

14.03.08**Beschluss****des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:**Den Haushalt reformieren, Europa verändern - Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts (2008/2009)****SEK(2007) 1188 endg.**

Der Bundesrat hat in seiner 842. Sitzung am 14. März 2008 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

I. Grundsätzliche Anmerkungen

1. Die Länder erwarten, dass die Reform des Finanzsystems der EU die Stärken ausbaut und derzeitige Unzulänglichkeiten beseitigt. Erforderlich sind eine Überprüfung der Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts sowie mehr Gerechtigkeit bei der Verteilung der Finanzierungslasten auf die Mitgliedstaaten. Die Reform soll dadurch die Funktionsfähigkeit der Union insgesamt erhöhen.
2. Nicht alle in den europäischen Verträgen festgelegten europäischen Aufgaben und nicht alle zukünftigen Herausforderungen der Union machen eine europäische Finanzierung erforderlich. Die Finanzierungen der EU dürfen nur im Rahmen ihrer Kompetenzen erfolgen. Europäische Finanzierungen sind dann gerechtfertigt, wenn die beabsichtigten Maßnahmen nach dem Grundsatz der Subsidiarität nicht von den Mitgliedstaaten und Regionen ausreichend verwirklicht werden können, wenn sie auf Unionsebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser zu verwirklichen sind als in den Mitgliedstaaten und

Regionen und wenn ein europäischer Mehrwert vorliegt.

3. Durch die Neuausrichtung soll sich der Anteil des EU-Budgets an der Wirtschaftsleistung der EU nicht erhöhen. Zusätzliche Ausgaben müssen vorrangig durch interne Umschichtungen der Mittel finanziert werden. Die Kommission sollte nach Auswertung der Erfahrungen in der laufenden Programmperiode Vorschläge unterbreiten, wie ein erkennbar größerer Teil der Mittel zur Umsetzung der Lissabon-Strategie eingesetzt werden kann.
4. Die Länder erwarten, dass die Finanzreform zu einer transparenten und gerechten Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben der EU führt, mit der exzessive Haushaltssalden für einzelne Mitgliedstaaten vermieden und die Beitragslasten an der Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten ausgerichtet werden.
5. Neben den traditionellen Eigenmitteln sollte die Finanzierung nur noch über BNE-Eigenmittel erfolgen, weil dies die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten am besten abbildet. Dies sollte Hand in Hand gehen mit einem Korrekturmechanismus, der allen durch ihre Nettobeiträge übermäßig belasteten Mitgliedstaaten zugute kommt und Sonderregelungen zu Gunsten einzelner Mitgliedstaaten möglichst überflüssig macht.
6. Das Recht zur Erhebung von Steuern als zentralen Bereich nationaler Souveränität haben die Mitgliedstaaten. Die Länder lehnen daher EU-Steuern oder steuerbasierte Einnahmen der EU ab.
7. Bei der Umsetzung der EU-Programme ist bürgernahen Lösungen, wie der dezentralen Mittelverwaltung, der Vorzug zu geben. Dabei müssen effiziente Verfahren eingeführt werden, die insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Ein wichtiges Instrument zur Sicherung einer effizienten Mittelverwaltung kann die nationale Kofinanzierung sein.

II. Beantwortung der Fragen der Kommission

Zur Frage:

Hat sich der EU-Haushalt als ausreichend flexibel erwiesen, um den sich verändernden Herausforderungen gerecht zu werden?

8. Der mehrjährige Finanzrahmen und der mehrjährige Programmplanungszeitraum haben sich als Mittel zur Herstellung von Planungssicherheit und Berechenbarkeit grundsätzlich bewährt. Da dem EU-Haushalt in einigen Fällen schwierige politische Kompromisse zu Grunde liegen, besteht eine gewisse Tendenz zur Inflexibilität. Dabei besteht die Gefahr, dass Strukturen auch dann fortwirken, wenn die Grundlage für solche Kompromisse nicht mehr in vollem Umfang besteht.

