



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

Europa
Az.: 009-1/wi
Tel.: 0391/56531-20
fiebig@landkreistag-st.de

6. Juli 2017

Rundschreiben Nr. 362/2017

Reflexionspapier der EU-Kommission zur Zukunft der Finanzen

Bezug: Unser Rundschreiben Nr. 354/2017 vom 4. Juli 2017

Kurzfassung:

Die EU-Kommission hat ein Reflexionspapier über die Zukunft der Finanzen der EU vorgelegt. Künftig sollen die Mittel stärker auf die Erzeugung eines europäischen Mehrwerts ausgerichtet werden. Die Ausschüttung von Mitteln könnte vom Stand der Rechtsstaatlichkeit und der Umsetzung von länderspezifischen Empfehlungen in den Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden. Eine Zusammenführung der Strukturfonds in einen einzelnen Fonds soll die Beantragung und Verwaltung vereinfachen, die Kofinanzierungssätze für Kommunen könnten ansteigen. Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik schlägt die Kommission vor, die Direktzahlungen künftig durch die Mitgliedstaaten kofinanzieren zu lassen. Kurz zuvor wurde vom Europäischen Parlament eine Entschließung zur Zukunft der Regionalpolitik angenommen. Darin sprechen sich die Abgeordneten vorrangig für mehr Flexibilität, Vereinfachungen bei Verwaltung und Antragstellung und gegen makroökonomische Konditionalitäten aus. Beim siebten Kohäsionsforum forderte u. a. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, dass die Regionalpolitik sowohl ländlichen als auch städtischen Gebieten zugutekommen solle.

Die EU-Kommission hat am 28. Juni 2017 ein Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finanzen vorgelegt (**Anlage 1**). Kurz zuvor wurde vom Europäischen Parlament eine Entschließung über die Zukunft der Regionalpolitik (**Anlage 2**) angenommen. Die EU-Kommission hat am 26./27. Juni 2017 im Rahmen des siebten Kohäsionsforums zudem die Gelegenheit genutzt, um ihre Vorstellung von der zukünftigen Ausrichtung der Regionalpolitik darzustellen.

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.kommunales-st.de>

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

1. Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen

Die EU-Kommission hat am 28. Juni 2017 ihr fünftes und somit letztes Reflexionspapier zur Zukunft der EU vorgelegt. Es ist der Zukunft der Finanzen in der EU gewidmet und befasst sich schwerpunktmäßig mit Fragen des Haushalts der EU, sowie der Zukunft der europäischen Regional- und Agrarpolitik. Das Papier entstand auf gemeinsame Initiative des Kommissars für Haushalt und Personal, Günther Oettinger und der Kommissarin für Regionalpolitik, Corina Crețu. Obwohl auch Aspekte der zukünftigen Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU enthalten sind, war der zuständige Kommissar Phil Hogan nicht beteiligt.

Das Papier greift den Bericht über die künftige Finanzierung der EU auf, der im Januar 2017 von einer hochrangigen Gruppe unter Vorsitz von Mario Monti vorgelegt wurde. Wie bereits im Weißbuch zur Zukunft der Europäischen Union ist auch das nun vorgelegte Papier in fünf Szenarien unterteilt, die unterschiedliche Formen der künftigen Zusammenarbeit theoretisch darstellen.

Interessanter als die fünf Szenarien, die eher theoretischer Natur und keinesfalls abschließend zu verstehen sind, sind die enthaltenen Ausführungen zur bisherigen Wirkung und der zukünftigen Ausrichtung der einzelnen Förderpolitiken. Erwähnenswert ist auch, dass anders als im Weißbuch zur Zukunft der EU keines der Szenarien einen vollständigen Wegfall der Regionalpolitik vorsieht.

a) Allgemeine Ausrichtung des Haushaltes der EU

Die EU-Kommission stellt im Papier zunächst dar, dass das Budget der EU lediglich 1 % des gemeinsamen Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedstaaten entspreche. Insgesamt stehen für das Budget der EU 1.087 Mrd. Euro für die siebenjährige Haushaltsperiode zur Verfügung, das entspreche einem Jahreshaushalt von etwa 155 Mrd. Euro.

