

038807/EU XXIV.GP
Eingelangt am 19/10/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.10.2010
KOM(2010) 700 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DIE NATIONALEN PARLAMENTE**

Überprüfung des EU-Haushalts

{SEK(2010) 7000 endgültig}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DIE NATIONALEN PARLAMENTE

Überprüfung des EU-Haushalts

Im Jahr 2006 wurde eine vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben und der Eigenmittel vereinbart¹. Das Wirtschaftsklima hat sich seit Erteilung dieses Auftrags radikal verändert, und die weltweite Wirtschaftskrise hat die Ausgaben der öffentlichen Hand ins Zentrum der politischen Auseinandersetzungen in den europäischen Ländern gerückt. In der gesamten Europäischen Union steht die Politik vor schwierigen Entscheidungen. Die Ausgabenpolitik wird in so stark hinterfragt wie seit Jahrzehnten nicht mehr.

Gleichzeitig spielten öffentliche Ausgaben aber auch eine Schlüsselrolle bei der Überwindung der Krise. Das Ende 2008 vereinbarte Konjunkturpaket hat das Schlimmste verhindert. Das Konjunkturpaket war gezielt auf zukunftssträchtige Bereiche ausgerichtet: wachstumsfördernde Politik, strategische Infrastruktur, Schutz wichtigen Know-hows und bedeutsamer Anlagewerte vor den Schockwellen der Krise.

Diese Überprüfung findet somit zu einem Zeitpunkt statt, zu dem Begriffe wie Prioritätensetzung, Mehrwert und Ausgabenqualität Allgemeingut geworden sind. Sie ist das Ergebnis eines langen Konsultations- und Reflexionsprozesses², in dem ermittelt werden sollte, wie der Haushalt am besten auf die Ziele der EU, die politischen Vorgaben und die Strategie Europa 2020 ausgerichtet werden kann, wie die Haushaltsmittel möglichst effizient und wirksam eingesetzt werden können und wie die zur Finanzierung der EU-Politik erforderlichen Ressourcen bei unvoreingenommener Betrachtung am sinnvollsten bereitgestellt werden.

Öffentliche Ausgaben sind zweckgebunden: Für uns steht ein Arbeitsplätze schaffendes Wachstum an erster Stelle. Wir sollten uns darauf konzentrieren, mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen, die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen zu steigern und einen offenen und modernen Binnenmarkt zu schaffen.

Die Kommission muss ihre Vorschläge für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vor dem 1. Juli 2011 vorlegen. In dieser Überprüfung werden einige der Punkte dargelegt, die den EU-Haushalt während des kommenden Finanzrahmens und darüber hinaus beeinflussen werden. Der Haushalt der EU wird sowohl die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise als auch die langfristigen Herausforderungen wie den demographischen Wandel, den Klimawandel und die Verknappung der natürlichen Ressourcen berücksichtigen müssen. Dabei geht es nicht in erster Linie um mehr oder weniger Ausgaben, sondern um einen *intelligenteren* Einsatz der

¹ ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 15 (Erklärung Nr. 3).

² Siehe Konsultationsbericht:
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_de.pdf

finanziellen Mittel. Für die Haushaltsreform ist eine ganzheitliche Perspektive vonnöten, die sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite in den Blick nimmt.

Sich auf einen haushaltspolitischen Kurs zu einigen ist eine der großen Herausforderungen für die Europäische Union, wäre aber auch eine große politische Leistung. Von einer solchen Einigung würde ein starkes Signal ausgehen, dass die Europäische Union den Willen und die Kraft hat, die ihr zur Verfügung stehenden Mittel zum Wohle ihrer Bürger einzusetzen.

1. WELCHE LEHREN LASSEN SICH AUS DER HEUTIGEN LAGE ZIEHEN?

Der Lissabon-Vertrag hat für den mehrjährigen Finanzrahmen neue rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen. Er hat die Notwendigkeit einer mittelfristigen Ausgabenplanung und den Grundsatz, wonach sich die EU aus Eigenmitteln finanziert, bestätigt. Deswegen sind in diese Überprüfung – auch wenn der Blick nach vorne geht – die Erfahrungen mit dem gegenwärtigen Finanzrahmen maßgeblich eingeflossen.

Der EU-Haushalt hat sich bisher als wirksames Instrument zur Verwirklichung der Ambitionen der EU und zur Durchführung der EU-Politik erwiesen. Zur Belegung von Wachstum und Beschäftigung, zur Stärkung von Forschung und Wettbewerbsfähigkeit, zur Anhebung des Qualifikationsniveaus und zur solidarischen Unterstützung der Bedürftigsten hat er entscheidend beigetragen. Wichtige Vorhaben wie das Konjunkturpaket gegen die Wirtschaftskrise wurden gezielt unterstützt. Der Haushalt hat mehr Sicherheit für die Union bewirkt. Er hat Hilfe für Hunderte von Millionen Menschen in den ärmsten Gebieten der Erde finanziert, die Entwicklung unserer europäischen Nachbarn gefördert und die EU-Politik weltweit unterstützt.

Unser Bestreben muss es sein, unsere Haushaltsmittel so wirksam wie möglich einzusetzen, damit die Ziele der EU erreicht werden. In dieser Hinsicht sind folgende Lehren aus der aktuellen Lage von besonderer Bedeutung:

- Seit ihrer Einführung im Jahr 1988 haben die mehrjährigen Finanzrahmen eine strikte Haushaltsdisziplin und die mittelfristige Berechenbarkeit der EU-Ausgaben garantiert. Der Preis für diese Berechenbarkeit war die begrenzte Flexibilität. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass der mehrjährige Finanzrahmen und seine Programme nicht immer in der Lage waren, auf politische Notwendigkeiten und veränderte Umstände zu reagieren. Bei wichtigen Entscheidungen, wie den Zusatzhilfen für die Entwicklungsländer während des plötzlichen Anstiegs der Lebensmittelpreise 2008, der Reaktion auf den veränderten Bedarf bei Großprojekten wie Galileo und ITER wegen der langen Vorlaufzeiten und der Entwicklung der Kosten, dem Beitrag zum Konjunkturpaket 2008/2009 oder der Reaktion auf weltweite Katastrophen wie den Tsunami musste gegen das extrem enge Korsett des aktuellen Systems angekämpft werden. Sie konnten nur unter extremen Schwierigkeiten dank unerwarteter Spielräume in anderen Haushaltstiteln in die Tat umgesetzt werden. Selbst innerhalb einzelner Programme haben die Hindernisse für eine Änderung der Ausgabenprioritäten eine angemessene Berücksichtigung neuer Gegebenheiten, wie Notfälle im Bereich der öffentlichen Gesundheit, den veränderten Qualifizierungsbedarf im Zuge der Wirtschaftskrise oder den Wandel der Beziehungen zu aufstrebenden Wirtschaftsmächten erschwert. Durch die mangelnde Flexibilität des Haushalts, auf unerwartete Entwicklungen reagieren zu können, büßt die EU an Handlungsfähigkeit und an Ansehen ein.

- Ein weiteres unvorhergesehenes Ereignis der vergangenen Jahre war die Wirtschaftskrise mit ihren Folgen für die ordnungspolitische Debatte. Sie hat die Interdependenz der europäischen Volkswirtschaften und die Notwendigkeit, die gemeinsamen Regeln zu stärken, deutlich werden lassen. Die Heranziehung des Haushalts als Sicherheit für den europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus ist ein Beispiel für eine innovative Nutzung des Haushalts zur Unterstützung einer dringlichen politischen Notwendigkeit trotz äußerst knapper Mittelausstattung. Darüber hinaus war angeregt worden, die EU-Mittel als zusätzliche Finanzierungsquelle für die Präventiv- und Korrekturmaßnahmen einzusetzen, mit denen der Stabilitäts- und Wachstumspakt unterlegt wird.
- Auch die Verhandlungen über den letzten Finanzrahmen sind nicht ohne Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Haushalts geblieben. Die Konzentration auf das Thema der „Nettosalden“ hatte zur Folge, dass Programme so weit wie möglich darauf ausgerichtet wurden, von vorneherein bestimmte nationale Ansprüche zu befriedigen. Maßnahmen zur Verbesserung der Ausgabenqualität wie der makropolitische Dialog oder die Einbehaltung von Reserven als Belohnung für effizientes Wirtschaften traten demgegenüber in den Hintergrund. Das bedeutete aber auch, dass die europäische Dimension – wo die EU den höchsten Mehrwert beisteuern kann – nicht immer das vorrangige Kriterium war. Die „Zahlmeister“-Debatte hat somit die Qualität der Haushaltsausführung beeinträchtigt und dazu geführt, dass die EU den möglichen Mehrwert nicht in vollem Umfang bewirken konnte.
- Das Auflegen neuer Programme braucht Zeit – insbesondere wenn sie als partnerschaftliches Projekt konzipiert werden, um Bedürfnissen und Prioritäten vor Ort Rechnung zu tragen. Die Zeit zwischen der Einigung auf die Rechtsgrundlage und dem Beginn des Finanzierungszeitraums ist für das gute Funktionieren eines Programms entscheidend. Da über das Finanzierungspaket zum Programmzeitraum ab 2007 im Vorfeld erst spät eine Einigung zustande kam, wurde dieser kritische Zeitraum verknappt, und der tatsächliche Programmbeginn verzögerte sich, was sich in manchen Fällen über den gesamten Programmzeitraum hinweg auswirkte.
- Wegen der Verzögerungen beim Start der Programme, prozessimmanenter Komplikationen, eines sehr dezentralisierten Konzepts und der Folgen der Finanzkrise für die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten liefen die Kohäsionsausgaben nur langsam an. Zu den zahlreichen Verbesserungsvorschlägen zählen bessere Konzepte, schnellere Entscheidungsabläufe, einheitliche Verfahren, eine klarere Festlegung der Prioritäten auf allen Ebenen und ein flexibleres Herangehen an die Kofinanzierung.
- Die Wirkung der EU-Mittel kann auch durch die für die betreffenden Programme geltenden Bestimmungen beeinträchtigt werden. Zwar haben Kontrollen zu einer stetig solideren Mittelverwaltung beigetragen, aber die Inkonsistenzen zwischen Programmen und die hohen Verwaltungslasten haben sich manchmal als Hindernis herausgestellt. Auch bei Kontrollen wurden Programme tendenziell eher nach dem Mitteleinsatz als nach dem Ergebnis bewertet, was sich ebenfalls negativ auf die Ergebnisorientierung auswirkte.
- Im aktuellen Finanzrahmen wurden erste Schritte in Richtung auf ein neues, auf Wirksamkeit ausgerichtetes Konzept für den EU-Haushalt unternommen. Wenn der EU-Haushalt als Hebel für Investitionen aus anderen öffentlichen und privaten Quellen genutzt werden kann, lassen sich die politischen Ziele der EU bei gleichem Mitteleinsatz wirksamer erreichen. Dieses Konzept hat sich in Fällen wie der Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis bei Anschubfinanzierungen für riskante

Forschungsvorhaben der Wirtschaft bewährt. Die Dominanz der Zuschusspraxis könnte somit die potenzielle Wirkung des Haushalts beeinträchtigt haben.

2. GRUNDSÄTZE FÜR DEN EU-HAUSHALT

Der EU-Haushalt muss auf einer Reihe fester Grundsätze beruhen, an denen alle Optionen gemessen werden sollten. Diese Grundsätze sollten den europäischen Bürgern dabei helfen, sich eine bessere Vorstellung vom Sinn und Zweck des EU-Haushalts zu machen und die Gründe für bestimmte Richtungsentscheidungen nachzuvollziehen.

2.1. Ausrichtung auf politische Prioritäten

Der EU-Haushalt ist ein wichtiges Instrument für die Ausgestaltung und Durchführung der EU-Politik im Dienste von Bürgern, Wirtschaft und Gesellschaft. Er ist nicht das einzige Instrument, das der EU zur Verfügung steht, denn sie kann ihre politischen Ziele auch mit anderen Mitteln wie Gesetzgebung oder politischer Koordinierung verwirklichen, aber er ist ein zentrales Instrument.

In den Politikbereichen, in denen ein erheblicher Mittelbedarf besteht, sollte die Gewichtung der Ausgaben die wichtigsten politischen Prioritäten der EU widerspiegeln, und auch die neuen politischen Orientierungen des Vertrags von Lissabon abbilden, u. a. die große Bedeutung von bestimmten Bereichen, wie Energie und Klima, Außenbeziehungen und Justiz und Inneres.

Vor allem aber sollte der Haushalt zu einem der wesentlichen Instrumente zur Verwirklichung der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgestaltet werden. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat das Wirtschaftswachstum geschwächt. Die Bewältigung der Krisenfolgen und die Stärkung des potenziellen Wachstums in Zeiten der Haushaltskonsolidierung können nicht im nationalen Rahmen alleine erreicht werden, sondern erfordern auch eine gemeinsame europäische Antwort. Der EU-Haushalt muss zur Wiederherstellung der Wachstumskapazität beitragen, indem die Ressourcen dorthin gelenkt werden, wo sie schneller, breiter und nachhaltiger wirken.

2.2. Mehrwert durch die EU

Auch wenn der Wert eines politischen Projekts nicht auf bloße Zahlen reduziert werden kann, gilt für die EU-Ausgaben noch ein anderes Testkriterium: sie sind dann berechtigt, wenn sie für die Bürger mehr erbringen als Ausgaben auf nationaler Ebene. Die europäische Dimension kann durch die mit einer Bündelung von Leistungen und Ressourcen erzielbaren Größenvorteile zu einer optimalen Effizienz der Finanzen der Mitgliedstaaten und zu einer Verringerung der Gesamtausgaben beitragen. *Folglich sollten europäische Kollektivgüter, Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten und die Regionen nicht aus eigener Kraft schultern können, sowie alle Bereiche, in denen die EU bessere Ergebnisse erzielen kann als die Mitgliedstaaten allein, Mittel aus dem EU-Haushalt erhalten.*

2010 hat die EU 122,9 Mrd. EUR ausgegeben. Das ist relativ wenig im Vergleich zu den nationalen Haushalten. Der EU-Haushalt entspricht nur etwa 1 % des EU-BIP, während die öffentlichen Ausgaben insgesamt im europäischen Durchschnitt zwischen 45 und 50 % des BIP ausmachen. Viele Ausgabenbereiche – wie der Dienstleistungsbereich (Gesundheit, Bildung, soziale Sicherheit) – sind zurecht die Domäne der Mitgliedstaaten, deren Leistungsangebot gesellschaftliche Präferenzen widerspiegelt.