Der Unionshaushalt darf nicht von den Konsolidierungsanstrengungen der Mitgliedstaaten und strenger Haushaltsdisziplin ausgenommen werden.

Die Frage der Flexibilität stellt sich deshalb nur innerhalb eines Finanzrahmens. Eine Ausgabenobergrenze des Finanzrahmens ist für die Einhaltung der Planungssicherheit der Mitgliedstaaten unverzichtbar und setzt einen Rahmen, in dem die EU ihre Prioritäten und Maßnahmen mit größtmöglichem Mehrwert definieren muss. Das bestehende Verschuldungsverbot ist aufrecht zu erhalten. Die Länder halten eine Verständigung über eine Gesamtobergrenze des EU-Haushalts für erforderlich.

Mehr Flexibilität kann erreicht werden, wenn die politische Bereitschaft besteht, geplante Ausgaben dann nicht zu tätigen, wenn sich die Grundlagen/Voraussetzungen und damit die Finanzierungsprioritäten während der Laufzeit eines Finanzrahmens verändern.

Zur Frage:

In welchem Verhältnis sollten Stabilität und Flexibilität in einem mehrjährigen Finanzrahmen miteinander stehen?

9. Stabilität und Flexibilität müssen zu einem vernünftigen Ausgleich gebracht werden, um auf der einen Seite die notwendige längerfristige Planungssicher-

heit zu gewährleisten, und auf der anderen Seite die Möglichkeit für Anpassungen an neue Entwicklungen nicht auszuschließen. Soweit sich diese Frage auf die Obergrenze des Finanzrahmens bezieht, ist Stabilität unabdingbar und vorrangig. Innerhalb des Finanzrahmens gilt, dass die Vorteile eines langfristig auf Stabilität ausgelegten Haushalts den Vorteilen größerer Flexibilität gegenüber gestellt werden müssen. Generell muss gelten, dass zusätzliche Ausgaben vorrangig durch eine interne Umschichtung der Mittel zu finanzieren sind. Die Rückerstattung nicht verbrauchter Mittel soll auch künftig die Regel sein.

Zur Frage:

Entsprechen die hier dargestellten neuen politischen Herausforderungen den Schlüsselbereichen, mit denen sich Europa in den kommenden Jahrzehnten auseinander setzen muss?

10. Die in der Mitteilung angesprochenen Schlüsselbereiche demografische Entwicklung und Migration, Strukturwandel, Innovation, Klimawandel und Energieversorgung, wissenschaftlicher und technologischer Fortschritt sowie die damit verbundene Umwandlung in eine verstärkt von Wissenschaft und Dienstleistungen getragene Wirtschaft, Agrarpolitik und die Anpassung der Entwicklungsstrategien für ländliche Räume sind politische Herausforderungen, denen Europa sich stellen muss. Hinzu kommt die wachsende Bedeutung Europas als globaler Akteur, da letztendlich auch die innere Entwicklung nur in einem Umfeld weltweiter Stabilität und Solidarität vollendet werden kann. Der Ausbau der Transeuropäischen Netze ist ein wichtiges Element für das Funktionieren des Europäischen Binnenmarkts sowie für die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Der Klimawandel mit regionalem und globalem Handlungsbedarf ist eine wesentliche Herausforderung. Diesem kann nur durch ein international abgestimmtes und integriertes Konzept mit zahlreichen Maßnahmebündeln begegnet werden. Auch künftig soll die EU dazu beitragen, die Bewältigung des Klimawandels und seiner Folgen durch die Unterstützung flexibler und nachhaltiger Lösungen in den Mitgliedstaaten und Regionen voranzubringen.

In Übereinstimmung mit der Lissabon-Strategie mit ihren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen sollte in Zukunft der Schwerpunkt der Anstrengungen auf die Förderung von Innovationen, einer wissensbasierten Wirtschaft, Forschung und Entwicklung, der Qualifizierung sowie die Regionalförderung gelegt werden. Dies betrifft insbesondere die Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Regionen mit Entwicklungsrückstand, aber auch die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in allen Regionen sowie die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit.