Durch den Austritt des Vereinigten Königreiches entfalle ein wesentlicher Teil der nationalen Beiträge, gleichzeitig stehe die Europäische Union vor einigen neuen Herausforderungen (u. a. werden die Flüchtlingskrise, Terrorismusbekämpfung sowie Verteidigungspolitik genannt). Die der EU zur Verfügung stehenden Mittel müssten daher möglichst effizient eingesetzt werden.

Daneben müsste auch untersucht werden, ob die Finanzierung des gemeinsamen Haushaltes in der derzeit bestehenden Form fortgeführt werden könne. Etwa 80 % des EU-Haushaltes werden aus nationalen Beiträgen entsprechend dem BNE und der Mehrwertsteuer finanziert. Die im Laufe der Zeit eingeführten Rabatte, die einigen Mitgliedstaaten gewährt wurden, habe das Finanzierungssystem deutlich komplizierter und intransparenter werden lassen. Die Kommission sieht vor, die Rabatte künftig abzuschaffen (vgl. S. 30 des Papiers). Auch der Bericht über die Nettosalen solle künftig eingestellt werden, da ein falscher Eindruck bezüglich des Wertes des Haushaltes für die einzelnen Mitgliedstaaten entstehe.

Das Papier enthält verschiedene Optionen zur Stärkung der Eigenmittel der EU, darunter insbesondere zu einer Finanztransaktionssteuer sowie zu körperschaftssteuerbasierten Eigenmitteln (vgl. S. 28 des Papiers).

Insgesamt solle der Haushalt künftig stärker darauf ausgerichtet werden, einen europäischen Mehrwert in Zusammenarbeit mit den nationalen Haushalten zu erzielen. Ein solcher Mehrwert könne immer dann vorliegen, wenn

- Maßnahmen zu den in den Verträgen festgelegten Zielen beitragen,
- öffentliche Güter von europäischer Dimension bereitgestellt oder
- ein Beitrag dazu geleistet werde, die Grundfreiheiten, den Binnenmarkt oder die Wirtschafts- und Währungsunion zu wahren (vgl. S. 11 des Papiers).

Genannt werden beispielhaft u. a. die Förderung von grenzübergreifenden Programmen, länderübergreifende Infrastrukturprojekte sowie die Kontrolle der Außengrenzen. Auch die Laufzeit des Finanzrahmens spielt aus Sicht der Kommission eine erhebliche Rolle, längere Laufzeiten könnten für Antragsteller mehr Stabilität bieten, während kürzere Laufzeiten mehr Flexibilität ermöglichen. Bisher schienen die Diskussionen immer zwischen einer sieben- und einer fünfjährigen Laufzeit zu variieren, die Kommission schlägt im Papier nun eine „5+5“ Laufzeit mit einer obligatorischen Halbzeitüberprüfung vor (vgl. S. 26 des Papiers).

Künftig sollen die Mittel stärker im Verteidigungsbereich eingesetzt werden. Obwohl der Großteil der Finanzmittel aus den nationalen Haushalten stammt, sollen europäische Mittel vorrangig im Bereich der Forschung und Entwicklung, zur Stärkung der industriellen Basis und bei der Auftragsvergabe in Form eines gemeinsamen Verteidigungsfonds eingesetzt werden (vgl. S. 22 des Papiers). Zudem sollen durch die Mittel verstärkt Anreize für die Unterstützung von Strukturreformen geschaffen werden, dies könne entweder durch die Regionalpolitik oder im Rahmen eines separaten Fonds erfolgen.

Es sei auch denkbar, dass der Haushalt eine gewisse makroökonomische Stabilisierungsfunktion erfüllen könne, die Schutz vor großen Schocks bieten solle. Weiterhin denkbar seien u. a. eine Schutzregelung für Investitionen und eine Rückversicherung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen (vgl. S. 23 des Papiers).

