

# **DIE REFORM DES EU-HAUSHALTS: TABUS BRECHEN, UM DIE EU MIT EINER NEUEN ENTWICKLUNGSSTRATEGIE ZU VERSEHEN**

## **Entwurf eines Positionspapiers der S&D-Fraktion (10.6.2010)**

### **Einleitung**

1. Im Jahre 1988 kam nach einer Reihe von Haushaltskrisen infolge von Auseinandersetzungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat um die Verabschiedung des Jahreshaushalts der EU der Gedanke eines mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) auf. Bei der Idee eines in einen MFR eingepassten EU-Jahreshaushalts standen zwei Aspekte Pate: (1) die Notwendigkeit, den Anstieg des Haushalts der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu stabilisieren, und (2) die Notwendigkeit, die Ausgaben der EU zu planen und für ihre Vorhersehbarkeit zu sorgen, vor allem im Zusammenhang mit der Regionalpolitik, die in einer Zeit, in der sich die Europäische Gemeinschaft mit einem umfassenden Wirtschaftsprogramm anschickte, den „Binnenmarkt“ zu vollenden, grundsätzlich dazu bestimmt war, die wirtschaftliche Entwicklung weniger entwickelter Gebiete der Gemeinschaft zu unterstützen. Der „Binnenmarkt“ konnte sich nur dann positiv auf die Wirtschaft Europas insgesamt auswirken, wenn in Gebieten mit rückständiger wirtschaftlicher Entwicklung gemeinsame und koordinierte Bemühungen im Bereich der öffentlichen Investitionen unternommen wurden. Die Absicht des MFR bestand also darin, dem damaligen politischen Konsens Ausdruck zu verleihen und ihn mit Substanz zu erfüllen sowie eine klar festgelegte politische Agenda, die sich auf die drei Achsen „Wettbewerb, Konvergenz und Solidarität“ stützte, konkret in den Haushalt umzusetzen.

2. Gleichzeitig vereinbarten die Staats- und Regierungschefs (im Dezember 1992), die Obergrenze der EU-Eigenmittel (also den Höchstbetrag der EU-Ausgaben) auf 1,29 % des BNE bei den Verpflichtungsermächtigungen und auf 1,23 % bei den Zahlungsermächtigungen festzulegen. Obwohl die Zuständigkeiten der EU seitdem erheblich gewachsen sind (Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon) und die Zahl der EU-Mitgliedstaaten von 12 auf 27 gestiegen ist, hat sich die Eigenmittelobergrenze nicht geändert.

3. Mehr als 20 Jahre später hat sich die Grundstruktur des MFR kaum gewandelt. Im Laufe der Jahre und erst recht in jüngster Zeit hat der MFR einen Teil seines ursprünglichen Zwecks eingebüßt: Von einem Instrument der Integrationsplanung, in dem eine gemeinsame politische Agenda ihren Niederschlag fand, hat er sich zu einer Art „Kontoblatt“ entwickelt, das nur eine sehr geringe Flexibilität zur Anpassung an unvorhersehbare politische Umstände und ein sich wandelndes wirtschaftliches Umfeld aufweist. Die mehrjährigen und jährlichen Haushaltsverhandlungen werden von Mal zu Mal schwieriger und sind durch eine starke Abneigung des Ministerrates gekennzeichnet, eine zukunftsorientierte Haltung einzunehmen.

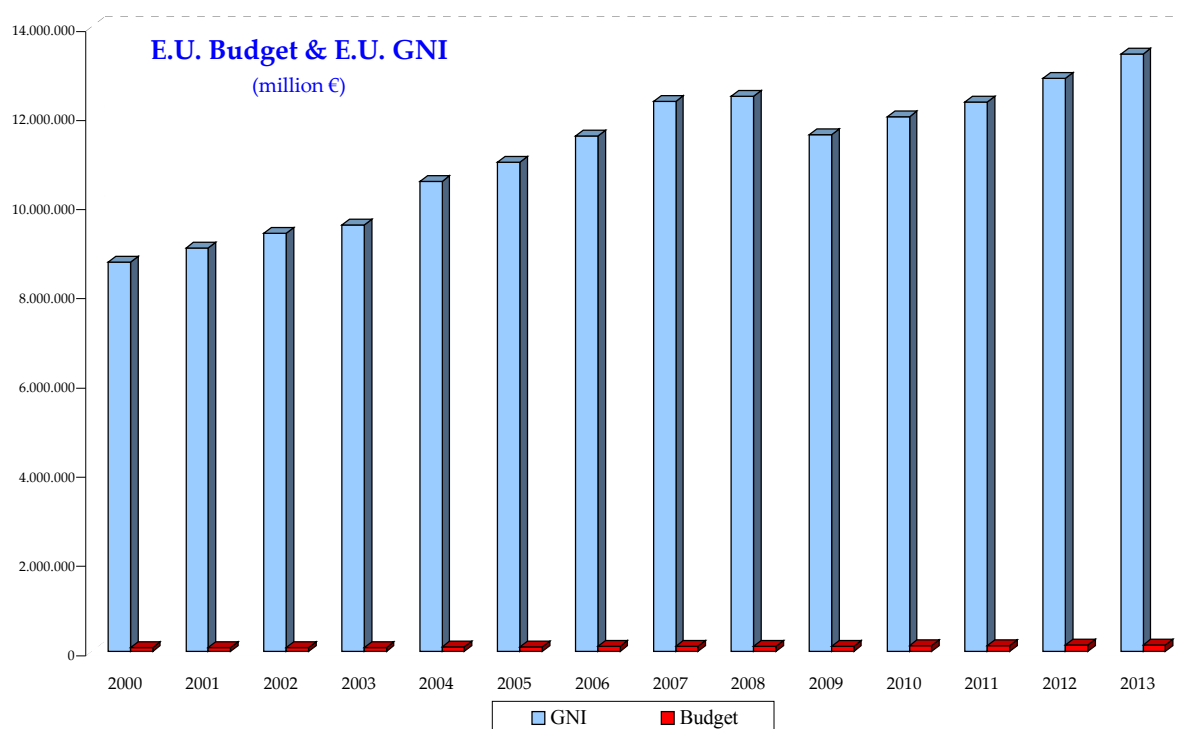
4. Die Herausforderungen, die sich heute der Union stellen, sind jedoch gewaltig und ganz anderer Art als vor 20 Jahren. Die Europäische Union steckt mitten in einer tiefen Wirtschaftskrise. Die politischen Umstände erfordern deshalb eine drastische Veränderung der Herangehensweise an den EU-Haushalt. **Die S&D-Fraktion vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass der EU-Haushalt als wichtiges politisches Instrument für den Aufbau einer effektiveren und kohärenteren Union betrachtet werden sollte, einer Union, die auf den Grundsätzen der Freiheit, der sozialen Gerechtigkeit und der Solidarität für alle beruht.**