Der EU-Haushalt muss auch künftig eine den Anforderungen von Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und europäischem Mehrwert angemessene Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Entwicklung der ländlichen Räume vorsehen. Die weitere Entwicklung des Modells einer multifunktionalen, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft erfordert auch nach 2013 Direktzahlungen in WTO-konformer Weise.

Die neuen Herausforderungen wie auch sonstige der EU übertragene Kompetenzen sind allerdings weder automatisch ausgabenwirksam noch mit einer Prioritätenliste für den Haushalt gleichzusetzen. Nur ein Teil der Ziele der EU erfordert den Einsatz finanzwirksamer Instrumente auf Ebene der Union. Grundsätzlich sollte die EU in erster Linie auf die Instrumente zurückgreifen, die nicht oder nur bedingt ausgabenwirksam sind, und die Umsetzung von EU-Recht und EU-Politik gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten, Ländern und Regionen überlassen, soweit es sich nicht um ausschließliche Zuständigkeiten handelt.

Zur Frage:

Welche Kriterien sollten herangezogen werden um sicherzustellen, dass effektiv nach dem Grundsatz des europäischen Mehrwerts verfahren wird?

11. Hinsichtlich der Frage, welche Aufgaben die EU künftig prioritär verfolgen soll sowie der damit zusammenhängenden Frage, welche Aufgaben verstärkt im Gemeinschaftshaushalt berücksichtigt werden bzw. welche Aufgaben gegebenenfalls keiner Gemeinschaftsfinanzierung mehr bedürfen, wird der "europäische Mehrwert" eine zentrale Rolle spielen.

Ein zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen abgestimmtes Konzept über die Definition des europäischen Mehrwertes ist anzustreben. Ein "europäischer Mehrwert" setzt nach Auffassung der Länder jedenfalls voraus, dass die Aufgaben und hiermit korrespondierend auch die Ausgaben sich auf solche Bereiche konzentrieren, die ein gemeinschaftliches Handeln erfordern. Eine zu weite Auslegung des Begriffs des "europäischen Mehrwertes" könnte die Kompetenzverteilung zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen unterlaufen und die politischen Spielräume der Mitgliedstaaten zu sehr einengen. Finanzmittel erzeugen jedenfalls nicht schon aufgrund der Tatsache, dass sie aus dem EU-Haushalt stammen, einen europäischen Mehrwert.

Zur Frage:

Wie sollten politische Ziele bei den Ausgabenprioritäten angemessen zum Ausdruck kommen? Welche Änderungen sind erforderlich?

12. Der Europäische Rat fordert eine vollständige und weitreichende Überprüfung des Finanzsystems, die sämtliche Aspekte der EU-Ausgaben und der Eigenmittel erfasst. Zwischenzeitliche Prüfungen von Einzelbereichen können diese Überprüfung nicht präjudizieren. Die Länder fordern eine Überprüfung der bisherigen Zuordnung der Ausgaben in dem Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Die Ausgabenprioritäten müssen politikgesteuert festgelegt werden und den politischen Zielen, soweit sie nicht mit den Steuerungsmedien Recht und Information/Überzeugung verfolgt werden, entsprechen. Das Setzen von Aufgabenprioritäten erfordert auch die Setzung von Aufgabenposterioritäten. Mittelumschichtungen sollten zugunsten eines erhöhten Mehrwertes erfolgen. Im Blickpunkt sollte die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes stehen, die mit einer Maßnahme erzielt werden kann.

Zur Frage:

Über welchen zeitlichen Horizont sollte sich eine Neuausrichtung erstrecken?

