



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Ausschuss für Kultur und Bildung

31.1.2011

ARBEITSDOKUMENT

zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln für eine nachhaltige Europäische Union nach 2013 (SURE-Ausschuss)

Ausschuss für Kultur und Bildung

Berichterstatter: Cătălin Sorin Ivan

DT\854239DE.doc

PE456.827v01-00

DE

In Vielfalt geeint

DE

1. EU-Haushaltsplan und jährliches Haushaltsverfahren

Der EU-Haushalt deckt die Ausgaben sämtlicher Organe und Einrichtungen der EU für ein bestimmtes Jahr ab. In ihm werden Einnahmen und Ausgaben festgelegt, sämtliche zu finanzierenden Aktivitäten aufgelistet und die Gesamtheit der Mittelbeträge sowie der verfügbare Personalbestand darlegt.

Die EU-Ausgaben unterliegen aufgrund der Verträge bestimmten Grenzen. Da beim jährlichen EU-Haushaltsplan kein Defizit entstehen darf, müssen die Einnahmen jedes Jahr die gesamten Kosten der durchgeführten Aktivitäten abdecken. Die Einnahmen stammen aus drei großen Quellen:

- den Zöllen,
- einem Anteil an der harmonisierten Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage jedes Mitgliedstaates,
- einem weiteren Beitrag der Mitgliedstaaten, der sich nach der Höhe ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) richtet.

Im jährlichen Haushaltsverfahren werden die Einzelheiten der EU-Ausgaben innerhalb der Grenzen eines festgelegten mehrjährigen Finanzrahmens geregelt. Die jährlichen Ausgabenpläne werden zwischen dem Parlament und dem Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission ausgehandelt.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind das Parlament und der Rat in jeder Hinsicht gleichberechtigte Gesetzgeber für den Haushaltsplan in seiner Gesamtheit. Es ist nur eine Lesung im Rat und im Parlament vorgesehen, und die frühere Unterscheidung zwischen obligatorischen (weitgehend landwirtschaftlichen) und nicht obligatorischen Ausgaben (fast alle anderen Bereiche) ist aufgehoben worden.

2. Haushaltlinien, für die der CULT-Ausschuss zuständig ist

Der CULT-Ausschuss ist für etwa 65 Haushaltlinien verantwortlich; das jährliche Haushaltsvolumen beläuft sich auf etwa 2 Milliarden EUR, was ca. 1,80 % des EU-Haushalts insgesamt entspricht. Der Großteil dieser Mittel fällt unter Rubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“, doch beträchtliche Beträge werden auch unter den Rubriken 3b „Unionsbürgerschaft“ und 5 „Verwaltung des mehrjährigen Finanzrahmens“ gebunden.

Der Großteil der Ausgaben entfällt auf die sieben mehrjährigen Finanzierungsprogramme. Bei diesen Programmen handelt es sich in politischer Hinsicht um sehr sichtbare Elemente der EU-Politik; sie sind bürgernah und oftmals sehr populär (z. B. das Programm Erasmus zur Förderung der Mobilität der Studenten, das Teil des Programms für lebenslanges Lernen ist, oder das Programm Europäische Kulturhauptstädte, das Teil des Programms Kultur 2007 ist).

3. Mehrjähriger Finanzrahmen

Im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) werden Höchstbeträge („Obergrenzen“) für die umfassenden Kategorien von Ausgaben („Rubriken“) für einen klar bestimmten Zeitraum festgelegt. Es handelt sich im Wesentlichen um einen mehrjährigen Ausgabenplan für sämtliche EU-Ausgaben, der von Parlament und Rat vereinbart wird.

Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden die MFR (früher „Finanzielle Vorausschau“) in interinstitutionellen Vereinbarungen des Parlaments, des Rates und der Kommission festgelegt. Es handelt sich im Wesentlichen um politische Vereinbarungen, die nicht die gleiche Rechtskraft entfalteten wie im Wege der Mitentscheidung erlassene Rechtsvorschriften. Beispielsweise stützt sich der derzeitige MFR 2007 bis 2013 auf die Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung¹.

Mit dem Vertrag von Lissabon sind die MFR verbindlich geworden. Gemäß Artikel 312 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlässt der Rat eine Verordnung, in der der MFR für eine Dauer von mindestens fünf Jahren festgelegt wird, nachdem die Zustimmung des Parlaments eingeholt wurde, die von einer Mehrheit seiner Mitglieder zu erteilen ist.

