

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Die Schaffung größerer Synergien zwischen den Haushalten der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften“

(2013/C 62/07)

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

- unterstreicht, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für einen erheblichen Teil der Ausgaben der öffentlichen Hand in Europa verantwortlich sind und dass sich die öffentlichen Investitionen auf subnationaler Ebene tendenziell auf eine Reihe wichtiger Bereiche konzentrieren, die für den Erfolg der Europa-2020-Strategie ausschlaggebend sind, und fordert daher, der Schaffung von Synergien zwischen den Haushalten der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der (subnationalen, d.h. lokalen und regionalen) Gebietskörperschaften, die auf die Verwirklichung der vereinbarten EU-Prioritäten, insbesondere der Europa-2020-Strategie, ausgerichtet sind, eine höhere politische Priorität einzuräumen;
- stellt fest, dass dem EU-Haushalt trotz seines relativ geringen Umfangs und der Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank (EIB) eine zentrale Hebelfunktion bei der Ankurbelung von Investitionen in der gesamten EU zukommt;
- begrüßt die Debatten auf europäischer Ebene darüber, wie die bestehende Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) durch die Einführung eines integrierten Haushaltsrahmens für die EU ergänzt werden kann, und ist der Auffassung, dass aufgrund der großen Abhängigkeit und der finanziellen Ausstrahlungseffekte zwischen den Volkswirtschaften des Euroraums und den Haushaltspolitiken eine Fiskalkapazität entwickelt werden muss, die Anpassungen an wirtschaftliche Schocks erleichtern kann;
- bringt jedoch seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass sich eine Tendenz in Richtung einer größeren Zentralisierung der Befugnisse und der Beschlussfassung ohne die effektive Einbeziehung der Gebietskörperschaften in diese Debatte abzeichnet, und stellt fest, dass es keine echte Fiskalunion geben kann ohne eine Festlegung der Rechte und Zuständigkeiten der verschiedenen Regierungsebenen (fiskalischer Föderalismus), ohne eine explizitere Verbindung zwischen der Abstimmung der politischen Maßnahmen und der Beschlussfassung in Haushaltsfragen sowie ohne eine ehrgeizige Vision zur Verstärkung der vertikalen Synergien zwischen den Haushalten der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der lokalen/regionalen Ebene durch geeignete Koordinierungsmechanismen;
- begrüßt, dass in den Bericht der Europäischen Kommission 2012 über die öffentlichen Finanzen in der WWU erstmals ein ganzes Kapitel über fiskalische Dezentralisierung in der EU aufgenommen wurde, und fordert die Europäische Kommission auf, ein solches Kapitel über den Zustand der öffentlichen Finanzen auf subnationaler Ebene in weitere Jahresausgaben dieses Berichts aufzunehmen;
- fordert die Europäische Kommission auf, die Vorteile und Modalitäten (sowie möglichen administrativen Herausforderungen und Kosten) einer stärkeren Harmonisierung der Haushaltszyklen in der EU zu erwägen und die Nutzung mittelfristiger Haushaltsrahmen auf Ebene der Gebietskörperschaften anzuregen und zu fördern;
- ruft die Europäische Kommission auf, ein Grünbuch vorzulegen, in dem diese Fragen angegangen werden.

Berichterstatter Rhodri Glyn THOMAS (UK/EA), Mitglied der walisischen Nationalversammlung

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

Einleitung

1. unterstreicht, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für einen erheblichen Teil der Ausgaben der öffentlichen Hand in Europa verantwortlich sind: 2011 lagen die Ausgaben der öffentlichen Hand auf subnationaler Ebene bei 16,7 % des BIP und 34 % aller öffentlichen Ausgaben in Europa (bei 11,9 % (272,2 Mrd. EUR) bzw. 24,3 % allein für den öffentlichen Sektor auf lokaler Ebene) und machten 2011 zudem ca. zwei Drittel der im Jahr 2011 in Europa getätigten Direktinvestitionen aus ⁽¹⁾;

2. stellt fest, dass sich die öffentlichen Investitionen auf subnationaler Ebene tendenziell auf eine Reihe wichtiger Bereiche konzentrieren, die für den Erfolg der Europa-2020-Strategie ausschlaggebend sind, wie Wirtschaft, Bildung, Umwelt, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, was bedeutet, dass sich die Sparmaßnahmen (26 % im Vereinigten Königreich, über 30 % in Spanien) nachteilig auf die Erreichung der Europa-2020-Ziele auswirken werden (so wurde z.B. das Kapitalinvestitionsbudget in Wales um 42 % gekürzt);