### **I - Die Zuständigkeiten und die politischen Ambitionen der EU nehmen zu, der EU-Haushalt schrumpft – Lage in der EU: fehlende Finanzmittel für umfassendere Zielsetzungen?**

5. Der Vertrag von Lissabon hat die EU mit neuen Zuständigkeiten ausgestattet. Gleichzeitig steht die EU kurz vor der Entscheidung über eine neue Entwicklungsstrategie für die nächsten zehn Jahre mit der Bezeichnung „EU 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“. Die neuen Zuständigkeiten nach dem Vertrag von Lissabon (wie beispielsweise Energie, Bekämpfung des Klimawandels, Raumfahrt, Fremdenverkehr, Sport, Zivilschutz, Innovation usw.) sind bei der Verwirklichung dieser Strategie von maßgeblicher Bedeutung. Auf dem Gebiet der Außenbeziehungen stellt der Vertrag von Lissabon einen echten Durchbruch dar, nicht zuletzt mit der Errichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Gemäß Ziffer 4 der IIV vom 17. Mai 2006 ist eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens vorgesehen, falls ein neuer Vertrag mit Auswirkungen auf den Haushaltsplan in Kraft tritt. Aber weder die Kommission noch der Rat scheinen gewillt zu sein, in dieser Hinsicht die „politische Führungsrolle“ zu übernehmen. Bisher haben sie keine substantziellen Vorschläge dazu vorgelegt, was in dieser Situation zu unternehmen ist.

6. Die Defizite des derzeitigen MFR 2007-2013 (in Form fehlender Gelder für beschlossene Schlüsselprogramme der EU wie Galileo, ITER, GMES, sowie fehlender Fähigkeiten, wirkungsvoll gegen die Welternährungskrise und die Wirtschafts- und Finanzkrise vorzugehen) sind bereits klar zutage getreten. Auch ist der gegenwärtige MFR nicht ausreichend für dringende politische Prioritäten wie die Energiesicherheit oder den Kampf gegen den Klimawandel ausgestattet. Bei den Außenbeziehungen herrscht die landläufige Meinung, dass sie chronisch unterfinanziert sind.

7. Zugleich ist der EU-Haushalt trotz einer Zunahme des EU-Vermögens bemerkenswert stabil geblieben.



8. Die Europäische Kommission selbst räumt ein, dass der „verbleibende Spielraum“ (beim geltenden MFR) „äußerst begrenzt“ ist und dass daraus die Frage erwächst, „ob die Union angemessen ausgestattet ist, um auf neue Herausforderungen und sich rasch ändernde Umstände in der zweiten Hälfte des“ (geltenden) „MFR zu reagieren“<sup>1</sup>. Die S&D-Fraktion fordert daher eine ehrgeizige Revision des geltenden mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2007-2013. Diese Revision sollte zwei grundlegende Ziele verfolgen: (1) Bereitstellung von Mitteln für die Ausübung der neuen Zuständigkeiten nach dem Vertrag von Lissabon und (2) Beseitigung der

<sup>1</sup> Bericht der Kommission an das EP und den Rat über die Durchführung der Interinstitutionellen Vereinbarung. KOM2010(185) endg., 27. April 2010, Ziffer 5.

Unzulänglichkeiten des geltenden MFR, insbesondere unter der Rubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und der Rubrik 4 „Außenbeziehungen“.

## **II – Der EU-Haushalt sollte unsere politischen Prioritäten widerspiegeln**

9. Beim Blick über das Jahr 2013 (wenn der geltende MFR endet) hinaus ist die S&D-Fraktion der Auffassung, dass der EU-Haushalt ihre politischen Prioritäten widerspiegeln muss, die im S&D-Positionspapier „Vision 2020 für ein Europa, das mehr ist als ein Markt“ beschrieben sind. Die S&D-Fraktion hat eine neue Entwicklungsstrategie für die EU festgelegt und detaillierte politische Prioritäten aufgeführt. Die Gestaltung des EU-Haushalts nach 2013 ist in unseren Augen ein Schlüsselfaktor dafür, dass diese neue politische Agenda zustande kommt.

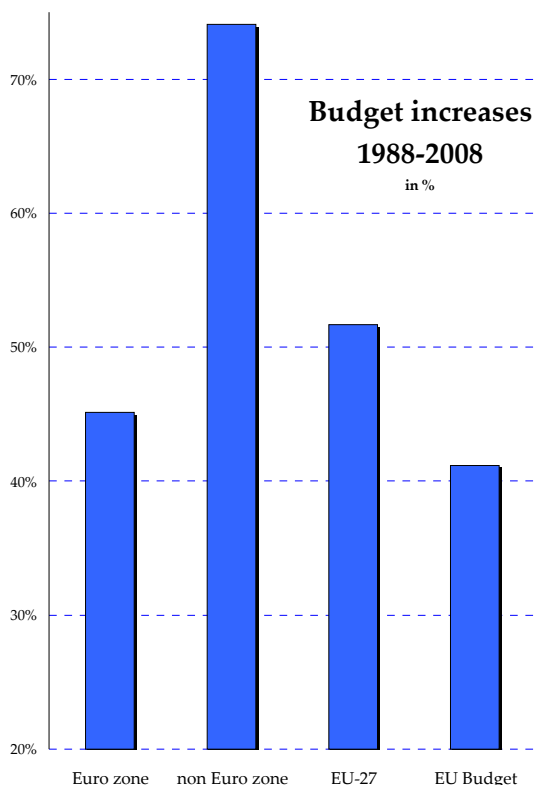
10. In diesem Zusammenhang möchte die S&D-Fraktion unterstreichen, dass die sogenannten „traditionellen EU-Politikbereiche“ (Gemeinsame Agrarpolitik, Kohäsionspolitik, Fischerei) im Rahmen der von ihr geforderten „neuen Entwicklungsstrategie“ eine wichtige Rolle spielen können. Die S&D-Fraktion legt sehr konkrete Vorschläge für die Zukunft dieser drei Politikbereiche mit dem Ziel vor, sie noch stärker auf die Linie des Gesamtziels der Schaffung eines neuen Entwicklungsmodells für Europa zu bringen. **Nach Auffassung der S&D-Fraktion sollten diese Politikbereiche ihren europäischen Charakter behalten, und sie spricht sich gegen jede Form einer Renationalisierung aus. Diese Bereiche sind im EU-Haushalt mit ausreichenden Mitteln auszustatten.**

11. Die Rolle der Union als globaler Akteur gewinnt an Bedeutung. Dies bedingt eine bessere Koordinierung der Außenpolitik der EU und die angemessene Finanzierung eines Tätigkeitsbereichs, in dem in der jüngsten Vergangenheit eine chronische Unterfinanzierung festzustellen war (im Mittel 5 % des EU-Haushalts). Die Außenpolitik darf nicht länger unter den Haushaltsnöten der EU leiden. Der Vertrag von Lissabon bietet die einmalige Gelegenheit, ein sinnvolles Haushaltspaket für das auswärtige Handeln der EU zu schnüren. Zu unseren Prioritäten gehört es, den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU-Haushalt einzugliedern, ohne das Bestehen anderer EU-Instrumente für die Entwicklungspolitik zu gefährden.

