

Stellungnahme der Länder zum Mehrjährigen Finanzrahmen und Kohäsionspolitik der EU

Entwurf der Berichterstattergruppe nach Sitzung der länderoffenen Arbeitsgruppe
(Stand: 21.09.2016)

Berichterstatter: Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen

Teil I: Mehrjähriger Finanzrahmen

Strategische Ausrichtung

Die Länder betonen die Bedeutung eines effizienten, ergebnisorientierten und am europäischen Mehrwert orientierten EU-Haushalts. Sie fordern vor diesem Hintergrund, den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) auch nach 2020 weiterhin an politischen Langfriststrategien und den damit verbundenen europäischen Zielsetzungen auszurichten.

Dabei muss den Mitgliedstaaten und ihren Gliederungen ausreichend dezentraler Gestaltungsspielraum gewährt werden, um auf dem für sie jeweils effektivsten Weg einen Beitrag zur Erreichung eines europäischen Mehrwerts im Sinne gemeinsamer europäischer Ziele leisten zu können.

In diesem Zusammenhang kommt der Kohäsionspolitik als wichtigster Investitionspolitik der EU eine besondere Bedeutung zu. Um die Wirksamkeit, die auf europäischer, aber insbesondere auch auf Ebene des Mitgliedstaates getroffen werden zu steigern, ist zwingend eine konsequente Vereinfachung erforderlich. Zudem beobachten die Länder mit Sorge die Tendenz der EU-Kommission, zentral verwalteten Instrumenten Vorrang gegenüber den Instrumenten der geteilten Mittelverwaltung einzuräumen.

Haushaltsobergrenze

Vor dem Hintergrund der in der Kommissionsmitteilung zur Halbzeitbewertung des Mehrjährigen Finanzrahmens enthaltenen Vorschläge zur Flexibilisierung und im Hinblick auf die ungewissen Folgen des angekündigten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU, halten die Länder eine Diskussion über eine Erhöhung der Ausgabenobergrenzen derzeit nicht für zielführend.

Reform der Eigenmittel

Die Länder unterstützen die Forderung nach einer Reform der EU-Eigenmittel.

Zudem befürworten die Länder – insbesondere wegen des anstehenden Wegfalls des Britenrabatts – eine Prüfung der Abschaffung aller bisherigen mitgliedstaatsbezogenen Rabatte. Die Länder fordern an ihrer Stelle einen allgemeinen Korrekturmechanismus, der allen durch ihre Nettobeiträge außergewöhnlich hoch belasteten Mitgliedstaaten zugutekommt und Sonderregelungen zu Gunsten einzelner Mitgliedstaaten überflüssig macht.

Laufzeit des Mehrjährigen Finanzrahmens

Die Länder betonen die Notwendigkeit einer möglichst hohen Planungssicherheit und befürworten deshalb, die siebenjährige Laufzeit auch nach 2020 beizubehalten. Auch einer Verlängerung der Laufzeit (5+5) stehen die Länder offen gegenüber. Die Kongruenz von MFR und den Laufzeiten der EU-Förderprogramme sollte erhalten bleiben.

Zugleich weisen die Länder darauf hin, dass mit der Halbzeitüberprüfung des MFR eine Möglichkeit für gegebenenfalls erforderliche Anpassungen des MFR an wirtschaftliche und politische Entwicklungen innerhalb des Zeitrahmens und für die längerfristigen Weichenstellungen für die nächste Finanzperiode geschaffen worden ist.

Flexibilität

Die Länder halten die vorhandenen Spielräume für Flexibilität im laufenden MFR grundsätzlich für sinnvoll. Bei Bedarf muss es möglich sein, kurzfristig Mittel für aktuelle politische Herausforderungen innerhalb des MFR bereitzustellen. Sie fordern deshalb, im Rahmen des MFR zukünftig eine bestmögliche Ausschöpfung der Gesamtobergrenzen zuzulassen und Einschränkungen bei der Übertragung nicht mehr gebundener Mittel aufzuheben.

Die Länder weisen zudem nachdrücklich darauf hin, dass vor allem mehrjährige EU-Förderprogramme Planungssicherheit benötigen, um ihre Ziele zu erreichen. Größere Flexibilität im MFR darf daher nicht dazu führen, dass Umschichtungen oder neue politische Initiativen auf Kosten bereits genehmigter Programme finanziert werden.