13. Eine Neuausrichtung darf bei den Ausgaben erst ab 2014 nach Ablauf der derzeitigen Programmplanungsperiode wirksam werden, um mögliche nachteilige

Auswirkungen auf die bereits angelaufenen Programme 2007 bis 2013 auszuschließen. Um die notwendige Verlässlichkeit und Planungssicherheit als wesentliche Merkmale guten Regierens weiterhin zu gewährleisten, sollten auch zukünftige Finanzrahmen mehrjährige Perioden abbilden. Gegebenenfalls sollte die Neuausrichtung mit Übergangsregelungen einhergehen, die die Umstellung des EU-Finanzsystems und deren Auswirkungen auf die einzelnen Politikbereiche erleichtern. Die bisherigen Zeitspannen für die Strukturfondsprogramme haben sich grundsätzlich bewährt. Als positiv erachtet wird die Tatsache, dass die Fachprogramme, z. B. zur Förderung von Bildung und Forschung, durch die EU an die Laufzeit des EU-Finanzrahmens angepasst worden sind.

Zur Frage:

Wie lassen sich Effektivität und Effizienz der Haushaltspolitik verbessern?

14. Die bisherigen Bemühungen zur Vereinfachung der Finanzierungsinstrumente des EU-Haushaltes sind noch nicht ausreichend. Die Verfahren sollten daher konsequent dahingehend überprüft werden, ob deren Kosten dem Nutzen gerecht werden.

Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dürfen nicht auf Effizienzerwägungen reduziert werden. Vielmehr halten die Länder die Subsidiarität für ein grundlegendes Kriterium für die Kompetenzzuweisung in der EU, das insbesondere auch für das Handeln mit finanziellen Instrumenten gesondert zu prüfen ist. Einen wichtigen Beitrag zu mehr Effektivität und Effizienz können dezentrale Strukturen und die Verlagerung auf die regionale Ebene leisten. Deswegen ist der geteilten Mittelverwaltung grundsätzlich der Vorzug zu geben. Dies schafft die Voraussetzung für einen bürgernahen, transparenten Vollzug und erspart den Aufbau zusätzlicher Verwaltungskapazitäten auf EU-Ebene.

Die Kofinanzierung ist ein wichtiges Instrument bei der dezentralen Mittelverwaltung, die dazu beitragen kann, europäische und nationalstaatliche Politiken zu konzertieren. Zu prüfen ist, ob die Kofinanzierung auf geeignete Bereiche ausgedehnt werden sollte. Allerdings gibt es Bereiche, in denen eine Kofinanzierung und die damit verbundenen administrativen Voraussetzungen die politisch gewollte Partizipation von Einrichtungen, wie beispielsweise im Bil-

dungs- und Forschungsbereich, gefährden können. Vor diesem Hintergrund ist für jeden Förderbereich im Sinne einer sorgfältigen Kosten-Nutzen-Abwägung zu entscheiden, ob die Einführung der Kofinanzierung zu einer besseren Zielerreichung beiträgt.

Die Erschließung zusätzlicher Ressourcen bei weiteren Akteuren ist bei Ziel- und Interessenübereinstimmung ein wichtiges Instrument zur wechselseitigen Verstärkung der Politiken. Dies betrifft insbesondere auch die gleichwertige Einbindung privater Kofinanzierung, die das gemeinsame Interesse der Beteiligten im Sinne der partnerschaftlichen Umsetzung belegt und damit gute Voraussetzungen für nachhaltige Förderergebnisse schafft. Die Effizienz der Haushaltspolitik bemisst sich auch am Verhältnis zwischen Mittelaufwand für einen Politikbereich und dem damit in Zusammenhang stehenden Verwaltungsaufwand.

Exekutivagenturen sollten nur für EU-weite Maßnahmen eingesetzt werden sowie nur dann, wenn sich durch sie die Verwaltung stark vereinfachen lässt. Neue Gemeinschaftsagenturen sollten nur in sehr begründeten Ausnahmefällen und nur nach intensiver Prüfung ihrer Notwendigkeit und von Alternativen im Hinblick auf Deregulierung, Subsidiarität und Konzentration eingerichtet werden. Die Ausführung von EU-Recht sollte grundsätzlich auch unter dem Aspekt der Bürgernähe den einzelnen Mitgliedstaaten mit ihren jeweiligen zuständigen Ebenen vorbehalten bleiben.

Zur Frage:

Ist es möglich, die Transparenz und Verantwortlichkeit in diesem Bereich noch weiter zu erhöhen?