3. fordert daher, der Schaffung von Synergien zwischen den Haushalten der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der (subnationalen, d.h. lokalen und regionalen) Gebietskörperschaften, die auf die Verwirklichung der vereinbarten EU-Prioritäten, insbesondere der Europa-2020-Strategie, ausgerichtet sind, eine höhere politische Priorität einzuräumen; wiederholt dabei die Ergebnisse der Studie des Europäischen Parlaments von 2010, nach der die Gesamtsynergie zwischen den strategischen Politikzielen der EU und den Haushaltspolitiken schwach ist und in den nationalen Haushalten selten Bezug auf ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele der Lissabon-[Europa-2020]-Strategie oder anderer EU-Strategien genommen wird ⁽²⁾;

4. unterstreicht, dass die Prävalenz von Sparmaßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften und der enorme Druck, den diese auf die öffentlichen Ausgaben ausüben, im Kontext der andauernden Krise die Verbesserung von "Wirksamkeit und Effizienz" zu einem wichtigen politischen Ziel machen;

5. begrüßt, dass in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates darauf hingewiesen wird, dass "die Möglichkeiten, die der bestehende haushaltspolitische Rahmen der Union bietet, um den Bedarf an produktiven öffentlichen Investitionen mit den Zielen der Haushaltsdisziplin in Einklang zu bringen", im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes "in vollem Umfang" genutzt werden sollten. Vor dem Hintergrund der jüngsten Erkenntnisse des Internationalen

Währungsfonds, dass sogenannte "Fiskalmultiplikatoren", die die Auswirkungen der Haushaltskonsolidierungen auf das Wachstum messen, "erheblich höher" seien als von Analysten während der Schuldenkrise erwartet, gewinnt dieses Ziel umso mehr an Bedeutung. Der AdR erwartet daher von der Kommission, dass sie dieses Thema im Rahmen der angekündigten Mitteilung über die Qualität der öffentlichen Ausgaben eingehender behandelt und darin u.a. auch die Frage nach einer Differenzierung zwischen "laufenden Ausgaben" und "Investitionen" in der Berechnung des Haushaltsdefizits berücksichtigt, um zu vermeiden, dass öffentliche Investitionen mit langfristigen Nettogewinnen als negativ berechnet werden;

6. betont, dass die Diskussion über die "Synergien" unter keinen Umständen "durch die Hintertür" als Rechtfertigung für die Kürzung des vorgeschlagenen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) verwendet werden darf und auch nicht als Entschuldigung für die "Renationalisierung" der Finanzierung von Elementen des EU-Haushalts (z.B. der Strukturfonds in sogenannten "reicheren" Mitgliedstaaten) oder zur Legitimierung der makroökonomischen Konditionalität erhalten sollte;

Synergien zwischen dem EU-Haushalt und den lokalen/regionalen Haushalten

7. wiederholt, dass der EU-Haushalt einen kleinen Anteil (ca. 2 %) der gesamten öffentlichen Ausgaben in der EU ausmacht und per se nicht ausreicht, um die 1 800 Mrd. EUR an zukunftsorientierten Direktinvestitionen zu liefern, die für die Leitinitiativen im Rahmen von Europa 2020 (wie im Bericht des Europäischen Parlaments über die Vorschläge des MFR ermittelt) benötigt werden; dies bedeutet, dass die Erreichung der übergeordneten Ziele der Europa-2020-Strategie die wirksame Mobilisierung der öffentlichen und privaten Finanzen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften erforderlich macht, einschließlich durch Darlehensfinanzierung und die Förderung öffentlich-privater Partnerschaften;

8. stellt fest, dass dem EU-Haushalt trotz seines relativ geringen Umfangs und der Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank (EIB) eine zentrale Hebelfunktion bei der Ankurbelung von Investitionen in der gesamten EU zukommt, insbesondere (wenngleich nicht ausschließlich) durch die Fonds des gemeinsamen strategischen Rahmens (GSR), die auf territorialer Ebene (in vielen Fällen von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften) verwaltet und umgesetzt werden und einen wichtigen "Multiplikatoreffekt" auf die Wirtschaft haben;

9. hebt hervor, dass die EU-Finanzierung, insbesondere aus den GSR-Fonds, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften während der Wirtschaftskrise eine stabile und sichere Finanzierung geboten hat und in vielen Fällen dort, wo lokale, regionale und nationale Haushalte massiv gekürzt wurden, die einzig verfügbare Geldquelle zur Förderung öffentlicher Investitionen und von Schlüsselinitiativen war und im Falle der EIB-Gelder dazu beigetragen hat, ein durch die Finanzkrise entstandenes großes Loch in der Darlehensfinanzierung zu füllen. betont die potenziell negativen Auswirkungen der vorgeschlagenen makroökonomischen Konditionalitäten auf die wahrgenommene Stabilität der GSF-Finanzierung;

⁽¹⁾ Bericht von Dexia Crédit Local (DCL) und CEMR (Juli 2012): *Sub-national public finance in the European Union*.

