



Believe in *People*

**Positionspapier** der EVP-Fraktion

# ZUR ergebnisorientierten Haushaltsplanung



**Positionspapier** der EVP-Fraktion  
zur **ergebnisorientierten**  
**Haushaltsplanung**

Bessere Ausgabenpolitik der EU:  
Konzentration auf Ergebnisse



# Inhalt

<b>Allgemeines</b> .....	5
<b>1. Warum brauchen wir eine ergebnisorientierte Haushaltsplanung?</b> .....	7
<b>2. Rechtsgrundlage</b> .....	9
<b>3. Umsetzung:</b> Bessere Vereinbarkeit der Regelungen der Kommission mit den einzelstaatlichen Regelungen ....	11
<b>4. Wie nehmen wir die Bewertung vor?</b> .....	15
<b>5. Wie nehmen wir Kontrollen vor?</b> .....	17
<b>Fazit:</b> Wie kann das Konzept der ergebnisorientierten Haushaltsplanung zu einem nützlichen politischen Instrument werden? .....	19



# Allgemeines

Der Haushalt der EU ist ein Investitionshaushalt. Etwa 90 Prozent der EU-Mittel werden für Maßnahmen und Programme, die den Bürgern der Mitgliedstaaten zugutekommen, aufgewendet. Angesichts der derzeit knappen Haushaltsmittel **muss die Europäische Union mit weniger Mitteln bessere und mehr Ergebnisse erzielen**. Mithilfe von Programmen und Projekten müssen politische Prioritäten und Ziele verwirklicht werden (Wirksamkeit), so dass jeder aufgewendete Euro den höchsten Mehrwert für das angestrebte Ziel bringt (Effizienz) und Ergebnisse zu den geringstmöglichen Kosten erbracht werden (Wirtschaftlichkeit). Dieses Konzept der „besseren Ausgabenpolitik“ soll mittels einer ergebnisorientierten Haushaltsplanung verwirklicht werden.

Die ergebnisorientierte Haushaltsplanung zielt darauf ab, die Wirtschaftlichkeit der finanziellen Verwaltung der EU-Ausgaben durch eine transparente **Verknüpfung der Finanzierung an Ergebnisse** zu verbessern: Die Haushaltsplanung basiert auf der Verwirklichung von vorab definierten und messbaren Prioritäten und Zielen bei einer bestimmten Ausgabenhöhe.





# 1. Warum brauchen wir eine ergebnisorientierte Haushaltsplanung?

Durch Verwaltungslasten, verzögerte Umsetzung, Missstände in der Verwaltung und in bestimmten Fällen sogar Korruption wird die Freisetzung des Potentials des EU-Haushalts im Hinblick auf die Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung in der EU verhindert. Darüber hinaus wurde der EU-Haushalt seit 2011 durch Zahlungsrückstände belastet.

Die EVP-Fraktion fordert eine Verlagerung des Schwerpunkts von Regeln und Verfahren hin zu Ergebnissen und Leistung **während des gesamten Haushaltszyklus**. Dies umfasst politische Planung, die Zuweisung der Haushaltsmittel,

die Ausführung des Haushaltsplans sowie das Entlastungsverfahren. Ein ergebnisorientierter Haushalt ist auf politische Prioritäten ausgerichtet und erfordert eine effizientere Planung und Mittelverwendung. Dies umfasst, neben den im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vorgesehenen Flexibilitätsbestimmungen, auch die Übertragung von nicht verwendeten Mitteln vom Haushaltsüberschuss, einschließlich Geldbußen, auf das darauffolgende Jahr.





## 2. Rechtsgrundlage

Die Notwendigkeit, den Schwerpunkt des EU-Haushalts auf Ergebnisse und Leistung zu setzen, wird bereits im Vertrag<sup>1</sup>, in der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin<sup>2</sup> sowie in Entschlüssen des Europäischen Parlaments<sup>3</sup> erwähnt. In der Haushaltsordnung der EU ist festgelegt, dass für alle vom Haushaltsplan abgedeckten Tätigkeitsbereiche **konkrete und messbare Ziele**, die erreichbar und mit einem Datum oder Zeitraum versehen sind, gesetzt werden müssen.