15. Zurzeit existieren auch außerhalb des EU-Haushalts Flexibilitätsreserven. Aus Gründen der Transparenz in der Haushaltspolitik und der Haushaltsklarheit sollte angestrebt werden, dass alle verfügbaren Ressourcen, d. h. auch alle Reserven, innerhalb des Finanzrahmens abgebildet werden.

Mit Bezug auf die EU-Ausgaben ist die Kommission im Rahmen der Transparenzinitiative bereits mit der Änderung der Haushaltsordnung und den daraus folgenden Umsetzungsregelungen (z. B. im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik) initiativ geworden. Eine Erweiterung der Vorgaben, die zusätzlichen Aufwand erfordert, wird abgelehnt.

Wichtig sind auch in diesem Bereich das dauerhafte Anliegen des Bürokratieabbaus und die konsequente Verwaltungsvereinfachung.

Zur Frage:

Könnte mehr Flexibilität dazu beitragen, den Vorteil einer Finanzierung aus dem EU-Haushalt zu maximieren und seine politische Reaktionsfähigkeit zu erhöhen?

16. Dass Flexibilität die politische Reaktionsfähigkeit erhöht, gilt für jeden Haushalt. Es ist kein besonderer Vorteil im Hinblick auf den EU-Haushalt erkennbar. Die Vorteile eines langfristig auf Stabilität angelegten Haushalts müssen den Vorteilen größerer Flexibilität gegenüber gestellt werden.

Zur Frage:

Welche Grundsätze sollten der Einnahmenseite des Haushalts zugrunde liegen und wie sollten sich diese im System der Eigenmittel niederschlagen?

17. Die traditionellen Eigenmittel (insbesondere Zölle) sollten der EU weiterhin verbleiben. Die über die traditionellen Eigenmittel hinaus erforderlichen Eigenmittel sollten auch in Zukunft von den Mitgliedstaaten erbracht werden. Das künftige Finanzsystem muss aber im Ergebnis dazu führen, dass Be- und Entlastungen der einzelnen Mitgliedstaaten sich an ihrem relativen Wohlstand orientieren. Die Bemessung sollte sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit richten. Diesem Kriterium entsprechen die BNE-Eigenmittel am besten. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel sollten entfallen.

Die Erhebung von Steuern ist zentraler Bereich nationaler Souveränität. Sie muss deswegen bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Eine steuerbasierte Eigenmittelquelle wird abgelehnt. Jede denkbare EU-Steuer würde neue Korrekturmechanismen erforderlich machen. Das bestehende Verschuldungsverbot hat sich in vollem Umfang bewährt und ist aufrechtzuerhalten.

Zur Frage:

Was spricht noch für die Aufrechterhaltung der Korrektur- bzw. Ausgleichsmechanismen?

18. Für die Ausgestaltung der EU-Einnahmen ist der Blick der EU-Nettozahler auf die Rückflüsse eine legitime Reaktion auf absolut stets steigende EU-Haushalte. Be- und Entlastungen der einzelnen Mitgliedstaaten sollten sich nach ihrem relativen Wohlstand bemessen.

Sonderregelungen zu Gunsten einzelner Mitgliedstaaten sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite sollten durch einen transparenten Korrekturmechanismus, der übermäßig durch ihre Nettosalden belastete Mitgliedstaaten entlastet, ersetzt werden. Für den Fall, dass es nicht gelingt, sich über einen derartigen Mechanismus zu einigen, müssen weiterhin ad-hoc-Mechanismen zum Ausgleich exzessiver Nettosalden herangezogen werden können.

Zur Frage:

Welcher Bezug sollte zwischen EU-Bürgern, politischen Prioritäten und der Finanzierung des EU-Haushalts bestehen?

19. Ein politisch wirksamer Zusammenhang zwischen EU-Bürgern, europapolitischen Prioritäten und der Finanzierung des EU-Haushalts lässt sich dann herstellen, wenn durch die Maßnahmen der EU - überzeugend - ein Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger erreicht wird.

III. Direktzuleitung an die Kommission

20. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.