In anderen Bereichen wiederum ist der Einsatz des EU-Haushalts die vernünftige Lösung und der beste Weg zur Verwirklichung der Ziele der EU. Die EU zählt 500 Millionen Bürger und bildet den größten Wirtschaftsblock der Erde. Es gibt viele Möglichkeiten, den daraus resultierenden Mehrwert zu nutzen. Der EU-Haushalt ermöglicht Größenvorteile, eine wirksame Ausrichtung politischer Prioritäten und die Vermeidung unnötiger Überschneidungen. Seine kontinentale Reichweite ermöglicht erst das Funktionieren wichtiger Vorhaben, wie der Identifizierung von Spitzenforschung im Wettbewerb, bei dem die kritische Masse auf nationaler Ebene allein oft nicht vorhanden ist. Er kann die Lücken, die die Politikgestaltung auf nationaler Ebene zwangsläufig hinterlässt, schließen, indem er grenzüberschreitende Herausforderungen auf Gebieten wie Infrastruktur, Mobilität, territorialer Zusammenhalt oder Forschungszusammenarbeit in Angriff nimmt. Diese Lücken würden andernfalls dem Gesamtinteresse der EU schaden. Er kann Zugang zu viel umfassenderen und vielfältigeren öffentlichen und privaten Ressourcen eröffnen als jenen, die auf der rein nationalen Ebene zur Verfügung stehen.

In Zeiten schwerer, langfristiger Haushaltsknappheit ist eine Koordinierung zwischen EU-Haushalt und nationalen Haushalten im Interesse einer abgestimmten Wirtschaftspolitik und der Transparenz und Effizienz bei der Verwendung öffentlicher Mittel unbedingt geboten.

2.3. Ein ergebnisorientierter Haushalt

Es reicht jedoch nicht aus festzustellen, in welchen Bereichen Europa einen Mehrwert zu bieten hat. Investitionen in die richtige Politik sind nur sinnvoll, wenn sie die gewünschten Ergebnisse gewährleisten. Ausgabenprogramme müssen tatsächlich wirken, Investitionen sich in Aktionen niederschlagen, deren Erfolg an der tatsächlichen Wirkung und nicht am Umfang der eingesetzten Mittel gemessen wird. Es muss ein Gleichgewicht gefunden werden nicht nur zwischen der Berechenbarkeit und wichtigen Zielen wie Flexibilität, Konditionalität und Bindung von Zahlungen an Ergebnisse, sondern auch zwischen dem Streben nach Vereinfachung und den für eine korrekte Mittelverwaltung notwendigen Kontrollen. Auf jeden Fall müssen Anreize und Kontrollen eingeführt werden, die gewährleisten, dass die Mittel ihren wirklichen Zweck erfüllen.

2.4. Gegenseitiger Nutzen durch Solidarität

Solidarität ist einer der Eckpfeiler der Europäischen Union, eines ihrer Grundprinzipien und eine Quelle der Kraft. Der EU-Haushalt ist nicht der einzige Ausdruck der europäischen Solidarität, er ist jedoch unverzichtbar für das europäische Konzept. Die Erweiterung hat mehr wirtschaftliche Vielfalt in die Union gebracht, und letztere hat ein politisches, soziales und wirtschaftliches Interesse daran, ihre am wenigsten entwickelten Gebiete bei ihrem Beitrag zu den gemeinsamen Zielen zu unterstützen, denn Stabilität kommt allen zugute. Außerdem erfordert es das Prinzip der Solidarität angesichts des Bestrebens der Europäischen Union, eine umfassende Strategie für künftiges Wachstum zu verwirklichen, dass den schwächsten und den von den Reformen besonders belasteten Bevölkerungsteilen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die Vorteile der Solidarität kommen jedoch allen zugute, durch das Wachstumspotenzial des Binnenmarkts, durch die transnationale Wirkung der EU-Ausgaben auf nationaler oder regionaler Ebene und durch die Katalysatorwirkung der Chancen, die die EU dem Einzelnen wie den Unternehmen eröffnet. Das BIP in der EU25 dürfte 2009 dank der Kohäsionspolitik des Zeitraums 2002-2006 um 0,7 % höher ausgefallen

sein. Das ist ein guter Ertrag für Ausgaben, die im gleichen Zeitraum weniger als 0,5 % des EU-BIP ausgemacht haben³.

Die gemeinsamen Ziele der EU verlangen oftmals nach einer Konzentration auf bestimmte geographische Gebiete. Der Schutz der EU-Außengrenzen gegen illegale Einwanderung obliegt naturgemäß den Mitgliedstaaten mit solchen Außengrenzen. In bestimmten Mitgliedstaaten vorhandene Infrastruktur kann der gesamten Union zugute kommen. Maßnahmen zum Umwelt- oder Klimaschutz können eng lokal begrenzt durchgeführt werden, aber breiten Nutzen entfalten. In vielen Fällen reichen die Investitionskapazitäten auf nationaler Ebene nicht aus, um eine Maßnahme anzugehen, aber ein durch Untätigkeit entstehender Verlust könnte Europa insgesamt treffen. Kosten dieser Art sollten aus dem EU-Haushalt mitgetragen werden. Das dient der Verwirklichung gemeinsamer Ziele.

2.5. Reform der Haushaltsfinanzierung

Einen wichtigen Raum in dieser Überprüfung nimmt die Frage der „Eigenmittel“ ein. Seit Beginn der 1970er Jahre hat die EU Eigenmittel eingenommen, z.B. aus dem Gemeinsamen Zolltarif. Die Autonomie dieser Eigenmittel wurde schrittweise ausgehöhlt, und die Einnahmen der EU haben sich stückweise zu einem komplexen, undurchsichtigen Geflecht von Beiträgen aus nationalen Haushalten, Berichtigungen und Rabatten entwickelt. Der Zusammenhang zwischen den ursprünglichen Eigenmitteln und den gemeinsamen EU-Politiken löste sich auf, wodurch das System an Transparenz verlor und die Zweifel an einer gerechten Lastenverteilung zunahm. Eine unvoreingenommene Neubewertung ist unabdingbar, damit die Haushaltsfinanzierung wieder mit den Grundsätzen der Autonomie, Transparenz und Fairness in Einklang gebracht wird.

3. EIN HAUSHALT FÜR DIE ZUKUNFT

Die EU hat sich auf ein weitreichendes Reformprogramm festgelegt, um das Potenzial der europäischen Wirtschaft freizusetzen, neue Wachstumsquellen zu erschließen und neue Arbeitsplätze zu schaffen: die Strategie Europa 2020.

Grundtenor der Strategie Europa 2020 ist die Verwirklichung intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums, wie folgende fünf Ziele deutlich machen:

- Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20-64-jährigen auf mindestens 75 %,
- FuE-Investitionen in Höhe von mindestens 3 % des BIP,
- Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % gegenüber dem Niveau von 1990, unter günstigen Umständen um 30 %, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen am Energieverbrauch auf 20 %, und Steigerung der Energieeffizienz um 20 %,
- Verringerung der Schulabbrecherquote auf 10 % und Erhöhung des Anteils der 30-34-jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 % bis 2020,
- Senkung der Zahl der armutsgefährdeten Personen um mindestens 20 Millionen.

³ Ausgaben aus dem EU-Haushalt und Kofinanzierung aus einzelstaatlichen Haushalten zusammengenommen.

Wenn diese Ziele erreicht werden, könnten sie nach Schätzungen der Kommission zusammengenommen bis 2020 eine Zunahme des EU-BIP um zusätzliche 4 % und 5,6 Millionen neue Arbeitsplätze bewirken.⁴

Diese Aufgabe betrifft zahlreiche Politikbereiche. Sie verlangt nach einem partnerschaftlichen Vorgehen von EU, Mitgliedstaaten und Regionen und einer genauen Zielausrichtung der betreffenden Maßnahmen, damit unsere Anstrengungen sich dort konzentrieren, wo sie am effektivsten wirken. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Frage gewidmet werden, ob eine Maßnahme mit frühzeitigen Wachstumsimpulsen verbunden ist. Der EU-Haushalt kann und muss bei der Verwirklichung dieser Strategie eine Schlüsselrolle einnehmen; sie sollte zur Richtschnur werden für eine neue Generation von Ausgabenprogrammen.

Mit ausschlaggebend für die Abfassung der Strategie Europa 2020 war die Notwendigkeit einer Gesamtvision für die Wirtschaft und die Gesellschaft der EU, bei der sich die Ziele gegenseitig konsolidieren und Maßnahmen gleichzeitig mehreren Zielen dienen können. Eine Zusammenführung sämtlicher Fonds zu einem Instrument ist dafür nicht erforderlich, wohl aber ein hohes Maß an Koordinierung. Europa 2020 braucht integrierte Lösungen, für deren Verwirklichung wiederum integrierte Instrumente erforderlich sind. Die nachstehend beschriebenen Maßnahmen sollten daher als Paket betrachtet werden; sie sind eng miteinander verwoben und sollen gemeinsam auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum hinwirken.

3.1. Intelligentes Wachstum

Im Zentrum der Strategie Europa 2020 steht die Unterstützung der Entwicklung der europäischen Wirtschaft hin zu einer innovativeren, wissensbasierten Wirtschaft. Die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitsplätze von morgen hängen größtenteils von den nationalen Anstrengungen zur Belegung von Forschung und Innovation, zum Ausbau des Bildungswesens und zur Beseitigung von Hindernissen für unternehmerische Initiative ab. Seine Größe verleiht Europa jedoch einen immensen Vorteil, den es voll und ganz in die Waagschale werfen sollte: indem es das Potenzial seines Binnenmarkts nutzt und die im EU-Haushalt vorhandenen Mittel dazu verwendet, die Rolle des öffentlichen Sektors als Wachstumskatalysator zu stärken.

Forschung, Innovation und Bildung

Forschung und Innovation sind die nachhaltigsten Triebfedern für Wirtschafts- und Produktivitätswachstum. Die aktuellen EU-Programme zur Förderung von Forschung und Innovation bieten einen hohen gesellschaftlichen Ertrag und einen eindeutigen europäischen Mehrwert, da sie gewährleisten, dass in Bereichen wie der Grundlagenforschung eine kritische Masse erreicht wird. Die EU-Ausgaben für Forschung und Innovation haben sich während des vergangenen mehrjährigen Finanzrahmens verdoppelt und werden 2013 rund 7 % des Unionshaushalts ausmachen.⁵ Mit dem Europäischen Forschungsrat und dem Europäischen Technologieinstitut hat die EU ein neues, innovatives Konzept zur europäischen

⁴ Schätzung der Kommissionsdienststellen auf der Grundlage folgender Analysen: "Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios" (European Commission Economic Papers n°424, September 2010) and "Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios" (ECFIN Economic Briefs 2010 n°11).

⁵ Das laufende Rahmenprogramm hat schätzungsweise 900 000 Arbeitsplätze geschaffen und macht 1 % des EU-BIP aus.

Exzellenzförderung und zu jener Verschmelzung von Bildung, Forschung und Unternehmen verwirklicht, die für die Umwandlung von Kreativität in Wachstum als so entscheidend gilt. Künftig müssen sich die Ausgaben für Forschung und Innovation noch stärker auf Wachstum und Arbeitsplätze auswirken und einen noch höheren sozialen und umweltpolitischen Ertrag bringen.

Zur Verwirklichung der einschlägigen Ziele von Europa 2020 hat die Kommission eine Innovationsunion vorgeschlagen. Auch in Zeiten knapper Mittel müssen die EU und die Mitgliedstaaten weiter in FuE und Innovation investieren. Sie müssen ferner dafür sorgen, dass die verbleibenden Hindernisse für Unternehmen, die ihre Innovationen zur Marktreife führen wollen, beseitigt werden. Das heißt: besserer Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten, erschwingliche Rechte am geistigen Eigentum, schnellere Normierung zur Gewährleistung der Kompatibilität und strategischer Einsatz unserer Mittel für öffentliche Aufträge. Damit einhergehen sollten Reformen, die eine stärkere Wertschöpfung garantieren, die Fragmentierung beseitigen und die Hebelwirkung öffentlicher Mittel optimieren.

- Konzentration auf Innovation. Finanzmittel für Forschung und Innovation müssen künftig unmittelbar zur Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 beitragen, insbesondere zur Innovationsunion.⁶ Grundlage sollten die Arbeiten im Rahmen des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sein und der Schwerpunkt sollte auf innovativen Projekten mit deutlichem wirtschaftlichem Potenzial auch unter Einbeziehung von KMU liegen, um die industrielle Grundstruktur Europas zu konsolidieren und auszubauen. Der Erfolg der Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis hat gezeigt, dass innovative Förderkonzepte private Investitionen auslösen können. Dieses Instrument hat es vermocht, mit EU-Haushaltsmitteln in Höhe von 1 Mrd. EUR EU-weit zusätzliche FuE-Drittmittel von 16,2 Mrd. EUR aufzubringen. Die Europäischen Technologie-Plattformen haben die Industrie dabei unterstützt, die Prioritäten für das Rahmenprogramm festzulegen. Durch die Gründung öffentlich-privater Partnerschaften konnten die Industrie aktiv beteiligt und gemeinsame Investitionen in industrielle Forschungsprogramme wie die Gemeinsamen Technologieinitiativen ermöglicht werden, an denen deutlich wird, wie dank innovativer Kooperationsformen ein relativ geringer Beitrag aus dem EU-Haushalt große europaweite unternehmerische Projekte anschieben kann. Sämtliche Instrumente sollten im Rahmen einer gemeinsamen Strategie für diesen Zweck zusammenwirken.
- Bewältigung großer gesellschaftlicher Herausforderungen. Europa sieht sich ungeahnten gesellschaftlichen Herausforderungen gegenüber, die nur mittels großer wissenschaftlicher und technologischer Errungenschaften bewältigt werden können. Der Vorrang sollte den wesentlichen Zielen der EU und insbesondere der Strategie Europa 2020 eingeräumt werden. Die EU könnte beispielsweise dazu beitragen, den jahrzehntelangen Rückstand in der Energieforschung aufzuholen, durch den Europa heute bei der Entwicklung einheimischer Energiequellen und beim Emissionsabbau hinterherhinkt. Durch Europäische Innovationspartnerschaften sollen Sachverstand und Ressourcen gebündelt werden, um Forschung, Entwicklung und die Heranführung von Innovationen an den Markt zu beschleunigen und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft zu verbessern.
- Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums. Mehr denn je ist es notwendig, Forschung und Innovation auf europäischer Ebene effizienter zu machen. Dazu bedarf es eines einheitlichen Europäischen Forschungsraums, in dem alle – öffentlichen wie privaten

⁶ Innovationsunion - KOM(2010) 565 vom 6.10.2010. Weitere Leitinitiativen der Strategie 2020 in diesem Bereich sind die „digitale Agenda“ und die Industriepolitik.