⁽²⁾ Bericht des Europäischen Parlaments (2010): *Creating greater synergy between European and national budgets* (von Deloitte Consulting auf Ersuchen des Haushaltsausschusses erstellt). Zitat von S. 4, *Executive Summary*.

10. unterstreicht die Hebelwirkung und den Multiplikatoreffekt solcher Investitionen im Hinblick auf den unmittelbaren und mittelbaren Nutzen für die Wirtschaft vor Ort und allgemein:

- Nach Schätzungen der Europäischen Kommission hatten die EU-Strukturfonds im Programmplanungszeitraum 2000-2006 eine durchschnittliche Hebelwirkung von 2,1 EUR für jeden von der EU beigesteuerten Euro.
- Für 2014-2020 hat die Europäische Kommission ein Ziel von 4,2 EUR für jeden durch die Kohäsionspolitik investierten Euro gesetzt.
- Die GD Regionalpolitik veranschlagt den "Multiplikatoreffekt" durch BIP-Gewinne für 2007-20013 auf 1 % in Spanien, 3 % in Polen, der Slowakei und Rumänien und über 5 % in den baltischen Staaten.
- Anderen Schätzungen zufolge liegt der BIP-Gewinn im Zeitraum 1999-2010 bei ca. 8,5 % für Irland und 19,6 % für Spanien, wenngleich diese Zahlen wegen der Krise nach unten zu korrigieren sein werden. Es sei auch darauf hingewiesen, dass bei der Berechnung der Multiplikatoreffekte methodologische Schwierigkeiten auftreten;

11. wiederholt, dass die GSR-Fonds nicht nur finanzielle Hebelwirkungen haben, sondern auch als "politischer" Hebel gelten wegen der Ausrichtung der strategischen Prioritäten auf lokaler und regionaler Ebene auf die Prioritäten auf EU-Ebene sowie wegen weiterer Vorzüge wie der Stärkung der Partnerschaft und der Aufnahme transnationaler Kooperationsmöglichkeiten, wofür es eine Vielzahl von Beispielen bewährter Praktiken in Europa gibt; betont zudem, wie wertvoll die Unterstützung der EIB durch die Bereitstellung verschiedener Darlehensinstrumente beim Kapazitätsaufbau auf lokaler und regionaler Ebene zur Verwaltung und Umsetzung neuer und innovativer Projekte ist;

12. ist sich jedoch im Klaren, dass die niedrige Absorptionsrate in einigen Teilen Europas ein Zeichen für Engpässe bei der Umsetzung der Kohäsions- und Strukturfonds vor Ort sind; verweist insbesondere auf die Schwächen, die in einer jüngsten OECD-Studie ⁽³⁾ im Hinblick auf administrative Vereinbarungen, Kapazitäten und den Regelungsrahmen in einigen nationalen und subnationalen Behörden ermittelt wurden, und anerkennt die Notwendigkeit eines Tätigwerdens, um diese Probleme anzugehen;

13. begrüßt die von der Europäischen Kommission unternommenen Anstrengungen zur Straffung und Vereinfachung der Regeln für die Verwaltung und Umsetzung von aus den GSR-Fonds finanzierten Projekten und die Berichterstattung über sie und ist der Ansicht, dass es hier Unterstützung braucht hinsichtlich der Absorptionsraten; erkennt an, dass ein Ausgleich geschaffen werden muss zwischen effektiven Kontrollen einerseits und ausreichender Flexibilität zur Beseitigung unnötiger bürokratischer Hindernisse andererseits, und befürwortet daher einen stärker risikobasierten Kontrollansatz;

⁽³⁾ Bericht von Allio-Rodrigo Consulting für die OECD (Juni 2012): *Regulatory Capacities at Sub-National Level for the Implementation of Public Investment Strategies related to the Absorption of EU Structural Funds*.

14. bedauert, dass den nationalen oder regionalen Behörden, die als Verwaltungsbehörde für die europäischen Programme fungieren, weiterhin die Last der Vorfinanzierung der Investitionen auferlegt wird. Dies ist in der derzeitigen Situation der Beschränkungen auf den Finanzmärkten eine schwere finanzielle Bürde. Indem sie den Grundsatz der Vorfinanzierung der Investitionen vorschreibt, würde die EU die einzigartige Chance verpassen, Finanzmittel direkt in die Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs und des Strukturwandels einzuschießen; kraftvollere Vorschüsse würden eine Finanzierung in einem Rhythmus ermöglichen, der für den Beginn der Rückzahlungen erforderlich ist;

