



Neuer MFR mit Licht und Schatten

Kürzungen bei den Förderfonds – Mehr Geld für Bildung und Innovation

a) Was ist der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR)

Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) ist nicht nur ein Zahlenwerk, er ist auch ein wichtiger Bestandteil der Zukunftsdebatte in der EU. Im MFR werden die jährlichen Höchstbeträge („Obergrenzen“) verbindlich festgelegt, wie viel die EU jedes Jahr insgesamt und in den einzelnen Politikfeldern („Rubriken“) während eines Zeitraums von mindestens 5 Jahren ausgeben darf. Der Vorschlag deckt wie die letzten MFR sieben Jahre ab, 2021 bis 2027. Er ist somit Ausdruck der politischen Prioritäten der EU. Diese langfristige Perspektive ist wichtig für potenzielle Empfänger von EU-Mitteln, also auch für uns in Niedersachsen.

Der MFR ist Teil eines umfassenden Pakets, das auch die EU-Eigenmittel sowie eine Reihe derzeit noch ausstehender Vorschläge spezifischer Rechtsvorschriften wie Kohäsionspolitik und Gemeinsame Agrarpolitik umfasst, mit denen die Bedingungen, unter denen Ausgaben in Betracht kommen, und die Kriterien für die Bereitstellung von Mitteln festgelegt werden.

Im Vorfeld wurde schon ausgiebig über die Auswirkungen des Brexit und die neuen Herausforderungen der EU diskutiert, wie die Migrations- und Flüchtlingskrise oder auch die Debatte um die Rechtsstaatlichkeit. Viele unterschiedliche Szenarien sind in den vergangenen Monaten diskutiert worden. Mit der Vorlage des MFR-Vorschlags der Kommission am 2. Mai 2018 haben die Spekulationen ein Ende. Allerdings handelt es sich auch nur um den Vorschlag der Kommission. Die Mitgliedstaaten müssen diesen einstimmig beschließen.

b) Aktuelle Finanzsituation

In Folge des Brexit und aufgrund von zusätzlichen Aufgaben der EU wird es Kürzungen in allen Programmen geben. Um diese möglichst gering halten zu können, muss gleichzeitig die Einnahmeseite erhöht werden.

Die Einnahmequellen des EU-Haushalts sind in den letzten Jahrzehnten unverändert geblieben: Zölle, Beiträge auf Grundlage der Mehrwertsteuer und Beiträge auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens. Zölle werden an den Außengrenzen der Union von den Wirtschaftsbeteiligten erhoben und fließen unmittelbar dem EU-Haushalt zu. Die Mitgliedstaaten behalten 20 Prozent der Beträge als Erhebungskosten ein.

Die derzeitigen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlagen aller Mitgliedstaaten werden in einem komplexen statistischen Verfahren harmonisiert, bevor von jedem Mitgliedstaat bis auf einige Ausnahmen ein einheitlicher Satz von 0,3 Prozent erhoben wird.

Aus den Eigenmitteln auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens wird der Teil des Haushalts finanziert, der nicht von anderen Einnahmen abgedeckt ist. Auf das Bruttonationaleinkommen eines jeden Mitgliedstaats wird derselbe Prozentsatz erhoben. Der Satz wird im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens festgesetzt.

Der Betrag der Einnahmen – Eigenmittel und sonstige Einnahmen – muss dem Betrag der Ausgaben entsprechen, die mit ihm getätigt werden. Die Union kann weder Darlehen aufnehmen, noch darf der Haushalt ein Defizit aufweisen – der EU-Haushalt ist stets ausgeglichen.

Aktuell wird eine Reform des Eigenmittelsystems beraten. Hierzu wurde eine hochrangige Arbeitsgruppe (sog. „Monti“ Gruppe) eingesetzt, die Anfang 2017 ihre Ergebnisse präsentierte. Die Ideen wurden in das Reflexionspapier „Zukunft der EU Finanzen“ aufgenommen

und sind sowohl von der Europäischen Kommission als auch dem Europäischen Parlament in Beschlüssen betont worden.