- Akteure frei agieren, Allianzen schließen und die für Wettbewerb und Zusammenarbeit in einer weltweiten Dimension erforderliche kritische Masse schaffen können. Eine bessere Koordinierung auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene kann mehr dazu beitragen, Überschneidungen vorzubeugen und bewährte Praktiken zu fördern. Eine intensivere gemeinsame Planung könnte Synergien freisetzen und gewährleisten, dass sich die Fördermittel der unterschiedlichen Träger gegenseitig ergänzen. In diesem Zusammenhang müssen natürlich auch die Mobilitätsschranken für Forscher thematisiert werden.
- Verbreiterung der Forschungsbasis. Die EU muss Spitzenforschung fördern, sollte aber auch zu einer Verbreiterung der Forschungs- und Innovationsbasis beitragen und bei der Verbesserung der Forschungsinfrastruktur in der EU Hilfe leisten. Die Strukturfonds sollten für die Entwicklung der nächsten Generation der Forschungsinfrastruktur auf der Grundlage regionaler Spezialisierung genutzt werden.
- Vereinfachung durch Effizienz. Wissenschaft und Wirtschaft haben ein Übermaß an Bürokratie bemängelt und die Kommission aufgefordert, ein besseres Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle sowie zwischen Risikofreudigkeit und Risikovermeidung zu finden. Trotz einiger Vereinfachungen im Zuge der laufenden Programme besteht weiterer Handlungsbedarf. Maßnahmen mit großem Vereinfachungspotenzial wären die allgemeine Anerkennung der Buchführungspraxis der Teilnehmer auch in Bezug auf Standardkosten, ein einheitlicher Regelkatalog für alle Teilnehmer und für sämtliche Interventionen sowie weniger unterschiedliche Erstattungsätze und Methoden zur Berechnung indirekter Kosten.
- Modernisierung der Bildungssysteme auf allen Ebenen. Exzellenz muss noch nachdrücklicher zum Leitmotiv der Bildung werden. Wir brauchen mehr Weltklasseuniversitäten, müssen das Qualifikationsniveau anheben und sollten für Spitzenkräfte aus dem Ausland attraktiver werden. Die bestehenden Programme im Bereich der Bildung und Ausbildung müssen in koordinierter Weise überprüft werden, um im Rahmen der Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ ein integriertes Konzept zu entwickeln. Zwar liegen die meisten Zuständigkeiten für die Bildungs- und die Beschäftigungspolitik in den Händen der Mitgliedstaaten, aber der Union kommt eine besondere Verantwortung für die Förderung der Mobilität und die Beseitigung von Hindernissen für grenzüberschreitende Aktivitäten zu. Die bestehenden Mobilitätsprogramme im Bildungswesen haben nicht nur Qualifikation, Wissen und Bildung der Teilnehmer verbessert, sondern auch den Wettbewerb zwischen Hochschulen und Bildungssystemen belebt. Die Nachfrage übertrifft das Angebot momentan bei weitem, da höchstens 5 % aller Hochschüler am Erasmus-Programm teilnehmen können. Solche Programme könnten ausgeweitet werden, wobei die Ressourcenzuteilung deutlicher an die tatsächliche Wahrnehmung der angebotenen Mobilitätschancen geknüpft werden sollte.

Infrastrukturen der Zukunft

Grenzübergreifende Infrastrukturen machen mit am besten deutlich, wo die EU Lücken schließen und einen Mehrwert schaffen kann. Verkehrs-, Kommunikations- und Energienetze bringen einen hohen gesamtgesellschaftlichen Nutzen mit sich. Marktversagen kann jedoch dazu führen, dass Vorhaben mit einem hohen Mehrwert für die EU keine ausreichenden Investitionen aus der Privatwirtschaft anziehen. Das verursacht Kosten für die EU im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit, Solidarität und das reibungslose Funktionieren des

Binnenmarkts. Eine gezielte finanzielle Unterstützung auf EU-Ebene kann zur Inangriffnahme solcher wichtiger Vorhaben beitragen, die oftmals ein großes langfristiges Ertragspotenzial in sich bergen.

Länder wie die USA und China bringen derzeit gigantische, ehrgeizige Infrastrukturinvestitionen auf den Weg. Vor diesem Hintergrund muss Europa seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern, denn es hat ein besonders ausgeprägtes strategisches Interesse an einer funktionierenden Infrastruktur, um die Grundlagen für ein langfristiges Wirtschaftswachstum zu legen. Die EU muss die richtige Politik anbieten, um Anreize für den erforderlichen Modernisierungsschub zu schaffen, und das Niveau der bestehenden Infrastruktur erhalten. Dazu gehören glaubwürdige langfristige politische Rahmenbedingungen, die die Investoren davon überzeugen, dass sich der erforderliche langfristige hohe Kapitalaufwand lohnt. Es bedarf eines Regulierungsrahmens, der solche Investitionen unterstützt, und wohl dosierter, gezielter finanzieller Unterstützung durch geeignete Finanzierungsinstrumente, um Projekte auf den Weg zu bringen. Ein europäisches Kernverkehrsnetz, das den Güter- und den Personenverkehr auf nachhaltigere Verkehrsträger umlenken würde, Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetze in allen Teilen der EU und ein Energienetz, das einen echten Binnenmarktcharakter aufweist und zur Erschließung neuer Energiequellen und Nutzung neuer, intelligenter Technologien in der Lage ist, wären das Ergebnis.

Diese Unterstützung muss auf die wichtigsten Vorhaben zugeschnitten werden – Beseitigung von Engpässen strategischer transnationaler Achsen, Unterstützung ihres Ausbaus und Schaffung grenzüberschreitender intermodaler Verbindungen. Für die Projektauswahl sollten strenge Qualitätsmaßstäbe gelten: Nachweis der erforderlichen Managementkapazitäten, vernünftig terminierter Projektbeginn und Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien. Während einige Infrastrukturvorhaben wie der Schienenverkehr oder die Vernetzung dünn besiedelter Gebiete voraussichtlich immer auf öffentliche Mittel angewiesen sein werden, könnte die Attraktivität von Projekten für privates Kapital in anderen Bereichen durchaus auch als ein wichtiges Kriterium fungieren. Für die richtige Prioritätensetzung und Anschubfinanzierung bedarf es eines gemeinsamen Konzepts für den EU-Haushalt, die nationalen Haushalte, die Europäische Investitionsbank und private Geldgeber. Ferner müssen auf EU-Ebene geeignete Rahmenbedingungen herrschen, damit private und öffentliche Ressourcen gebündelt werden können. Darüber hinaus sollten Möglichkeiten geprüft werden, wie Projekte gefördert werden können, die über die EU-Außengrenzen hinausreichen und sowohl unseren Nachbarn als auch uns selbst Vorteile bringen.

3.2. Nachhaltiges Wachstum

Einbindung der Energie- und der Klimapolitik in eine ressourceneffiziente Wirtschaft

Bewältigung der Ressourceneffizienz, des Klimawandels, Versorgungssicherheit und Energieeffizienz gehören zu den Kernzielen der Strategie Europa 2020. Dafür muss nicht nur die Wirtschaft auf die vereinbarten Ziele ausgerichtet werden, sondern auch die Investitionstätigkeit in jene umweltfreundlicheren Technologien und Dienstleistungen gelenkt werden, denen mit das größte Potenzial für künftige Exporte und Arbeitsplätze beigemessen wird und wo bereits jetzt 3,5 Millionen Europäer tätig sind⁷. Dazu müssen sämtliche der EU

⁷ Kommissionsbericht für eine hochrangige Konferenz über industrielle Wettbewerbsfähigkeit (April 2010)

zur Verfügung stehenden Instrumente, einschließlich innovativer Finanzierungsinstrumente und –quellen, entsprechend ausgestattet werden.

Eine Möglichkeit wäre die Umgestaltung des EU-Haushalts mit der Schaffung großer zweckgebundener Fonds, um Investitionen in diese Bereiche zu lenken. Das Europäische Konjunkturprogramm hat gezeigt, wie wichtige, strategische Energievorhaben identifiziert und unterstützt und die durch die Kreditklemme verursachten Projektrisiken beherrscht werden können. Die langfristige Energiepolitik der EU hat dadurch an Glaubwürdigkeit gewonnen, und die Investoren sind jetzt eher gewillt, Kapital für Projekte mit langen Vorlaufzeiten bereitzustellen. Dieser Ansatz könnte im Rahmen verschiedener Programme weitergeführt werden. Allerdings wäre die Einbeziehung dieser Prioritäten in verschiedene bestehende Programme möglicherweise ein wirkungsvollerer Ansatz, wobei klar ist, dass eine Maßnahme gleichzeitig unterschiedliche Ziele verfolgen kann und soll. Der politische Primat der Klima- und Energieziele legt bereits eine Neuausrichtung der Prioritäten innerhalb von Politikfeldern, wie Forschung, Kohäsion, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung nahe – mit klaren politischen Richtungsentscheidungen, ohne erneut allzu enge Vorgaben zu machen. Dazu sollte bereichsübergreifend die Verpflichtung eingeführt werden, die Programme zu identifizieren, mit denen die betreffenden politischen Ziele gefördert wurden. Damit wäre die EU in der Lage, eindeutig anzugeben, welche Ressourcen unabhängig von den eingesetzten Instrumenten für bestimmte politische Prioritäten wie die Bewältigung des Klimawandels oder die Unterstützung der Energiesicherheit eingesetzt wurden.

Die Gemeinsame Agrarpolitik

Eine nachhaltige europäische Wirtschaft braucht einen blühenden Landwirtschaftssektor, der seinen Beitrag zu mannigfaltigen EU-Zielen leisten kann: Kohäsion, Klimapolitik, Umweltschutz und Artenvielfalt, Gesundheit und Wettbewerbsfähigkeit sowie Sicherheit der Lebensmittelversorgung. Durch eine Reihe von Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde die Unterstützung für die Landwirte zunehmend an diese Ziele gekoppelt und der Anteil der GAP am Gesamthaushalt wurde in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgefahren. Bei Fortsetzung der aktuellen Schrumpfrate würde die Landwirtschaft immer noch eine erhebliche Investition öffentlicher Mittel darstellen, die größtenteils von der EU anstatt von nationalen Haushalten getragen wird.

Durch sukzessive Reformen wurde die EU-Landwirtschaft näher an den Markt herangeführt. Die Versorgungssicherheit und die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen haben sich verbessert, die Landbevölkerung ist stabilisiert. Das Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit stammt zu einem Drittel aus dem EU-Haushalt. Die EU-Landwirtschaft ist weiterhin ein großer Anbieter hochwertiger Lebensmittel, während der Bedarf einer rasch wachsenden Weltbevölkerung weiterhin zunimmt. Die Agro-Industrie trägt wesentlich zur Dynamik der EU-Wirtschaft bei.

In einigen Punkten besteht jedoch offensichtlicher Handlungsbedarf. Die Direktzahlungen beruhen auf Referenzwerten, die inzwischen mehr als ein Jahrzehnt alt sind, und schwanken erheblich von einem Mitgliedstaat zum anderen. Solche Schwankungen können zwar in einem gewissen Umfang gerechtfertigt sein, aber vieles spricht für eine allmähliche Angleichung der Direktzahlungen. Durch eine Abkehr von historischen Referenzwerten würde auch vermieden, dass Abhängigkeit zur Gewohnheit wird und Anreize zu einer ergebnisorientierten Ausrichtung zurückgehalten werden. Thematisiert werden dürften auch der Druck auf Einkommen und Produktionskosten der Landwirte und die Ausrichtung und Prioritätensetzung in den beiden Säulen der GAP.

Der Europäische Rat hat im Juni betont, dass ein nachhaltiger, produktiver und wettbewerbsfähiger Landwirtschaftssektor angesichts des Wachstums- und Beschäftigungspotenzials ländlicher Gebiete einen wichtigen Beitrag zur Strategie Europa 2020 leisten könnte, unter Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs.

Der Reformkurs könnte auf verschiedene Weise fortgesetzt werden:

- Noch deutlichere Einbindung der GAP in die umfassenderen politischen Prioritäten der EU mit stärkerer umweltpolitischer Ausrichtung der direkten Unterstützung auf anspruchsvollere Umweltpraktiken und positive Auswirkungen auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit im ländlichen Raum über die Auflagenbindung hinaus.
- Die ländliche Entwicklung sollte zur Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, zur Innovation von Produktionsprozessen, zum technischen Fortschritt, zur wirtschaftlichen Diversifizierung, zur Bewahrung von Umwelt und natürlichen Ressourcen, zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Anpassung an diesen, sowie zur Wasserbewirtschaftung und Ressourceneffizienz beitragen und den am schwersten benachteiligten Gebieten, einschließlich jener mit besonderen Problemen wie der Wüstenbildung, zugute kommen.
- Anbindung an den Markt, verknüpft mit Versicherungsregelungen, die mit den „Green Box“-Bedingungen der WTO vereinbar sind, und anderen Instrumenten zur Bewältigung der mit plötzlichen Einkommensschwankungen verbundenen Risiken, sowie bessere Wettbewerbsbedingungen in der Lebensmittelkette.
- Bessere Synergien zwischen der ländlichen Entwicklung und anderen Feldern der EU-Politik wie Forschung, Beschäftigung und Netzinfrastruktur, und Einbeziehung in einen gemeinsamen strategischen Rahmen und die nationalen Reformprogramme auf der Grundlage von Europa 2020.

Die Reform der GAP könnte daher mit unterschiedlicher Intensität weiterverfolgt werden. Sie könnte auf das Ausbügeln einiger aktueller Diskrepanzen wie der ungleichen Verteilung von Direktzahlungen auf Mitgliedstaaten und Bauern beschränkt werden. Sie könnte beträchtliche Änderungen herbeiführen, um die GAP nachhaltiger zu machen und das Beziehungsgeflecht von unterschiedlichen politischen Zielen, Bauern und Mitgliedstaaten insbesondere durch eine zielgenauere Ausrichtung auf Prioritäten neu zu ordnen. Eine radikalere Reform könnte von der direkten Einkommensstützung und den meisten Marktmaßnahmen abkehren und umwelt- und klimapolitischen Zielen gegenüber der wirtschaftlichen und sozialen Dimension der GAP Vorrang einräumen.