Die Kommission muss ihre Vorschläge für den nächsten MFR vor dem 1. Juli 2011 festlegen. Im Oktober 2010 veröffentlichte die Kommission eine „Mitteilung über die Überprüfung des EU-Haushaltsplans“ (KOM(2010)700), in der einige der Themen skizziert werden, mit denen der EU-Haushaltsplan im nächsten Rahmenzeitraum und auch danach konfrontiert sein wird.

4. SURE-Ausschuss

Der Sonderausschuss zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln für eine nachhaltige Europäische Union nach 2013 (SURE-Ausschuss) wurde im Juli 2010 mit einer Mandatsdauer von einem Jahr eingesetzt.

Der SURE-Ausschuss hat folgende Aufgaben:

- Festlegung der politischen Prioritäten des Parlaments für den MFR nach 2013 sowohl in legislativer als auch in haushaltsspezifischer Hinsicht;
- Schätzung der Finanzmittel, die die EU benötigt, um ihre Zielvorgaben zu verwirklichen und ihre Politiken für die Zeit nach dem ersten Januar 2014 durchzuführen;
- Festlegung der Dauer des nächsten MFR;
- entsprechend diesen Prioritäten und Zielvorgaben Ausarbeitung eines Entwurfs einer Struktur für den künftigen MFR, in dem die wichtigsten Bereiche der EU-Tätigkeit angegeben werden;

¹ ABl. C 139 vom 14.6.2006.

- Vorlage von Leitlinien für eine indikative Zuteilung der Ressourcen zwischen und innerhalb der verschiedenen Ausgabenrubriken des MFR in Übereinstimmung mit den Prioritäten und der vorgeschlagenen Struktur;
- Spezifizierung der Verknüpfung zwischen einer Reform des Systems zur Finanzierung des EU-Haushaltsplans und einer Revision der Ausgaben, um dem Haushaltsausschuss eine solide Grundlage für die Verhandlungen über den neuen MFR zu liefern.

Der SURE-Ausschuss wird – kurz gesagt – die Verhandlungsposition des Parlaments zum nächsten MFR vorbereiten. Er wird dem Plenum im Juni 2010 Bericht erstatten und wird sich mit Themen befassen wie der Geltungsdauer, der Struktur und der Flexibilität des nächsten MFR und dem Ausmaß, in dem EU-Ausgaben aufgrund eines nachweisbaren „europäischen Zusatznutzens“ gerechtfertigt sind.

Jeder ständige Ausschuss ist aufgefordert worden, eine Stellungnahme für den SURE-Ausschuss auszuarbeiten. Die Vorlage des Berichtsentwurfs im SURE-Ausschuss ist (in zwei Teilen) für den 17. März und den 7. April vorgesehen, und die Abstimmung soll am 26. Mai stattfinden.

a) Struktur (und Flexibilität)

Kommission

Die vorstehend genannte Mitteilung der Kommission über die Überprüfung des Haushaltsplans enthält Verweise auf die übermäßige Inflexibilität des gegenwärtigen MFR, da der MFR und die Programme nicht immer in der Lage gewesen sind, auf politische Sachzwänge und sich ändernde Umstände zu reagieren. Es wird hervorgehoben, dass „ein Gleichgewicht [gefunden werden muss] 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“.

Nach Auffassung der Kommission weist ein Haushaltsplan, der von seiner Struktur sowie von seiner Ausgewogenheit her die politischen Prioritäten der EU widerspiegelt, offenkundige Vorzüge auf. Die Kommission schlägt zwei Optionen für eine Umstrukturierung vor:

1. Verringerung der Zahl der Rubriken von sechs auf drei und Streichung der Teilrubriken oder
2. organisatorische Strukturierung des Haushaltsplans entsprechend der Strategie Europa 2020 mit drei Rubriken (wie obenstehend).

SURE-Ausschuss

Im Reflexionspapier des SURE-Ausschusses zur Flexibilität im MFR nach 2013 (Berichterstatter: Salvador Garriga Polledo) werden die von der Kommission vorgeschlagenen vorstehenden Optionen kommentiert:

1. Die Flexibilität wird in erheblichem Umfang gestärkt; allerdings würden die politische Sichtbarkeit und die Transparenz verringert;
2. Die Kommission sollte Einzelheiten zur Zuweisung der unterschiedlichen Politikbereiche auf die verschiedenen Teilrubriken der Strategie EU 2020 liefern, da die Flexibilität des MFR in hohem Maße davon abhängen wird, wie diese Zuweisung vorgenommen wird.