Die Länder sehen in der Anwendung der Brückenklausel gemäß Artikel 312 Absatz 2 AEUV auf Anpassungen innerhalb eines MFR eine Möglichkeit für die praktikable Flexibilisierung innerhalb eines fixierten finanziellen Gesamtrahmens. Eine Anwendung der Brückenklausel auf den MFR als Ganzes lehnen die Länder ab.

Finanzinstrumente

Die Länder sind der Auffassung, dass Finanzinstrumente sinnvoll sein und eine Alternative oder Ergänzung zu Zuschüssen darstellen können. Dies gilt jedoch nicht für alle Politikbereiche und Regionen gleichermaßen. Zudem hängt die Wirksamkeit von Finanzinstrumenten maßgeblich von den makroökonomischen Rahmenbedingungen ab, die sich in den europäischen Regionen derzeit höchst unterschiedlich darstellen.

Der Einsatz von Finanzinstrumenten sollte nur dort erfolgen, wo es vor Ort für sinnvoll oder notwendig erachtet wird. Es liegt keine Evidenz vor, dass der Einsatz von Finanzinstrumenten generell effektiver hinsichtlich der Zielerreichung ist, als die Förderung über Zuschüsse. Dies gilt auch und insbesondere für den Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSl).

Die Länder lehnen daher eine etwaige Verpflichtung zur weiteren Erhöhung des Anteils der Finanzinstrumente in der kommenden Förderperiode ab.

Verknüpfung des EU-Haushalts mit der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters

Die Länder erkennen an, dass es unter bestimmten Bedingungen sachgerecht sein kann, notwendige Strukturreformen auch über eine stärkere Verknüpfung des Europäischen Semesters mit den ESIF zu unterstützen.

Sie erinnern aber daran, dass die jährlich an die Mitgliedstaaten gerichteten sogenannten länderspezifischen Empfehlungen mit dem Ansatz der mittel- und langfristigen Programmplanung für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) inhaltlich und verfahrensmäßig schwer zu vereinbaren sind.

Die Länder weisen ferner darauf hin, dass die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen nur dann durch die ESI-Fonds unterstützt werden kann, wenn ein sachlicher Zusammenhang mit den Inhalten der ESIF-Programme besteht. Im Übrigen sind für die Umsetzung der ESI-Fonds oft Regionen (in Deutschland: Länder) zuständig, während die länderspezifischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet sind.

Makroökonomische Konditionalitäten als Fördervoraussetzung lehnen die Länder daher weiterhin ab.

Teil II: Kohäsionspolitik nach 2020

Rolle der Kohäsionspolitik

Die Länder sprechen sich entschieden dafür aus, der Kohäsionspolitik auch nach 2020 ihre hervorgehobene Rolle im MFR zu sichern: Die Kohäsionspolitik trägt dazu bei, die Entwicklungsunterschiede zwischen den europäischen Regionen zu verringern und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu festigen.

Die ESIF sind ein unentbehrliches Instrument, um nachhaltige Entwicklung in den Bereichen Innovation, Wirtschaft, Stadtentwicklung, Umwelt- und Klimaschutz sowie Beschäftigung zu fördern und die Entwicklung der ländlichen Räume dauerhaft zu stärken. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Binnenmarktes und unterstützen eine an langfristigen strategischen Zielen orientierte Politik des intelligenten, integrativen und nachhaltigen Wachstums. So sind sie nicht nur Ausdruck gelebter europäischer Solidarität, sondern Ausdruck eines europäischen Gesamtinteresses an einer möglichst harmonischen Entwicklung, die keine Region zurücklässt.

Die Länder sehen vor diesem Hintergrund die besondere Bedeutung der Kohäsionspolitik darin, dass sie strategische Vorgaben zur Bewältigung drängender Herausforderungen auf europäischer und globaler Ebene mit langfristigen Entwicklungsstrategien auf regionaler Ebene verbindet. Die Umsetzung dieser Politiken vor Ort kann deren Wirksamkeit verstärken und durch die größere Bürgernähe zu einer stärkeren Identifizierung mit den europäischen Politiken und Projekten beitragen. Hierin liegt der oft unterschätzte europäische Mehrwert dieser Politik.

Die Länder erinnern in diesem Zusammenhang daran, dass die Kohäsionspolitik innerhalb Deutschlands in den vergangenen 25 Jahren einen wesentlichen Beitrag zur positiven wirtschaftlichen und sozialen gesamtdeutschen Entwicklung geleistet hat.

