichtige Rolle zukommt.

Die beispiellosen und aufeinander folgenden Krisen, mit denen die EU in Bereichen wie Migration und Sicherheit im Jahr 2015 konfrontiert war, haben großen Druck auf den Unionshaushalt ausgeübt; es hat sich gezeigt, dass vorrangige Ziele festgelegt werden müssen, um angemessen auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können. Für das Haushaltsjahr 2017, das eine Halbzeitbewertung des laufenden Programmplanungszeitraums 2014-2020 ermöglicht, sind ähnliche Zwänge und Ungewissheiten zu erwarten.

Das Haushaltsverfahren für 2017 wird immer noch vor dem Hintergrund begrenzter Haushaltssmittel in verschiedenen Mitgliedstaaten stattfinden. Deshalb betont der Rat, dass die Berechenbarkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten zum Haushaltsplan der Union verbessert werden muss. Der Rat verweist auf den Grundsatz der Solidarität und ist der Auffassung, dass der EU-Haushaltsplan auf die Förderung des Wachstums, der Beschäftigung und auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze abzielen sowie den effektiven Zusammenhalt der EU verstärken und die Wettbewerbsfähigkeit steigern sollte, wobei die Haushaltsdisziplin auf allen Ebenen zu wahren ist.

Deshalb ist aus seiner Sicht ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Haushaltskonsolidierung und wachstumsfördernden Investitionen erforderlich. Dies lässt sich insbesondere dadurch erreichen, dass vorrangige Ziele ausgewählt und gleichzeitig die verfügbaren Ressourcen solchen Programmen und Maßnahmen zugewiesen werden, mit denen sich diese Ziele am ehesten erreichen lassen. Der Haushaltsplan für 2017 sollte mit den Mitteln ausgestattet werden, die erforderlich sind, um die bereits eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten und die vorrangigen politischen Ziele der Union zu verwirklichen.

Der Rat ersucht die Kommission, einen Haushaltsplan vorzulegen, der den genannten Zielen entspricht und den Schwerpunkt auf Bereiche legt, die einen hohen zusätzlichen Nutzen auf EU-Ebene bringen.

Schlüsselemente des Haushaltsplans für 2017

Der Rat bekräftigt, dass ein realistischer Haushaltsplan benötigt wird, der dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gerecht wird. Die Höhe sowohl der Mittel für Verpflichtungen als auch für Zahlungen sollte einer strengen Kontrolle unterliegen und dem tatsächlichen Bedarf entsprechen. Der Umfang der Mittel für Zahlungen¹ sollte angemessen sein und die Zahlungsprofile der Programme decken; hierzu zählen auch die Verpflichtungen, die im vorausgegangenen Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingegangen wurden, mit einem klaren Schwerpunkt auf dem voraussichtlichen Bedarf im Zeitraum 2014-2020.

Der Rat betont, dass die einschlägigen Obergrenzen gemäß der Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2014-2020² im Haushaltsplan für 2017 und in den Berichtigungshaushaltsplänen strikt eingehalten werden müssen. Überdies weist der Rat erneut darauf hin, dass ein ausreichender Spielraum unterhalb der Obergrenzen vorgesehen werden muss, um auf unvorhergesehene Umstände reagieren zu können.

Der Rat erwartet, dass die Kommission alles daran setzt, um beim Haushaltsvollzug die im Jahreshaushaltsplan vereinbarten Mittelansätze einzuhalten, darunter gegebenenfalls die Inanspruchnahme von Mittelumschichtungen. Instrumente zur Haushaltskorrektur, wie zum Beispiel Berichtigungshaushaltspläne, sollten auf ein absolutes Mindestmaß begrenzt bleiben und mit der Haushaltsoordnung³ zu vereinbaren sein. Der Rat ersucht die Kommission, die Vorlage von Entwürfen der Berichtigungshaushaltspläne zu straffen und dadurch eine größere Berechenbarkeit innerhalb des Haushaltzyklus zu gewährleisten. Für den Fall, dass sich Korrekturmaßnahmen als notwendig erweisen sollten, bekräftigt der Rat seine Zusage, dass er gegebenenfalls so rasch wie möglich zu einem Entwurf eines Berichtigungshaushaltspans Stellung nehmen wird.