CULT-Ausschuss

Im Augenblick fallen die meisten Haushaltslinien, für die der CULT-Ausschuss zuständig ist, unter die verschiedenen Teilrubriken von Rubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und 3b „Unionsbürgerschaft“ (jede der europäischen Schulen – für die im EP der CULT-Ausschuss verantwortlich ist – verfügt über eine eigenständige Haushaltslinie – ebenso wie der Verwaltungsrat – in Rubrik 5 „Verwaltung“).

Eine Verringerung der Rubriken und Teilrubriken würde die Flexibilität erhöhen und Hilfestellung bei der Neuaufteilung der Mittel zwischen den Haushaltslinien leisten. Die Erfahrung mit Rubrik 3b hat gezeigt, dass sich Schwierigkeiten ergeben, wenn eine Zahl von relativ kleinen Programmen innerhalb einer kleinen Teilrubrik zusammengebracht wird: es ist schwierig, die Mittel für erfolgreiche Programme aufzustocken oder Mittel von Programmen, bei denen die Verwendungsrate niedriger war als vorhergesehen, abzuziehen. Kleine Teilrubriken sollten – kurz gesagt – vermieden werden.

b) Laufzeit (und Flexibilität)

Nach dem Vertrag muss der MFR für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren festgelegt werden. Die letzten drei MFR sind für einen Zeitraum von sieben Jahren abgeschlossen worden.

Kommission

In der Mitteilung der Kommission werden die folgenden Optionen in Erwägung gezogen:

- **5 Jahre** (Vorteile: eine größere Fähigkeit, einen neuen Bedarf aufzugreifen; Nachteile: vielleicht zu kurz für eine angemessene Planung und tiefgreifendere Änderungen innerhalb von Programmen),
- **7 Jahre mit einer gründlichen Überprüfung nach 5 Jahren**, um eine endgültige Neuzuweisung zu gestatten, die spezifisch auf die Strategie EU 2020 ausgerichtet ist,
- **10 Jahre mit einer umfassenden Halbzeitüberprüfung (5+5)**; diese Option würde ausreichende Flexibilität für größere Veränderungen bei den Prioritäten liefern. Die Obergrenzen insgesamt und die grundlegenden Rechtsinstrumente könnten für zehn Jahre festgelegt werden, doch die Verteilung der Ressourcen innerhalb der Rubriken und die Aufstellung von Prioritäten innerhalb von Programmen und Instrumenten könnten offen gelassen und einer Neubewertung unterzogen werden.

SURE-Ausschuss

Im Reflektionspapier des SURE-Ausschusses über die Laufzeit der MFR in der Zeit nach 2013 (Berichterstatter: Salvador Garriga Polledo) werden folgende Optionen geprüft:

- **Option 1:** 5jährige Laufzeit des MFR, die 2014 – unmittelbar nach Auslaufen des gegenwärtigen MFR – beginnt,
- **Option 2:** 5jährige Laufzeit des MFR, die 2021 nach einer 7jährigen Phase des „Übergangs“ (MFR 2014-2020) schrittweise beginnt, um ein gestaffelte Abstimmung auf die Mandatsdauer des EP/der Kommission zu ermöglichen,
- **Option 3:** 5jährige Laufzeit des MFR, die 2016 nach einer Verlängerung der gegenwärtigen MFR beginnt, um eine gestaffelte Abstimmung auf die Mandatsdauer des EP/der Kommission zu ermöglichen,
- **Option 4:** 10jährige Laufzeit des MFR mit einer umfassenden Halbzeitüberprüfung, Vorschlag der Kommission (5+5).

Es wird ebenfalls argumentiert, dass es sich unter Umständen als unmöglich erweist, die notwendige Flexibilität und die Notwendigkeit längerer Planungszyklen miteinander zu kombinieren; es wird unter anderem die Frage aufgeworfen, wie die Laufzeit der Mehrjahresprogramme in Einklang mit der Laufzeit des MFR gebracht werden könnte.