15. hält einen mehrjährigen Finanzrahmen mit einer unter dem Vorschlag der Europäischen Kommission für 2014-2020 liegenden Mittelausstattung der GSR-Fonds für nicht hinnehmbar, da dies zu einer Schwächung der EU führen würde, wo doch ihre Stärkung erforderlich wäre;

16. fordert mehr Transparenz in den Haushaltsverfahren auf lokaler und regionaler Ebene, um den Beitrag der GSR-Fonds zu den Investitionsstrategien der Regionen ausdrücklich anzuerkennen und in den Entwürfen der jährlichen Haushaltspläne aufzuzeigen, wie die EU-Finanzierung in den Haushaltszyklus eingeplant wird; fordert die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf, Beispiele bewährter Praktiken für diese Art von Ansatz in der Haushaltsplanung vorzulegen;

17. unterstreicht die Bedenken der lokalen Gebietskörperschaften in der EU darüber, welche Rolle die nationalen (und regionalen) Regierungen möglicherweise dabei spielen, die umfassende Nutzung der Rechtsinstrumente im Rahmen der Strukturfondsverordnungen, die eine Weiterübertragung von Teilen der Programmrealisierung und -umsetzung gestatten, zu verhindern; fordert, dies im Programmplanungszeitraum 2014-2020 zu beheben und die Nutzung der im Vorschlag für eine Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen über die GSR-Fonds vorgesehenen neuen Instrumente zu optimieren (wie der integrierten territorialen Investitionen, der integrierten Vorhaben, der gemeinsamen Aktionspläne und der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung);

18. begrüßt in diesem Zusammenhang den vom Europäischen Parlament am 15. Januar 2013 angenommenen Initiativbericht zu Synergien innerhalb des EU-Haushalts, in dem insbesondere auf die GSR-Fonds abgehoben wird; nimmt mit Interesse die Beispiele für Initiativen vor Ort zur Kenntnis, die darauf abzielen, die Umsetzung der Finanzierungsprogramme für die Begünstigten zu vereinfachen;

19. unterstützt nachdrücklich die Forderung, die das Europäische Parlament in seiner "Entschließung zu dem Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Umsetzung der Prioritäten für 2012" an die Europäische Kommission richtet, nämlich in ihrem nächsten Jahreswachstumsbericht "umfassend auf die Rolle des Haushaltsplans der EU im Rahmen des Europäischen Semesters einzugehen und diese anhand faktisch belegbarer, konkreter Daten über die auslösenden, verstärkenden, synergetischen und ergänzenden Auswirkungen des Semesters auf die allgemeinen öffentlichen Ausgaben auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene hervorzuheben";

20. befürwortet weitere Diskussionen darüber, wie viel Spielraum im EU-Rechtsrahmen für die Straffung und Vereinfachung der Umsetzung von Programmen vor Ort vorhanden ist, wobei die Energien auf die Unterstützung derjenigen Projekte und Initiativen konzentriert werden sollten, die "transformative Veränderungen" bewirken. Geprüft werden könnten hierbei u.a. die Möglichkeit der Schaffung eines "einzigsten territorialen Investitionsfonds" (in dem die verschiedenen Fonds auf Ebene der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften zusammengelegt würden) oder die Einrichtung einer "einzigsten Anlaufstelle" für den Zugang zu den Fonds, mit harmonisierten Vorschriften, umfassenden und klaren Leitlinien sowie einer stärkeren Schwerpunktlegung auf die Erzielung nachhaltiger Ergebnisse, was dazu führt, dass die Fonds den Endnutzer früher erreichen und die strategische Umsetzung vor Ort verbessert wird. Eine solche fondsübergreifende gemeinsame Programmplanung und Realisierung wird zu besserer Koordinierung und weniger Überlappungen führen;

21. argumentiert, dass sich eine Diskussion über die Synergien zwischen den Haushalten der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften auch auf die Synergien innerhalb des EU-Haushalts erstrecken muss, einschließlich thematischer Programme wie Horizont 2020, Erasmus für alle, das Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation, die Fazilität "Connecting Europe", COSME usw., die unmittelbare Relevanz für und Auswirkungen auf die "territoriale" Ebene haben und eindeutig verzahnt sind mit Prioritäten wie FuE und Innovation, allgemeine und berufliche Bildung und die Wettbewerbsfähigkeit der KMU innerhalb der GSR-Fonds;

22. begrüßt daher die Anstrengungen, die unternommen wurden, um den Rechtssetzungsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 dahingehend zu verbessern, dass Synergien gefördert werden, z.B. durch die Aufnahme von Artikel 55 Absatz 8 der Verordnung über die GSR-Fonds, und fordert die umfassende Bekanntmachung der Projekte/Initiativen, die unter Nutzung dieser neuen Bestimmungen entwickelt werden, um das Bewusstsein dafür zu schärfen, wie solche Synergien in der Praxis herbeigeführt werden können;