¹ Wie aus der Grafik (siehe Anlage) ersichtlich, kam die vorläufige Ausführung der Mittel für Zahlungen 2015 dem Umfang der Mittel für Zahlungen, die ursprünglich im verabschiedeten Haushaltsplan enthalten waren, sehr nah.

² Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).

³ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsoordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

Der Rat drängt die Kommission, in ihrem Haushaltsplanentwurf während des gesamten Haushaltsverfahrens ausgereifte Schätzungen sowohl zu den Einnahmen als auch zu den Ausgaben zusammen mit fristgerechten, genauen und transparenten Angaben zu den zugrunde liegenden Annahmen und den Haushaltzzahlen vorzulegen. Zuverlässige und genaue Schätzungen zu allen Einnahmequellen sowie zu bisherigem und erwartetem Haushaltsvollzug sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, einen exakten Haushaltsvollzug zu gewährleisten und Überausstattung sowie ungerechtfertigte und exzessive Mittelübertragungen zu vermeiden. Zudem ermöglichen sie dem Europäischen Parlament und dem Rat, etwaige Anträge auf zusätzliche Mittel oder die Umschichtung vorhandener Mittel zu prüfen.

Ein korrekter Haushaltsplanentwurf ist unerlässlich, damit die Mitgliedstaaten die Höhe ihrer Beiträge zum Haushaltsplan der Union präzise einschätzen können. In diesem Zusammenhang appelliert der Rat an alle Akteure und insbesondere die Kommission, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit unerwartete Abrufe für zusätzliche Beiträge von den Mitgliedstaaten insbesondere dann vermieden werden, wenn sich erhebliche Auswirkungen auf die einzelstaatlichen Haushaltspläne ergeben könnten.

Er ist der Überzeugung, dass uneingeschränkte Transparenz in Bezug auf die zweckgebundenen Einnahmen Voraussetzung für eine wirtschaftliche Verwendung der Unionsmittel ist. Er ruft alle Organe, Agenturen und sonstigen Einrichtungen auf, weiterhin unverzüglich und in regelmäßigen Abständen alle relevanten Informationen vorzulegen.

Der Rat wird weiterhin die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) überwachen¹. Er fordert die Kommission auf, die Entwicklung der Mittelbindungen pro Rubrik und Programm regelmäßig zu überwachen und sie rechtzeitig und unter Beachtung der einschlägigen Vorschriften abzuwickeln oder aufzuheben. Bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs sollte die Kommission das Verhältnis zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen, die noch abzuwickelnden Mittelbindungen, die nicht zu überschreitenden MFR-Obergrenzen, die Aufnahmekapazität und die bisherigen Vollzugsquoten berücksichtigen.

¹ Nach dem Haushaltsvollzugsbericht der Kommission vom 11. Januar 2016 belief sich der Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) der Kommission Ende 2015 auf 217 Mrd. EUR.

Der Rat nimmt Kenntnis von dem unerwartet raschen Rückgang der noch abzuwickelnden Zahlungen¹, über den die Kommission Ende 2015 berichtete, und begrüßt den schrittweisen Abbau des Rückstands bei unbezahlten Rechnungen aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum, der für 2016 zu erwarten ist.

Spezifische Punkte

Umfassende Haushaltsdokumente

Der Rat anerkennt die Fortschritte, die die Kommission im letzten Haushaltzyklus bei der Verbesserung der Qualität und der rechtzeitigen Vorlage von Haushaltsdokumenten erzielt hat. Er ermutigt die Kommission, ihre Haushaltsdokumente inhaltlich weiter zu verbessern, damit sie transparenter, einfacher und kürzer gefasst sind, und eine eindeutige Begründung für die beantragten Mittel anzugeben, wobei auch die Auswirkungen im Hinblick auf die Zahlungsprofile für die kommenden Jahre dargelegt werden sollten. In diesem Zusammenhang ersucht der Rat die Kommission, bei jedem Vorschlag zur Änderung des vereinbarten Umfangs der Mittel für Verpflichtungen die entsprechenden Auswirkungen hinsichtlich der Zahlungen während des Programmplanungszeitraums zu berücksichtigen.