3.3. Integratives Wachstum

Kohäsionspolitik und Europa 2020

Die Kohäsionspolitik hat sich als eines der erfolgreichsten Instrumente der Union erwiesen, um Solidarität zu demonstrieren und Wachstum und Wohlstand über die gesamte EU zu verteilen. Die Kohäsionspolitik kommt mit ihren wirtschaftlichen Investitionen sämtlichen Mitgliedstaaten zugute. Sie stellt Gelder für die Modernisierung zur Verfügung, schafft Wachstum in den ärmsten Gegenden der EU und wirkt in den Regionen Europas als Katalysator für Veränderungen. Sie erweitert die Märkte und schafft neue unternehmerische Chancen für die EU insgesamt. In Verbindung mit Strukturreformen und makroökonomischer Stabilität kann sie einen echten Wachstumsbeitrag leisten. Damit diese Vorteile zum Tragen

kommen, muss die Mittelvergabe jedoch genau auf den höchsten Mehrwert ausgerichtet werden. Das verlangt nach rigoroser Ergebnisorientierung und Konzentration auf die Ziele von Europa 2020.

Die Anknüpfung der Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2007-2013 an die Ziele der Lissabon-Strategie hat die Vorteile einer Nutzung vielfältiger Finanzierungsinstrumente für übergeordnete politische Ziele unter Beweis gestellt. Für den nächsten Zeitraum bietet die Strategie Europa 2020 sowohl einen klaren gemeinsamen Prioritätenkatalog als auch einen eindeutigen Rahmen für die Identifizierung jener Vorhaben, die vorrangig gefördert werden sollten. Mit Europa 2020 können die Mittel wesentlich konzentrierter eingesetzt werden als in der Vergangenheit. Für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum könnten eindeutige Finanzierungsprioritäten gesetzt werden: Unterstützung für Unternehmensgründer, Innovation, Emissionsabbau, Verbesserung unserer Umwelt, Modernisierung der Hochschulen, Energieeinsparungen, Bau von Energie-, Verkehrs- und Telekommunikationsnetzen von gemeinsamem europäischem Interesse, Investitionen in Forschungsinfrastruktur, Entwicklung von Humankapital und aktive Integration als Beitrag zur Armutsbekämpfung.

Eine explizite Verbindung von Kohäsionspolitik und Europa 2020 bietet die reelle Chance, die Aufholbemühungen der ärmeren Regionen Europas wie bisher zu unterstützen und die Kohäsionspolitik zu einem wichtigen Wachstumsmotor für die gesamte EU weiterzuentwickeln. Die nationalen Reformprogramme würden gewährleisten, dass die Kohäsionsausgaben und die nationalen Reform- und Ausgabenprioritäten im Tandem funktionieren.

Die Kohäsionspolitik sollte ein Standardwerkzeug zur Verwirklichung der Ziele eines intelligenten, integrativen und nachhaltigen Wachstums in sämtlichen Regionen werden. Damit würden diese Politik und die vertraglichen Verpflichtungen zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union nachhaltig gestärkt und der Abbau der Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen beschleunigt. Wie bisher sollten die Ressourcen der Union im Einklang mit ihrer Solidaritätspflicht vor allem den ärmsten Regionen und Mitgliedstaaten zugute kommen. Die Kohäsionspolitik ist aber auch für die übrige Union bedeutsam – im Zusammenhang mit Themen wie sozialer Ausgrenzung, Umweltproblemen (beispielsweise in Ballungsgebieten), Förderung wirtschaftlicher Umstrukturierung und Wandel zu einer innovativeren, wissensbasierten Wirtschaft und schließlich Beschäftigung und Qualifizierung. Natürlich ist besondere Aufmerksamkeit jenen Regionen zu widmen, die ihren Aufholprozess noch nicht abgeschlossen haben. Durch ein einfaches und faires System von Übergangshilfen würde der mit einem plötzlichen Wegfall der Förderung verbundene wirtschaftliche Schock vermieden.

Bei der aktuellen strategischen Programmierung sind einige Anpassungen erforderlich, um den EU-Mehrwert durch eine engere Verbindung von Europa 2020 und Kohäsionspolitik zu steigern. Zu dieser Koordinierung zählen klarere Vorgaben auf europäischer Ebene, ein vermehrt strategieorientierter Verhandlungsprozess zwischen den Partnern auf kommunaler und regionaler Ebene, den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission und eine ordnungsgemäße Überprüfung der erzielten Fortschritte. Dadurch sollten ein gemeinsames Verständnis über die Rolle der Strategie Europa 2020 als Triebfeder der Politik auf allen Ebenen und ein gemeinsames Verantwortungsgefühl aller beteiligten Ebenen (EU, Mitgliedstaat, Region, Kommune) für die in Partnerschaft abgewickelten Projekte entstehen.

Ein Mehr an Konzentration und Kohärenz

Im Interesse einer optimalen Wirksamkeit der Kohäsionsausgaben ist es unabdingbar, dass Mitgliedstaaten und Regionen die Mittel aus EU- und nationalen Quellen auf die auf der europäischen Ebene vereinbarten Prioritäten konzentrieren. Dazu sollten eine begrenzte Zahl europäischer Prioritäten festgelegt werden, die durch die Strategie Europa 2020 mit sektorpolitischen Zielen verbunden sind. Dieser Katalog thematischer Prioritäten, die direkt mit den Integrierten Leitlinien und den Leitinitiativen von Europa 2020 verbunden sind, sollte sich in der Kohäsionsgesetzgebung niederschlagen und der Fähigkeit der Kohäsionspolitik Rechnung tragen, unterschiedliche Bedürfnisse (von großen Infrastrukturvorhaben in einigen Regionen bis hin zu kleinen kommunalen Projekten in benachteiligten Ballungsgebieten) anzugehen. Übergreifende Prioritäten wie Innovation wären Pflicht. Entwickeltere Gebiete könnten verpflichtet werden, sämtliche verfügbaren Fördermittel für zwei oder drei Prioritäten einzusetzen, wohingegen weniger entwickelte Regionen ihre umfangreicheren Mittel auf eine etwas breitere Prioritätenspanne verteilen könnten.

Ein Mehr an Kohärenz und Abstimmung mit anderen EU-Instrumenten für Bereiche wie Verkehr, Kommunikation, Energie, Landwirtschaft, Umwelt und Innovation wäre unabdingbar. Den Empfängern von EU-Mitteln sollte ein zusammenhängendes Paket von sich ergänzenden Programmen geboten werden, die eine „intelligente Spezialisierung“ erlauben, anstelle einer Vielzahl von sich teilweise überschneidenden Programmen mit unterschiedlichen Regeln. Eine stärkere Vereinheitlichung von Förderfähigkeits- und Durchführungsbestimmungen wäre ein wichtiger Schritt hin zu einer stärker integrierten Umsetzung der EU-Politik vor Ort.

Ein gemeinsamer strategischer Rahmen

Um die Einbindung der EU-Politiken in die Strategie Europa 2020 zu verfestigen, könnte die Kommission im Einklang mit den Integrierten Leitlinien einen strategischen Rahmen mit einer umfassenden Investitionsstrategie beschließen, in der die Ziele und Vorsätze von Europa 2020 zu Investitionsprioritäten ausformuliert werden. Dort sollte vor allem der Investitionsbedarf vor dem Hintergrund der Kernziele und der Leitinitiativen festgelegt und dargelegt werden, mit welchen Reformen die Wirkung der Kohäsionsinvestitionen optimiert werden könnte.

Dieser strategische Rahmen würde an die Stelle der unterschiedlichen strategischen Leitlinien für einzelne Politikbereiche treten und eine bessere Abstimmung zwischen ihnen gewährleisten. Er würde sich auf alle Maßnahmen erstrecken, die heute unter den Kohäsionsfonds, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Europäischen Fischereifonds und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums fallen, und Verbindungen und Mechanismen zur Koordinierung mit anderen EU-Instrumenten wie den Programmen für Forschung, Innovation, lebenslanges Lernen und Netze enthalten.

Konzentration auf die von einer EU-Unterstützung erwarteten Ergebnisse: eine Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft

Auf der Grundlage dieses strategischen Rahmens würden die Mitgliedstaaten ihre Entwicklungsstrategie und ihre nationalen Reformprogramme vorlegen, um eine starke Identifizierung der nationalen und regionalen Ebene mit den EU-Prioritäten zu gewährleisten. In seiner Entwicklungsstrategie würde der Mitgliedstaat darlegen, wie er und seine Regionen

mit den Prioritäten und Zielen von Europa 2020 und ihren Leitinitiativen sowie den länderspezifischen Empfehlungen umzugehen gedenken. Ausgeführt werden sollte auch, welche positiven Veränderungen mit EU-Hilfe angestrebt werden. Nach einem Dialog würden Kommission und Mitgliedstaat eine Vereinbarung über eine Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft schließen, in der die Zusagen der Partner auf nationaler und regionaler Ebene festgehalten werden.

In der betreffenden Vereinbarung würde beschrieben, welche Ziele erreicht, wie die einschlägigen Fortschritte quantifiziert und gemessen und wie die nationalen und europäischen Fördermittel unter den Prioritäten und Programmen aufgeteilt werden. Ferner würde eine begrenzte Zahl von Bedingungen in Bezug auf die Reformen vereinbart, die für eine wirksame Unterstützung notwendig sind. Gegebenenfalls könnten strategische Projekte (z.B. wichtige Verkehrs- oder Energieverbindungen) aufgeführt werden. Darüber hinaus würde ausgeführt, wie die EU-Fonds auf der nationalen Ebene koordiniert werden.

Durch ein solches Vorgehen würde die ursprüngliche Mittelverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Regionen als eine politische Entscheidung über die Umsetzung des Solidaritätsgedanken mit einem wirksamen Mechanismus verbunden, der gewährleistet, dass die Höhe der Unterstützung in einem analogen Verhältnis zur Umsetzung der angestrebten Ziele steht.

Verbesserte Ausgabenqualität

Die institutionelle Kapazität des öffentlichen Sektors auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene ist für eine erfolgreiche Entwicklung, Durchführung und Kontrolle der im Rahmen der Strategie Europa 2020 getroffenen Maßnahmen entscheidend. Der reibungslose Abfluss von Unionsmitteln hängt ebenfalls massiv von den technischen und administrativen Kapazitäten der beteiligten Behörden und der Empfänger ab. Mit einer Verbesserung der institutionellen und administrativen Kapazität können strukturelle Anpassungen unterlegt und Wachstum und Beschäftigung gefördert werden – was wiederum die Qualität der öffentlichen Ausgaben beträchtlich steigert. Bei der Mittelzuteilung sollten daher die Kapazität der Mitgliedstaaten und Regionen in Bezug auf den wirkungsvollen Umgang mit diesen Ressourcen, die Notwendigkeit, die Grundsätze der Kofinanzierung und der Zusätzlichkeit einzuhalten, sowie die Mittelknappheit der nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

Die Kohäsionspolitik kann hierbei durch die Finanzierung eines Ausbaus von institutionellen Kapazitäten und die Förderung von Verwaltungsreformen sowie einer leistungs- und ergebnisorientierten Kultur eine wichtige Rolle einnehmen. Zu diesem Zweck könnten die Mitgliedstaaten und Regionen für die Vorbereitung, Durchführung und Überwachung großer Investitionsvorhaben im Infrastruktur- oder Umweltbereich auch gezielte technische Hilfe erhalten.

Verbessern ließe sich die Ausgabenqualität ferner durch die Einführung einer Form des Qualitätsvergleichs zwischen Kohäsionsfondsprogrammen. Dabei könnte ein begrenzter Teil der Kohäsionsmittel in einer allen förderfähigen Mitgliedstaaten und Regionen offen stehenden Leistungsreserve zurückgehalten werden, deren Zuteilung sich nach den Fortschritten richten würde, die die nationalen und regionalen Programme im Hinblick auf die Ziele von Europa 2020 erreicht haben.

Die richtigen Qualifikationen für die Arbeitsplätze von morgen

Eine wissensbasierte europäische Wirtschaft ist auf Arbeitskräfte mit mehr und besseren Qualifikationen angewiesen. Das Anforderungsprofil für eine wachsende Zahl von Arbeitsplätzen wird immer höher. Die EU-Maßnahmen sollten sich auf die Verwirklichung der Qualifikationsziele von Europa 2020 und die Ausbildung für die Wirtschaft von morgen konzentrieren. Zielgerichtete Investitionen können einen beträchtlichen Mehrwert zur Förderung von Anpassungsfähigkeit und lebenslangem Lernen beisteuern, insbesondere durch Unterstützung nationaler Strategien zur Reform des Bildungswesens und zum Ausbau der institutionellen Kapazität.

Bereits jetzt werden jährlich Ausbildungsprojekte für etwa 9 Millionen Europäer aus dem Europäischen Sozialfonds unterstützt. Diese Unterstützung ist Ausdruck der ausgewogenen Wirtschaftspolitik der EU und veranschaulicht, wie die EU in der Praxis aktive Integrations- und Wachstumsförderung miteinander vereint. Sie greift auf länderübergreifende Erfahrungen zurück, um gesellschaftliche Gruppen oder Politikbereiche zu unterstützen, die andernfalls (fast) ohne Fördermittel auskommen müssten, und fördert gezielt innovative Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Integrationskonzepte.

Der Europäische Sozialfonds sollte auf die Ziele der Strategie Europa 2020 konzentriert werden. Durch eine umfassende europäische Beschäftigungsinitiative könnten mittels gemeinsamer Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprojekte das Qualifikationsniveau angehoben, Mobilität und Anpassungsfähigkeit verbessert und die Mitwirkung in der Gesellschaft gestärkt werden. Von direktem EU-Belang ist ferner die Integration von Minderheiten wie Roma und Migranten. Hier stehen die Maßnahmen zur Sicherung der gesellschaftlichen Integration und der Rechte von Migranten eng mit der Migrationspolitik der EU in Zusammenhang. Gleichzeitig ist es angesichts der Bedeutung von Arbeitsplätzen und Qualifikationen für das wirtschaftliche Leitbild der EU notwendig, dass innerhalb des oben beschriebenen strategischen Kohäsionsrahmens diesen Aspekten ein prominenterer Platz eingeräumt und der Mittelzufluss berechenbarer werden.

Unterstützung von unter Druck geratenen Branchen

Aufgrund der Größe und der Vielfalt der EU-Wirtschaft gehen die Vorteile, die der großen Mehrheit zugute kommen, manchmal auf Kosten einer Minderheit. Das ist beispielsweise bei Handelsabkommen der Fall, mit denen für die Ausfuhren der EU wichtige neue Märkte erschlossen werden, die aber das Wettbewerbsklima in einigen Branchen beträchtlich verändern. Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung bietet bereits ein gutes Beispiel, wie diese negativen Folgen aufgefangen werden können. Seine Aufstockung und die Umwandlung in eine ständige Einrichtung könnten dazu beitragen, die Folgen erheblicher Störungen für die Erwerbsbevölkerung einzelner Mitgliedstaaten abzufedern. Außerdem sollte die Funktionsweise des Fonds vereinfacht werden, damit er schneller auf veränderte wirtschaftliche Umstände reagieren kann.