23. fordert die Kommission auf, eingehend zu klären, wie sich die Vorschriften zur wirtschaftspolitischen Steuerung der EU und zu anderen Fragen der öffentlichen Finanzen auf den Entscheidungsspielraum der lokalen und regionalen Ebene bei der inhaltlichen Gestaltung ihrer Haushalte auswirken;

24. bedauert, dass die aktuelle Debatte über die Stärkung der Wirtschafts-, Währungs- und Politikunion innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und der weiteren EU auf die wichtigsten EU-Institutionen und Regierungen der Mitgliedstaaten beschränkt ist und dass die subnationale Ebene darin so gut wie keine Berücksichtigung findet, und dies trotz der Auswirkungen, die eine stärkere Zentralisierung und stärkere Kontrollen auf EU-Ebene auf die haushaltspolitischen Rechte und Zuständigkeiten auf subnationaler Ebene und auf die fiskalische Dezentralisierung haben könnten;

25. bedauert ebenfalls, dass es – wie dies aus dem im Oktober veröffentlichten dritten Überwachungsbericht des Ausschusses der Regionen zu Europa 2020 hervorgeht – weiterhin nicht gelungen ist, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der EU wirkungsvoll am Europäischen Semester zu

beteiligen, und wiederholt, dass die Synergien zwischen den Haushaltsverfahren nicht ohne Synergien im Politikgestaltungs- und Überwachungsprozess erzielt werden können;

Hin zu einer Fiskalunion: eine wirtschaftliche und politische Governance im Wandel

26. begrüßt die Debatten auf europäischer Ebene darüber, wie die bestehende Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) durch die Einführung eines integrierten Haushaltsrahmens für die EU zur Gewährleistung einer nachhaltigen Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten ergänzt werden kann;

27. stellt fest, dass sich diese Diskussion im Fluss befindet und erhebliche Auswirkungen darauf haben könnte, wie Fragen der Synergien zwischen den Haushalten auf Ebene der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften künftig angegangen werden;

28. bringt seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass sich eine Tendenz in Richtung einer größeren Zentralisierung der Befugnisse und der Beschlussfassung ohne die effektive Einbeziehung der Gebietskörperschaften in diese Debatte abzeichnet, und stellt fest, dass in dem Bericht der Europäischen Kommission 2012 über die öffentlichen Finanzen in der WWU die Tragfähigkeit eines föderalen Fiskalmodells herausgestellt wird, sofern die Zuständigkeiten für die Einnahmenbeschaffung und die Ausgaben auf die Gebietskörperschaften übertragen werden;

29. nimmt zur Kenntnis, dass die Veränderungen in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU (die durch das Europäische Semester, das Sechserpaket, den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung und die Vorschläge im Rahmen des Zweierpakets) zur Entwicklung strengerer Regeln für die Überwachung der lokalen und regionalen öffentlichen Finanzen auf Ebene der Mitgliedstaaten (durch die Übertragung der sogenannten "goldenen Regel" von der Ebene der Mitgliedstaaten auf die Ebene der Gebietskörperschaften in mehreren Mitgliedstaaten) geführt haben;

30. äußert Bedenken, dass die Umsetzung der in zwischenstaatlichen Initiativen wie dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (dem Fiskalpakt) enthaltenen Regeln in nationale Verfassungen oder nationales Recht ohne eine echte Anhörung des Ausschusses der Regionen über die regionale und lokale Dimension der anstehenden Fragen im Vorfeld erfolgte, und unterstreicht, wie wichtig es ist, bei weiteren Schritten in Richtung einer Fiskalunion die Gemeinschaftsmethode einzuhalten;

31. fordert dringend eine transparentere und effektivere Einbindung der Gebietskörperschaften mit Haushaltsbefugnissen in die laufenden Diskussionen über diese Fragen sowie die formelle Einbeziehung des Ausschusses der Regionen in die sich möglicherweise daraus ergebenden Vertragsänderungen;

32. stellt fest, dass hinter dem Werdegang des fiskalischen Föderalismus der USA und den ersten Schritten hin zu einer Fiskalunion der EU völlig unterschiedliche Konzepte stehen. So wählten die USA einen Weg, dem zufolge die Bundesregierung den Bundesstaaten weder Regeln für einen ausgeglichenen Haushalt vorschreibt, noch diese durchsetzt (Gleiches gilt für die bundesstaatlichen Behörden gegenüber den Gemeinden): Die