Der Rat bestätigt, dass sich das System der Kommission zur aktiven Prüfung und Vorausschätzung der Haushaltsausführung ("Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation") als nützlich erwiesen hat, unter anderem im Hinblick darauf zu verhindern, dass möglicherweise ein übermäßiger Rückstand entsteht. Er weist erneut darauf hin, dass diese Berichterstattung regelmäßig aktualisierte Zahlungsvorausschätzungen umfassen sollte, die auf angenommene Haushaltsbeschlüsse und jegliche wichtige Entwicklung, die Einfluss auf die Zahlungsprofile der Programme hat, gestützt sein sollten². So können erforderlichenfalls in den verschiedenen Phasen des Haushaltsverfahrens realistische und strikte Mittelanpassungen vorgenommen werden.

¹ Nach dem von der Kommission am 20. Januar 2016 vorgelegten Stand der Ausführung von Zwischenzahlungen und der Vorlage von Zahlungsermächtigungen für die Rubrik 1b (Programme 2007-2013) beliefen sich die unbeglichenen Zahlungsanträge Ende 2015 auf 8,2 Mrd. EUR, wohingegen sie Ende 2014 24,7 Mrd. EUR betragen.

² Gemeinsame Erklärung zu einem Zahlungsplan 2015-2016 (Dok. 9115/15).

Der Rat begrüßt die bewährte Praxis, jedem Vorschlag für eine Mittelübertragung in Zusammenhang mit dem Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) einen aktuellen Stand der erfolgten Umsetzung des jährlichen Höchstbetrags, der im Haushaltsjahr für das besondere Instrument festgesetzt wurde, beizufügen. Der Rat ersucht die Kommission diese bewährte Praxis auf alle künftigen Vorschläge auszuweiten, die die Mobilisierung besonderer Instrumente (d.h. Reserve für Soforthilfe, Solidaritätsfonds der Europäischen Union und Flexibilitätsinstrument) umfassen, gegebenenfalls unter Einbeziehung von Wiedereinziehungen und nicht verwendeten Mitteln aus den Vorjahren.

Der Rat unterstreicht, dass das Europäische Parlament und der Rat unbedingt hochwertige Programmübersichten und rechtzeitige Finanzinformationen zu Ausgabenvorschlägen benötigen, um Haushaltsprioritäten festlegen, bestätigen oder ändern zu können. In den Programmübersichten sollten insbesondere Leistungsangaben und Möglichkeiten zu deren Verbesserung, einschließlich der erzielten Ergebnisse, die Begründung des vorgeschlagenen Mittelvolumens sowie der Mehrwert der EU-Tätigkeiten im Vordergrund stehen. Dabei sollte ein klarer Zusammenhang zu den einschlägigen Haushaltlinien erkennbar sein, um die Beschlussfassung über den Haushaltsplan zu erleichtern.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit während des Haushaltsverfahrens

Der Rat appelliert an alle Organe, effizient und konstruktiv zusammenzuarbeiten, damit das Haushaltsverfahren reibungslos verläuft und der Haushaltsplan für 2017 innerhalb der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gesetzten Frist und im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung aufgestellt werden kann¹.

Er betont, dass beim Haushaltsverfahren der Grundsatz der Jährlichkeit gewahrt werden muss und daher nur Fragen erörtert werden sollten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Jahreshaushaltsplan stehen. Er erinnert daran, dass der Vermittlungsausschuss, der gemäß Artikel 314 AEUV einberufen wird, die Aufgabe hat, den Haushaltsplan für 2017 aufzustellen.

¹ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABL. C 373 vom 20.12.2013, S. 1).

Überdies ersucht der Rat die Kommission, dafür zu sorgen, dass in allen Phasen des Vermittlungsverfahrens ein fristgerechter und gleichberechtigter Zugang zu transparenten und objektiven Informationen und Dokumenten besteht.