12. Die politischen Erwartungen und allgemeinen Herausforderungen, denen sich die EU in einem Bereich wie dem „der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ gegenüberstellt, nehmen ebenfalls zu. Diesem Tätigkeitsbereich kommt zusammen mit den Maßnahmen zum Schutz und zur Stärkung der Grundrechte des Individuums sowie der Entstehung eines Gefühls der „Unionsbürgerschaft“ ein zentraler Platz auf der politischen Agenda der S&D-Fraktion zu. Bedauerlicherweise wird für diese Maßnahmen nur etwa 1 % des gesamten EU-Haushalts bereitgestellt. Der Europäische Rat hebt immer wieder neue Aktionen und Projekte in diesen Bereichen aus der Taufe, ohne dafür Sorge zu tragen, dass die EU über die Finanzmittel für die Umsetzung verfügt – jüngstes Beispiel für ein solches Verhalten war die Annahme des „Stockholmer Programms“. Eine Aufstockung der Mittel für Unionsbürgerschafts-Maßnahmen könnte möglicherweise einen stärkeren Rückhalt der Unionsbürger für das europäische Einigungswerk bewirken: Die damit verbundene Stärkung des Verhältnisses und des Vertrauens zwischen dem EU-Haushalt und den Bürgern könnte dazu beitragen, die landläufige Wahrnehmung des EU-Haushalts zu ändern.

## **III – Den politischen Stillstand beim EU-Haushalt überwinden**

13. Die S&D-Fraktion ist sich voll und ganz darüber im Klaren, dass es wegen der allgemeinen derzeitigen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten schwierig ist, eine Haushaltsreform in geeigneter Weise in Angriff zu nehmen.

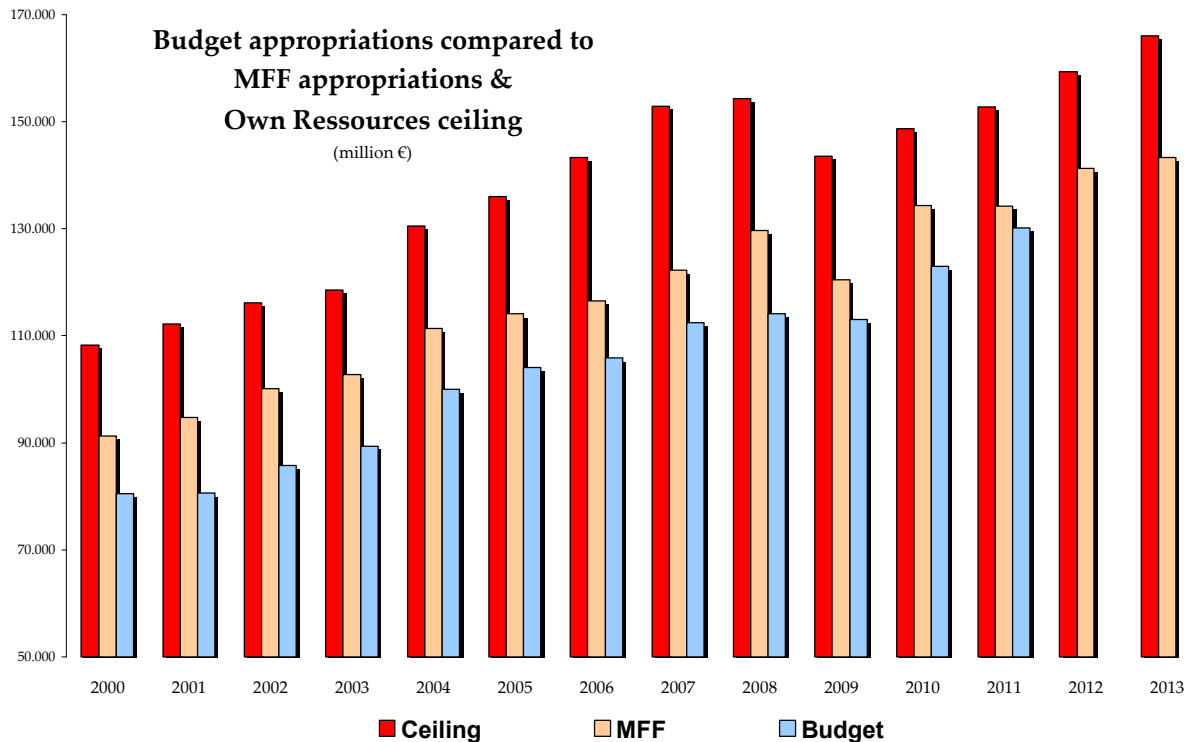


Die Mehrheit der Bürger betrachtet den EU-Haushalt zu Recht oder zu Unrecht als einen Prozess, der von politischem Kuhhandel und der Wahrnehmung persönlicher Interessen durchsetzt ist und eher nicht auf die Bedürfnisse der Bürger abstellt. Viele Mitgliedstaaten rechtfertigen ihre restriktive Einstellung zum EU-Haushalt mit der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, den knappen öffentlichen Mitteln, der Notwendigkeit von Einsparungen und dem Kampf gegen die wachsenden Defizite der Staatshaushalte. Die Gefahr, dass stärkerer Druck zugunsten der Renationalisierung wichtiger EU-Politikbereiche ausgeübt wird, ist offensichtlich. Darüber hinaus werden einige politische Kräfte, insbesondere Euroskeptiker und Konservative, jede Form einer sinnvollen Diskussion über den EU-Haushalt aus grundsätzlichen Erwägungen heraus bekämpfen.

14. Die S&D-Fraktion ist bereit, sich mit diesen Fragen offensiv zu beschäftigen. Wir erwarten von der Europäischen Kommission und vom Europäischen Rat, dass sie eine politische Führungsrolle übernehmen und den derzeitigen politischen Stillstand beim EU-Haushalt überwinden. Dabei geht es auch um die Frage seines Gesamtvolumens bei gleichzeitiger Respektierung der geltenden Obergrenze der EU-Eigenmittel (1,29 % bei den Zahlungsverpflichtungen und 1,23 % bei den

Zahlungsermächtigungen). Die Fakten sprechen für sich:

- Der EU-Haushalt muss „verfassungsgemäß“ ausgeglichen werden (Art. 310 AEUV), und eine Erhöhung des EU-Haushalts darf in keinem Fall eine Zunahme des gegenwärtigen Haushaltsdefizits in der Gesamt-EU nach sich ziehen.
- Seit 1988 sind die nationalen Haushalte rascher gewachsen als der durchschnittliche EU-Haushalt.
- Seit 2000 hat die Kluft zwischen der EU-Eigenmittelobergrenze und dem Ausgabenvolumen des EU-Haushalts deutlich zugenommen. Dies bedeutet, dass jährlich zwischen 28 und 40 Millionen Euro (insgesamt 300 Milliarden im Zeitraum 2000-08) für gemeinsame Zwecke und Strategien der EU und ihrer Mitgliedstaaten hätten mobilisiert werden können, ohne die EU-Steuerlast insgesamt zu erhöhen. Nach Auffassung der S&D-Fraktion wurde hier eine Gelegenheit versäumt, und es bedarf dringend eines neuen politischen Impulses für die Entwicklung des EU-Haushalts.