In der Praxis sollte die ergebnisorientierte Haushaltsplanung von den folgenden Grundsätzen geleitet sein:

- 1) Schwerpunkt auf Tätigkeiten, bei denen durch Maßnahmen der EU eine **größtmögliche(r) Wirkung/Leverage-Effekt** zu erwarten ist;
- 2) **Ermittlung negativer Prioritäten**, deren Finanzierung durch EU-Mittel gekürzt oder eingestellt wird.

1. In Artikel 318 AEUV ist festgelegt, dass die Kommission jährlich „einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vor[legt], der sich auf die Ergebnisse stützt, die insbesondere in Bezug auf die Vorgaben erzielt wurden, die vom Europäischen Parlament und vom Rat erteilt wurden.“
2. Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2.12.2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 373 vom 20.12.2013, S. 1)
3. z. B. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Februar 2014 zu der Bewertung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse: ein neues Instrument für die Kommission im Interesse eines verbesserten Entlastungsverfahrens P7\_TA(2014)0134)



Im aktuellen Programmplanungszeitraum **wurden bereits Anstrengungen unternommen, um mehr Ausgewogenheit zwischen Kosten und Nutzen zu erreichen**. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung neuer Mechanismen, wie etwa der Ex-ante-Auflagenbindung, der Ex-post-Bewertung, der leistungsgebundenen Reserve und einer stärkeren Verknüpfung mit der wirtschaftspolitischen Steuerung. Die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI Fonds) haben Zielvorgaben und Indikatoren, und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) eine Bindung an Umweltschutzkriterien. Bei den Ausgaben müssen jedoch **klarere Prioritäten** festgelegt werden, gemeinsam mit der Ermittlung negativer Prioritäten. Darüber hinaus umfasst das System der Eigenmittel der EU, das auf BNE-Beiträgen der Mitgliedstaaten basiert, die fast 80 Prozent der EU-Einnahmen ausmachen, eher Haushaltsverhandlungen über Nettoeinnahmen als über die Auswirkungen der Ausgaben. Daher fordern wir einen EU-Haushalt, der, wie es im Vertrag vorgesehen ist, auf wirklichen Eigenmitteln basiert.



### 3. Umsetzung: Bessere Vereinbarkeit der Regelungen der Kommission mit den einzelstaatlichen Regelungen

Bei jedem von der EU finanzierten Projekt muss der zuständige Beamte zahlreiche, teilweise widersprüchliche, Regelungen anwenden, die zu EU-, einzelstaatlichen oder regionalen Rechtsvorschriften gehören. Die systematische Überarbeitung von mehrjährigen Programmen am Ende des Siebenjahreszyklus erfordert einen hohen Verwaltungsaufwand und Fortbildungskosten, ohne dass dies notwendigerweise einen Mehrwert oder eine Verbesserung mit sich bringt. Dies zieht komplexe Regelungen und kostenintensive Verfahren nach sich und führt dazu, dass viele potentiell Begünstigte, oftmals kleine Einrichtungen wie Start-Ups oder KMU, davon absehen, sich um eine EU-Finanzierung zu bewerben.

Die Ausgabenprogramme und ihre Normen und Verfahren sollten **miteinander vereinbar und vorhersehbar** sein. Wir lehnen die von der Kommission herausgegebenen, sich ständig verändernden Auslegungsdokumente („lebendige“ Dokumente) ab. Zwischen zwei Programmplanungszeiträumen sollten die Regelungen nicht geändert werden, außer sie erweisen sich als nicht zielführend.