3.4. Unionsbürgerschaft

Zahlreiche EU-Ausgabenprogramme tragen auf unterschiedliche Weise zur Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft bei. Wenn die einzelnen Bürger die konkreten Auswirkungen von EU-Maßnahmen wahrnehmen (von Mobilitätzuschüssen über Forschungsergebnisse bis hin zu lokalen Kohäsionsprojekten), erkennen sie, dass die Union im Dienste ihrer Bürger handelt.

Programme zur Förderung der kulturellen Vielfalt zeigen auf, wie die europäische Integration die Bürger auf vielfältige Art berührt.

Die EU-Tätigkeit in diesem Bereich erstreckt sich auf die Dimension der Rechte, denn sie schließt die Förderung der Grundrechte und der Werte der EU ein. Die EU könnte zu einem Rechtsraum weiterentwickelt werden, in dem Hindernisse für grenzüberschreitende Zivilverfahren und Geschäfte zwischen Unternehmen und Verbrauchern abgebaut, die gegenseitige Anerkennung und das gegenseitige Vertrauen in Strafverfahren gefördert und der Zugang zur Justiz in der gesamten EU unterstützt wird.

Spezifischere Kultur- und Bürgerschaftsprogramme bereiten die Europäer darauf vor, kulturelle Schranken zu überwinden und die Chancen des Raumes Europa zu nutzen. Verschiedene Programme zur Förderung der Kulturzusammenarbeit, zur Wahrung des kulturellen Erbes, zur Interaktion zwischen EU-Bürgern und zur gesellschaftlichen Teilhabe junger Menschen sollten in ein großes Programm zur Förderung von Einheit in Vielfalt in Europa zusammengeführt und gemeinsam verwaltet werden.

Ausdruck der Verantwortung der EU gegenüber ihren Bürgern ist auch der Solidaritätsfonds der Europäischen Union, mit dem Europa zeigt, dass es auch in Krisen zusammensteht, und aus dem seit 2002 mehr als 2,1 Mrd. EUR in Mitgliedstaaten und Regionen geflossen sind, die von schweren Naturkatastrophen heimgesucht wurden. Bei der Arbeit mit diesem Fonds sind jedoch einige Schranken und Unzulänglichkeiten offenbar geworden. Zu erwähnen wären die Geschwindigkeit, mit der Mittel aus dem Fonds bereitgestellt werden können, die Transparenz der Vergabekriterien und seine Begrenzung auf Naturkatastrophen. Beispielsweise ist der Fonds keine ständige Einrichtung und kann nicht bei jeder Art von Katastrophe eingesetzt werden. Mittel aus dem EU-Haushalt könnten auch bei der Schließung von Systemlücken helfen, die Zivilschutzeinheiten der Mitgliedstaaten daran hindern, rasch dorthin verlegt zu werden, wo sie gebraucht werden, und zum Ausbau eines handlungsfähigen Zivilschutznetzes beitragen. Hier könnte eine EU-weite Zusammenarbeit für Menschen in Not innerhalb wie außerhalb der EU den entscheidenden Unterschied ausmachen.

Von unmittelbarer Relevanz für den einzelnen Bürger sind auch die Ausgaben für die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht. In diesen Politikbereichen besteht ein eindeutiges gemeinsames Interesse an sichtbaren Erfolgen. Hilfe bei der Grenzverwaltung, für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Justizbehörden im Interesse wirksamer Verfahren oder bei der Durchführung unserer Asyl- und Migrationspolitik kommen der gesamten Union zugute. Im kommenden Finanzierungszeitraum werden die Verwaltung der Außengrenzen (einschließlich SIS II/VIS und des künftigen Ein-/Ausreisensystem), die Rückkehrpolitik, die Asylpolitik und die Integration legaler Einwanderer im Mittelpunkt stehen. Dabei stehen die Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten, die Unterstützung der nationalen Verwaltungen und die Bündelung der Ressourcen im EU-Haushalt an vorderster Stelle, damit diese Politik auf die kostengünstigste Weise durchgeführt werden kann.

3.5. Hilfe zur Beitrittsvorbereitung

Die finanzielle Unterstützung einer engeren Integration über den Beitrittsprozess trägt dazu bei, dass die EU ihre Ziele in einigen für die wirtschaftliche Erholung und nachhaltiges Wachstum entscheidenden Bereichen wie Energie, Infrastrukturen, Umweltschutz und Bewältigung des Klimawandels verwirklichen kann. Sie trägt aber auch dazu bei, dass Beitrittskandidaten und Bewerberländer auf einen Beitritt perfekt vorbereitet sind und die EU-Prioritäten der Strategie Europa 2020 in ihre eigene Prioritätenplanung übernehmen.

Deswegen sollte sie ihre Rolle als Instrument einer erfolgreichen Beitrittsvorbereitung fortsetzen können.

3.6 Europa in der Welt

Die Europäer erwarten, dass die EU ihre Interessen und ihren Einfluss nach außen geltend macht. Themen wie Armutsbekämpfung, Migration, Wettbewerbsfähigkeit, Klimawandel, Energie, Terror und organisiertes Verbrechen können nur im internationalen Kontext behandelt werden. Im Zeitalter der Globalisierung ist es unabdingbar, dass die Innenpolitik für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Europa um eine außenpolitische Komponente ergänzt wird. Auch die Solidarität hat natürlich ihre außenpolitische Dimension: die EU ist zu Recht stolz darauf, weltweit der größte Geber in der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe zu sein. Die EU und die Mitgliedstaaten bringen zusammen rund 55 % der weltweiten Entwicklungshilfe auf und stehen damit bei der Armutsbekämpfung an der Spitze. Wir sind uns aber auch der Bedeutung der Millennium-Entwicklungsziele für die Stabilität, die Sicherheit und den Wohlstand großer Gebiete der Erde bewusst.

Für den sinnvollen Einsatz der EU-Mittel gelten in der Außenpolitik die gleichen Regeln wie nach innen: es muss genau geprüft werden, wo gemeinsames Handeln mehr erbringt als die Summe nationaler Maßnahmen; ferner ist die Kohärenz zwischen Ausgaben und politischen Prioritäten zu gewährleisten, und die Instrumente sollten unvoreingenommen geprüft werden.

Dieser Ansatz wird durch die neuen, mit dem Lissabon-Vertrag geschaffenen außenpolitischen Strukturen erleichtert. Der EU eröffnet sich die Gelegenheit, die verschiedenen außenpolitischen Instrumente kreativ zu nutzen und ihre Tätigkeit in einen langfristigen strategischen Rahmen einzubetten.

Weltweites Eintreten für die Werte und Interessen der EU

Mit der Einrichtung des EAD wird die EU ihre Interessen nach außen besser ihrem wirtschaftlichen und politischen Gewicht entsprechend vertreten können. Für einen wirksamen Einsatz ihrer Mittel benötigt die EU einen klaren strategischen Überblick, die richtigen Beziehungen mit externen Partnern und sorgsam durchdachte Instrumente. Ihre Instrumente müssen flexibel auf veränderte Prioritäten reagieren und sich an veränderte Umstände anpassen können. Dabei gebührt bestimmten wichtigen weltpolitischen Themen besondere Aufmerksamkeit. Beispielsweise werden die EU und ihre Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, finanzielle Zusagen im Klimabereich einzuhalten. Über diesen Punkt muss separat angesichts der Verhandlungsfortschritte befunden werden. Zu gewährleisten wären Kohärenz und Sichtbarkeit des EU-Beitrags zu den internationalen Anstrengungen sowie Effektivität und Skaleneinsparungen bei der Mittelverwaltung. Zu prüfen wäre ferner, ob der EU-Haushalt um ein separates Instrument ergänzt werden sollte, für einen stabilen und sichtbaren kollektiven EU-Beitrag. Auch in der Migrationspolitik müssen die Maßnahmen innerhalb der EU und in Drittländern genau kalibriert werden.

Krisenreaktion

Die Fähigkeit der Union, auf große Konflikte oder Katastrophen zu reagieren, muss unbedingt verbessert werden. Der - wesentliche - Beitrag der EU zur sicherheitspolitischen Dimension (im weiteren Sinne) der Außenbeziehungen muss auf aktuellen Instrumenten wie dem Stabilitätsinstrument, GASP-Maßnahmen und Wahlbeobachter-Missionen aufbauen. Bereitschaft zum schnellen Einsatz, Flexibilität und Fähigkeit zur Anpassung an eine veränderte politische Lage sind unerlässlich.

Mit ihrer humanitären Hilfe ist die EU einer der profiliertesten und wirksamsten Nothelfer. Der Nothilfe sollten aber raschere und substanziellere Wiederaufbaumaßnahmen und Hilfen zur Wappnung gegen künftige Katastrophen folgen. Diese werden durch mangelnde Flexibilität im Haushalt verzögert. Für die humanitäre Hilfe musste im laufenden Finanzierungszeitraum jedes Jahr auf die Soforthilfe-Reserve zurückgegriffen werden. Daran wird deutlich, wie stark diese Haushaltslinie beansprucht wird.

Armutsbekämpfung

Für das wertebasierte Europa ist der Kampf gegen die weltweite Armut ein äußerst wichtiges Anliegen. Mit ihrer Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder trägt die EU spürbar dazu bei, die Versorgung mit Lebensmitteln, Gesundheit, Bildung und Trinkwasser zu verbessern und die Folgen des Klimawandels zu bewältigen. Die EU ist Vorreiter bei den Bemühungen, die Millennium-Entwicklungsziele bis 2015 zu verwirklichen. Mit ihrer gemeinsamen Verpflichtung, bis 2015 0,7 % des BIP für die staatliche Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen, erkennt sie die wichtige Rolle der finanziellen Komponente der Außenpolitik für die Verwirklichung ihrer Ziele an. Das impliziert eine substanzielle Aufstockung des Gesamtbetrags der Entwicklungshilfe-Mittel.

Da es eindeutige Belege dafür gibt, dass eine Entwicklungspolitik auf EU-Ebene einen hohen Mehrwert bietet, sollte der EU-Anteil bei dieser Aufstockung entsprechend berücksichtigt werden. Die EU-Entwicklungspolitik wirkt bereits jetzt weltweit, während sich manche Mitgliedstaaten auf eine begrenzte Zahl von Partnern konzentrieren müssen. In vielen Partnerländern ist nur die EU in einem signifikanten Umfang präsent. Durch ihr Handeln ist die EU in der Lage, einheitliche, kohärente Ziele weltweit zu verfolgen. Somit bietet die Intervention der EU gegenüber nationalen Maßnahmen beträchtliche Vorteile, was Präsenz, Umfang und Fokus der Operationen sowie das politische Gewicht angeht. Sie birgt ferner ein hohes Potenzial für eine bessere Arbeitsteilung zwischen den Gebern und beträchtliche Skaleneinsparungen und bietet eine einzige Anlaufstelle für die Empfänger. Darüber hinaus vereint sie auf sich das Gewicht und die Legitimität von 27 gemeinsam handelnden Mitgliedstaaten.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass eine effektive, wirksame Hilfe besondere Anstrengungen bei der Koordinierung der Geber und logistischen Arrangements erfordert. Die EU als größter Geber weltweit verfügt über eine stärkere Stimme in Fragen wie der Projektverantwortung, der regionalen Zusammenarbeit, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Infrastruktur als allein handelnde Mitgliedstaaten. Nach der Annahme des Europäischen Entwicklungskonsenses⁸ sind bei der Bündelung von Ressourcen von allen europäischen Gebern, mit der Überschneidungen vermieden und eine gegebenenfalls erforderliche Ressourcenkonzentration erreicht werden sollten, einige Fortschritte erzielt worden. Die Fragmentierung der Hilfe bleibt jedoch bestehen, und die daraus resultierenden Effizienzverluste haben sowohl finanzielle als auch politische Konsequenzen. Eine Behebung dieser Schwächen würde sowohl den Mitgliedstaaten beträchtliche Effizienzvorteile - bis zu 6 Mrd. EUR/Jahr⁹ - bringen als auch die Arbeit der Verwaltungen in den Partnerländern erleichtern und den Einfluss der EU steigern. Zu den wichtigen zu behandelnden Themen zählen ferner die richtige Balance zwischen der Berechenbarkeit der Entwicklungshilfe für die Partnerländer und einer angemessenen Flexibilität, die Anpassung an Veränderungen z.B. bei

⁸ „Der Europäische Konsens“, ABl. C 46 vom 24.2.2006, S. 1).

⁹ „Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach“ (HTSPE im Auftrag der Europäischen Kommission, Oktober 2009).

den Lebensmittelpreisen und die Notwendigkeit von funktionierenden Wiederaufbauprogrammen für Länder, die Opfer von Katastrophen geworden sind.

EU-Treuhandfonds wie der EU-Infrastruktur-Treuhandfonds für Afrika bündeln die Ressourcen von Kommission und Mitgliedstaaten und ermöglichen eine Kombination mit den Darlehenskapazitäten der EIB und der Entwicklungsbanken der Mitgliedstaaten, was einen beträchtlichen Multiplikatoreffekt zur Folge hat. Dieser Weg könnte weiterverfolgt werden.

Ferner ist zu gewährleisten, dass die Entwicklungspolitik der EU einen nachhaltigen, unmittelbaren Beitrag zur Verbesserung des Regierungshandelns in den Partnerländern leistet und die Entwicklungshilfe tatsächlich wirkt. Dazu gehören die vermehrte Konzentration auf Projekte mit erheblichem EU-Mehrwert und klare, ziel- und ergebnisorientierte Partnerschaftsvereinbarungen. Die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Finanzierungsregeln für den Europäischen Entwicklungsfonds und das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit wirft erhebliche Probleme in Bezug auf Effizienz, Flexibilität und Demokratiefestigkeit der Verfahren auf, die weiter geprüft werden sollten.

Ferner benötigt die EU ein ausgefeilteres Konzept, um sich dem wandelnden Status ihrer Partner – z.B. Länder der mittleren Einkommensgruppe und Schwellenländer - anzupassen, bei denen Bereiche wie Wirtschafts-, Umwelt- oder Sozialpartnerschaften neben den reinen Entwicklungsaspekten immer stärker in den Vordergrund rücken.