**a) Die Notwendigkeit größerer Synergien zwischen dem EU-Haushalt und den nationalen Staatsfinanzen: Wie das Wirtschaftswachstum in Europa gefördert und der Grundsatz der Solidarität in die Praxis umgesetzt werden können.**

15. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise führt dazu, dass ein beträchtlicher Teil der wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften des letzten Jahrzehnts ausgelöscht wird. Die derzeitige Krise im Euro-Währungsgebiet hat sich durch makroökonomische Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets deutlich verschärft und weiter zugespitzt, weil die Mitgliedstaaten es nicht vermochten, ihre Wirtschaftspolitik in ausreichendem Maße zu koordinieren. Die EU sollte Maßnahmen nicht nur zu dem Zweck ergreifen, einen rascheren Ausgleich für den aktuellen wirtschaftlichen Rückschlag zu schaffen, sondern auch mit dem Ziel, eine Wiederholung derartiger Entwicklungen zu vermeiden. Die S&D-Fraktion ist der Auffassung, dass die fiskalische Konsolidierung auf dem Weg zurück zum Wachstum zwar notwendig ist, aber nicht den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit gefährden oder die soziale Sicherung, die soziale Eingliederung und die Solidarität infrage stellen darf. Ein Schlüsselziel der künftigen EU-Entwicklungsstrategie sollte die tatsächliche Konvergenz aller Volkswirtschaften in der EU sein. Dadurch würde die europäische Wirtschaft erheblich stärker und widerstandsfähiger gegen Erschütterungen, und zugleich könnten die Bürger Europas in wesentlich größerem Maße von der Freizügigkeit Gebrauch machen. Mit anderen Worten, nach Auffassung der S&D-Fraktion können die langfristig angelegte Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen und die fiskalische Konsolidierung mit der Verbesserung der Qualität und der Verwaltung der Staatsfinanzen sowie der Effizienz der wirtschaftspolitischen Maßnahmen einhergehen. Dies sollte ein gemeinsames Ziel des EU-Haushalts und der nationalen Staatshaushalte sein.

**16. Die S&D-Fraktion vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass das Fehlen von Synergien zwischen den nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt wirtschaftlich kontraproduktiv ist. Wenn die EU bei ihrem Bemühen, eine neue koordinierte und gemeinsame EU-Entwicklungsstrategie umzusetzen, öffentliche Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, ernst genommen werden möchte, müssen der EU-Haushalt und die nationalen Haushalte als einander ergänzend angesehen werden. Anderenfalls laufen wir alle gemeinsam Gefahr, dass weder der EU-Haushalt (weil er zu begrenzt ist) noch die nationalen Haushalte (weil sie mit ihren wachsenden Defiziten zu kämpfen haben) - ganz gleich, ob auf nationaler oder lokaler regionaler Ebene - in der Lage sind, die notwendigen Investitionen auf den Weg zu bringen, um die**

**verschiedenen Vorreiterinitiativen der EU-2020-Strategie zu unterstützen.** Dieser Paradigmenwechsel sollte sich auf zwei parallele Kurse stützen: einerseits auf eine (sowohl quantitativ als auch qualitativ) genauere und allgemeinere Analyse der Situation der Staatsfinanzen in den Mitgliedstaaten; andererseits auf eine bessere Koordinierung sämtlicher öffentlichen Investitionen (auf europäischer, nationaler, regionaler Ebene) zur Umsetzung der EU-2020-Strategie. Die Europäische Kommission sollte die logischen haushaltsmäßigen Konsequenzen aus ihrer eigenen Forderung nach einer stärkeren Lenkungsrolle der EU bei der Umsetzung der EU-2020-Strategie ziehen. Sie sollte maßgeblichen Einfluss auf die wirtschaftspolitische Koordinierung nehmen, indem sie alljährlich eine kohärente EU-weite wirtschaftspolitische Agenda vorlegt, die sich auf eine parallele Analyse der nationalen und der EU-Haushaltsplanentwürfe stützt. Eine solche Analyse sollte Gegenstand ausführlicher Konsultationen in den EU-Institutionen und den einzelnen nationalen Parlamenten im Rahmen der EU-2020-Strategie sein. Obgleich die jeweiligen nationalen und europäischen Vorrechte bei der Entscheidungsfindung davon gänzlich unberührt blieben, könnte eine solche aktive Koordinierung nach und nach auf allen Seiten ein besseres Verständnis und einen größeren politischen Willen dafür erzeugen, mögliche Synergien zu ermitteln und zu nutzen.

**17. Die S&D-Fraktion vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass es für den Grundsatz des „angemessenen Mittelrückflusses“ keine wirtschaftliche Grundlage gibt, da er Übertragungseffekte zwischen den EU-Ländern außer Acht lässt und dadurch die gemeinsamen Politikziele der EU untergräbt, wie in mehreren Untersuchungen aus jüngster Zeit beleuchtet wurde.**<sup>2</sup>In den Begriffen „Nettozahler“ und „Nettoempfänger“ kommt auch eine starke Euroskepsis und eine kurzfristige Buchhaltergesinnung zum Ausdruck. Sie stehen im Widerspruch zu der Idee einer stärkeren Wirtschaftsgovernance in der EU. **Die S&D-Fraktion ist überzeugt, dass die Mitgliedschaft in der Union für alle ihre Mitgliedstaaten ein Positivsummenspiel war und ist.** Die Kommission sollte in dieser Hinsicht politische Führungsstärke an den Tag legen und Nachweise für ein höheres Maß an Kohärenz zwischen den EU-Politikbereichen selbst sowie zwischen der nationalen und der EU-Politik erbringen.