CULT-Ausschuss

Es ist wichtig, den richtigen Ausgleich zwischen Vorhersehbarkeit und Flexibilität zu finden, um sowohl langfristige Konsequenz und Vorhersehbarkeit bei der Umsetzung der Mehrjahresprogramme als auch das reibungslose Funktionieren des Haushaltszyklus zu ermöglichen. Für die Programme in den Bereichen Kultur und Bildung kann eine zu kurze Laufzeit die Durchführung der Programme behindern, während eine zu kurze Laufzeit inflexibel sein kann.

c) Europäischer Zusatznutzen und politische Prioritäten

Kommission

Der Mitteilung der Kommission zufolge ist es wichtig, konkret zu ermitteln, wo die Ausgaben aus dem EU-Haushalt effizienter sind als Ausgaben auf nationaler Ebene. Der EU-Haushalt sollte dazu eingesetzt werden, Aktionen zu finanzieren, die die Mitgliedstaaten und Regionen selbst nicht finanzieren können bzw. wo eine Finanzierung durch die EU bessere Ergebnisse erbringt. Kurz gesagt: Die Ausgaben der EU sollen zu einem Ergebnis führen, das andernfalls nicht eintreten würde; die Mittel der EU sollten wirklich „zusätzlich“ sein und einen „europäischen Zusatznutzen“ erbringen.

SURE-Ausschuss

Im SURE-Ausschuss standen folgende Themen im Kern der Debatte: die Schwierigkeit, das Konzept des europäischen Zusatznutzens zu quantifizieren, die Notwendigkeit, die Effizienz bei der Ausführung zu verstärken, die Koordinierung mit den nationalen Haushalten und der

zusätzliche Druck auf den EU-Haushalt in Anbetracht der neuen Kompetenzen, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt worden sind.

CULT-Ausschuss

Der Hintergrund, vor dem der nächste MFR ausgehandelt werden muss, wird durch die äußerst schwierige haushaltspolitische Lage in einer Mehrheit der Mitgliedstaaten bestimmt. Die nationalen Ausgabenpläne – die innenpolitischen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten generell – werden für einen Großteil des nächsten Jahrzehnts von Anhebungen der Steuersätze, Ausgaben, Kürzungen und sozialen Reformmaßnahmen bestimmt werden, mit denen die öffentlichen Defizite und die öffentliche Verschuldung auf ein tragfähiges Niveau zurückgeführt werden sollen. Deshalb muss sich eine Verteidigung der bestehenden Ausgabenhöhe (von einem Anstieg gar nicht zu reden) bei den Programmen, für die der CULT-Ausschuss verantwortlich ist, auf einen klaren und überzeugenden Nachweis ihres europäischen Zusatznutzens stützen: Die Mitgliedstaaten müssen davon überzeugt werden, dass mit Ausgaben auf der europäischen Ebene tatsächlich Mittel eingespart werden im Vergleich zu denselben Ausgaben für die gleiche Politik auf nationaler Ebene.

Was das Programm Lebenslanges Lernen und seine Initiativen zur Mobilität im Bereich der Bildung, vor allem Erasmus, betrifft, übersteigt die Nachfrage derzeit deutlich das Angebot, und die Rate der Ausführung liegt dicht bei 100 %. Es lässt sich deshalb ohne Frage argumentieren, dass diese Programme einen klaren und messbaren europäischen Zusatznutzen erbringen. Die Kommission regt deshalb an, dass diese Programme zur Förderung der Mobilität ausgeweitet werden und dass die Zuteilung der Mittel enger mit der Mittelverwendung verknüpft werden könnte.

Der Ausschuss muss prüfen, inwieweit dies auch für die übrigen Programme gilt, für die er im EP verantwortlich ist. Das Programm Media 2007 ist ein völlig anders gelagerter Fall, da sein „Produkt“ in Ausbildungsmaßnahmen sowie Projekten in den Bereichen Produktion und Vertrieb besteht. Ähnliche Anmerkungen gelten für das Programm Kultur 2007. Dagegen werden mit den Programmen Jugend und Unionsbürgerschaft ganz unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt; jedes Programm beinhaltet beträchtliche Ausgaben für auf europäischer Ebene tätige NRO, die das Sprachrohr der jeweiligen Bereiche der Zivilgesellschaft sind.

Vor dem schwierigen finanziellen Hintergrund, auf den bereits verwiesen worden ist, und der klaren Möglichkeit, dass der nächste MFR vielleicht nicht mehr als auf einen „stationären“ Finanzrahmen hinausläuft, wird es wichtig sein, die Synergien zwischen verschiedenen Politiken, Programmen und Teilen des MFR zu optimieren. Der SURE-Ausschuss sollte insbesondere unterstreichen, wie wichtig es ist, die Synergien zwischen Ausgaben für die Agrar- und die Strukturpolitik einerseits und für die Initiativen lebenslanges Lernen, Jugend und Kultur andererseits zu optimieren.