Die Europäische Kommission schlägt eine Modernisierung vor, die sich auf die bereits vorhandenen Eigenmittel bezieht, z.B. Anpassung der Beiträge aus dem Bruttonationaleinkommen entsprechend der aktuellen Entwicklung, Überarbeitung des Mehrwertsteuersystems und Anpassung des Beitrags der Mitgliedstaaten bei den Zöllen.

Außerdem werden derzeit zusätzliche oder alternative Einnahmequellen diskutiert, die dem Haushalt nicht nur Einnahmen zuführen, sondern auch zur Verwirklichung politischer Ziele beitragen würden. Das sind z.B. Einnahmen auf Grundlage des Emissionshandelssystems und Einnahmen aus einer Plastiksteuer (EU-Ziel: Umwelt und Klimawandel), Einnahmen auf Grundlage der gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer, möglicherweise in Kombination mit einer digitalen Komponente (Ziel: Stärkung und Harmonisierung des Binnenmarktes) und auch Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer. Der Vorschlag der Europäischen Kommission aus 2013 zukünftig auch Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer heranzuziehen, soll im Kollegium der Europäischen Kommission keine Mehrheit gefunden haben. Die Europäische Kommission appelliert allerdings an die Mitgliedstaaten, dem Vorschlag, der den Handel (aber nicht die Ausgabe) von Aktien sowie von Unternehmens- und Staatsanleihen sowie Sicherungsgeschäfte und "Wetten" an Finanzmärkten, sogenannte "Derivate", besteuert, eine Chance zu geben. Das Europäische Parlament hatte im März 2018 in einer Resolution die Finanztransaktionssteuer als eine potenzielle Grundlage für neue Eigenmittel begrüßt. Nach Darstellung der Europäischen Kommission soll die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten dabei nicht angetastet werden.

Der Einnahmeausfall in Folge des Brexit beträgt ca. 12 - 14 Milliarden Euro/Jahr und der Mehrbedarf für neue Aufgabenfelder, wie zum Beispiel Grenzsicherung, Migration und Entwicklungszusammenarbeit beträgt ca. 10 Milliarden Euro/Jahr. Gedeckt werden soll der Einnahmeausfall zu 50 Prozent durch Einsparungen, der Mehrbedarf zu 20 Prozent. Die übrigen fehlenden Mittel sollen aus höheren Beitragsleistungen der Mitgliedstaaten resultieren.

Um den Einnahmeausfall und Mehrbedarf im EU-Haushalt zu einem Teil aufzufangen, soll das Volumen des MFR von seinerzeit vereinbarten 1 Prozent auf 1,11 Prozent des Bruttonationaleinkommens angehoben werden.

Der Bund hat sich im Koalitionsvertrag von Union und SPD klar positioniert. Dort heißt es (Zeile 227ff): *„(...) Um diese Ziele zu erreichen, wollen wir die EU in ihrer Handlungsfähigkeit stärken, insbesondere auch das Europäische Parlament. Wir wollen die EU finanziell stärken, damit sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen kann. Dafür werden wir bei der Erstellung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens Sorge tragen (...). Wir sind zu höheren Beiträgen Deutschlands zum EU-Haushalt bereit. Wir wollen einen Haushalt, der klar auf die Aufgaben der Zukunft mit europäischem Mehrwert ausgerichtet ist.“* Im Gegensatz dazu haben sich Österreich, die Niederlande, Dänemark und Schweden gegen eine Erhöhung der Beiträge ausgesprochen.

c) Förderung mit weniger Mitteln

Nach Aussage von EU-Haushaltskommissar Günther Oettinger werden die Förderfonds um rund 6 Prozent gekürzt werden müssen. Eine Detailanalyse der in Kürze vorliegenden Dokumente wird uns ein genaueres Bild liefern. Eine Konzentration der regionalen Förderung auf bestimmte Mitgliedstaaten der EU wird es nicht geben. So ist davon auszugehen, dass alle Regionen Europas weiter an der EU-Förderung partizipieren werden – also auch alle niedersächsischen Regionen. Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang auch vor, die nationalen Kofinanzierungssätze anzuheben, also beispielsweise von 40 Prozent auf 50 Prozent. Sie erhofft sich dadurch, mehr Investitionen trotz Kürzung anstoßen zu können. Diese Debatte hat auch Auswirkungen auf die Landesfinanzen, gegebenenfalls muss Niedersachsen mehr Mittel in den Landeshaushalt einstellen.