Enge und funktionierende Beziehungen mit den unmittelbaren Nachbarländern

Die unmittelbare Nachbarschaft der EU mit etwa 300 Millionen Menschen birgt ein großes Potenzial für die EU. Wenn die EU langfristig Wohlstand und Stabilität sichern und ihre Rolle als globaler Akteur unter Beweis stellen will, muss sie wirksam für ihre Werte eintreten und die wirtschaftliche Entwicklung in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft fördern. Die finanzielle Unterstützung kann einen guten Hebel für eine wirkungsvolle Nachbarschaftspolitik darstellen. Dabei sollten den Nachbarn vor allem glaubwürdige Reform- und Kooperationsanreize unabhängig davon geboten werden, ob sie über eine langfristige Beitrittsperspektive verfügen oder nicht. Eine spezifische Unterstützung sollte vor allem im Zusammenhang mit weitreichenden, umfassenden Freihandelsabkommen und einer Anpassung an das Binnenmarktrecht gewährt werden. Bereiche, die eng mit dem Binnenmarkt zusammenhängen und zu den strategischen Prioritäten der EU zählen, wie Energie, Migration, Grenzschutz und Umweltschutz, sollten Vorrang genießen. Besonderes Augenmerk sollte dem Aufbau von Kapazitäten und Institutionen gewidmet werden.

Bereits jetzt bietet die Nachbarschaftspolitik eines der besten Beispiele dafür, wie der gemeinsame Einsatz von EU-Haushalt und den europäischen Finanzinstituten maximale Investitionen bewirken kann. Die Bereitstellung von 117 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt für Kombinationsmechanismen hatte eine Investition europäischer Finanzinstitute von 7 Mrd. EUR zur Folge. Dieses Konzept könnte weiterentwickelt werden.

3.6. Verwaltungsausgaben

Im aktuellen Finanzrahmen sind 5,7 % des Haushalts für Verwaltungsausgaben angesetzt. Darunter fallen nicht nur die Kosten sämtlicher Organe für Personal, IT-Ausstattung und Gebäude, sondern auch die Kosten für die Verwendung von 23 Sprachen. Nachdem die Organe die Einstellung von Mitarbeitern aus den neuen Mitgliedstaaten weitgehend abgeschlossen haben, sollte der Personalbestand konstant bleiben. Seit 2007 hat die

Kommission auf neue Stellen verzichtet und die politische Prioritätensetzung mit Umschichtungen des vorhandenen Personals zu bewältigen versucht. Über die unmittelbaren Erweiterungsfolgen hinaus hatte sie kein zusätzliches Personal beantragt. Rat, Parlament und andere Organe haben in Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon einige zusätzliche Stellen gefordert. Die Arbeitsaufnahme des EAD wird anfänglich zusätzliche Stellen für die Einstellung von Diplomaten aus den Mitgliedstaaten erforderlich machen, auch wenn dieser Prozess langfristig nach Möglichkeit haushaltsneutral verlaufen sollte.

Bei der Ausarbeitung des nächsten Finanzrahmens muss nachdrücklich mehr Effizienz und Leistung auf der Ebene der Verwaltungsressourcen angestrebt werden. Deshalb ist zu prüfen, inwieweit durch Rationalisierung sowie durch gemeinsame Verfahren, Instrumente und Ressourcen die Kosten für die Organe und Agenturen der EU gesenkt werden können. Die Kommission hat beispielsweise eine umfassende Untersuchung eingeleitet, wie sie die Leistung ihrer IT-Systeme verbessern und Einsparungen erzielen könnte. Gemeinsame Einsparungen durch den Aufbau gemeinsamer oder geteilter IT-Systeme für alle Organe wären denkbar. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit könnte auch Vorteile in Bereichen wie der Übersetzung oder der Dokumentenverwaltung erbringen. Auch die Konzeption der Ausgabenprogramme, die sowohl für die Kommission als auch für die Partner mit beträchtlichen Verwaltungslasten verbunden ist, könnte überdacht werden. Die Kommission wird weiter bestrebt sein, Personal vornehmlich auf prioritäre Bereiche umzulenken, Überkapazitäten abzubauen und die mit der Durchführung der Politik betrauten Dienststellen zu stärken. Sie wird ihre Verwaltungsausgaben - und die der Agenturen - mit Blick auf den nächsten Finanzrahmen auf den Prüfstand stellen und nach Wegen suchen, wie neue Herausforderungen mit den bestehenden Ressourcen bewältigt und die Notwendigkeit einer reibungslosen Programmdurchführung und die Eindämmung der Verwaltungskosten in Einklang gebracht werden können.

Alle EU-Organe werden eine straffe Haushaltsdisziplin wahren müssen, um die Verwaltungsausgaben künftig zu begrenzen.

4. EINE ERGEBNISORIENTIERTE AUSGABENPOLITIK

Eine starke Zielorientierung der EU-Finanzierungen ist unabdingbar, aber nicht ausreichend. Auch die Art und Weise der Mittelverwendung muss ergebnisgerecht sein. Wenn sich die Investitionen der Steuerzahler in den EU-Haushalt auszahlen sollen, muss die nächste Generation der Finanzprogramme überarbeitet und auf das Ziel Wirksamkeit ausgerichtet werden.

4.1. Der Haushalt der EU als Instrument zur Erschließung zusätzlicher Mittel

Je besser es gelingt, für strategische Investitionen mit hohem europäischen Mehrwert zusätzliche Mittel und Finanzierungen zu erschließen, desto größere Wirkung entfalten die EU-Finanzierungen. Mit innovativen Finanzierungsinstrumenten ließen sich möglicherweise umfangreiche neue Finanzierungsquellen für strategische Investitionen erschließen. Projekte mit langfristigem wirtschaftlichem Potenzial sollten durchgehend so konzipiert sein, dass die EU-Fördermittel im Rahmen einer Partnerschaft mit Mitteln aus der Privatwirtschaft und dem Bankensektor kombiniert werden, insbesondere im Rahmen der Europäischen Investitionsbank (EIB), aber auch mit anderen Partnern wie Entwicklungsbanken der Mitgliedstaaten und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE). Solche Konzepte erfordern eine enge Koordinierung zwischen den Experten der Kommission

und der Banken: die Projekte müssen von den Projektträgern so gestaltet werden, dass sie wettbewerbsfähig sind und einen ausgeprägten europäischen Mehrwert bieten.

Die EIB war ein wichtiger Akteur im Rahmen der europäischen Reaktion auf die Wirtschaftskrise. Sie soll nunmehr auch bei der Reform der europäischen Wirtschaft in Bereichen wie umweltfreundliche Technologien, Infrastruktur und Energieversorgungssicherheit eine wichtige Rolle spielen. Seitens der EIB erfordert dies möglicherweise eine optimierte Kapitalnutzung, einschließlich des verstärkten Einsatzes von Risikoteilungsmechanismen, damit das Kapital der Bank eine größere Hebelwirkung und Reichweite entfaltet. Eine ganze Reihe von Finanzierungsinstrumenten haben die Kommission und die EIB bereits mit Erfolg entwickelt. So war es dank einer Kombination von Finanzhilfen aus dem Haushalt der EU und Darlehen der EIB und anderen Finanzinstituten möglich, die Wirkung von EU-Ausgaben im Außenbereich zu verdreifachen, indem zahlreiche Investitionen von Finanzinstituten erschlossen werden konnten. In Bereichen mit langfristigem Renditepotenzial sollte dieses Vorgehen standardmäßig angewandt werden, wobei für Mischinstrumente neue Vorschriften gelten sollten.

Ausgabenprogramme müssen im Allgemeinen die Bedürfnisse privater Investoren berücksichtigen – z. B. in puncto Vorlaufzeit and Aufwändigkeit der Verfahren – sehr genau definierte Ziele haben und mit strengen Kriterien vorgeben, wann die EU-Finanzierung für kommerziell tragfähig werdende Projekte endet. Die EU sollte sich mögliche Einnahmen vonseiten der Nutzer der Infrastruktur (z.B. Mautgebühren), die auf lange Sicht die Kosten für die Steuerzahler begrenzen können, nicht vorenthalten. Je mehr solche externen Kosten nach innen verlagert werden können, desto höhere Einnahmen lassen sich erzielen, die dann für andere Investitionen eingesetzt werden und so die Verwirklichung strategischer Ziele, wie die Umstellung auf eine CO₂-freie Wirtschaft, beschleunigen können. Finanzierungsinstrumente sollten darauf ausgerichtet sein, erkennbares Marktversagen in den Griff zu bekommen. Außerdem müssen sie auf die jeweilige Lage der nationalen Finanzmärkte, die rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und die Bedürfnisse der Endempfänger abgestimmt sein.

Die neuen Finanzierungsinstrumente des EU-Haushalts müssen durchdacht, integriert und flexibel sein. Sie können in verschiedenen Politikbereichen zum Einsatz kommen, müssen aber in sich kohärent sein. Die Grundmerkmale der Finanzierung sind im Wesentlichen für alle Sektoren gleich: Unternehmen und Projekte benötigen in verschiedenen Entwicklungsphasen Eigenkapital, Fremdkapital, oder eine Mischung daraus. Für den EU-Haushalt kommen prinzipiell zwei Arten von Finanzierungsinstrumenten in Frage, die über zwei allgemeine Mechanismen bei den verschiedenen Ausgabenprogrammen eingesetzt werden können: eine EU-Eigenkapitalplattform und eine EU-Risikoteilungsplattform (einschließlich Garantien). Werden Darlehensgarantien als ein mögliches innovatives Finanzierungsinstrument in Betracht gezogen, so müssen, um einer Überschreitung der Eigenmittelobergrenze vorzubeugen, die Konsequenzen der Bereitstellung von EU-Mitteln sorgfältig analysiert werden, insbesondere in Anbetracht der bestehenden Garantieregelungen. Soll der EU-Haushalt häufiger als Instrument zur Besicherung von Darlehen und Anleihen eingesetzt werden, so muss die Zeichnungskapazität für solche Garantien berücksichtigt werden.

4.2. Anleihen für EU-Projekte

Die Ausgabe von projektbezogenen EU-Anleihen bietet sich an, weil sie dem Potenzial innovativer Finanzierungsinstrumente und der derzeitigen besonderen Lage der europäischen Wirtschaft Rechnung trägt. In Bereichen wie Energie, Verkehr und IKT ist die Wirtschaft der

EU extrem abhängig von der jeweiligen Infrastruktur. Die Modernisierung der europäischen Wirtschaft im Rahmen der Europa 2020-Ziele erfordert kolossale Investitionen.¹⁰ Die EU kann solche Projekte bereits unterstützen, indem sie den Investoren, die über Entwicklungen für die kommenden Jahrzehnte entscheiden, eine kohärente Strategie und einen geeigneten rechtlichen Rahmen bietet. Nach der Finanzkrise üben die Investoren jedoch Zurückhaltung. Selbst für Projekte, die für die EU von strategischer Wichtigkeit sind, gelingt es nicht, die nötigen Finanzmittel zu sichern. Die nationalen Haushalte können die Finanzierung solcher Projekte nicht tragen und die Regierungen suchen nach alternativen Projektträgern, die mehr Verantwortung für die Infrastrukturprojekte übernehmen können. Eine Verzögerung der Projekte birgt die Gefahr, dass der EU der wirtschaftliche und sonstige Nutzen der geplanten Infrastruktur entgeht und sie sich für künftige, teurere Lösungen entscheiden muss.

Mit Anleihen für EU-Projekte könnte die klaffende Finanzierungslücke geschlossen werden, sie böten Projekten, die mit größeren Investitionen verbunden sind, die Gewähr, dass ihnen die erforderlichen Finanzmittel zufließen. Die Europäische Investitionsbank sowie andere große Finanzinstitute leisteten mit ihren Direktdarlehen bereits einen wichtigen Beitrag, insbesondere die EIB ist der Finanzkrise mit einer erheblichen Ausweitung ihres Darlehensumfangs begegnet. Doch der im Bereich Infrastruktur bestehende Mittelbedarf ist so hoch, dass die EU unterstützend eingreifen muss, um Anreize für private Investitionen zu schaffen.

Dazu könnten EU-Haushaltsmittel in dem Maße zur Sicherung eines verbesserten Ratings von Projekten eingesetzt werden, dass sich auch die EIB, andere Finanzinstitute und private Investoren wie Pensionsfonds und Versicherungsunternehmen interessiert zeigen. Die EU- und/oder EIB-Bürgschaften würden von privater Seite eingerichteten Instrumenten zugute kommen, die weitere Drittmittel beschaffen. Für eine solche Fazilität würden nur Projekte in Frage kommen, die für die EU von strategischem Interesse sind und bestimmte Rentabilitätskriterien erfüllen. Die finanzielle Unterstützung würde nicht Mitgliedstaaten oder Sektoren im voraus zugewiesen, sondern in jene Projekte gehen, die in entsprechendem Umfang private Mittel aufbringen. Die Rückzahlungsdauer hinge von der Bewertung der Zeitdauer ab, die das jeweilige Projekt braucht, um Rentabilität zu erreichen.

4.3. Großprojekte

Großprojekte, die über viele Jahre mit mehreren Milliarden EUR finanziert werden müssen, sind ganz besondere Fälle. Auf diesem Gebiet hat die EU mit Projekten wie Galileo, ITER und GMES bereits einige Erfahrung. Diese Projekte sind von großer strategischer Wichtigkeit und bergen möglicherweise langfristiges wirtschaftliches Potenzial. Sie können ohne transnationale Zusammenarbeit nicht gelingen. Allerdings kommt es bei solchen Projekten häufig zu erheblichen Kostenüberschreitungen, und sie eignen sich nicht für eine direkte Mittelverwaltung durch die EU-Organe. Die finanziellen Unwägbarkeiten lassen sich mit der Art der Haushaltsplanung der EU nicht vereinbaren. Eine Alternativlösung wäre, dass die Projektträger eine separate Einrichtung schaffen, an deren wirksamen Management die EU

¹⁰ Z. B.: Bis zum Jahr 2020 werden 500 Mrd. EUR für die Umsetzung des Programms TEN-T und zwischen 38 - 58 Mrd. EUR und 181 – 268 Mrd. EUR für die Verwirklichung der Breitbandziele der Kommission veranschlagt. Im Energiesektor werden in den nächsten zehn Jahren schätzungsweise 400 Mrd. EUR für Verteilernetze, einschließlich „intelligenter“ Netze, weitere 200 Mrd. EUR für Übertragungs-/Fernleitungsnetze, einschließlich Speicheranlagen, und 500 Mrd. EUR für den Ausbau bestehender oder die Investition in neue Kapazitäten, insbesondere erneuerbare Energien, benötigt.

ein aktives Interesse hätte, die konstante Jahresbeiträge aus dem Haushalt der EU erhalte und bei der nicht davon ausgegangen würde, dass die EU etwaige Finanzlücken ausgleicht.