Wir weisen auf das Beispiel der Dachverordnung hin und fordern neuerliche Bemühungen im Hinblick auf ein **einheitliches Regelwerk** für alle Fonds, um die Komplementarität und die Synergien der Ausgabenpolitik der EU weiter

zu verbessern. Wir fordern von der Kommission die Erarbeitung von Vorschlägen dazu, wie man die Regelungen kohärenter und die Anwendung der gesamten Haushaltsordnung einfacher gestalten könnte, ohne dabei Kontrolle und Transparenz aufs Spiel zu setzen. Die Erarbeitung operationeller Programme sollte in einheitlicher Form erfolgen, wobei **gemeinsame Regeln festgelegt und gleichzeitig genügend Spielraum für eine Überarbeitung** gelassen werden sollte. Die Vergabe öffentlicher Aufträge erfordert eine ähnliche Vorgehensweise: Die Kommission sollte ein gemeinsames Verfahren für Ausschreibungen sowie Regelungen zur Anfechtung der Vergabe von öffentlichen Aufträgen vorschlagen. Die Einrichtung von **Help Desks** für Begünstigte auf europäischer sowie auf einzelstaatlicher Ebene sollte in Erwägung gezogen werden.

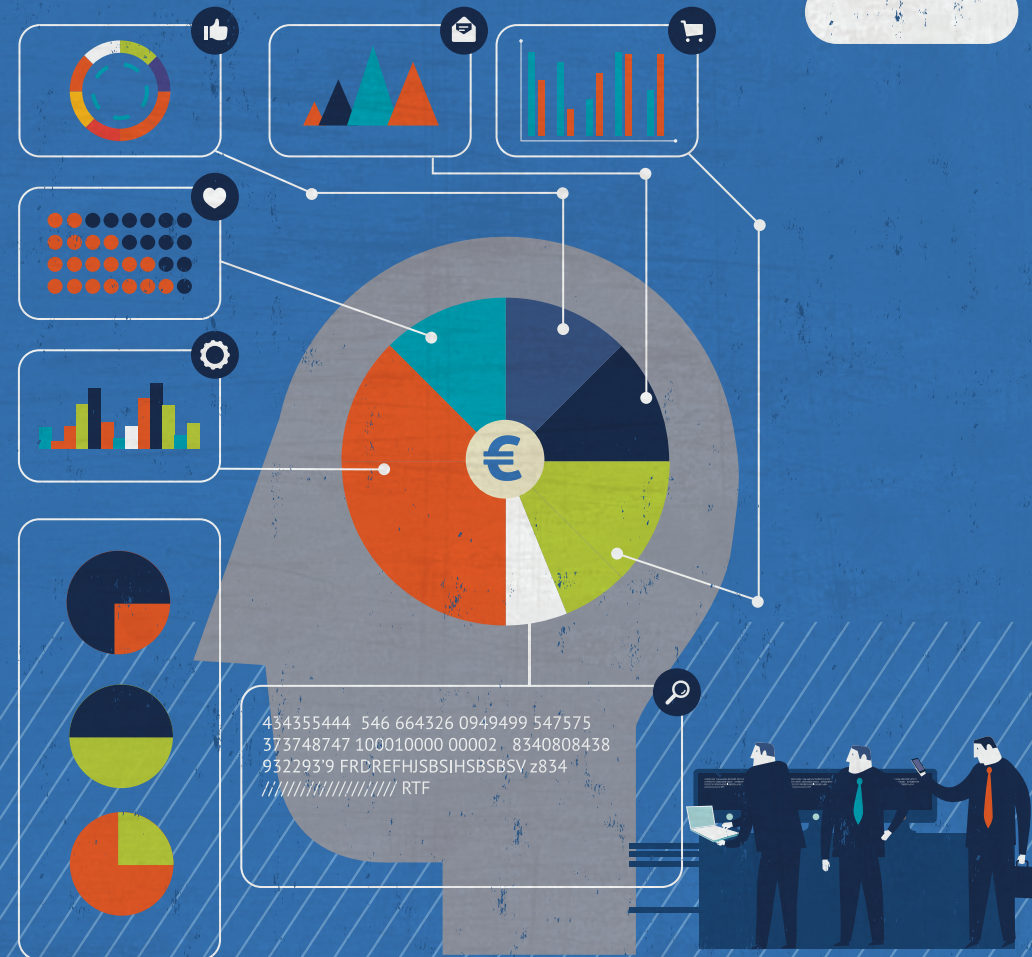
Wir unterstreichen, dass Leistungsergebnisse wichtiger sind als die reine Inanspruchnahme von Mitteln. Das **Kosten-Nutzen-Verhältnis** sollte bei der Ausführung des EU-Haushaltsplans auf allen Ebenen als Leitgrundsatz dienen. Eine EU-Finanzierung sollte nur dann gewährt werden, wenn das Projekt zur Verwirklichung eines politischen Ziels beiträgt und wenn ohne die Finanzierung nicht dasselbe Ergebnis erzielt werden kann.