Das auswärtige Handeln der EU wird in der aktuellen Förderperiode mit 96,5 Mrd. Euro unterstützt, damit sei die Union weltweit größter Geber von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe. Diese Investitionen sollten auch künftig erhalten bleiben (vgl. S. 21 des Papiers). Auch sollen europäische Mittel verstärkt zur Steuerung der Migration beitragen.

b) Die Zukunft der Regionalpolitik

In Bezug auf die Regionalpolitik müsse die Verbindung zur wirtschaftspolitischen Steuerung und zum europäischen Semester gestärkt werden, um positive Anreize für konkrete Reformen zu bieten (vgl. S. 17 des Papiers). Obwohl die Ergebnisse der

Förderung von der Kommission positiv bewertet werden, seien Reformen notwendig. Zentral sei die Frage, ob die Auszahlung der Mittel künftig vom Stand der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden solle.

Die Flexibilität müsse erhöht werden, dazu könne eine nicht vorab auf Mitgliedstaaten verteilte Kapazität beitragen, die eine Reaktion auf unvorhergesehene Krisen ermöglichen soll. Auch müsse die Förderpolitik schneller umgesetzt werden, u. a. durch kurze Verfahren für den Abschluss von Programmen, kürzere und flexiblere Verfahren für die Einsetzung von Verwaltungsbehörden und für die Programmplanung (vgl. S. 24 des Papiers), auch Konzepte zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten werden geprüft. Die Prüfverfahren sollen sich hinsichtlich Quantität und Qualität künftig stärker am erhaltenen Fördervolumen orientieren, um dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.

Die Kommission sieht vor, die nationalen Kofinanzierungsbeiträge anzuheben, was zu einem unmittelbaren Anstieg der kommunalen Finanzierungsanteile an entsprechenden Projekten führen würde. Um die Verwaltung der Fonds und die Antragstellung zu erleichtern, wäre es nach Angaben der Kommission denkbar, die Strukturfonds entweder in einen Fonds zusammenzuführen, oder zumindest ein einheitliches Regelwerk für die Fonds zu schaffen. Zu den Finanzinstrumenten erklärt die Kommission, dass durch die knapper werdenden Haushaltsmittel entsprechende Instrumente erforderlich werden, aber die klassische Zuschussförderung nicht überall in vollem Umfang ersetzen können.

c) Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik

Im Bereich der GAP der EU wird erklärt, dass die bisherige Förderpraxis zwar durchaus zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft beitragen konnte. Zeitgleich hätten die Direktzahlungen, die an die Größe der bewirtschafteten Fläche gekoppelt seien, vorrangig zu einer Erhöhung der Landpreise geführt, was insbesondere jungen Landwirten den Einstieg in den Markt erschwere. In der aktuellen Förderperiode erhielten in den 28 Mitgliedstaaten 20 % der Begünstigten etwa 80 % der Mittel (vgl. S. 18 des Papiers). Künftig sei die Einführung einer nationalen Kofinanzierung der Direktzahlungen denkbar. Den Landwirten sollen verstärkt Anreize gegeben werden, öffentliche Güter und Dienstleistungen im Zusammenhang mit Umwelt- und Klimaschutz bereitzustellen. In ländlichen Gebieten müsse die Tätigkeit der verschiedenen Strukturfonds rationalisiert und Überschneidungen beseitigt werden (vgl. S. 24 des Papiers).

d) Die fünf Szenarien

Das erste Szenario „Weiter so“ sieht u. a. Investitionen für alle Regionen vor, jedoch in geringerem Umfang. Die Mittel werden verstärkt für Sicherheit, Migration, Grenzkontrollen und Verteidigung eingesetzt.

Das zweite Szenario „Weniger gemeinsames Handeln“ konzentriert sich auf das Funktionieren des Binnenmarktes, es soll zu einer deutlichen Mittelkürzung für die

Regionalpolitik und die GAP kommen, die durch einen verstärkten Einsatz von Finanzinstrumenten aufgefangen werden soll. Neue Prioritäten werden nicht finanziert.

Das dritte Szenario „Einige tun mehr“ ähnelt dem ersten Szenario, darüber hinaus können willige Mitgliedstaaten durch Bündelung von Mitteln außerhalb des EU-Haushalts mehr zur Politik der EU beitragen.

Das vierte Szenario sieht einen „radikalen Umbau“ vor. Der Anteil der Regionalpolitik und der GAP am Haushalt würde deutlich verringert, die Strukturfonds stünden nur noch ärmeren Regionen und für Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Verfügung. Zur Unterstützung bestehender und neuer Prioritäten werden neue Eigenmittel vorgesehen.