Bundesstaaten haben diese Regeln eigenständig und von der Föderalregierung unabhängig angenommen und nach einem klaren, von Letzterer festgelegten Verbot für einen finanziellen Beistand ("no bail-out") umgesetzt. Das Ergebnis ist eine durch die endogene Natur des Prozesses bedingte komplette Übernahme von Eigenverantwortung durch die betreffende Regierungsebene. Im Gegenteil hierzu werden in der EU Schuldenbremsen zentral vorgeschrieben und vom Gerichtshof durchgesetzt, während das Szenario, dass ein Mitgliedstaat (oder sogar eine Gemeinde in einem Mitgliedstaat) zahlungsunfähig wird, von vornherein ausgeschlossen scheint;

33. ist daher der Auffassung, dass aufgrund der großen Abhängigkeit und der finanziellen Ausstrahlungseffekte zwischen den Volkswirtschaften des Euroraums und den Haushaltspolitiken eine Fiskalkapazität entwickelt werden muss, die Anpassungen an wirtschaftliche Schocks im Kontext eines integrierten Haushaltsrahmens für die EU erleichtern kann;

34. unterstützt die weitere Auslotung der Idee einer "Flexibilitätsreserve" innerhalb des EU-Haushalts als einen Ansatz zur Entwicklung einer Fiskalkapazität im Kontext eines integrierten Haushaltsrahmens für die EU. Ein solcher Mechanismus würde die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Transparenz einhalten und könnte es ermöglichen, dass die unter einer Haushaltlinie nicht ausgeschöpften Mittel übertragen werden, um andere Maßnahmen zu unterstützen, anstatt automatisch an die Mitgliedstaaten zurückzufließen, was mit den vom Europäischen Parlament am 13. Juni und 23. Oktober 2012 verabschiedeten Entschlüssen im Einklang stünde;

35. stellt jedoch fest, dass es keine echte Fiskalunion geben kann ohne eine Festlegung der Rechte und Zuständigkeiten der verschiedenen Regierungsebenen (fiskalischer Föderalismus), ohne eine explizitere Verbindung zwischen der Abstimmung der politischen Maßnahmen und der Beschlussfassung in Haushaltsfragen sowie ohne eine ehrgeizige Vision zur Verstärkung der vertikalen Synergien zwischen den Haushalten der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der lokalen/regionalen Ebene durch geeignete Koordinierungsmechanismen;

36. ruft die Europäische Kommission auf, in der ersten Jahreshälfte 2013 ein Grünbuch vorzulegen, in dem diese Fragen sowie die im Folgenden angesprochenen Punkte angegangen werden;

Skizzierung einiger Grundsätze, die es bei der Schaffung größerer Synergien zu beachten gilt

37. fordert die Festlegung und Achtung einer Reihe von Grundsätzen für die Stärkung der Haushaltssynergien, darunter:

— **fiskalische Autonomie:** Klärung der Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen Haushaltsbehörden auf Ebene der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften, einschließlich Klärung der Rolle und Begründung für das politische Handeln der EU und ihre finanziellen Interventionen; Achtung der Subsidiarität und der Haushaltsrechte der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (ihrer Rolle bei der Beschlussfassung und Überwachung), d.h. ihrer demokratischen Rechenschaft gegenüber den Gemeinschaften, von denen sie gewählt werden; Gewährleistung der

Autonomie jeder Regierungs- und Verwaltungsebene bei der Festsetzung der Prioritäten und Ausgaben;

— **Transparenz:** Sicherstellung von Transparenz in den Haushaltsverfahren auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen (einschließlich der Ermittlung von Quellen für EU-Finanzierung ausdrücklich innerhalb nationaler und subnationaler Haushalte); Gewährleistung der Verfügbarkeit von Daten auf EU-Ebene über die Ausgabenprofile von EU-Finanzierungsprogrammen auf regionaler Ebene (sofern möglich);

— **Straffung der Verfahren:** Klarstellung der Art und Weise, wie Prioritäten und Finanzierung auf Ebene der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften aufeinander abgestimmt werden, um die vereinbarten Prioritäten auf EU-Ebene zu erreichen; Verpflichtung, auf die Überwindung von "Engpässen" hinzuarbeiten (Straffung der Verwaltungs-, Regelungs- und Politikgestaltungsverfahren), um größere budgetäre und politische Synergien zu erreichen; Vermeidung der Schaffung zusätzlicher Verwaltungslasten;

— **Partnerschaft:** Verpflichtung zu einem "partnerschaftlichen" Ansatz ausgehend von der Prämisse einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen (EU, Mitgliedstaat, Gebietskörperschaften) und unterstützt durch formale und informelle Mechanismen zur Förderung der Zusammenarbeit, einschließlich z.B. der Ausweitung des bestehenden Dialogs zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten um Vertreter aus subnationalen Rechtsetzungsorganen;