Verwaltungsausgaben

Vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung in den Mitgliedstaaten müssen die nationalen Regierungen die begrenzten Ressourcen optimal einsetzen. Außerdem müssen die Verwaltungsausgaben der EU eingedämmt werden. Daher fordert der Rat alle Organe, Einrichtungen und Agenturen eindringlich auf, ihre Verwaltungsausgaben im Rahmen des Möglichen zu verringern oder einzufrieren und Mittel nur zu beantragen, wenn ein begründeter Bedarf besteht.

Der Rat ersucht alle Organe und EU-Einrichtungen, der Kommission rechtzeitig klare, umfassende und fundierte Informationen über ihre Verwaltungsausgaben vorzulegen. In Einklang mit der Haushaltswirtschaft wird die Kommission dem Haushaltspaketentwurf die Dokumente beifügen, dies es dem Europäischen Parlament und dem Rat ermöglichen, die Lage einzuschätzen und fundierte Entscheidungen über die Zuteilung und Verwendung der Mittel zu treffen. Dabei sollte gebührend auf die Vollständigkeit der bereitgestellten Informationen und ihre zeitliche Vergleichbarkeit zwischen den Organen geachtet werden.

Der Rat erinnert daran, dass – wie aus Nummer 27 der Interinstitutionellen Vereinbarung hervorgeht – 2017 das letzte Jahr ist, um das Ziel einzuhalten, wonach alle Organe, Einrichtungen und Agenturen ihr Personal zwischen 2013 und 2017 schrittweise um 5 % abbauen sollen. In diesem Zusammenhang ersucht der Rat alle Organe, Einrichtungen und Agenturen, über die Entwicklung bei der Reduzierung ihres Personals - einschließlich Vertragsbediensteter - in geeigneter Weise Bericht zu erstatten. Ebenso ersucht er die Kommission, aus allen Daten, die bei ihr eingehen, eine vollständige tabellarische Übersicht zu erstellen und zu überprüfen, ob das 5-Prozent-Ziel erreicht wird. Schließlich fordert der Rat die Kommission auf, mit der Beurteilung der Ergebnisse dieser Maßnahme zu beginnen, damit Lehren für die Zukunft gezogen werden können.

Dezentrale Agenturen

Zwar erkennt der Rat den Mehrjahrescharakter der Maßnahmen einiger dezentraler Agenturen an; dennoch erinnert er erneut daran, dass Überausstattung oft zu beträchtlichen und ungerechtfertigten Mittelübertragungen geführt hat. Er bekräftigt, dass die Mittelausstattung der Agenturen streng kontrolliert und auf den wesentlichen Bedarf begrenzt werden muss. Der Rat fordert die Kommission auf, bei der Erstellung des Haushaltsplanentwurfs für 2017 weiterhin die nicht verwendeten Mittel und übermäßigen Kassenbestände zu berücksichtigen, um so die jährlichen Überschüsse der Agenturen zu verringern. Ferner fordert er die Kommission eindringlich auf, den von den Agenturen angemeldeten Mittel- und Planstellenbedarf unter Berücksichtigung des früheren Haushaltsvollzugs, der Quote unbesetzter Stellen sowie der Einhaltung des Ziels eines Personalabbaus um 5 % sorgfältig zu prüfen und gegebenenfalls zu revidieren.

Er erwartet von der Kommission, dass sie dem Europäischen Parlament und dem Rat mit dem Haushaltsplanentwurf für 2017 eine umfassende Darstellung der Lage der Agenturen, einschließlich ihrer Immobilienpolitik, übermittelt. In diesem Zusammenhang nimmt der Rat die Arbeiten einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe zur Kenntnis, deren Aufgabe darin besteht, die Entwicklung der dezentralen Agenturen eingehender und kontinuierlicher zu überwachen.