Anfangs sollten wir die Leistung verbessern, indem wir auf die bestehende Vorschriften,



Normen und Verfahren zurückgreifen. Beim ESI-Fonds halten wir es für wichtig, die Ergebnisse von Verhandlungen über Partnerschaftsabkommen und -programme zu analysieren. Mittelfristig fordern wir die Kommission auf, eine **Bewertung der Leistung** von Programmen unter dem aktuellen MFR vorzunehmen. Die Kommission sollte zudem die **Auswirkungen von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten** auf die Verwaltungslasten und die Umsetzung von Maßnahmen bewerten. Auf der Grundlage dieser Bewertungen sollten das Europäische Parlament und der Rat ermitteln, welche Maßnahmen und Vorschriften während des nächsten Programmplanungszeitraums verbessert werden müssen.

Wir müssen die Wirkung der auswärtigen Finanzierungen der EU maximieren. Die **Instrumente der EU zur auswärtigen Finanzierung** sind ein wichtiges Werkzeug zur Bewältigung wachsender globaler Herausforderungen und zur Förderung der Interessen und Werte Europas auf weltweiter Ebene. Wir sind der Ansicht, dass eine **größere Synergie** zwischen den verschiedenen Instrumenten erreicht werden muss. Wir fordern die Kommission auf, die EU-Finanzierung für Drittländer gründlich zu bewerten und einen Vorschlag für einen gemeinsamen strategischen Rahmen zu erarbeiten, der gemeinsame Regelungen festlegt, die auf alle Instrumente der auswärtigen Finanzierung anwendbar sind.







## 4. Wie nehmen wir die Bewertung vor?

Eine verbesserte Messung der früheren Leistung wird es den Rechtsetzungsinstanzen erlauben, bessere Ausgabenentscheidungen für die Zukunft zu treffen. Obwohl frühere Bemühungen, die Messung der Leistung zu verbessern, in die richtige Richtung gehen, bleiben einige Mängel bestehen, einschließlich unzuverlässiger Indikatoren, zu weit gefasster und zu ehrgeiziger Zielsetzungen bei den aktuell verfügbaren Mitteln sowie der Sammlung inkohärenter oder sogar nichtssagender Daten. Hierbei liegt der Schwerpunkt auf den Ausgabenmengen und der (Rest) Fehlerhäufigkeit, während **qualitative Aspekte und die tatsächlichen Auswirkungen** weitgehend vernachlässigt werden. Die Tatsache, dass EU-Programme mehrere Jahre laufen, sollte sich nicht negativ auf die jährliche Bewertung der Programme auswirken. Die Kommission sollte in ihren Bewertungen klar zwischen erfolgreichen und nicht erfolgreichen Programmen unterscheiden.

Wir fordern **neue Wege zur Bewertung** der Ausführung des Haushaltsplans: Diese sollten die Leistung von Programmen und bestimmten Projekten zur Grundlage haben, basierend auf einem begrenzten Katalog von **klaren Indikatoren**, mit denen gemessen wird, welchen Beitrag EU-Ausgaben zur Verwirklichung von vorab festgelegten Zielen und Etappenzielen leisten. Um ein hohes Maß an Vergleichbarkeit zwischen den Programmen, Projekten und Haushaltslinien sicherzustellen, müssen die Indikatoren so weit wie möglich vereinheitlicht sein, sowohl auf EU-Ebene als auch auf einzelstaatlicher Ebene. Bewertungen müssen quantitative und qualitative

Elemente gleichermaßen umfassen. So sollte zum Beispiel die Bewertung eines Programms zum wirtschaftlichen Wachstum nicht nur die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze, sondern auch den Anteil an hochwertigen, langfristigen Arbeitsplätzen messen.