Das fünfte Szenario „Erheblich mehr gemeinsames Handeln“ sieht eine deutliche Anhebung des Budgets vor, auch die Eigenmittelobergrenze würde angehoben. Die Regionalpolitik würde stärker für soziale und städtische Aspekte, sowie die territoriale Zusammenarbeit eingesetzt. Für die GAP stünde ein höherer Förderbetrag zur Verfügung.

2. EntschlieÙung im Europäischen Parlament zur Zukunft der europäischen Regionalpolitik

Am 13. Juni 2017 hat das Europäische Parlament eine EntschlieÙung zur Zukunft der Regionalpolitik mit dem Titel „Bausteine für die Kohäsionspolitik der EU in der Zeit nach 2020“ angenommen. Der Text bezieht sich nicht auf einen Vorschlag der EU-Kommission, sondern soll lediglich abstrakt die Forderungen des Europäischen Parlaments zur zukünftigen Ausrichtung der Förderpolitik darlegen.

Es wird betont, dass der Hauptzweck der Regionalpolitik aus Sicht der Abgeordneten weiterhin darin bestehen sollte, regionale Unterschiede abzubauen und den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und territorialen Zusammenhalt aller Regionen zu fördern. Die Entwicklung von einer Förderung von Infrastruktur hin zu einer Unterstützung der wissensbasierten Wirtschaft und Innovation wird begrüÙt und sollte nach Ansicht der Abgeordneten auch in Zukunft beibehalten werden.

Das im Weißbuch zur Zukunft Europas enthaltene Szenario, in dem die Regionalpolitik gänzlich abgeschafft wird, lehnen die Abgeordneten ab. Sie betonen, dass die Politik künftig stärker eine Einbeziehung u. a. der kommunalen Ebene im Sinne des Partnerschaftsprinzips ermöglichen solle. Auch die geteilte Mittelverwaltung (in Deutschland durch die Bundesländer und die Europäische Kommission) sowie die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) und INTERREG sollten erhalten bleiben.

Künftig müsse die Förderung jedoch flexibler werden, um besser auf unvorhergesehene Ereignisse (wie z. B. die Flüchtlingskrise) reagieren zu können. Die Verwaltungsstruktur solle vereinfacht werden, dies gelte insbesondere mit Blick auf die zu-

sätzlichen nationalen und regionalen Vorgaben, die häufig zu mehr Aufwand bei der Beantragung der Mittel führen.

Auch die Quantität und Qualität der Prüfverfahren solle sich im Sinne der Verhältnismäßigkeit stärker an Risiken und objektiven Kriterien orientieren. Aus Sicht der Abgeordneten käme beispielsweise ein System in Betracht, bei dem Gebietskörperschaften, die langfristig keine Fehler in der Verwaltung der Mittel aufweisen, deutlicher weniger häufig kontrolliert würden. Auch wenn ein Einsatz von Finanzinstrumenten (Darlehen, Garantien) durch die zu erwartende Kürzung im Budget stärker künftig wahrscheinlich ist, sollte die hauptsächliche Förderung weiterhin durch Zuschüsse erfolgen.

Leider betont die Entschließung erneut, dass den Städten und städtischen Gebieten künftig eine stärkere Rolle in der Politikgestaltung zukommen solle. Ein ausdrücklicher Hinweis auf die Entwicklung ländlicher Räume ist im Text nicht zu finden.

Umstritten waren die Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit Strukturreformen sowie die Anwendung von makroökonomischen Konditionalitäten, wonach bei Nichtumsetzung länderspezifischer Empfehlungen des Europäischen Semesters Mittel aus Strukturfonds ganz oder teilweise suspendiert werden könnten. Der ursprüngliche Berichtsentwurf sprach von der Notwendigkeit einer ausgewogenen Verknüpfung zwischen der Kohäsionspolitik und dem Verfahren der wirtschaftspolitischen Steuerung. Ein im Plenum erfolgreich eingebrachter Änderungsantrag, der von großen Teilen der S&D-Fraktion, sowie der Fraktionen der Grünen und Linken unterstützt wurde, spricht sich nun explizit gegen makroökonomische Konditionalitäten aus.

