



AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

Die Kommission führt den Haushaltsplan in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und unter der politischen Kontrolle des Europäischen Parlaments aus.

RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 290, 291, 317-319 und 321-323 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 179 des Euratom-Vertrags;
- Haushaltsordnung, d. h. Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012^[1];
- Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung^[2].

ZIEL

Die Kommission ist für die Ausführung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans gemäß den Verträgen und den Vorschriften und Anweisungen der Haushaltsordnung und im Rahmen der bewilligten Mittel zuständig ([1.4.3](#)).

Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, d. h. sparsam, wirtschaftlich und wirksam, verwendet werden.

BESCHREIBUNG

A. Grundlegender Mechanismus

Die Ausführung des Haushaltsplans umfasst zwei grundlegende Vorgänge: Mittelbindungen und Zahlungen. Die Mittelbindung beinhaltet den Beschluss, einen bestimmten Betrag einer bestimmten Haushaltslinie zur Finanzierung einer konkreten

[1]ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1.

[2]ABl. C 373 vom 20.12.2013, S. 1.



Tätigkeit zu verwenden. Nachdem die entsprechenden rechtlichen Verpflichtungen (z. B. Verträge) eingegangen und die vertraglich vereinbarten Dienstleistungen, Arbeiten oder Lieferungen erbracht wurden, werden die Ausgaben angewiesen und die geschuldeten Beträge gezahlt.

B. Arten des Haushaltsvollzugs

Die Kommission kann den Haushalt nach einer der folgenden Methoden ausführen:

- direkt über ihre Dienststellen oder über Exekutivagenturen („direkte Mittelverwaltung“),
- zusammen mit den Mitgliedstaaten („geteilte Mittelverwaltung“),
- indirekt im Wege der Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben an Einrichtungen und Personen wie z. B. Drittländer und internationale Organisationen („indirekte Mittelverwaltung“).

In der Praxis werden etwa 76 % der Haushaltsmittel in „geteilter Mittelverwaltung“ (bei der die Mitgliedstaaten die Gelder vergeben und die Ausgaben verwalten), 22 % in „direkter Mittelverwaltung“ durch die Kommission oder ihre Exekutivagenturen und die übrigen 2 % in „indirekter Mittelverwaltung“^[3] verausgabt.

Das Finanztransparenzsystem^[4] enthält Informationen über die Begünstigten der von der Kommission direkt verwalteten Mittel. Auch die Begünstigten des Europäischen Entwicklungsfonds sind aufgeführt. Auf der anderen Seite ist jeder Mitgliedstaat für die Veröffentlichung von Daten über die Begünstigten der Mittel verantwortlich, die er im Rahmen der indirekten und der geteilten Mittelverwaltung verwaltet^[5].

In Artikel 317 AEUV ist geregelt, dass die Kommission den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten ausführen muss und dass in den gemäß Artikel 322 AEUV erlassenen Vorschriften die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten geregelt sein müssen.

Im breiteren Kontext der Umsetzung des EU-Rechts ist ferner in den Artikeln 290 und 291 AEUV die Übertragung der Befugnis zum Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten an die Kommission geregelt, insbesondere die in diesem Zusammenhang erfolgende Kontrolle der Kommission durch die Mitgliedstaaten, den Rat und das Europäische Parlament.

Gemäß Artikel 290 AEUV kann der Kommission in Gesetzgebungsakten die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zur Ergänzung „bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes“ zu erlassen. Das Parlament und der Rat haben das Recht, eine solche Befugnisübertragung an die Kommission zu widerrufen oder Einwände dagegen zu erheben, womit ein Inkrafttreten des Rechtsakts verhindert wird.

[3] Von der Generaldirektion Haushalt der Kommission zur Verfügung gestellte Daten.