**18. Die S&D-Fraktion ist überzeugt, dass der EU-Haushalt nach wie vor das beste Finanzinstrument für die Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten ist, ein Instrument zur Koordinierung und Verwirklichung gemeinsamer Ziele und Grundsätze.** Ausgaben aus dem EU-Haushalt sind im Vergleich zu unkoordinierten einzelstaatlichen Investitionen mit einem Mehrwert verbunden. Die Unterstützung durch den EU-Haushalt hat eine Hebelwirkung, die dafür sorgt, dass wichtige Investitionen, die sonst ausbleiben würden, tatsächlich getätigt werden. Wenn große grenzübergreifende Vorteile erwartet werden, kann der EU-Haushalt als Mechanismus fungieren, der eine angemessene Lastenteilung zwischen den Begünstigten sicherstellt. Hilfe aus dem EU-Haushalt ist ein wirksames Werkzeug, um notwendige öffentliche oder private Investitionen anzulocken. Der EU-Haushalt kann einen „Schneeballeffekt“ auslösen und die Finanzierung wesentlich größerer Projekte möglich machen. Dies gilt insbesondere für Bereiche wie Infrastrukturinvestitionen, Klimawandel sowie Forschung und Entwicklung (FuE), sofern die richtigen Voraussetzungen erfüllt werden. Die Höhe des Beitrags aus dem EU-Haushalt muss allerdings attraktiv genug sein. Als bedauerliches und offenkundiges Gegenbeispiel sind die Transeuropäischen Verkehrsnetze zu nennen. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich jahrelang auf eine Liste von 30 vorrangigen Projekten verständigt, die sich über das gesamte Gebiet der EU erstrecken. Bisher sind nur sehr wenige umgesetzt worden. Der mehrjährige Mittelansatz 2007-2013 für sie wurde von den EU-Mitgliedstaaten im Zuge ihrer Vereinbarung des geltenden MFR drastisch gekürzt, und die meisten Mitgliedstaaten haben sich als nicht in der Lage erwiesen, die erwartete Kofinanzierung auf nationaler Ebene zu mobilisieren. Es darf zudem nicht sein, dass die EU-Organe von den Bürgern und den Mitgliedstaaten gleichermaßen als bloße „Produzenten“ von Gesetzen, Normen und bindenden Rechtsakten betrachtet werden. Die EU muss auch als Akteur gesehen werden, der ausreichende Mittel – darunter auch finanzielle – bereitstellt, um Unterstützung für die Umsetzung der auf EU-Ebene gestalteten Maßnahmen auszulösen, sie zu ergänzen und zu begleiten. Dies gilt insbesondere für so genannte „geteilte EU-Zuständigkeiten“<sup>3</sup> und „unterstützende Zuständigkeiten“.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Notre Europe study+ studies, veröffentlicht von Ian Begg et. al. (noch nicht abgeschlossen).

<sup>3</sup> Art. 4 EUV.

<sup>4</sup> Art. 6 EUV.

19. Der Begriff des europäischen Mehrwerts darf nicht rein wirtschaftlich aufgefasst werden. So sind z. B. Programme, deren Zweck die Förderung der Unionsbürgerschaft ist, die an einer besseren gegenseitigen Verständigung zwischen den Bewohnern der Europäischen Union mitwirken (etwa Städtepartnerschaften, um nur ein Beispiel zu nennen) oder die Anreize für die Freizügigkeit bieten (Programme in der Art von Erasmus) äußerst kostengünstig und stärken das Vertrauen der Menschen in das Projekt Europa.

**20. Die S&D-Fraktion möchte unterstreichen, dass jede Übertragung von Zuständigkeiten auf EU-Ebene mit der Übertragung der entsprechenden Finanzmittel aus den nationalen Staatshaushalten auf den EU-Haushalt verbunden sein sollte. Eine solche Übertragung von Zuständigkeiten sollte demnach Einsparungen auf einzelstaatlicher Ebene ermöglichen.** Sobald die Union anstelle eines Mitgliedstaats eine Befugnis wahrnimmt, darf sie dabei nicht nur keine neuen Steuerlasten für den Steuerzahler schaffen, sondern muss gleichermaßen auch einen Beitrag zur Senkung der öffentlichen Gesamtausgaben in der EU leisten. Durch die Bündelung von Finanzmitteln ließe sich eine höhere Wirtschaftlichkeit erzielen. Die EU kann nicht die 28. Stufe der Verwaltung neben den 27 bereits bestehenden Stufen sein. Ein typisches Beispiel hierfür ist der Europäische Auswärtige Dienst, der den Mitgliedstaaten logischerweise Möglichkeiten zur Verringerung von Ausgaben innerhalb ihres eigenen diplomatischen Dienstes bieten sollte. In vielen anderen Bereichen, so in der Forschung, kann die Bündelung der vorhandenen nationalen Finanzmittel wesentlich effizienter und effektiver (Größenvorteile) sein, als 27 verschiedene Haushalte aufzustellen, was bisweilen zu Überschneidungen und unnötigem Wettbewerb, ganz abgesehen von möglichen Widersprüchen, führen kann.

21. Die S&D-Fraktion äußert ihre ernste Besorgnis und ihre Ablehnung jüngster Tendenzen im Europäischen Rat, neue EU-Initiativen zu beschließen, zugleich aber große Zurückhaltung an den Tag zu legen, wenn es um deren Finanzierung durch den EU-Haushalt geht (beispielsweise der europäische Beitrag zum „Fast-Start“-Finanzierungspaket im Bereich des Klimaschutzes für weniger entwickelte Länder). Anstatt den Umfang der verfügbaren Mittel im EU-Haushalt zu erhöhen und damit eine gemeinsame Finanzierung zu ermöglichen, organisieren die Mitgliedstaaten die Finanzierung dieser Initiativen lieber durch „Ad-hoc-Mechanismen“ und Direktbeiträge (mit neuen Berechnungsgrundlagen). Dies bedeutet nicht nur einen Rückschlag in Bezug auf die Gemeinschaftsmethode, sondern schmälert auch die Transparenz und die demokratische Verantwortlichkeit bei der Verwendung dieser Mittel (welches Parlament soll sie kontrollieren?).

#### **b) Reform des Eigenmittelsystems der EU:**

22. Das Eigenmittelsystem der EU wurde 1970 geschaffen und nach und nach in die Praxis umgesetzt. 1988 wurde es grundlegend überholt, und seitdem hat es seinen eigentlichen, ursprünglichen Charakter allmählich aus den Augen verloren. An dem Gedanken, die Union mit ihren eigenen Mitteln zu finanzieren, wurde nur in der Theorie festgehalten. Heute ähnelt das Eigenmittelsystem weitaus eher dem der Länderquoten, wie es in internationalen Organisationen üblich ist, als dem ursprünglichen System aus den 70er-Jahren. Diese Entwicklung des Eigenmittelsystems der EU hat zum Entstehen des „Nettozahler“-Prinzips und zu hitzigen Debatten in den nationalen Parlamenten geführt. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten stoßen zunehmend auf politische Schwierigkeiten, wenn ihre Parlamente die Zahlungsverpflichtungen für den EU-Haushalt billigen sollen. In einer Zeit, in der alle Staatshaushalte stark unter Druck stehen, kann die Lage nur noch schlechter werden. Darüber hinaus ist das Eigenmittelsystem im Laufe der Jahre äußerst kompliziert (viele Ausnahmeregelungen), ungerecht (Rabatte) und intransparent geworden, wie das EP mehrmals herausgestellt hat.