Um den Bedürfnissen und Interessen von politischen Entscheidungsträgern gerecht zu werden, muss der Inhalt der **Berichterstattung verbessert werden**. Das Vorlegen von Berichten sollte zeitnah erfolgen, so dass die Haushaltsbehörde die Ergebnisse bei der Vorbereitung des nächsten Haushaltsplan berücksichtigen kann. Der Schwerpunkt sollte auf tatsächlichen Ergebnissen (und nicht nur auf der Fehlerhäufigkeit) im Vergleich zu vorab festgelegten Zielen liegen.



## 5. Wie nehmen wir Kontrollen vor?



Mehrfache Überprüfungen auf verschiedenen Kontrollebenen sind ineffizient und erhöhen die Kosten. Die Kette der Rechenschaftspflicht muss durch die ordnungsgemäße Umsetzung einer „**Single-Audit**“-Kette gestärkt werden. Alle Kontrollen sollten risikobasiert sein und dort ansetzen, wo das Risiko am höchsten ist. **Höheres Risiko, mehr Kontrollen, geringeres Risiko, weniger Kontrollen.** Die Ergebnisse müssen der Kommission und dem Europäischen Parlament zur Verfügung gestellt werden. Nationale und regionale Rechnungshöfe sollten in die Kontrolle von EU-Projekten und einzelstaatlichen Fonds besser eingebunden werden. Dies erfordert die Unabhängigkeit von externen Rechnungsprüfern und Statistikämtern. Es ist eine effizientere Zusammenarbeit notwendig, unter anderem durch **Prüfungspläne und internationale Prüfungsnormen.** Wir sind der Auffassung, dass die Einführung von europäischen Rechnungsführungsgrundsätzen (EPSAS) die Kohärenz und Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten weiter verbessern und dadurch auch eine noch exaktere Beurteilung der makroökonomischen Konditionalität ermöglichen würde. Falsche Zahlen oder Ergebnisse in den Berichten der Mitgliedstaaten müssen sanktioniert werden.

**Korruption** gefährdet die administrative Integrität und die finanziellen Interessen der EU. Neben der wirksamen Durchführung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Korruption sowie der weiteren Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten fordern wir die feste Zusage zu vorbeugenden Maßnahmen.

Es sind gemeinsame Leitlinien und Regelungen notwendig sowie Ausschreibungsunterlagen, die transparent und für die Begünstigten und die Verwaltungsbehörden einfach zu handhaben sind. Kontrollen sollten elektronisch erfolgen und die Wirtschaftlichkeit eines Projekts nicht gefährden. Für die Bereiche Umsetzung und Kontrolle ist kompetentes, erfahrenes Personal erforderlich. Die EU sollte die Aufnahme in die beim Europarat angesiedelte Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) beantragen.

**Transparenz** ist ein zentraler Aspekt der EU-Finanzierung. Wir fordern die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, eine **gemeinsame elektronische Plattform** zu entwickeln, die vollständigen Zugang für alle Interessenträger zu Informationen über EU-finanzierte Projekte in ganz Europa sicherstellt. Ebenso wichtig ist es, die Verwaltung zu verbessern. Wir sind entschlossen, einen **Rechtsakt der Europäischen Union über Verwaltungsverfahren** auf den Weg zu bringen mit dem Ziel, ein besseres Funktionieren der Institutionen zu erreichen.

Die Haushaltsbehörde sollte sich die Ergebnisse und Empfehlungen der **Leistungsbewertungen** und Prüfungen bei der Erarbeitung des jährlichen Haushaltsplans systematisch zunutze machen. Die Entscheidung über eine Zuweisung von Mitteln muss durch eine positive Leistungsbeurteilung begründet sein. Programme, die ihre vorab festgelegten Ziele dauerhaft nicht erreichen, sollten überprüft werden.