Fazit

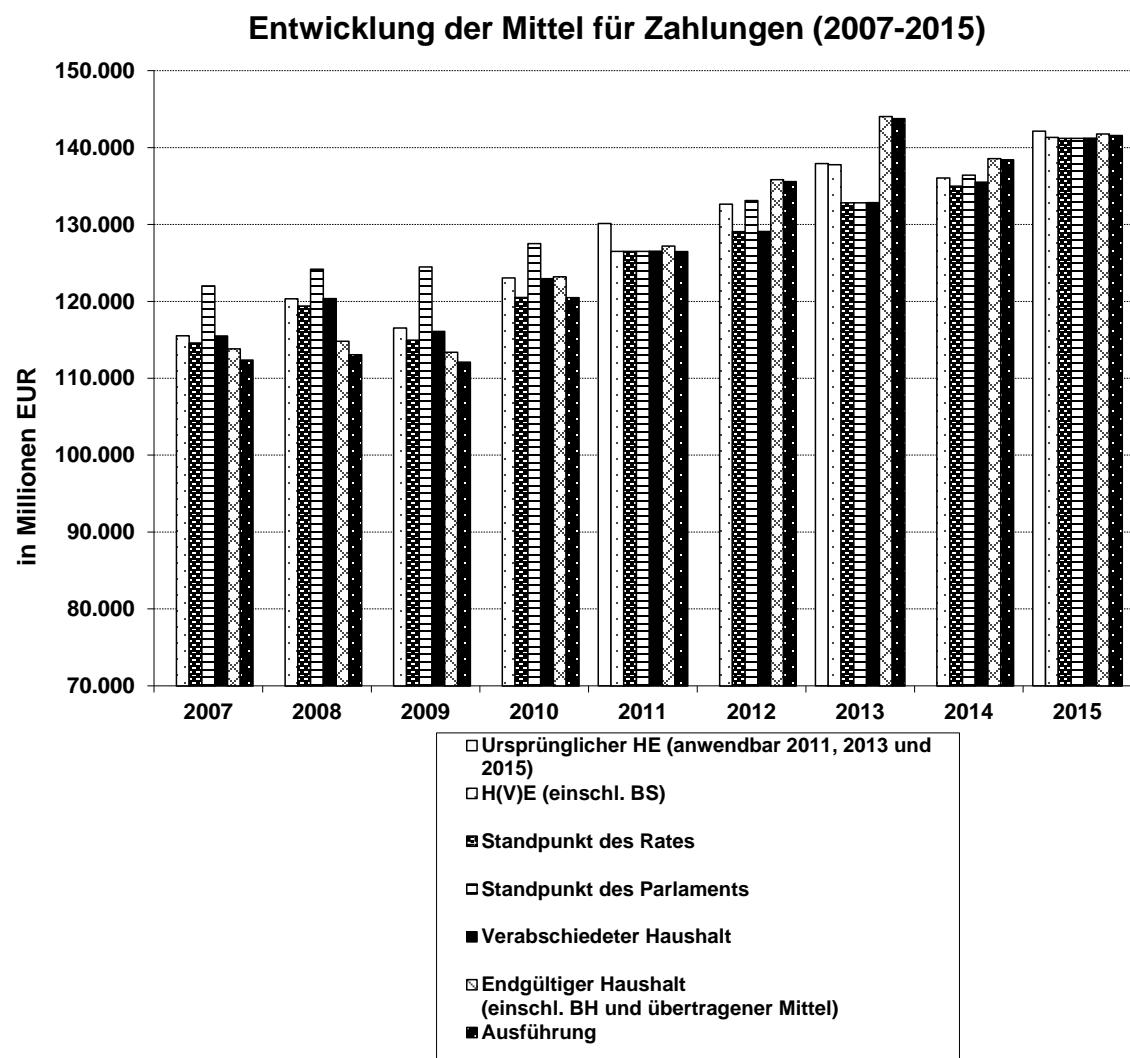
Der Rat ist der Auffassung, dass der EU-Haushaltsplan Mittel vorsehen sollte, die dazu beitragen, die negativen Auswirkungen der gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Lage abzumildern, indem insbesondere eine Hebelwirkung für produktive Investitionen entfaltet wird, ausreichend Mittel für die Förderung von Wachstum und Arbeitsplätzen bereitgestellt werden und wirksam auf derzeitige und künftige Herausforderungen, unter anderem im Bereich Migration, eingegangen wird. Er hebt hervor, dass eine sorgfältige und verantwortungsvolle Nutzung der Ressourcen der Union zu den wichtigsten Voraussetzungen zählt, wenn es darum geht, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Union zu stärken.