Angemessene Finanzausstattung für alle Regionen

Die Länder fordern auch für die Zeit nach 2020 die Fortsetzung einer strategiebasierten, kohärenten, differenzierten und auf der Wirtschaftskraft basierenden Kohäsionspolitik für alle Regionen. Das regionale Bruttoinlandsprodukt, gemessen in Kaufkraftparität in Relation zum EU-Durchschnitt, hat sich als Indikator für die Gebietsabgrenzung bewährt und sollte beibehalten werden. Voraussetzung für eine glaubwürdige EU-weite Umsetzung dieser Politik ist eine angemessene Finanzzuweisung im künftigen MFR.

Die Länder bekräftigen in Übereinstimmung mit Art. 174 AEUV, dass die Unterstützung der am wenigsten entwickelten Gebiete auch weiterhin den Schwerpunkt der Kohäsionspolitik bilden sollte, um mittel- und langfristig ihre strukturellen Defizite zu beseitigen. Die Strukturfonds sind dafür das richtige Instrument und unterstützen die oft nötigen Strukturreformen vor Ort.

Aber auch die weiter entwickelten Regionen stehen vor erheblichen strukturellen Herausforderungen (u.a. Bewältigung des Klimawandels und der angestrebten Dekarbonisierung der Wirtschaftsstrukturen, der Migration und der Digitalisierung). Zugleich müssen sie in ihrer Rolle als Lokomotiven der Innovation und Regionalentwicklung gestärkt und die bereits erreichte Entwicklung in den Übergangsregionen gefestigt und weiter befördert werden, damit sie ihre Zugkraft zugunsten weniger entwickelter Räume innerhalb der EU sowie im globalen Kontext dynamisch weiter entfalten können („Stärken stärken“). Daher erachten die Länder den für die Übergangs- und die weiter entwickelten Regionen zur Verfügung gestellten Anteil an den für die Kohäsionspolitik bereitgestellten Mittel für nicht ausreichend. Er sollte nach 2020 angehoben werden.

Bei einem EU-Austritt des **Vereinigten Königreichs** dürfen durch die damit einhergehenden statistischen Effekte die davon betroffenen Regionen nicht ohne angemessene Übergangsfristen schlechter gestellt werden, als es bei einem Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU der Fall wäre. Denn die sozioökonomische Situation der betroffenen Regionen wird dadurch nicht verändert.

Planungssicherheit

Die Länder betonen die Bedeutung von Planungssicherheit gerade im Bereich der Kohäsionspolitik und fordern, diese auch im Falle einer künftigen Flexibilisierung des EU-Haushalts zu wahren. Denn die Kohäsionspolitik zielt auf die strukturelle Stärkung aller Regionen und die Begünstigung von dynamischen und nachhaltigen Entwicklungsprozessen in der EU ab und ist zur Beförderung dieser Ziele auf verlässlich finanzierte mittel- und langfristig wirkende Programme und Maßnahmen angewiesen.

Verhältnis zwischen den ESIF und dem Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI)

Die Zielsetzung des EFSI und der ESIF unterscheiden sich grundsätzlich. Während der EFSI ausschließlich auf die Ankurbelung von Investitionen setzt, sind die ESIF auf langfristige, planvolle Regionalentwicklungsprozesse und die Begleitung von Strukturreformen

ausgerichtet. Dementsprechend ist der EFSI regional nicht verankert und programmatisch kaum gesteuert. Er kann daher keine Alternative zur Kohäsionspolitik darstellen. Ob die Kommissionsvorschläge eine bessere Komplementarität von ESIF und EFSI schaffen, bleibt abzuwarten.

Die Länder weisen darauf hin, dass es keineswegs gesichert ist, dass der EFSI die ihm gesetzten Ziele tatsächlich erreicht: Die Zusätzlichkeit der im Rahmen des EFSI geförderten Vorhaben erscheint nicht zweifelsfrei gesichert. Die weitgehende Abwesenheit einer programmatischen Steuerung zeigt sich auch an der unausgewogenen geographischen und sektoralen Verteilung der EFSI-geförderten Projekte. So gibt es Mitgliedstaaten, in denen es noch keine durch den EFSI geförderten Projekte gibt. Mitgliedstaaten die noch unter den Folgen der Finanzkrise leiden, profitierten bislang nur in geringem Maße von dem Fonds während in Deutschland der EFSI wegen des niedrigen Zinsniveaus kaum nachgefragt wird.

Die Länder lehnen daher Vorschläge für eine sofortige Aufstockung und Verlängerung des EFSI als voreilig ab. Über die Verlängerung und Ausweitung des EFSI sollte erst nach Vorlage der laufenden unabhängigen Bewertung der bisher aus dem EFSI geförderten Projekte durch externe Sachverständige entschieden werden.