[4] http://ec.europa.eu/budget/fts/index_de.htm

[5] Unter nachstehender Adresse finden Sie eine Landkarte mit Links zu Websites der Mitgliedstaaten, für deren Inhalte allein die jeweiligen Staaten verantwortlich sind: http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm



In Artikel 291 sind die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse geregelt. Während nach Artikel 291 Absatz 1 AEUV die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht ergreifen, sind nach Artikel 291 Absatz 2 AEUV mit diesen Rechtsakten der Kommission oder in den Fällen gemäß den Artikeln 24 und 26 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) dem Rat Durchführungsbefugnisse zu übertragen, falls „es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union“ bedarf. Gemäß Artikel 291 Absatz 3 AEUV legen das Parlament und der Rat durch Verordnungen die Regeln fest, nach denen die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrolliert wird.

Artikel 291 AEUV wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ergänzt^[6]. Diese Kontrolle wird durch Ausschüsse wahrgenommen, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen und in denen ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt. In der Verordnung sind zwei neue Verfahren festgelegt, die je nach der Tragweite des betreffenden Rechtsakts Anwendung finden: Im Rahmen des Prüfverfahrens darf die Kommission eine Maßnahme nicht erlassen, wenn der Ausschuss eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat. Im Rahmen des Beratungsverfahrens ist die Kommission verpflichtet, das Ergebnis der Beratungen im Ausschuss „so weit wie möglich“ zu berücksichtigen, sie ist jedoch nicht an die Stellungnahme gebunden.

Eine nicht ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans durch die Mitgliedstaaten wird über das Rechnungsabschlussverfahren und Überprüfungen der Förderungsfähigkeit geahndet. Dabei werden Beträge, die die Mitgliedstaaten aus dem EU-Haushalt erhalten haben, korrigiert, indem ohne Rechtsgrund gezahlte Mittel nach Kontrollen durch die Kommission und den Rechnungshof wieder eingezogen werden. Die Entscheidungen über solche Korrekturen werden von der Kommission nach den vorgenannten Verfahren für die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse getroffen ([1.4.5](#)).

In bestimmten Bereichen war die Ausführung des Haushaltsplans Gegenstand wiederholter Beanstandungen des Rechnungshofs ([1.3.12](#)).

C. Durchführungsbestimmungen

Die Haushaltsordnung enthält alle Grundsätze und Vorschriften für die Ausführung des Haushaltsplans. Sie ist horizontal angelegt und gilt für sämtliche Ausgabenbereiche und Einnahmen. Weitere Regeln zur Ausführung des Haushaltsplans finden sich in sektorspezifischen Vorschriften für bestimmte EU-Politikbereiche.

Ursprünglich wurde die erste Haushaltsordnung am 21. Dezember 1977 verabschiedet. Die zuletzt überarbeitete Haushaltsordnung wurde 2012 nach einem von der Kommission im Jahr 2010 eingeleiteten Legislativverfahren, dem eine öffentliche

[6]ABI. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.



Konsultation (2009) vorausging, verabschiedet. Die Haushaltsordnung wurde anschließend mehrfach geändert, zunächst im Mai 2014 und erneut im Oktober 2015. Im September 2016 legte die Kommission einen Vorschlag für eine neue Haushaltsordnung zur Ersetzung der gegenwärtigen Haushaltsordnung (und ihrer Anwendungsbestimmungen) und zur Änderung 14 weiterer sektorspezifischer Verordnungen und eines Beschlusses, die jeweils Finanzvorschriften enthalten, vor. Die erklärten Ziele dieses Vorschlags bestehen darin, ein einheitliches Regelwerk zu haben, die Haushaltsordnung der EU zu vereinfachen und ihr mehr Flexibilität zu verleihen. Der Haushaltsausschuss und der Haushaltskontrollausschuss waren gemeinsam im Parlament federführend. Das Legislativverfahren dauerte bis Juli 2018, als das Parlament die vereinbarte Fassung im Plenum annahm^[7]. Die Haushaltsordnung wurde dann am 30. Juli 2018 im Amtsblatt veröffentlicht und ist am 2. August 2018 in Kraft getreten. Nahezu alle Bestimmungen der neuen Haushaltsordnung hinsichtlich der Ausführung der Verwaltungsmittel der Unionsorgane gelten jedoch erst ab dem 1. Januar 2019^[8].