23. Aus Sicht der S&D-Fraktion sollten Besteuerungsgrundsätze, wie sie in allen Mitgliedstaaten gang und gäbe sind, beispielsweise mit Blick auf die Steuerkraft der Bürger und die Progressivität („wer mehr hat, zahlt mehr“), als Maxime für den „Eigenmittel“-Reformprozess gelten. Da die Haushaltsmittel der EU gegenwärtig auf den Beiträgen der Einzelstaaten beruhen, hängt der Pro-Kopf-Beitrag vom Wohlstand des Wohnsitzlandes des Steuerzahlers und nicht so sehr von seinem persönlichen Wohlstand ab.

24. Die S&D-Fraktion fordert die Kommission kurzfristig auf, einen Vorschlag für den Verzicht auf Rabatte und Ausnahmeregelungen jeglicher Art vom geltenden „Eigenmittelsystem“ zu unterbreiten. Dadurch würde das gesamte System klarer, gerechter und transparenter.

25. Dieser erste Schritt reicht jedoch noch nicht aus. Es sollte ein neues Eigenmittelsystem vorgeschlagen werden. Sein Ziel sollte darin bestehen, eine stärkere und demokratischere Verbindung zwischen Bürgern, Wirtschaftsakteuren und dem EU-Haushalt herzustellen. Es sollte fiskalisch neutral sein, und zwar in dem Sinne, dass die Bürger nicht wegen des bloßen Bestehens der Europäischen Union mehr Steuern zahlen, und es sollte die Zuständigkeiten nach dem EU-Vertrag beachten. Der EU-Haushalt sollte sich aus einem einheitlichen prozentualen Steuersatz speisen, der nach wie vor auf nationaler Ebene erhoben würde. Verschiedene Optionen liegen auf dem Tisch. Einige bestehende nationale Steuern ließen sich für diesen Zweck verwenden, sofern sie auf Gemeinschaftsebene grundlegend reformiert werden (z. B.: eine Abgabe in Form eines einheitlichen Mehrwertsteuersatzes, der auf nationaler Ebene erhoben wird; eine Abgabe in Form eines einheitlichen Körperschaftsteuersatzes auf der Grundlage einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer, die nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen dürfte). Ebenso könnte ein Teil der Einnahmen aus „neuen“ nationalen Steuern, die nach einem Abkommen auf EU-Ebene eingeführt werden, dem EU-Haushalt zufließen. Die S&D-Fraktion unterstützt den Gedanken einer Finanztransaktionssteuer, da sie sich als wirksames Werkzeug zur Regulierung der Finanzmärkte einsetzen ließe, und ist der Auffassung, dass ein wesentlicher Teil der Einnahmen daraus dem EU-Haushalt zugutekommen sollte, da die meisten Rechtsakte und Regulierungsmechanismen in die Zuständigkeit der EU fallen. Diese Argumentation wäre auch auf „grüne Steuern“ anwendbar, da der Kampf gegen den Klimawandel mittlerweile zu einem Ziel der Europäischen Union geworden ist. **Die S&D-Fraktion fordert die Europäische Kommission auf, bis Juli 2011 konkrete Vorschläge zu unterbreiten.**

**c) Ausweitung der Finanzmittel für die Förderung der EU-Politiken: Neue Finanzinstrumente müssen im richtigen politischen und rechtlichen Umfeld entwickelt werden**

26. Der Finanzbedarf für Projekte, die insbesondere auf die physische Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie, Forschung, Innovation, Raumfahrt oder grüne Technologien abzielen, ist enorm. Ohne sie wären unsere Forderungen nach einer neuen Entwicklungsstrategie nur leere Worte. Es handelt sich hierbei ganz entschieden um „europäische öffentliche Güter“, die allen, den Bürgern wie den Mitgliedstaaten, zugutekämen. Diese Infrastruktur ist ein integraler Bestandteil unserer Pläne zur Förderung öffentlicher Investitionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Es müssen zusätzlich zu den Haushaltsbeiträgen der EU und der Mitgliedstaaten neue und innovative europäische Finanzlösungen konzipiert werden.

27. Der Vertrag<sup>5</sup> schreibt vor, dass der jährliche Haushaltsplan der EU in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist und die EU selbst zur Ergänzung ihres eigenen Haushalts keine europaweiten Anleihen auflagen darf. **Aber die EIB, die Bank der EU für öffentliche Investitionen (im Besitz der 27 Mitgliedstaaten), hat die Möglichkeit dazu und könnte damit beginnen, europäische Anleihen aufzulegen.** Einige dieser Anleihen könnten als „Eurobonds“ bezeichnet werden und sich auf die Sammlung privater Ersparnisse stützen. Dies könnte als Ergänzung zu der wichtigen Rolle der EIB bei der Finanzierung der – internen und externen – EU-Politikziele (Zahlen noch zu ergänzen) dienen. In den letzten Jahren wurden sogenannte „Misch“-Mechanismen (zwischen dem EU-Haushalt und der Tätigkeit der EIB) wie etwa die europäische Mikrofinanzierungsfazilität entwickelt<sup>6</sup>. Die S&D-Fraktion ist überzeugt, dass auf der Grundlage einer eingehenderen Analyse des „Für und Wider“ der bestehenden Mechanismen ein zusätzlicher Mechanismus entwickelt werden könnte. **Die S&D-Fraktion ist jedoch ebenfalls überzeugt, dass einige klare Voraussetzungen erfüllt sein müssen, bevor die EIB mit diesen zusätzlichen Aufgaben betraut wird: langfristige Nachhaltigkeit ihrer eigenen Ressourcen, Verbesserung ihrer Governance, demokratische Rechenschaftspflicht ihres Handelns, gleichberechtigter Zugang zu den von der EIB angebotenen Möglichkeiten. Die S&D-Fraktion wird demnächst einige konkrete Vorschläge zur Rolle der EIB bei der Finanzierung der EU-Politiken machen.**

<sup>5</sup> Artikel 268 des Vertrags von Nizza/Artikel 310 AEUV.

<sup>6</sup> Verordnung des EP und des Rates über ein Europäisches Mikrofinanzierungsinstrument, ABL. L ..... 2010, S.