## Fazit:

### Wie kann das Konzept der ergebnisorientierten Haushaltsplanung zu einem nützlichen politischen Instrument werden?

Die ergebnisorientierte Haushaltsplanung muss dazu führen, dass der EU-Haushalt mehr zum **Voranbringen der Prioritäten und der Politik der EU** beiträgt und dass dieser im Fall einer Krise schneller reagieren kann, so dass die EU erfolgreich wachsen und den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen begegnen kann.

Die ergebnisorientierte Haushaltsplanung umfasst das **Formulieren strategischer Zielvorgaben**, die Festlegung glaubwürdiger Maßnahmen zur Verwirklichung der angestrebten Ziele und die Ermittlung geeigneter Indikatoren, um die Leistung zu messen und gleichzeitig Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen und politischen Ebenen sicherzustellen.

In dieser Hinsicht erachtet die EVP-Fraktion die folgenden Aspekte als besonders wichtig:

- > die Erarbeitung einer **langfristigen politischen Strategie** für die Zeit nach 2020 mit eng definierten und messbaren Zielvorgaben, einem Fokus auf dem Mehrwert für Europa, einschlägigen Indikatoren für bessere Messbarkeit und einer klaren Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten;
- > stärkere **Anreize für die Mitgliedstaaten** für eine sinnvolle Verwendung der EU-Mittel, unter anderem dadurch, dass Lehren aus

bestehenden Bedingungen gezogen werden und eine Verbindung zwischen EU-Finanzierung und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen hergestellt wird;

- > ausreichend **Spielraum für niedrigere Verwaltungsebenen** bei der Art und Weise der Verwirklichung von Zielen;
- > einen Rahmen, der die Erhöhung der **Kohärenz der Daten**, die von den Mitgliedstaaten an die EU zur Beurteilung übermittelt werden, erlaubt, einschließlich EPSAS;
- > eine weitere **Vereinfachung** zwecks Bürokratieabbau und Verringerung von Kontrollkosten und Fehlerhäufigkeit, einschließlich einer gemeinsamen Haushaltsordnung mit kohärenten Regelungen für alle Mittel, und eines einheitlichen Regelwerks für Programme und operationelle Programme;
- > eine weitere Ausweitung der **internen Flexibilität des Haushalts**, um bei unvorhergesehenen Ereignissen eine rasche Reaktion zu ermöglichen, mit regelmäßig aktualisierten Daten zur Leistung und verbesserten Vorhersagen; systematische Überwachung und Beurteilung sowie die Verfügbarkeit der Ergebnisse für die Öffentlichkeit, um allen Interessenträgern die Möglichkeit zu geben, ihre Leistung zu bewerten und zu verbessern;



- > **einen pragmatischen Ansatz** bei der Haushaltsplanung, bei dem der Ermittlung positiver und negativer Prioritäten, basierend auf den Ergebnissen der Leistungsbeurteilung, besondere Bedeutung beigemessen wird;
- > eine stärkere Verknüpfung zwischen **Einnahmen und Ausgaben** durch ein neues System wirklicher Eigenmittel;

Wir halten es für äußerst wichtig, dass alle Interessenträger, die in den Haushaltszyklus eingebunden sind, diesem neuen Ansatz zustimmen. Wir fordern die Kommission auf, so bald wie möglich eine neue **Pilotaktion** in einem bestimmten Tätigkeitsbereich zu starten, im Zuge derer das Konzept der ergebnisorientierten Haushaltsplanung zur Gänze umgesetzt wird und die Indikatoren und Bewertungsmodelle zur Gänze Anwendung finden.





**Veröffentlicht von:** EVP-Fraktion im Europäischen Parlament  
Presse und Kommunikation  
Publikationsteam

**Herausgeber:** Pedro López de Pablo

**Verantwortlich:** Greet Gysen

**Koordinator:** Daniela Bührig

**Revision:** Thomas Bickl

**Adresse:** Europäisches Parlament, Rue Wiertz 60, B-1047 - Brüssel

**Internet:** [www.eppgroup.eu](http://www.eppgroup.eu)

**E-mail:** [epp-publications@ep.europa.eu](mailto:epp-publications@ep.europa.eu)

**Urheberrecht:** EVP-Fraktion im Europäischen Parlament

Follow us

