

12.04.19**Beschluss**
des Bundesrates

**Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des
Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027**
COM(2018) 322 final

Der Bundesrat hat in seiner 976. Sitzung am 12. April 2019 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat hat in seiner 969. Sitzung am 6. Juli 2018 zu der Mitteilung der Kommission in BR-Drucksache 166/18 sowie zu den damit verbundenen Verordnungs- und Beschlussvorschlägen in BR-Drucksachen 167/18, 168/18, 169/18 sowie 245/18 Stellung genommen (BR-Drucksache 166/18 (Beschluss)). Weitere Stellungnahmen zu den Sektorverordnungen und daher mit Relevanz für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) hat er in seinen daran anschließenden Sitzungen beschlossen. In seiner 974. Sitzung am 15. Februar 2019 hat er Bezug nehmend auf BR-Drucksache 167/18 und 227/18 vertiefend zum Europäischen Semester und zur vorgeschlagenen stärkeren Berücksichtigung der Länderspezifischen Empfehlungen bei der Programmierung der Strukturfonds Stellung genommen (BR-Drucksache 167/18 (Beschluss)). Vor dem Hintergrund des Verhandlungsverlaufes und unter Bezugnahme auf die sogenannte Verhandlungsbox (Ratsdok. 14759/18) nimmt er nunmehr zu bestimmten, gerade in der Diskussion befindlichen Themen Stellung und hebt die nachstehend genannten Belange hervor. Die vorangegangenen Stellungnahmen bleiben hiervon unberührt.

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 6. Juli 2018, BR-Drucksache 166/18 (Beschluss)
Zweiter Beschluss des Bundesrates vom 15. Februar 2019, BR-Drucksache 167/18 (Beschluss)

Horizontale Fragen

2. Mit großer Sorge sieht der Bundesrat den sich abzeichnenden Zeitplan zur Verabschiedung des MFR. Eine Verabschiedung des MFR erst im Laufe des Jahres 2020 gefährdet erneut den reibungslosen Übergang in die nächste Förderperiode. Die negativen Auswirkungen, welche dies für eine zügige und effektive Umsetzung insbesondere der in geteilter Mittelverwaltung stehenden Förderprogramme haben kann, sind aus der laufenden Förderperiode hinreichend bekannt. Der Bundesrat ermutigt die Bundesregierung deshalb, alle Optionen zu prüfen, um eine Beschleunigung der Verhandlungen zu erreichen. Er fordert zugleich, die Möglichkeit von Übergangsregelungen zu prüfen, um sicherzustellen, dass bis zur Genehmigung der Pläne und Programme die bisherigen Fördermaßnahmen mit entsprechender EU-Beteiligung fortgeführt werden können. Entsprechende Regelungen sollten insbesondere für jene Bereiche vorgesehen werden, in denen ein verspäteter Programmstart schon jetzt absehbar ist.
3. Der Bundesrat sieht den Kompromissvorschlag des Rates für die Umsetzung der Ergebnisse der Halbzeitbewertung in den kohäsionspolitischen Programmen als ersten Schritt in die richtige Richtung. Er gibt jedoch zu bedenken, dass der verbleibende "Flexibilitätsbetrag" in Höhe von 50 Prozent der Mittel der letzten beiden Jahre immer noch deutlich mehr Planungsunsicherheit bedeutet, als die aktuell geltende Leistungsreserve. Die Finanzmittel sollten deshalb bereits zu Beginn der Förderperiode vollständig auf die Prioritätsachsen aufgeteilt werden. Um den Verwaltungs- und Zeitaufwand zu reduzieren, sollten Änderungen bei den Programmen nur erforderlich werden, wenn die Halbzeitbewertung einen nachgewiesenen Änderungsbedarf ergibt. Etwaige Änderungen müssen zudem in einem beschleunigten und vereinfachten Verfahren von der Kommission genehmigt werden. Dies ist angesichts des zu befürchtenden späten Programmstarts von besonderer Bedeutung.
4. Der Bundesrat spricht sich nochmals nachdrücklich dafür aus, die n+3-Regel für alle in geteilter Mittelverwaltung umgesetzten Programme beizubehalten. Eine Verkürzung auf n+2 käme allenfalls in Betracht, wenn die Umsetzung der Programme künftig deutlich über das bisher Vorgeschlagene vereinfacht würde und ein zügiger und reibungsfreier Start in die neue Förderperiode gewährleistet wäre.