Eine genauere Einschätzung lässt sich erst vornehmen, wenn die EU-Kommission erste Vorgaben und Leitplanken Ende Mai bekannt geben wird. Es gibt allerdings belastbare Hinweise, wonach eine engere Zusammenarbeit der verschiedenen Fonds – EFRE, ESF und ELER – angestrebt wird. Die Landesregierung sieht in dieser engeren Kooperation eine Bestätigung ihrer Förderpolitik, weil in den vergangenen Jahren ESF und EFRE in Niedersachsen bereits zum Multifonds zusammengebunden worden sind. Dieser Weg soll weiter beschritten werden, um stärker ergebnisorientiert, enger miteinander verzahnt und fondsübergreifend fördern zu können.

Angesichts der geringeren Fördermittel wird die Förderung in erhöhtem Maß bedarfsgerecht gestaltet werden müssen. Deshalb muss der Rückgang der Fördermittel nicht unbedingt weniger positive Fördereffekte in Niedersachsen bedeuten.

Damit die Bürokratie nicht zu viele Kräfte verbraucht, müssen die Schwerpunkte der Förderung verringert werden. Damit einher geht eine Reduzierung der Anzahl an Förderrichtlinien. Niedersachsen ist in Sachen Vereinfachung in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 mit gutem Beispiel vorangegangen: von 139 Maßnahmen der vorherigen Förderperiode ist man jetzt bei 58 Richtlinien und Fördergrundsätzen. Dies ändert aber nichts an dem grundsätzlichen Problem, dass die EU-Förderung kompliziert ist. Hier muss sich aus niedersächsischer Sicht unbedingt etwas ändern. Dafür setzt sich Niedersachsen ein. Ein erster positiver Schritt ist deshalb der Vorschlag der Kommission, Erleichterungen für Prüfungen mit dem Single Audit-Ansatz in Aussicht zu stellen.

d) Gemeinsame Agrarpolitik

Die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) umfasst insbesondere die „Direktzahlungen“ für die landwirtschaftlichen Betriebe. Diese setzen sich aus mehreren Prämien zusammen, nämlich der Basisprämie, die hierbei den weit größten Anteil ausmacht, der Umverteilungsprämie, mit der die ersten 46 ha eines Betriebes bedacht werden, der Ökologisierungsprämie, auch „Greening“ genannt, sowie der Junglandwirteprämie und der Kleinerzeugerprämie. Zur ersten Säule gehören außerdem verschiedene Marktordnungsmaßnahmen wie z. B. die Betriebsfondsförderung für Erzeugerorganisationen, das Schulprogramm mit den Elementen Schulmilch und Schulobst sowie eine Förderung für die Bienenhaltung.

Mit dem ELER unterstützt die EU eine nachhaltige Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft sowie die strukturelle Stärkung der ländlichen Räume. Der ELER repräsentiert die sog. zweite Säule der GAP. Die ELER-Ziele sind Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz, Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, einschließlich der Erschaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen. Die zweite Säule wird in Niedersachsen über das Programm PFEIL umgesetzt. PFEIL umfasst ein breit gefächertes Spektrum mit mehr als 30 verschiedenen Fördermaßnahmen, z. B. die Agrarinvestitionsförderung, den Wegebau, die Ökoförderung und Agrarumweltmaßnahmen bis hin zum Breitbandausbau, zur Dorferneuerung und auch zum investiven Naturschutz. Zwischen der ersten und der zweiten Säule der GAP bestehen enge Wechselwirkungen und rechtliche Verflechtungen.