38. sieht die Rolle des EU-Haushalts (derzeit) darin, 1. die gemeinsamen zentralen EU-Politikbereiche wie Landwirtschaft und Fischerei zu finanzieren, 2. zur Unterstützung weiterer vereinbarter Ziele der EU-Politik im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten mit den Mitgliedstaaten, einschließlich der Kohäsionspolitik, durch mittel- und langfristig ausgelegte Investitionen beizutragen. Ein solches Eingreifen stützt sich ferner auf bereits feststehende Begriffe wie a) den Mehrwert des Tätigwerdens der EU, b) die Zusätzlichkeit der unterstützten Maßnahmen und c) die Hebelwirkung und den Multiplikatoreffekt des Tätigwerdens der EU;

39. begrüßt im Zusammenhang mit den Entwicklungen in den Debatten über die Stärkung der Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion weitere Diskussionen und Klarstellungen bezüglich der potenziellen Auswirkungen, die solche Entwicklungen auf die Rolle und die Begründung für die Interventionen der EU haben können, sowie deren Verknüpfung mit den Haushaltsverfahren auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften;

40. ist der Überzeugung, dass eine stärkere vertikale Koordinierung der Haushaltspolitiken dort, wo sie die Subsidiarität und Zusätzlichkeit, den europäischen Mehrwert und die Vorteile der Skaleneffekte achtet und stärkt, zu größeren Synergien führen würde⁽⁴⁾. Als solche ist sie daher in vollem Umfang mit dem in den EU-Verträgen verankerten Subsidiaritätsprinzip vereinbar;

⁽⁴⁾ Studie des Europäischen Parlaments (2010): *Auf dem Weg zu mehr Synergie zwischen europäischen und nationalen Haushalten*.

Engpässe bei der Erreichung größerer vertikaler Synergien

41. unterstreicht, wie wichtig es ist, auf EU-Ebene über exakte und zuverlässige Daten und Analysen zu öffentlichen Finanzen und Haushaltsverfahren bis hin zur Ebene der Gebietskörperschaften zu verfügen;

42. macht darauf aufmerksam, dass die Herausforderungen der Schaffung von Synergien aufgrund der "Heterogenität" der subnationalen Strukturen in der EU komplex sind;

43. begrüßt, dass in den Bericht der Europäischen Kommission 2012 über die öffentlichen Finanzen in der WWU erstmals ein ganzes Kapitel über fiskalische Dezentralisierung in der EU aufgenommen wurde, und fordert die Europäische Kommission auf, ein solches Kapitel über den Zustand der öffentlichen Finanzen auf subnationaler Ebene in weitere Jahresausgaben dieses Berichts aufzunehmen;

44. befürwortet weitere Forschungsstudien zu den öffentlichen Finanzen und zur Kapazität für öffentliche Investitionen sowie zu den Auswirkungen der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzkrise auf Ebene der Gebietskörperschaften, insbesondere den Bericht von Dexia-Crédit Local/CEMR und die Studien der OECD;

45. stellt jedoch fest, dass es nur relativ spärliche Informationen über die öffentlichen Finanzen auf lokaler und regionaler Ebene in der EU sowie allgemein über die Synergien zwischen den Finanzen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften gibt;

46. fordert die Europäische Kommission auf, weitere Arbeiten zur Behebung dieses Mangels in Angriff zu nehmen, und schlägt die Schaffung eines europäischen Forschungsnetzes von Hochschulen vor, um Fachwissen in diesem wichtigen Arbeitsbereich zu entwickeln; ersucht die Europäische Kommission außerdem darum, den projektbasierten Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu unterstützen und dazu die Förderung bewährter Verfahren im Bereich der Schaffung von Synergien zwischen den subnationalen und nationalen Ebenen in den EU-Mitgliedstaaten anzuregen;

47. ist sich bewusst, dass es viele weitere Engpässe bei den Haushaltsverfahren und -zyklen in der EU gibt, die durch die "Heterogenität" der Haushaltsverfahren auf Ebene der Gebietskörperschaften noch verschärft werden. Die Haushaltszyklen in den Mitgliedstaaten und Gebietskörperschaften sind nicht mit dem (auf Kalenderjahren beruhenden) EU-Haushaltszyklus harmonisiert; zudem beruht die Aufstellung lokaler und regionaler Haushaltspläne in erster Linie auf jährlichen Zyklen statt einer mehrjährigen Planung (wie beim EU-Haushaltsrahmen);

48. fordert die Europäische Kommission auf, die Vorteile und Modalitäten (sowie möglichen administrativen Herausforderungen und Kosten) einer stärkeren Harmonisierung der Haushaltszyklen in der EU zu erwägen und die Nutzung mittelfristiger Haushaltsrahmen auf Ebene der Gebietskörperschaften (entsprechend den im "Sechserpaket" enthaltenen Maßnahmen) anzuregen und zu fördern, einschließlich einer Klarstellung, wie dies im Rahmen der Zyklen des Europäischen Semesters funktionieren könnte;