Das wichtigste Instrument der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans und die Überwachung des Haushaltsvollzugs ist das (periodengerechte) DV-gestützte Rechnungsführungssystem ABAC. Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um den höchsten internationalen Rechnungslegungsstandards zu entsprechen, insbesondere den Internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS), die von der International Federation of Accountants (IFAC) erarbeitet wurden. Ein wichtiger Aspekt bei der Ausführung des Haushaltsplans ist die Einhaltung der EU-Vorschriften im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge (Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge [2.1.10](#)).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Erstens nimmt das Parlament als einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde bereits im Vorfeld durch die von ihm im Rahmen des Haushaltsverfahrens ([1.2.5](#)) mit Blick auf die Mittelzuweisung vorgenommenen Abänderungen und gefassten Beschlüsse Einfluss auf die Ausführung des EU-Haushaltsplans. Das Parlament kann beschließen, vom Mechanismus der Haushaltsreserve Gebrauch zu machen und – sollte es Zweifel an der Begründetheit von Ausgaben oder der Fähigkeit der Kommission zu ihrer Ausführung haben – die betreffenden Mittel in die Reserve einzustellen, bis die Kommission geeignete Nachweise erbringt. Solche Nachweise werden im Rahmen eines Antrags auf Übertragung von Mitteln aus der Reserve vorgelegt. Die Vorschläge für Mittelübertragungen müssen sowohl vom Parlament als auch vom Rat genehmigt werden. Die Mittel dürfen erst dann verwendet werden, wenn sie aus der Reserve auf die entsprechende Haushaltlinie übertragen worden sind.

Zweitens gibt das Entlastungsverfahren ([1.4.5](#)) dem Parlament die Möglichkeit, die Ausführung des Haushaltsplans für das laufende Haushaltsjahr zu kontrollieren. Auch wenn die meisten Fragen, die thematisiert werden, den Zeitraum betreffen, für den die Entlastung erteilt werden soll, beziehen sich viele der vom Haushaltskontrollausschuss

[7]Der Rat hat sie anschließend im selben Monat angenommen.

[8]Artikel 282 Absatz 3 Buchstabe c der neuen Haushaltsordnung.



des Parlaments im Rahmen des Entlastungsverfahrens an die Kommission gerichteten Fragen auf die Ausführung des Haushaltsplans für das laufende Haushaltsjahr. Die Entlastungsentschließung, die integraler Bestandteil des Entlastungsbeschlusses ist, enthält zahlreiche Auflagen und Empfehlungen, die sich an die Kommission und die anderen an der Ausführung des Haushaltsplans beteiligten Organe richten.

Gemäß dem Vertrag von Lissabon erlassen das Parlament und der Rat „die Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden“ (Artikel 322 Absatz 1 AEUV).

Darüber hinaus nimmt das Parlament in nahezu allen Politikbereichen durch seine legislative und nichtlegislative Tätigkeit, zum Beispiel durch Berichte und Entschließungen oder einfach dadurch, dass es Anfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Kommission richtet, Einfluss auf die Ausführung des Haushaltsplans.

In den vergangenen Jahren hat das Parlament seine politische Kontrolle über die Kommission dadurch verstärkt, dass es Instrumente eingeführt hat, die einen Austausch von Informationen über die Ausführung der Mittel und den Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (d. h. bestehender rechtlicher Verpflichtungen, die noch nicht durch Leistung der Zahlung erfüllt wurden) ermöglichen. Diese fortbestehenden Verpflichtungen können zu einem Problem werden, wenn sie über längere Zeiträume angehäuft werden; das Parlament fordert die Kommission daher eindringlich auf, sie unter Kontrolle zu bringen.

Es werden neue Instrumente entwickelt, die eine bessere Überwachung des Haushaltsvollzugs und ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den EU-Programmen ermöglichen sollen. Zu diesem Zweck fordert das Parlament qualitativ hochwertige Tätigkeitsübersichten (die von der Kommission in Arbeitsdokumenten zum Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans erstellt werden) und die regelmäßige Vorlage von Kostenwirksamkeitsanalysen für EU-Programme.

Alexandre Mathis
05/2019