Partnerschaftliche Programmierung und Ergebnisorientierung

Die Länder sprechen sich dafür aus, die EU-Kohäsionspolitik auch künftig auf einen strategisch-ergebnisorientierten Ansatz hin auszurichten. Kohäsionspolitik kann nur gelingen, wenn den Akteuren vor Ort das Vertrauen und die Flexibilität eingeräumt werden, die sie benötigen, um die im gemeinsamen Interesse liegenden Ziele zu verfolgen. Sie sollen dadurch charakterisiert sein, dass sie im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips die Autonomie der kleineren Einheiten respektiert und mittels Förderanreizen deren Initiative, Kreativität und Gemeinwohlorientierung ermutigt und stärkt.

Die Länder regen daher an, die Programmierung für die neue Förderperiode als klar und schlüssig strukturierten, schlanken und partnerschaftlich ausgestalteten Prozess zwischen Europäischer Kommission, Mitgliedstaaten und Regionen auszugestalten. Im Rahmen der europäischen strategischen Vorgaben sollte die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und Regionen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips gestärkt werden. Am Ende dieses Verhandlungsprozesses sollten Operationelle Programme stehen, die den Charakter von knappen strategischen Leitdokumenten tragen.

Die Länder sprechen sich dafür aus, dass die Europäische Kommission die Umsetzung dieser Programme künftig durch einen rein strategisch-partnerschaftlichen Dialog mit der Region begleitet. Dieser Dialog soll auch zur Vereinfachung der Programmumsetzung beitragen. Die Wirksamkeit der Programme sollte vorrangig anhand der erzielten Ergebnisse beurteilt werden.

Stärkung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit

Mit Blick auf die vielfältigen Beziehungen zu ihren europäischen Partner- und Nachbarregionen sprechen sich die Länder für die Fortsetzung einer effizienten und zielgerichteten Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Kooperation im Rahmen des Ziels Europäische Territoriale Zusammenarbeit aus.

Die Länder stellen fest, dass der europäische Mehrwert in diesem Förderbereich besonders sichtbar ist. Er resultiert aus der unmittelbaren Verwirklichung integrationspolitischer Ziele und der Förderung eines guten nachbarschaftlichen Miteinanders.

Die Zusammenarbeit von Projektpartnern unterschiedlicher europäischer Länder, der europaweit mögliche Austausch von Wissen sowie die gemeinsame Erarbeitung neuer Lösungen für die Optimierung öffentlicher Verwaltungs- und privater Entwicklungsleistungen sind wichtige Bestandteile zur Vertiefung der Integration Europas. Daher müssen die europäischen Grenzregionen und die Zusammenarbeit in größeren Räumen mit ähnlichen Stärken und Herausforderungen wie beispielsweise in den transnationalen Programmräumen sowie deren Synergieeffekte mit makroregionalen Strategien im Sinne eines gelebten Europas der Regionen auch weiterhin durch diese Programme gestärkt werden.

Die Länder sprechen sich allerdings dafür aus, dass in der zukünftigen Gesetzgebung zur Umsetzung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit den besonderen verwaltungstechnischen Herausforderungen bei der Implementierung und Steuerung von bi- bzw. mehrnationalen Förderprogrammen noch konsequenter Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Einen wesentlichen Beitrag dazu, dass der europäische Gedanke und das Wirken der EU unmittelbar bei den Menschen vor Ort wahrgenommen werden, leisten Kleinprojekte und Begegnungsmaßnahmen (people-to-people-Projekte), die auch zukünftig in der Förderung zu belassen sind.

Gemeinsame Agrarpolitik

Auch zukünftig ist es von entscheidender Bedeutung eine rentable und sichere Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu bewahren, sowie eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und eine ausgewogene räumliche Entwicklung zu sichern.

Die Länder weisen darauf hin, dass die letzte Greening-Reform sich aktuell im Beginn der Umsetzungsphase befindet und die Ergebnisse der Evaluierung abzuwarten sind, bevor neue grundlegende Reformen diskutiert werden. Um die Maßnahmen effizienter zu gestalten, ist das Hauptaugenmerk auf eine konsequente Vereinfachung zu legen.

Umwelt-, Natur- und Klimaschutz

Die Länder begrüßen, dass die EU ihren internationalen Verpflichtungen im Bereich Klimaschutz und Biodiversität gerecht werden und eine Vorreiterrolle übernehmen will.

Die Einführung eines eigenständigen Fonds, der den besonderen Anforderungen des Naturschutzes gerecht wird, ist zu prüfen.