49. nimmt die laufenden Verhandlungen über die Vorschläge zum Europäischen System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der EU (COM(2010) 774 final) zur Kenntnis und bedauert den Mangel an Vergleichbarkeit (im Hinblick auf Strukturen, Lesbarkeit und Inhalt) der Haushalte auf lokaler und regionaler Ebene in der EU sowie die fehlende Harmonisierung auf Ebene der EU, wodurch aussagekräftige Vergleiche und Analysen erschwert werden;

50. stellt fest, dass Artikel 3 der Richtlinie 2011/85/EU (Teil des "Sechserpakets") den Mitgliedstaaten vorschreibt, den ESVG-95-Standard auf ihre nationalen Systeme des öffentlichen Rechnungswesens anzuwenden und sicherzustellen, "dass die Haushaltsdaten für alle Teilsektoren des Staates [...] zeitnah und regelmäßig öffentlich verfügbar gemacht werden"; bedauert, dass sich eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen den Vorschlag von Eurostat ausgesprochen hat, mehrere Indikatoren zu den öffentlichen Investitionen auf der regionalen Ebene NUTS 2 als neue Elemente hinzuzufügen;

51. begrüßt es, dass Eurostat derzeit prüft, inwiefern die Verwendung vereinheitlichter Normen für die Rechnungslegung der öffentlichen Hand in der EU für die einzelnen Regierungsebenen geeignet ist, die Synergien zwischen den Haushalten der EU, der einzelnen Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften zu verbessern;

52. unterstreicht die Notwendigkeit möglicher Verbesserungen des ESVG-95-Standards für lokale und regionale Gebietskörperschaften bezüglich der Frage der Mittelbeschaffungskosten. Durch die Rechnungslegungsmethode gemäß ESVG 95 werden Finanzoperationen (und somit Kredite) in der Tat anders behandelt und diejenigen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bestraft, die zum Ausgleich ihrer Haushalte Investitionen tätigen möchten. Im Rahmen von ESVG 95 werden nur die in dem fraglichen Haushaltsjahr getätigten Transaktionen berücksichtigt, was es den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften nicht ermöglicht, ein vorübergehendes investitionsbedingtes Defizit durch die Verwendung von Reserven oder eines vorgetragenen Überschusses auszugleichen. Um die gleichen Ergebnisse in ihren jeweiligen Rechnungslegungsrahmen zu erzielen, müssten diese lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ihre Investitionen in vollem Umfang mit eigenen Mitteln finanzieren;

53. stellt fest, dass die Mitgliedstaaten, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften formal in das Haushaltsverfahren integriert haben (interner Stabilitätspakt, z.B. in Belgien, Spanien oder Österreich), generell Verfahren eingeführt haben, um die ESVG-95-Standards flexibler zu gestalten, damit ihnen Spielraum für Investitionen bleibt, wie z.B. in Form einer mehrjährigen Anpassung von Haushaltszielen oder von Teilbefreiungen vom Investitionsausgabenziel zur Berücksichtigung des Investitionszyklus;

54. fordert daher, diese Fragen auf EU-Ebene zu lösen und die Regeln dahingehend zu harmonisieren, dass die ESVG-95-Standards flexibler gestaltet werden, um es den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu ermöglichen, Investitionen auf diese Weise zu tätigen und gleichzeitig der Forderung aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nach einem verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Geldern nachzukommen;

55. fordert, neue innovative Finanzierungsmechanismen wie Darlehen und andere "revolvierende Fonds" besser zu nutzen; nimmt die Möglichkeiten zur Kenntnis, die öffentlich-private Partnerschaften und die EIB bieten, um kreative und innovative Investitionen auf lokaler und regionaler Ebene anzuregen, und begrüßt die im Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthaltenen Maßnahmen, einschließlich der GSR-Fonds, die diese Tätigkeiten weiter voranbringen;

56. stellt fest, dass der Zugang zu den Finanzmärkten in der EU stark variiert und für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in bestimmten Teilen Europas nicht sehr gut entwickelt ist, weshalb dieses Problem auf EU-Ebene gelöst werden muss;

57. erwartet mit Interesse weitere Diskussionen über das investitionsfördernde und die Solidarität stützende Potenzial weiterer innovativer Instrumente auf EU-Ebene, um Europa aus der Finanzkrise zu führen, einschließlich projektbezogener EU-Anleihen und Euroschuldverschreibungen.

Brüssel, den 31. Januar 2013

Der Präsident
des Ausschusses der Regionen
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