Die GAP wird insgesamt mit rund 6 Prozent weniger an Mitteln laut Kommissionsangaben auskommen müssen. Das ist in absoluten Zahlen angesichts des hohen Anteils am EU-Haushalt ein größerer Betrag. Es ist noch nicht absehbar, wie hoch der Anteil Deutschlands dabei sein wird, da eine Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten erst sehr viel später skizziert werden wird.

Die EU-Kommission peilt eine gerechtere Verteilung an. Daraus ist zu schließen, dass es zu einer weiteren Angleichung der Prämienzahlungen kommen wird, um die teils hohen Unterschiede bei den Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen. Ebenfalls ist davon auszugehen, dass es eine Obergrenze je Betrieb bei den Direktzahlungen geben wird,

also eine Kappungsgrenze. Die Prämie wird nur noch bis zu einem Höchstbetrag gezahlt. Über die Höhe der Obergrenze und insbesondere über den bei der Ermittlung entstehenden Verwaltungsaufwand besteht Diskussionsbedarf.

Eine Ausrichtung der GAP auf die Themen Ökologie und Klimaschutz ist erkennbar. Ob das Thema Tierschutz eine Rolle spielen wird, ist noch unklar. Hier bleibt wieder nur der Verweis auf die Legislativvorschläge.

Die beiden Säulen der Agrarpolitik werden nach dem Willen der EU-Kommission im neuen Förderzeitraum enger verzahnt werden als bisher. Auch die erste Säule wird sich jetzt gemeinsam mit dem ELER einem nationalen Strategieplan unterziehen müssen und ergebnisorientiert werden. Dieses wird für die erste Säule zu mehr Verwaltungsaufwand führen.

e) Positive Effekte des neuen MFR

Es ist zu begrüßen, dass der Etat des neuen, neunten Rahmenprogramms für Forschung und Innovation (HorizonEurope) der Europäischen Union aufgestockt werden soll. Die EU-Forschungsrahmenprogramme leisten einen zentralen Beitrag zur Schaffung eines europäischen Forschungsraums und sind damit ein wichtiger Bestandteil für die Wettbewerbsfähigkeit Europas in Wirtschaft und Forschung. Damit erhöhen sich auch für niedersächsische Forschungseinrichtungen und KMU die Chancen, an der Forschungsförderung zu partizipieren.

Ebenfalls ist aus niedersächsischer Sicht sehr erfreulich, dass das Budget für das seit vielen Jahrzehnten sehr erfolgreiche europäische Bildungsprogramm Erasmus+ aufgestockt werden soll und damit mehr Mobilität und Kooperationen im Bildungsbereich in Schule, Hochschule und beruflicher Bildung möglich werden. Gerade heute, wo Nationalstaatlichkeit und Euro-paskepsis an vielen Stellen in Europa aufkeimen, ist Bildung von zentraler Bedeutung für das Gelingen der europäischen Idee und zur Schaffung einer europäischen Identität.

Begrüßenswert ist auch, dass mit dem neuen Europäischen Sozialfonds, dem sog. ESF+ nun EU-Mittel für die Integration von Migranten und geflüchteten Menschen zur Verfügung gestellt werden. Dadurch erhalten besonders diejenigen Regionen, die viele Flüchtlinge und Migranten aufgenommen haben, mehr europäische Fördermittel als zuvor. Davon profitieren auch wir.

Positiv herauszustellen ist ebenfalls, dass die EU-Kommission die Bedeutung der Regionen an den EU-Binnengrenzen erkannt hat, und dass sie beabsichtigt, das Zusammenwachsen und die Entwicklung der Grenzregionen mit individuell zugeschnittenen Angeboten zu unterstützen. Niedersachsen beabsichtigt, die gute Zusammenarbeit mit den niederländischen Partnern aufrecht zu erhalten und fortzusetzen. Vorbereitungen für ein neues grenzüberschreitendes Programm mit den Niederlanden werden jetzt zügig in die Wege geleitet.