Der Rat wird einen realistischen Haushaltsplan für 2017 unterstützen, in dessen Rahmen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem umsichtigen haushaltspolitischen Kurs und neuen Investitionen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung besteht. Er betont, dass eine rechtzeitige, berechenbare, transparente und sorgfältige Prüfung des Bedarfs, die auf umfassenden Haushaltsinformationen beruht, ein wesentliches Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist.

Der Rat weist wieder darauf hin, dass ausreichender Spielraum unterhalb der Obergrenzen vorgesehen werden muss, damit auf unvorhergesehene Umstände reagiert werden kann, wobei für angemessene Finanzmittel unter Beachtung der bereits eingegangenen Verpflichtungen zu sorgen ist. Darüber hinaus hebt der Rat hervor, wie wichtig es ist, Berichtigungshaushaltspläne auf ein Mindestmaß zu begrenzen und zuverlässige und genaue Einnahmenvorausschätzungen vorzulegen, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bieten, ihre voraussichtlichen Beiträge zum EU-Haushalt rechtzeitig zu veranschlagen.

Der Rat betont, dass er den vorliegenden Leitlinien große Bedeutung beimisst, und geht davon aus, dass ihnen bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs für 2017 in gebührender Weise Rechnung getragen wird.

Diese Leitlinien werden dem Europäischen Parlament und der Kommission sowie den übrigen Organen übermittelt.



ENTWICKLUNG DER MITTEL FÜR ZAHLUNGEN (2007-2015)

(ausschließlich zweckgebundene Einnahmen)

Haushaltsverfahren	H(V)E (einschl. BS)	H(V)E (einschl. BS)	Standpunkt des Rates	Standpunkt des Parlaments	Verabschiedeter Haushalt	Endgültiger Haushalt (einschl. BH und übertragene Nettonmittel	Ausführung ³ in Zahlen	(in Millionen EUR) ¹	
								Ausführung ³ in Zahlen	Endgültiger Haushalt - Ausführung (in %)
	1	2			3	4	5	6 (= 4 - 5)	7 (= 6/4)
2007	116 370	115 531	114 613	122 016	115 497	113 835	112 377	1 458	1,28%
2008	121 533	120 347	119 410	124 196	120 347	114 835	113 070	1 765	1,54%
2009	116 744	116 546	114 972	124 488	116 096	113 395	112 107	1 288	1,14%
2010	122 316	123 061	120 521	127 526	122 937	123 203	120 490	2 713	2,20%
2011	126 527 ⁴	126 527	126 527	126 527	126 527	127 219	126 497	722	0,57%
2012	132 739	132 668	129 088	133 139	129 088	135 842	135 602	240	0,18%
2013	137 798 ⁵	137 798	132 837	132 837	132 837	144 057	143 785	272	0,19%
2014	136 066	136 061	135 005	136 444	135 505	138 577	138 440	137	0,10%
2015	141 337 ⁶	141 337	141 214	141 214	141 214	141 757 ⁷	141 595 ⁷	179	0,13%
Summe	1 151 430	1 149 877	1 134 187	1 168 388	1 140 048	1 152 737	1 143 963	8 774	99,49%

¹ Alle absoluten Zahlen in Nominalpreisen.

² Einschließlich des verabschiedeten Haushalts in abgeänderter Fassung und von Jahr N-1 übertragenen Mitteln sowie ausschließlich der auf Jahr N+1 übertragenen Mitteln.

³ Ausführung des endgültigen Haushaltsplans in abgeänderter Form, einschließlich der übertragenen Mittel.

⁴ Der ursprüngliche HE für 2011 belief sich auf 130 136 Millionen EUR. Im November 2010 legte die Kommission einen neuen HE vor.

⁵ Der ursprüngliche HE für 2013 belief sich auf 137 924 Millionen EUR. Im November 2012 legte die Kommission einen neuen HE vor.

⁶ Der ursprüngliche HE für 2015 belief sich auf 142 137 Millionen EUR. Im November 2014 legte die Kommission einen neuen HE vor.
⁷ Vorläufige Zahlen.