Teil III: Verwaltungsvereinfachung

Überregulung und Verwaltungs- und Kontrollbelastung

Die Länder weisen eindringlich darauf hin, dass die Umsetzung der ESIF stark überregelt und die Grenze der zumutbaren Kontroll- und Verwaltungslasten für die Umsetzung der operationellen Programme für die Projektträger und die beteiligten Verwaltungen bereits überschritten ist.

Die zunehmende Komplexität des Programmvollzugs steigert Fehlerwahrscheinlichkeit und Fehlerquoten. Das System der nachgelagerten Rechtsakte mit deren teilweise sehr späten Bereitstellung hat außerdem massive Verzögerungen bei den operativen Programmstarts verursacht. In Folge besteht die Gefahr, dass sich die Programmumsetzung von Förderperiode zu Förderperiode immer stärker verzögert. All dies bedroht nicht nur die Kohäsionspolitik selbst, sondern beeinträchtigt aufgrund der großen Sichtbarkeit und Erlebbarkeit der Politik vor Ort auch die Wahrnehmung der EU insgesamt.

Die Länder halten deshalb eine umfassende Überprüfung und Reduzierung der Anforderungen, die von der europäischen Ebene an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der ESIF einschließlich der ETZ-Programme gestellt werden, für erforderlich.

Dabei kommt es den Ländern insbesondere auf größere Rechtssicherheit, Rechtsklarheit, Kontinuität und der Kohärenz zwischen den Rechtsgrundlagen an. Wichtig ist die rechtzeitige Verabschiedung des neuen Rechtsrahmens deutlich vor Beginn einer Förderperiode, der Verzicht auf die rückwirkende Anwendung von Normen und deren Auslegung, eine deutliche Verschlinkung des Rechtsrahmens und dessen Fixierung für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme über einzelne Förderperioden hinaus.

Vor diesem Hintergrund sehen die Länder die Initiative der Europäischen Kommission zur Vereinfachung der Förderung aus den ESIF und die in diesem Zuge erfolgte Einberufung der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Experten zur Verwaltungsvereinfachung als ein positives Zeichen dafür, dass die Dimension des Problems wahrgenommen wird.

Vereinfachungsversuche dürfen nicht tatsächlich, wie in der Vergangenheit, zu weiteren Erschwernissen für Verwaltung und Begünstigte führen. Nicht selten haben Forderungen der Mitgliedstaaten nach größerer Rechtssicherheit zum Erlass weiterer Umsetzungsregelungen, Durchführungsbestimmungen und Leitlinien durch die Europäische Kommission geführt und damit letztlich die Komplexität und die Fehleranfälligkeit des Systems weiter erhöht.

Umsetzung nach nationalem Recht und konsequenter Single Audit- Ansatz

Die Länder fordern daher ein am Subsidiaritätsprinzip orientiertes grundsätzliches Umsteuern für die Programmplanung und -umsetzung, das auch einer stärkeren Ergebnisorientierung entspreche. Grundsätzlich sollte die verwaltungsmäßige Umsetzung der Programme künftig - mit Ausnahme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit - dem nationalen Recht folgen.

Die Länder fordern zudem, künftig einen konsequenten Single Audit-Ansatz zu verfolgen, um doppelte Kontrollen zu vermeiden, Wertungswidersprüche zwischen den Kontrollorganen auszuschließen und die Kontrollkosten zu reduzieren. Die Prüfungen durch die Europäischen Institutionen sollten sich auf Betrugs- und Korruptionsbekämpfung beschränken.

Beihilferegime

Die Länder sprechen sich erneut und entschieden dafür aus, die Anwendung der beihilferechtlichen Vorschriften bei Einsatz der ESIF weiter zu vereinfachen. Denn die Ungleichbehandlung von direkt verwalteten EU-Fonds, wie EFSI und HORIZONT 2020, und den ESIF im beihilferechtlichen Bereich ist nicht gerechtfertigt, erhöht die Verwaltungslast und behindert Synergien zwischen den Fonds, wie sie auch von der Europäischen Kommission selbst angestrebt werden.

Verhältnismäßigkeit

Insgesamt fordern die Länder künftig dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Bereich der Umsetzung und Kontrolle der ESIF stärker Rechnung zu tragen. Sie halten insbesondere die Höhe des Programmvolumens, die Fehleranfälligkeit, die Qualität des Verwaltungsvollzugs und die Höhe des Eigenanteils für die zentralen Kriterien, die in die Überlegungen zur Ausgestaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme nach 2020 einfließen müssen.