4.4. Mit dem Einsatz von Haushaltsmitteln Anreize schaffen

Der Haushalt der EU ist ein wirksames Instrument zur Unterstützung von Reformen – wie an der derzeitigen Diskussion über den Einsatz finanzieller Sanktionen und Anreize im Zusammenhang mit der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erkennen ist. Es gibt daher keinen Grund, diesen Anreiz nicht auch dazu einzusetzen, die wirksame Durchführung von Programmen sicherzustellen. Die in Bezug auf die Kohäsionspolitik erläuterten Vorschläge könnten auch in anderen Konstellationen verwirklicht und auf alle Ausgabenbereiche ausgedehnt werden, indem die Bewilligung der Haushaltsmittel vom Erreichen spezifischer, im voraus festgelegter Ziele abhängig gemacht wird. Andere angedachte Möglichkeiten wären, für die meisten Programme eine EU-weite Reserve zu bilden oder die Kofinanzierungsbeträge leistungsabhängig zu gestalten. In allen diesen Fällen ist von zentraler Bedeutung, dass die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten sichergestellt ist und dass die Abläufe transparent und automatisch sind.

Dafür sind ein anderer Ansatz und andere Instrumente erforderlich. Für die Programme müssen konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene Ziele sowie geeignete Leistungsindikatoren festgelegt werden. Damit ein auf Anreizen basierendes System gut funktioniert, müssen eindeutige Bewertungskriterien vorgegeben sein und systematisch eingehende Bewertungen vorgenommen werden. Bewertungen, die systematisch und zu den richtigen Zeitpunkten vorgenommen werden, eignen sich hervorragend dazu, den Mehrwert der Ausgaben der EU zu maximieren.

4.5. Ein den Prioritäten entsprechender Haushaltsplan

Bereits die Art, wie der Haushalt aufgebaut ist, spielt für die Kommunikation und die Erreichung der mit den Ausgaben verfolgten Ziele und Zwecke eine wichtige Rolle. Ein Haushaltsplan, der in seinem Aufbau und in seiner Gewichtung die politischen Ziele der EU widerspiegelt, birgt einen hohen Mehrwert. Mit dem derzeitigen Eingliederungsplan wurden in dieser Hinsicht bereits Fortschritte erzielt, doch könnte in einem weiteren Schritt der Versuch unternommen werden, entweder die Anzahl der Rubriken auf ein Minimum zu reduzieren oder die Gliederung des Haushaltsplans an den Europa 2020-Zielen auszurichten. Im Rahmen der ersten Option könnte die Zahl der Rubriken auf 3 gekürzt werden: Interne Ausgaben, Externe Ausgaben und Verwaltungsausgaben. Wird die zweite Option gewählt, so könnten die derzeitigen Rubriken 1 bis 3 durch drei Teilrubriken ersetzt werden, die sämtliche Politiken umfassen, deren Schwerpunkt sich unter den drei Aspekten des Zieles intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum einordnen lässt, und daneben könnte eine vierte "interne" Teilrubrik für den Themenbereich Unionsbürgerschaft bestehen bleiben. Die übrigen Ausgaben könnten in zwei Rubriken zusammengefasst werden, einer Rubrik Außenpolitik (bisherige Rubrik 4) und einer Rubrik Verwaltungsausgaben.

4.6. Geltungsdauer des mehrjährigen Finanzrahmens

Ein mehrjähriger Finanzrahmen garantiert langfristige Kohärenz und Berechenbarkeit der Ausgaben. Ferner gewährleistet er Haushaltsdisziplin und das Funktionieren des Haushaltszyklus. Jedoch ist jeder Finanzrahmen das Ergebnis politischer Entscheidungen, die sich wandelnde politische Präferenzen widerspiegeln müssen.

Die letzten drei Finanzrahmen wurden jeweils für einen Zeitraum von sieben Jahren vereinbart. Das Europäische Parlament¹¹ und einige Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation vertreten die Ansicht, dass dieser Zeitraum auf fünf Jahre verkürzt werden sollte. Einer der Hauptgründe dafür ist das Bestreben, den Zeitraum an die Mandatsperiode des Europäischen Parlaments und der Kommission anzugleichen. Bei Zugrundelegung eines Fünfjahreszeitraums hätte jede Kommission die Gelegenheit, einen Finanzrahmen vorzuschlagen, und jedes Parlament, diesen auszuhandeln, auch wenn sich dann die Umsetzung dieses Finanzrahmens nicht mit ihrer Mandatsperiode decken würde. Ein Fünfjahreszeitraum böte den Vorteil, dass neue Erfordernisse besser berücksichtigt werden können, aber auch den Nachteil, dass die Vorlaufzeiten verkürzt würden: Programme, die über längere Zeiträume laufen, können nicht nur weitreichendere Veränderungen bewirken, sondern sind möglicherweise auch besser mit den Investitionsprofilen des privaten Sektors vereinbar. In Bezug auf den anvisierten Zeithorizont bestünde eine weitere Möglichkeit darin, einen Siebenjahreszeitraum anzusetzen und nach fünf Jahren eine eingehende Überprüfung vorzusehen, damit speziell im Hinblick auf die Europa 2020-Ziele letzte Umschichtungen vorgenommen werden können. Dadurch würde der Vorgriff auf die Zukunft vermieden.

Die größten Vorzüge bietet aber sicherlich ein Zehnjahreszeitraum mit einer umfassenden Halbzeitüberprüfung („5+5“). Mit diesem Ansatz könnten die einmal gesetzten Prioritäten komplett neu ausgerichtet werden. Gesamtobergrenzen und die wichtigsten Rechtsinstrumente könnten für zehn Jahre festgelegt werden, während über die Mittelverteilung innerhalb der Rubriken und die Prioritäten innerhalb der Programme und Instrumente im Rahmen der Überprüfung neu entschieden werden könnte. Eine Möglichkeit, eine solche Flexibilität zu erlauben, bestünde in der Bildung größerer Reserven und Spielräume in allen Teilen des Haushalts.

4.7. Berücksichtigung sich ändernder Umstände

Eine der schwierigsten Aufgaben bei der Aufstellung des Haushalts ist es, jeweils den richtigen Kompromiss zwischen Berechenbarkeit und Flexibilität zu finden. Es ist jedoch unumstritten, dass sich der derzeitige Haushalt als zu unflexibel erwiesen hat und nicht geeignet ist, auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren. Die Fälle, in denen die EU in der Vergangenheit mit äußerster Dringlichkeit auf externe Ereignisse reagieren musste (Tsunami, Naher Osten), sowie die absolut notwendige Reaktion im Falle der Wirtschaftskrise haben die Schwachstellen des derzeitigen Konzepts erkennen lassen. Wenn für die Wirksamkeit der Ausgaben die Zielausrichtung so wichtig ist und gleichzeitig sich ändernde Umstände eine Neuausrichtung der Prioritäten verlangen, wird deutlich, wie sehr die Rigidität des Haushalts die Qualität der Mittelverwendung beeinträchtigt. Das Europäische Parlament und der Rat überwachen völlig zurecht sehr genau die Änderungen bei der Zweckbestimmung der Ausgaben. Doch sollten sowohl der Spielraum für solche Änderungen als auch die Verfahren für diese Überwachung angepasst werden. Wie die Erfahrung zeigt, hat sich die zunächst offensichtlich erscheinende Lösung, die Spielräume zu erhöhen, wegen der Notwendigkeit, Mittel bereits vorab zuzuweisen, als nicht möglich erwiesen. Als Alternativlösung böte es sich an, einen festen Prozentsatz, beispielsweise 5 %, zu vereinbaren. Es wäre auch denkbar, dass dieser Prozentsatz in den ersten fünf Jahren des Finanzrahmens niedriger und für den restlichen Fünfjahreszeitraum höher angesetzt wird, oder dass er von Jahr zu Jahr ansteigt.

¹¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zu der Halbzeitüberprüfung des Finanzrahmens 2007-2013 [2008/2055(INI) – P6_TA(2009)0174].

Dadurch würde die Möglichkeit geschaffen, im Zuge der Halbzeitüberprüfung besser auf neue Prioritäten einzugehen. Ferner könnte die Flexibilität erhöht werden, indem

- innerhalb des jeweiligen Haushaltsjahres eine gewisse Flexibilität für die Mittelschichtung zwischen Rubriken (bis zu einem festgelegten Betrag) ermöglicht wird;
- die Möglichkeit geschaffen wird, innerhalb vereinbarter Grenzen die nicht genutzten Spielräume des Vorjahres zu übertragen;
- ermöglicht wird, innerhalb der Mehrjahres-Mittelausstattung einer Rubrik Mittel auf frühere oder spätere Jahre frei zu verschieben, so dass antizyklische Maßnahmen und im Falle schwerer Krisen wirkungsvolle Abhilfemaßnahmen getroffen werden können;
- die Mittelausstattung oder der Anwendungsbereich des Flexibilitätsinstruments und der Soforthilfereserve ausgeweitet und diese beiden Instrumente gegebenenfalls zusammengeführt werden.

Die derzeitige Flexibilität in Höhe von 0,03%, über die mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden kann, sollte ebenfalls bestehen bleiben, da sie eine Abweichung von den vorgesehenen Obergrenzen erlaubt und damit eine wichtige Pufferfunktion erfüllt.

Mit diesen Änderungen müsste ein generelles Umdenken verbunden sein. Anstatt wie in der Vergangenheit schwerpunktmäßig Mittelausstattungen im Vorhinein auf Dauer festzulegen, sollten die knappen EU-Mittel in Zukunft eher für strategische Investitionen von begrenzter Dauer verwendet werden, und der Erhalt von Zuwendungen aus dem EU-Haushalt sollte prinzipiell von Ergebnissen abhängig gemacht werden.

4.8. Einfachere Verfahren und weniger Verwaltungsaufwand

Die öffentliche Konsultation hat eindeutig ergeben, dass die Haushaltsvollzugsverfahren und Kontrollanforderungen zu kompliziert sind und einen echten Hinderungsgrund für die Teilnahme an EU-Programmen darstellen können. Die EU ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Haushaltsmittel korrekt ausgegeben werden; das sollte sie aber nicht davon abhalten, den Verwaltungsaufwand für die Mittelempfänger zu verringern und die Verwaltungskosten der EU zu senken und so dafür zu sorgen, dass ein größerer Teil der Haushaltsmittel direkt den angedachten Zwecken zugute kommt. Dies ließe sich beispielsweise mit folgenden Maßnahmen erreichen:

- Die EU hat in ihrer Haushaltsordnung gemeinsame Finanzvorschriften festgelegt. Die Durchführungsbestimmungen und –verfahren können sich allerdings von Programm zu Programm wesentlich unterscheiden. Es sollten klare gemeinsame Grundsätze vereinbart werden, um diese Unterschiede auf ein Minimum zu reduzieren. Die Verbindung der einzelnen Instrumente über einen gemeinsamen Durchführungsrahmen stellt eine gute Möglichkeit dar, den EU-Haushalt den Bürgern, Unternehmen (insbesondere KMU) und Regierungen besser zugänglich zu machen.
- Der kürzlich von der Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung enthält ambitionierte Vorschläge für vereinfachte Finanzvorschriften. Diese Vorschläge sollten aufgegriffen werden, denn sie sehen einfachere Verfahren für geringe Finanzhilfen (der für kleinere Projekte geltende Höchstbetrag könnte heraufgesetzt

werden), den verstärkten Einsatz von Pauschalbeträgen und leistungsorientierte Regelungen vor.

4.9. Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

Eine wirksame, effiziente und verhältnismäßige Kontrolle ist für öffentliche Ausgaben unverzichtbar. Sie muss den Bürgern und ihren gewählten Vertretern im Europäischen Parlament und im Rat die erforderliche Gewähr bieten, dass die EU-Haushaltsmittel sinnvoll eingesetzt werden. Ab einem bestimmten Maß jedoch überwiegt der Kontrollaufwand gegenüber dem Kontrollnutzen. Dann wirkt er sich negativ auf die Wirksamkeit des Programms aus. Mit Hilfe eines differenzierteren Kontrollansatzes für die einzelnen Mitgliedstaaten sowie allgemein akzeptierter Werte für das im jeweiligen Politikbereich tolerierbare Fehlerrisiko sollte es gelingen, das richtige Maß zu finden.

In den vergangenen Jahren hat die Kommission intensiv daran gearbeitet, Wirksamkeit und Verwaltung der Kontrollsysteme zu verbessern. Ihr Ziel war es, einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk des Europäischen Rechnungshofes zu erhalten. Die Ergebnisse sind positiv, doch kann mehr erreicht werden, insbesondere im Wege einer engeren Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, die einen großen Teil der EU-Ausgaben in geteilter Mittelverwaltung mit der Kommission umsetzen. Die Methode, Zahlungen auf der Grundlage von Ausgabenerklärungen der Mitgliedstaaten und nicht auf der Grundlage der Ausgaben der Endempfänger – wie derzeit bei den GAP-Ausgaben – zu leisten, würde dazu führen, dass die Kontrollen auf lokaler Ebene stattfinden und enger an die in den Mitgliedstaaten üblichen Verfahren angelehnt werden könnten. Eine solches Verfahren wäre klarer und direkter als zentrale, auf Ebene der EU durchgeführte Kontrollen. In Verbindung damit könnten die Mitgliedstaaten nationale Zuverlässigkeitserklärungen ausstellen und so die Verantwortung für die Verwaltung der EU-Gelder durch ihre Behörden übernehmen.

Eine Erhöhung des Mittelvolumens, das über Finanzierungsinstrumente bereitgestellt wird, setzt eine grundlegende Änderung der Art und Weise voraus, wie die Kommission die Haushaltsmittel verwaltet. Die Kommission wird die Haushaltsvollzugsausgaben zunehmend anderen übertragen und mit wichtigen Finanzinstituten wie der Europäischen Investitionsbank (EIB) zusammenarbeiten müssen.¹² Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, grundlegende Aspekte der Konzeption und Verwaltung der Finanzierungsinstrumente zu harmonisieren und die richtige Balance sicherzustellen zwischen einem einheitlichen Auftreten der Kommission gegenüber ihren Finanzierungspartnern, das die finanziellen Interessen der EU wahrt, und einer flexibleren Umsetzung, um die Wirksamkeit der Maßnahmen nicht zu beeinträchtigen. Ein solches Vorgehen würde außerdem größere politische Sichtbarkeit verleihen, die Verwaltung straffen und dadurch effizienter machen, die Berichterstattung und Überwachung vereinfachen und damit auch die Bewertung über die Instrumente hinweg erleichtern.