An den transnationalen Programmräumen – insbesondere Nordsee und Ostsee – wird sich Niedersachsen weiterhin aktiv beteiligen. Insbesondere im Nordseeraum ist es aufgrund des Brexit wichtig, die Zusammenarbeit zu stärken. Begrüßt wird zudem die Bereitstellung des neuen Programms „Interreg INNOVATION. Es unterstützt die Zusammenarbeit von Regionen in Europa, die nicht geographisch benachbart sind, in der Durchführung von gemeinsamen Innovationsprojekten. Niedersachsen kann hiervon sehr profitieren, aber auch seine Erfahrungen einbringen. Vor allem Internationalisierung von Forschungseinrichtungen und kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) über die bereits bestehenden Kooperationen hinaus können so weiter ausgebaut werden.

f) Rechtsstaatlichkeit

Die Europäische Kommission wird voraussichtlich im Rahmen einer eigenen Verordnung (nicht Bestandteil des MFR) ein Instrument zur Koppelung von EU-Geldern an die Rechtsstaatlichkeit für alle Fonds herausgeben. Diese Verordnung soll unter Verweis auf Artikel 322

des Lissabon-Vertrages erfolgen, so dass diese sekundärrechtliche Verordnung im Rat lediglich einer qualifizierten Mehrheit bedarf und nicht wie die MFR-Verordnung der Einstimmigkeit.

Die EU-Kommission will sich hier eine Flexibilität erhalten, in welchem Förderbereich finanzielle Sanktionen möglich sind. Abheben wird das Instrument auf die Qualität des Verwaltungs- und Kontrollsystems und dessen Einbettung in einen rechtssicheren Rahmen innerhalb des Mitgliedsstaates. So bleibt die Sanktion direkt an die Fördermittelvergabe verknüpft, die ja nur dann rechtssicher erfolgen kann, wenn der rechtsstaatliche Hintergrund des jeweiligen Systems garantiert ist.

Die meisten Bundesländer haben sich im Bundesrat und im AdR gegen eine Kopplung der Kohäsionspolitik an die Rechtsstaatlichkeit ausgesprochen, da die Regionen Empfänger der Kohäsionsmittel sind und diese nicht für Entscheidungen auf einer anderen staatlichen Ebene bestraft werden dürften. Die Verträge und Verordnungen geben bereits genügend anderen Spielraum für Sanktionierungen. Die Bundesregierung hingegen begrüßt die Prüfung einer Verknüpfung.

g) Zeitplan

Der am 2. Mai 2018 in Brüssel vorgelegte MFR-Vorschlag der EU-Kommission muss vom Rat der EU einstimmig beschlossen werden, nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 312 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Für den laufenden MFR, wo die ursprünglichen Vorschläge im Jahr 2011 vorgelegt wurden, haben die Staats- und Regierungschefs bei dem EU-Gipfel am 07./08.02.2013 eine politische Einigung erzielt. Nach Zustimmung des EP am 19.11.2013 hat der Rat am 02.12.2013 dann die geltende MFR-Verordnung verabschiedet.

Der sog. Eigenmittelbeschluss muss von den Mitgliedstaaten im Rat einstimmig angenommen und von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Das Europäische Parlament wird angehört (Art. 311 Abs. 3 AEUV). Das Gesetzgebungspaket mit dem neuen EU-Eigenmittelbeschluss hat der Rat am 26.05.2014 verabschiedet. Es ist am 01.10.2016 rückwirkend – nachdem alle EU-Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ihre Zustimmung erteilt hatten – zum 01.01.2014 in Kraft getreten.

Die Vorschläge für die einzelnen sektorspezifischen Vorschriften wie z. B. für die Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung werden in dem jeweils einschlägigen Verfahren beraten wie z. B. dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 AEUV), nach dem die von der Kommission vorgeschlagenen Gesetze vom EP grundsätzlich mit der Mehrzahl der abgegebenen Stimmen und vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden.

Die Kommission zielt darauf ab, eine Einigung bis zu den Europa-Wahlen im Mai 2019 zu erreichen. Dies wird als sehr ambitioniert angesehen. Im Europäischen Parlament soll der MFR zwar ein Schwerpunkt der parlamentarischen Arbeit in den verschiedenen Ausschüssen werden, aber einige Mitgliedstaaten haben sich im Vorfeld ablehnend gegenüber einem größeren EU-Haushalt gezeigt.