3. Siebtes Kohäsionsforum am 26./27. Juni 2017 in Brüssel

Am 26./27. Juni 2017 fand in Brüssel das von der EU-Kommission organisierte, siebte Kohäsionsforum statt. Auf der Sitzung sollte unter hochrangiger Beteiligung über die zukünftige Ausrichtung der Förderpolitik diskutiert werden. Der Deutsche Landkreistag war vom Bundeswirtschaftsministerium gegenüber der Kommission für die Veranstaltung als Teilnehmer benannt worden.

Interessant waren auf der Sitzung insbesondere die Ausführungen von Kommissar Oettinger, der das Reflexionspapier zu den Finanzen bereits ankündigte, und einige ergänzende Aussagen machte. Nach seinen Aussagen gelangen von jedem aus Deutschland stammenden Euro etwa 70 Cent durch den innereuropäischen Handel und Investitionen aus anderen Mitgliedstaaten wieder in den nationalen Haushalt zurück. Weiter erläuterte er, dass der Mehrjährige Finanzrahmen der EU nach der ursprünglichen Planung bis Ende des Jahres vorgelegt werden müsse, aus seiner Sicht sei dieser Zeitplan jedoch nicht sinnvoll. Um die Diskussionen zu dem Reflexionspapier, die Ergebnisse des Weißbuches zur Zukunft der EU und die Zukunft des Vereinigten Königreiches bei dem Entwurf des Finanzrahmens vollständig einzubeziehen, wäre eine Vorlage Mitte 2018 sinnvoller.

Alle eingesetzten Mittel sollten künftig auf einen europäischen Mehrwert hin untersucht werden. Kommissar Oettinger warf die Frage in den Raum, ob es einen europäischen Mehrwert darstelle, wenn man Serbien Zuschüsse zuleite, um die Kooperation mit der EU sicherzustellen. Er selbst sehe dabei einen deutlichen Mehrwert. Dasselbe gelte auch für Investitionen auf nationaler Ebene in schwächeren Mitgliedstaaten, die z. B. Eisenbahninfrastruktur nicht eigenständig errichten können. Das Geld, welches aus dem gemeinsamen Budget dafür zur Verfügung gestellt werde, werde auf diese Weise so angelegt, dass alle Mitgliedstaaten von einer funktionierenden, flächendeckenden Transportinfrastruktur in der EU profitieren könnten.

Denkbar sei es auch, dass in Mitgliedstaaten, in denen die Empfehlungen einen mangelhaften Breitbandausbau attestieren, nur dann die vollen Strukturfondsmittel ausgeschüttet würden, wenn die nationale Politik darauf abziele, diesen Mangel zu beheben.

Kommissionspräsident Jean Claude Juncker erklärte ebenso wie die Kommissare Hogan (Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) und Thyssen (Beschäftigung), sowie eine Reihe von anwesenden Abgeordneten des Europäischen Parlaments, dass sowohl städtische als auch ländliche Gebiete von der Regionalpolitik profitieren sollten. Man müsse künftig stärker auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und der einzelnen Regionen eingehen, um eine maßgeschneiderte Förderung zu ermöglichen.

Der „one-size-fits-all“ Ansatz, der eine Reihe von vorab festgelegten Förderprioritäten für alle Mitgliedstaaten vorsieht, habe sich als nur teilweise erfolgreich erwiesen. Kommissar Hogan hinterfragte, ob genug getan werde, um der Rolle der ländlichen Gebiete in der EU gerecht zu werden. Eine Stärkung der ländlichen Gebiete könne allgemeine Vorteile bringen, Aspekte der Klima- und Sozialpolitik sollten künftig stärker in die GAP einbezogen werden. Aus seiner Sicht sollten die Strukturfonds keinesfalls mit der Agrarpolitik zusammengeführt werden, jeder Fonds verfolge ein eigenes Ziel. Ein sogenanntes „Rural-proofing“ (eine Art Folgenabschätzung für europäische Gesetzgebung, bei der die Auswirkungen für den ländlichen Raum untersucht werden) sei dagegen dringend erforderlich.



Theel

Anlagen
(**nur** digital)