5. DER HAUSHALT DER EU ALS ORDNUNGSPOLITISCHES INSTRUMENT

Zur Steigerung des Wirtschaftswachstums und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Europäischen Union bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes. Darum geht es in der Strategie „Europa 2020“. Es gilt nicht, zwischen makroökonomischer Stabilität und strukturellen

¹² Zwar werden die Finanzierungsinstrumente nicht ausschließlich über die EIB angeboten, doch wird die EIB eine wichtige Katalysatorfunktion wahrnehmen, indem sie zusätzliche öffentliche und private Mittel erschließt.

Reformen zu wählen, sondern unbedingt beide Ziele gleichzeitig zu verfolgen, da sie sich auch gegenseitig stützen. Dass der Haushalt der EU für den Ausbau der wirtschaftspolitischen Steuerung eine große Rolle spielt, ist offensichtlich.

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen vorgestellt, die darauf abstellen, die wirtschaftspolitische Steuerung zu reformieren und ihre Wirksamkeit zu erhöhen.¹³ Sie wird diese Vorschläge im Rahmen der Debatte zur Ordnungspolitik im Anschluss an die Oktobertagung des Europäischen Rates weiterverfolgen.

6. BERÜCKSICHTIGUNG KÜNFTIGER ERWEITERUNGEN

Zukünftige Erweiterungsrunden wirken sich unweigerlich sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite des Haushalts der Europäischen Union aus. Durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten erhöhen sich nicht nur das kumulierte BIP und die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven, sondern auch die Ausgaben im Rahmen der Strukturfonds sowie anderer EU-Fonds. Die Beitritte erfolgen jeweils erst dann, wenn die Beitrittskandidaten die erforderlichen Kriterien erfüllen. In diesem Zusammenhang hat sich der Europäische Rat auf seiner Tagung im Dezember 2006 zur Vorgabe gemacht, keine Beitrittstermine festzulegen, solange die Verhandlungen nicht kurz vor dem Abschluss stehen. Daher sollte der neue Finanzrahmen politischen Entscheidungen im Hinblick auf etwaige Beitritte, die davon abhängig sind, ob die jeweiligen Staaten für ihre Mitgliedschaft ausreichend vorbereitet sind, nicht vorgreifen. Erst wenn ein Beitritt vereinbart wird und der Beitrittstermin feststeht, sollte der Finanzrahmen entsprechend dem Ergebnis der Beitrittsverhandlungen an den jeweiligen Mittelbedarf angepasst werden.

7. REFORM DES EINNAHMENSYSTEMS DER EU

Sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite des EU-Haushalts haben sich im Laufe der Zeit erheblich verändert. Der BNE-Beitrag ist stetig angewachsen und macht nunmehr drei Viertel des Einnahmenvolumens aus. Im Laufe der Jahre sind die verschiedensten Korrekturen und Sonderregelungen eingeführt worden, die sich sowohl auf die Einnahmen als auch die Ausgaben auswirken (einige dieser Regelungen enden automatisch im Jahr 2013). Die Haushaltsverhandlungen waren in letzter Zeit weitgehend von der Fixierung der Mitgliedstaaten auf ihre jeweilige Nettoposition geprägt mit der Folge, dass Instrumente bevorzugt wurden, deren Dotationen nach geographischen Kriterien zugewiesen wurden und nicht solche, die den größten Mehrwert für die EU bieten.

Die Konsultation zur Überprüfung der Haushaltsordnung hat gezeigt, dass die beteiligten Akteure das Einnahmen- und Ausgabensystem des EU-Haushalts sehr kritisch beurteilen. Das derzeitige System wird als undurchsichtig und zu komplex empfunden, als unfair – insbesondere was die Korrekturen angeht – und es wird bemängelt, dass der größte Teil der Haushaltseinnahmen in den Augen der Mitgliedstaaten Ausgaben sind, deren Umfang sie gerne drosseln würden. Mit Ausnahme der Zollabgaben, die im Rahmen der Zollunion abgeführt werden, besteht zwischen den Haushaltseinnahmen und den politischen Maßnahmen der EU kein Zusammenhang.

¹³ Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU (KOM(2010) 367).

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es hier nicht um den Umfang des Haushalts geht, sondern um die richtige Zusammenstellung der Einnahmemittel. Die schrittweise Einführung einer neuen Einnahmenart würde es ermöglichen, das Volumen anderer Einnahmenarten zu verringern, diese ganz abzuschaffen oder langsam auslaufen zu lassen.

Sowohl Akademiker als auch Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und das Europäische Parlament haben Vorschläge zur Reformierung der Einnahmenseite des Haushalts unterbreitet. Das Europäische Parlament hat 2007 einen Bericht angenommen, in dem es das derzeitige Eigenmittelsystem analysiert und eine ganze Reihe möglicher neuer Eigenmittelarten vorschlägt.¹⁴

Eine neue Phase der Entwicklung der Finanzierung der EU könnte drei eng miteinander zusammenhängende Aspekte angehen: die Vereinfachung der Beiträge der Mitgliedstaaten, die Einführung einer oder mehrerer neuer Eigenmittelarten und die schrittweise Aufgabe sämtlicher Korrekturmechanismen. Unabhängig von der Einführung dieser Änderungen sollten andere wesentliche Elemente des Finanzierungssystems gewahrt bleiben, namentlich: eine ausreichende und solide Finanzierung des Haushalts, die Wahrung der Haushaltsdisziplin und ein Mechanismus zur Gewährleistung eines in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushaltsplans.

Vereinfachung der Beiträge der Mitgliedstaaten

Im Vergleich zur BNE-Einnahme birgt die derzeitige auf der Mehrwertsteuer beruhende Einnahme nur geringe Vorteile. Sie kann nicht einfach vom Bürger an die EU weitergereicht werden, sondern erfordert mathematische Berechnungen zur Herstellung einer vergleichbaren Bemessungsgrundlage. Sie trägt mit dazu bei, dass die Beiträge der Mitgliedstaaten komplex und schwer verständlich sind. Die Aufgabe der mehrwertsteuerbasierten Einnahme in ihrer derzeitigen Form zugunsten einer neuen Eigenmittelart würde das Beitragssystem wesentlich vereinfachen.

Schrittweise Einführung einer oder mehrerer Eigenmittelarten

Durch die Einführung neuer Eigenmittel könnte die derzeitige MwSt-Einnahme aufgegeben und der Umfang der BNE-Einnahme zurückgeschraubt werden, welche die Mitgliedstaaten direkt aus ihren nationalen Haushalten abführen. Eine solche Maßnahme würde den schrittweisen Übergang zu einem Haushaltsplan widerspiegeln, dessen Struktur besser die Politiken erkennen lässt, die sich an den Bedürfnissen der EU-Bürger orientieren, die Umsetzung europäischer Kollektivgüter bezwecken und einen höheren Mehrwert für die EU darstellen. Sie könnte die Umsetzung wichtiger europäischer und internationaler politischer Ziele in den Vordergrund rücken und diese leistungsorientiert unterstützen, beispielsweise in den Bereichen Entwicklung, Klimawandel und Finanzmärkte.

Bei der Sondierung möglicher neuer Eigenmittelarten sollten die folgenden Kriterien berücksichtigt werden:

- Die neuen Eigenmittelarten sollten enger am *gemeinschaftlichen Besitzstand und den Zielen der EU* ausgerichtet sein und damit gewährleisten, dass der gesamte Haushalt die Umsetzung der politischen Prioritäten der EU in kohärenterer und wirksamerer Weise

¹⁴ Europäisches Parlament, Bericht über die Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union (2006/2205(INI)), Berichterstatter: Alain Lamassoure (A6-0066/2007).

unterstützt. In diesem Zusammenhang ist auf Artikel 2 Absatz 2 des Eigenmittelbeschlusses¹⁵ hinzuweisen: „In den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union einzusetzende Eigenmittel sind ferner Einnahmen aus sonstigen [...] im Rahmen einer gemeinsamen Politik eingeführten Abgaben [...]“.

- Sie sollten transnationaler Art sein und auf einem System basieren, das den gesamten Binnenmarkt einschließt.
- Sie sollten auf einer einheitlichen Bemessungsgrundlage basieren, damit sie in der gesamten Europäischen Union in der gleichen Weise erhoben werden können.
- Die neuen Eigenmittelbeträge sollten soweit möglich nicht aus den nationalen Haushalten abgeführt, sondern direkt von der EU erhoben werden.
- Ihre Erhebung muss angemessen und fair sein und keinerlei Bedarf an spezifischen Korrekturen aufkommen lassen.
- Ihre kumulativen Auswirkungen auf einzelne Sektoren müssen berücksichtigt werden.
- Ihre Erhebung sollte für die EU nicht zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen.

Nach Ansicht der Kommission kommen unter anderem folgende Finanzierungsquellen als Eigenmittel für den EU-Haushalt in Frage (sie sollten schrittweise an die Stelle der Beiträge der Mitgliedstaaten treten und bieten den Vorteil, dass sie die nationalen Haushalte weniger belasten):

- eine europäische Besteuerung des Finanzsektors,
- EU-Einnahmen aus dem Emissionshandel,
- eine europäische Luftfahrtgebühr,
- eine europäische Mehrwertsteuer,
- eine europäische Energiesteuer,
- eine europäische Körperschaftsteuer.

Jede dieser Finanzierungsarten hat spezifische Merkmale, eigene Vorteile und Nachteile.¹⁶ Die Kommission wird die eingehenden Stellungnahmen auswerten und ihre Vorschläge im Rahmen des Vorschlagspakets für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vorlegen.

Das Problem der Korrekturmechanismen

Die Grundsätze für das Eigenmittelsystem waren vom Europäischen Rat von Fontainebleau im Jahr 1984 wie folgt definiert worden: „Die Ausgabenpolitik stellt letztlich das wesentliche Mittel zur Lösung des Problems der Haushaltsungleichgewichte dar.“ und: „Jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, kann zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen“. Werden die

¹⁵ Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007.

¹⁶ Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Ausgaben in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung, Energie, Klimawandel und Außenpolitik erhöht, so erscheint eine Aufrechterhaltung der Korrekturmechanismen fragwürdig. Ob weiterhin Korrekturmechanismen notwendig sein werden, hängt davon ab, wie sich die Ausgaben des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens zusammensetzen und welche Reformen für das Eigenmittelsystem beschlossen werden.

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERES VORGEHEN

In der vorliegenden Mitteilung zur Überprüfung des EU-Haushalts legt die Kommission ihre Überlegungen zum Aufbau und Zweck des Haushalts der Europäischen Union dar. Sie beschreibt einen reformierten Haushalt, mit dem die Europäische Union ihren Ansprüchen gerecht werden kann. Diese Grundidee will die Kommission auch in den Vorschlägen weiterverfolgen, die sie für den kommenden mehrjährigen Finanzrahmen vorlegen wird. Sie gründet auf der Überzeugung, dass die Europäische Union bis zum Jahr 2020 entscheidende Fortschritte bei der Verwirklichung einer intelligenten, nachhaltigen und integrativen Gesellschaft erzielt haben muss. Um dies zu ermöglichen, muss der europäischen Wirtschaft der Weg bereitet, müssen die grundlegenden Entscheidungen für unsere Infrastruktur gefällt, die für unsere Zukunft erforderlichen Kompetenzen aufgebaut und die Rolle Europas in der Welt weiter gestärkt werden. Gleichzeitig gilt es zu vermeiden, dass sich verschärfende Divergenzen in unseren Gesellschaften langfristig die Stabilität der Europäischen Union untergraben. Der Haushalt der Europäischen Union ist ein Instrument zur Erreichung der gemeinsamen Ziele. Angesichts der unter starkem Druck stehenden öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten sollten die Haushalte der Mitgliedstaaten und der Haushalt der EU nicht im Wettstreit stehen, sondern Hand in Hand auf dasselbe Ziel hinarbeiten, und zwar jeweils auf der Ebene, auf der ihnen dies am besten möglich ist.

Die Haushalte der kommenden Jahre müssen sich auf die konkrete Verwirklichung unserer Ziele konzentrieren. Sie müssen dafür gerüstet sein, sich rasch an geänderte äußere Vorgaben anzupassen. Sie müssen rigoros ergebnisorientiert sein. Sie müssen der zur Erfüllung unserer gemeinsamen Agenda erforderlichen Solidarität Rechnung tragen. Und ihre Finanzierung muss so gestaltet sein, dass sie von den Bürgern verstanden und als vernünftig und fair wahrgenommen wird.

Der Vollzug des Haushalts der Europäischen Union kann vereinfacht und wirksamer gestaltet werden. Damit die langfristige Finanzierung größerer Investitionsvorhaben gewährleistet und gleichzeitig besser auf sich ändernde Umstände reagiert werden kann, ist ein höheres Maß an Flexibilität erforderlich. Angesichts der Knappheit der Haushaltsmittel ist der Rückgriff auf innovativere Finanzierungsinstrumente eine Möglichkeit, den Haushalt besser zu nutzen und sowohl den Wirkungsgrad als auch die Anzahl der in Angriff genommenen vorrangigen EU-Projekte zu erhöhen.

Bei der Modernisierung des Haushalts der Europäischen Union geht es daher in erster Linie um die richtige Zielausrichtung, darum, jeden Euro so nutzbringend wie möglich einzusetzen, und darum, dem Haushalt einen festen Platz in den Bemühungen der Europäischen Union, ihrer Organe und der Mitgliedstaaten um die Verwirklichung ihrer Wachstums- und Beschäftigungsziele zuzuweisen.

In den kommenden Monaten wird die Kommission konkrete Vorschläge ausarbeiten, die sich auf die in der vorliegenden Mitteilung zur Überprüfung des EU-Haushalts enthaltenen Grundgedanken und Optionen stützen. Die Kommission sieht einem Dialog mit den übrigen

Organen und beteiligten Akteuren über die in dieser Mitteilung dargestellten Grundgedanken und Optionen erwartungsvoll entgegen. Die Diskussionsbeiträge werden in die Vorschläge zu einem neuen mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2013 einfließen, die die Kommission im Juni 2011 vorlegen wird. Vorgesehen sind ein Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens und ein Entwurf für einen neuen Eigenmittelbeschluss. In der zweiten Jahreshälfte 2011 wird die Kommission Gesetzgebungsvorschläge für die Politiken und Programme vorlegen, die die Europäische Union umsetzen sollte, wenn sie die Ziele, die sie sich für die kommenden Jahre gesetzt hat, erreichen will.