28. Die Europäische Kommission sollte auch die Rolle bewerten, die langfristige öffentliche oder private Investitionen bei der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen spielen könnten, die zur Durchführung der Vorreiterinitiativen im Rahmen der Strategie Europa 2020 notwendig sind. **Die S&D-Fraktion ist überzeugt, dass europäische Ad-hoc-Fonds wie der Marguerite-Fonds als gutes Beispiel dienen könnten, sofern der europäische Regelungsrahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Langzeitinvestoren ihren Bedürfnissen angepasst wird.**

29. Der Europäischen Kommission scheint sehr daran gelegen zu sein, öffentlich-private Partnerschaften auf europäischer Ebene zu entwickeln. Die jüngste Geschichte ist voll von erfolgreichen Beispielen, vor allem auf lokaler und nationaler Ebene, aber auch von weniger erfolgreichen (GALILEO, Eurotunnel ...). ÖPP stellen nicht an sich schon die Standardlösung für Engpässe bei den öffentlichen Investitionen dar. Die Geschichte scheint uns ganz im Gegenteil zu zeigen, dass ein ausreichendes Maß an öffentlichen Investitionen und öffentlichen Garantien, ein geeignetes Regelungsumfeld sowie eine tatsächliche demokratische Kontrolle notwendig sind, um nicht nur Privatinvestoren anzulocken, sondern auch um das Vorhaben zum Erfolg zu führen und dementsprechend Steuergelder einzusparen.

30. Schließlich begrüßt die S&D-Fraktion neue, innovative Finanzierungsmethoden zur Verwirklichung der Prioritäten und politischen Maßnahmen der EU. Allerdings dürfen diese Finanzierungsmethoden weder den Grundsatz der Solidarität und der Universalität des EU-Haushalts beeinträchtigen noch zu Einbußen bei der demokratischen Verantwortlichkeit führen.

## **Der EU-Haushalt muss ein politisches Instrument bleiben**

31. Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bietet die Gelegenheit, einige radikale Veränderungen an dem allgemeinen rechtlichen Umfeld vorzunehmen, in dem der EU-Haushalt erörtert, verabschiedet und umgesetzt wird.

### **a) Der MFR sollte flexibler sein (MFR-Verordnung + IIV)**

32. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat deutlich gemacht, wie notwendig es ist, für eine bessere Flexibilität des europäischen Haushalts zu sorgen. Der EU-Haushalt sollte ein Instrument sein, das rasch auf verschiedene Herausforderungen und unvorhergesehene Ereignisse reagieren kann. Die S&D-Fraktion möchte folgende Vorschläge machen:

**1 - Die Mittel für bestehende „Ad-hoc“-Fazilitäten der Haushaltsflexibilität (Flexibilitätsinstrument und europäische Reserve für Soforthilfen) sollten erhöht und/oder neue eingerichtet werden.** Darüber hinaus werden auch der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und der Solidaritätsfonds der Europäischen Union insoweit als flexible Fonds betrachtet, als der Grad ihrer Mobilisierung davon abhängt, wie viele Anträge von Mitgliedstaaten eingereicht und genehmigt werden. *Obwohl sich die beiden letzteren Instrumente nach Auffassung der S&D-Fraktion durchaus bewährt haben, werden zu einem späteren Zeitpunkt konkrete Vorschläge für ihre Verbesserung unterbreitet.*

**2 - Die derzeitige Struktur (Rubriken) des MFR sollte der neuen politischen Agenda angepasst werden, und vor allen Dingen sollten die Flexibilitätsmechanismen, die es der Haushaltsbehörde ermöglichen, die Höhe der Obergrenzen der verschiedenen Rubriken (Flexibilität zwischen den Rubriken) anzupassen, wie es in Ziffer 23 der geltenden IIV vom 17. Mai 2006 vorgesehen ist, verbessert werden.** Ziffer 23 hat sich für den erfolgreichen Abschluss der Haushaltsverhandlungen über GALILEO (Haushalt 2008) und das Europäische Konjunkturprogramm (Haushalt 2009 und 2010) als nützlich erwiesen, doch in jedem Fall hat seine Anwendung aufgrund der Widerwilligkeit des Ministerrates zu langwierigen und sehr schwierigen politischen Verhandlungen

geführt<sup>7</sup>. Und im Fall der Lebensmittelfazilität für Entwicklungsländer (Haushalt 2009) kam die endgültige Einigung auf der Grundlage von Ad-hoc-Mechanismen zustande, weil der Rat nicht bereit war, Ziffer 23 der IIV anzuwenden.

**3 – Es ist eine spezielle Klausel anzunehmen, wonach unter besonderen Umständen die „globalen“ jährlichen Obergrenzen sowohl für die Zahlungsverpflichtungen als auch die Zahlungsermächtigungen (wie in Ziffer 22 der geltenden IIV vorgesehen) abgestimmt werden.** Die Anwendung dieser Klausel (zu der es bisher nicht gekommen ist) sollte im Rahmen der nächsten IIV/des nächsten MFR erleichtert werden. Diese Frage hängt eng mit der Laufzeit des anzunehmenden MFR zusammen.

**4 – Laufzeit des MFR: einen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit einer größeren Flexibilität und einer Vorhersagbarkeit der Ausgaben zur Förderung langfristiger Investitionen schaffen.**

Dazu gibt es bereits mehrere Standpunkte:

- Einerseits wurde in den beiden Entschlüssen des EP vom März 2009 „Haushaltsaspekte des Vertrags von Lissabon“ und „Halbzeitprüfung des Finanzrahmens 2007-2013“ bereits betont und begrüßt, dass die Laufzeit des künftigen MFR gemäß dem Vertrag von Lissabon mindestens fünf Jahre betragen wird. Vom demokratischen Standpunkt aus wäre es ausgesprochen sinnvoll, die Dauer des nächsten MFR der Amtszeit des Europäischen Parlaments und der Kommission anzupassen. Dies würde zu einer gründlicheren demokratischen Debatte vor allem während des Europawahlkampfes führen und dazu beitragen, einen stärkeren Zusammenhang zwischen der politischen Agenda der neu gewählten Europäischen Kommission, dem neu gewählten EP und dem EU-Haushalt herzustellen. Darüber hinaus hat die Erfahrung gezeigt, dass ein MFR mit siebenjähriger Laufzeit ohne eine leicht durchzusetzende Flexibilitätsklausel übermäßig lang ist, vor allem, wenn man berücksichtigt, dass seine Erarbeitung und Aushandlung im Durchschnitt zwei Jahre dauern können. Der geltende MFR 2007-2013 wurde beispielweise von der Prodi-Kommission (1999-2004) auf der Grundlage von Wirtschaftsprognosen und politischen Orientierungen der Jahre 2003-2004 erstellt. In einer globalisierten und sich ständig weiterentwickelnden Wirtschaft hat sich dies als höchst unzulänglich erwiesen.

- Andererseits erfordern einige der wichtigsten EU-Politiken wie die Regionalpolitik – um nur eine zu nennen – ein hohes Maß an Vorhersagbarkeit und langfristiger Planung. Dieses grundlegende Argument muss bei der Entscheidung über die Laufzeit des MFR berücksichtigt werden. Eine Laufzeit von 7 Jahren wie beim derzeitigen MFR hat sich für lokale und regionale Behörden als ausgesprochen sinnvolle Lösung erwiesen. Allerdings ist zu betonen, dass die Durchführungsvorschriften und die Verwaltungsstrukturen dieser Fonds nicht in dramatischem Ausmaß geändert werden sollten, wie es beim derzeitigen im Vergleich zum vorherigen Programmplanungszeitraum der Fall war.

Ungeachtet der letztendlichen Entscheidung über die Laufzeit des MFR betont die S&D-Fraktion: Je länger die Laufzeit des MFR, desto leichter lässt er sich prüfen, anpassen und arbeiten.

**b) Vereinfachung, Transparenz und Verantwortlichkeit der EU-Ausgabenpolitik: ein neues Gleichgewicht finden, um die Qualität der EU-Ausgabenpolitik zu verbessern (Haushaltsordnung)**

33. Immer mehr Begünstigte klagen darüber, dass der Zugang zur EU-Finanzierung zu kompliziert sei, hauptsächlich wegen der Komplexität der Antragsverfahren und der Ausgabenkontrolle. Dadurch verlieren die EU und der EU-Haushalt ihre Legitimation. **Die S&D-Fraktion befürwortet die Entwicklung einer ergebnisorientierten Verwaltung, die auch zu Transparenz, Vereinfachung und einer Verbesserung der Verwaltung beitragen würde.**

34. Es ist notwendig, ein neues Gleichgewicht zwischen Betrugsbekämpfung und einem verbesserten Ausgabegebaren zu erreichen. Der Zugang zu EU-Mitteln sollte so weit wie möglich vereinfacht werden, zugleich gilt es aber, Betrug und den Missbrauch von EU-Mitteln zu verhindern. Bei diesem Prozess muss sichergestellt werden, dass die Vereinfachung auf EU-Ebene mit der Vereinfachung von Verfahren auch auf nationaler Ebene einhergeht.

---

<sup>7</sup> Siehe Ziffer 2 des Berichts der Europäischen Kommission über die Durchführung der IIV, KOM(2010)185 endg, 27.4.2010

**Über 80 % der EU-Mittel fallen unter die „geteilte Verwaltung“ zwischen den EU-Organen und den Institutionen der Mitgliedstaaten.** So ist z. B. die „Fehlerquote“ (die nicht mit Betrug zu verwechseln ist) im Bereich der Kohäsionspolitik nach wie vor besonders hoch und ließe sich leicht verringern, wenn die Mitgliedstaaten genügend Anstrengungen für eine Vereinfachung unternähmen. Die S&D-Fraktion:

- unterstützt daher den Aktionsplan der Kommission zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge, da er die Legitimität der EU steigert, den Haushalt stärkt und die Interessen der europäischen Steuerzahler schützt. EU-Mittel dürfen von den Mitgliedstaaten nicht mehr als „soft money“ betrachtet werden.
- fordert daher die Wahrung und Stärkung der Rolle der EU-Betrugsbekämpfungsbehörde OLAF. Zu diesem Zweck kommt es entscheidend darauf an, die Verfolgung von Betrugsfällen in den Mitgliedstaaten zu intensivieren, die von OLAF aufgedeckt wurden. Die wirksame Bekämpfung von Betrug sollten sich die Mitgliedstaaten und die europäischen Organe zu einer gemeinsamen Aufgabe machen.
- fordert daher die EU-Mitgliedstaaten auf, sich den Folgen der Änderungen aufgrund des Vertrags von Lissabon (Artikel 317 AEUV) zu stellen, in dem unmissverständlich festgestellt wird, dass sie zusammen mit der Kommission für die Ausführung des EU-Haushalts verantwortlich sind. *Sogenannte „nationale Managementklärungen“, in denen einzelstaatliche Stellen, z. B. ein Finanzminister, nach Prüfung durch den zuständigen Rechnungshof die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel bescheinigen, sollten von mehr Mitgliedstaaten abgegeben werden.*

35. Einige politische Kräfte könnten anführen, der EU-Haushalt werde chronisch zu wenig in Anspruch genommen und sollte deshalb reduziert werden. Einzuräumen ist, dass die Kluft zwischen der Höhe der Mittel, die von der Haushaltsbehörde bei ihrer Abstimmung über den Haushalt (im Dezember des vorhergehenden Jahres) bewilligt werden, und dem Grad der Ausführung am Ende des Haushaltsjahres in der Tat beträchtlich ist, auch wenn sie sich in den letzten Jahren verringert hat. **Nach Auffassung der S&D-Fraktion werden ihre Vorschläge für Vereinfachung, Transparenz und eine stärkere politische Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Umsetzung des Haushalts die Ausführung des EU-Haushalts zwangsläufig verbessern. Darüber hinaus muss betont werden, dass diese Mittel nicht verloren sind. Jede Minderausgabe „fließt“ wieder in die Staatskassen der Mitgliedstaaten „zurück“ und macht Anpassungen der nationalen Haushalte möglich. Hauptverlierer der unvollständigen Inanspruchnahme des EU-Haushalts ist das EU-Projekt selbst, nicht die Mitgliedstaaten.** Außerdem sind die Mitgliedstaaten für die Erhebung der Eigenmittel zuständig, und ihre rechtliche Verantwortung und politische Rechenschaftspflicht sollten gestärkt werden.

ANHANG 1 - MFR 2007 – 2013  
Ausgabenanteil je Rubrik des MFR  
(nach der letzten Revision des MFR im Dezember 2009)

Rubrik	Gesamtmittelzuweisung (Mio. Euro zu aktuellen Preisen)	Anteil in %
<b>1 a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung</b> (Maßnahmen im Rahmen der Lissabon-Strategie)	89 363	9,1
<b>1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung</b> (Regional- und Kohäsionspolitik)	347 407	35,3
<b>2. Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen</b> (1. Säule der GAP)	330 085	33,8
<b>2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen</b> (Umweltpolitik, Fischereipolitik + 2. Säule der GAP)	82 976	8,5
<b>3 a. Freiheit, Sicherheit und Recht</b>	7 549	0,7
<b>3b. Unionsbürgerschaft</b>	4 667	0,4
<b>4. Die EU als globaler Akteur</b>	55 935	5,7
<b>5. Verwaltung</b>	55 925	5,7
<b>Verpflichtungsermächtigungen insgesamt</b>	<b>974 769</b> (1,11 % BNE)	100
<b>Zahlungsermächtigungen insgesamt</b>	<b>925 294</b> (1,05 % BNE)	

\* Der Gesamthaushalt für die Landwirtschaft (1. und 2. Säule der GAP) ist schwer zu berechnen, da ein Teil der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der fakultativen Modulation (Übertragung der Ausgaben der 1. Säule der GAP auf die 2. Säule) jährlich beschlossen wird.