5. Für einen fließenden Übergang in die neue Förderperiode ist es auch erforderlich, die Liquidität der Programme in den Anfangsjahren wieder auf das in der laufenden Förderperiode bestehende Maß zu erhöhen. Dies sollte durch eine Rücknahme der von der Kommission für die Zukunft vorgeschlagenen deutlichen Absenkung der Vorfinanzierungsraten auf Programmebene erfolgen. Der Bundesrat begrüßt in diesem Zusammenhang auch den Vorschlag des Europäischen Parlaments, als Grundlage für die geplante pauschale Auszahlung der Mittel der Technischen Hilfe nicht nur die Zahlungsanträge, sondern in den Jahren 2021 und 2022 auch die Zahlung der Vorfinanzierung heranzuziehen, um die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Programme sicherzustellen.
6. Der Bundesrat bekräftigt seine Unterstützung für das Bestreben, die Achtung des Rechtsstaatsprinzips als eines der zentralen Grundprinzipien der EU zu stärken. Die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze ist zugleich Grundvoraussetzung für einen ordnungsgemäßen Vollzug der Fonds in geteilter Mittelverwaltung. Vor dem Hintergrund bestehender juristischer Einwände gegen den vorliegenden Verordnungsvorschlag über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip (BR-Drucksache 245/18) regt er an, bei der inhaltlichen und rechtlichen Ausgestaltung des Instruments auf eine klare Abgrenzung zu Artikel 7 EUV hinzuwirken. Um eine stärkere Verknüpfung zwischen Missständen und Sanktionierung herzustellen, regt er bei der Definition der Tatbestandsvoraussetzungen an, stärker auf den Aspekt der effektiven Bekämpfung von Korruption sowie auf die Unabhängigkeit und Kooperationsbereitschaft der Justizbehörden des jeweiligen Mitgliedstaats mit den entsprechenden Behörden der EU, zum Beispiel mit dem Amt für Korruptionsbekämpfung (OLAF) zu fokussieren, die als Gradmesser für die Unabhängigkeit der Justiz und für die Achtung der Rechtsstaatlichkeit dienen können.

Binnenmarkt, Innovation und Digitales

Horizont Europa

7. Der Bundesrat erkennt die Bemühungen an, das Innovations- und Beteiligungsgefälle innerhalb Europas anzugehen. Er weist jedoch erneut nachdrücklich darauf hin, dass die Kohäsion im Bereich von Forschung und Innovation kein Kriterium des Programms Horizont Europa sein kann, sondern dass hier die Exzellenz im Vordergrund stehen muss.

8. Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine klare Fokussierung bei den Ausschreibungen und Finanzierungen erforderlich ist, um die in Rubrik I geforderte Komplementarität zwischen den Programmen und so die Effizienz und Effektivität der europäischen Förderung im Bereich Forschung und Innovation sicherzustellen. Der Bundesrat erachtet weitere Klarstellungen hinsichtlich der an diversen Stellen formulierten Synergien für notwendig, damit diese effizient ausgestaltet werden können.

InvestEU

9. Der Bundesrat weist darauf hin, dass für regionale Förderbanken im Rahmen von InvestEU die Hürden für einen direkten Zugang über die Kommission nicht zu hoch angesetzt werden dürfen. Er begrüßt, dass der Vorschlag eines Drei-Mitgliedstaaten-Kriteriums zurückgenommen wurde. Er fordert zugleich, dass nicht nur auf die Mitgliedstaaten, sondern auch auf die Regionen Bezug genommen wird.
10. Er fordert zudem, dass ein indirekter Zugang zu EU-Garantien, wie derzeit über den Europäischen Investitionsfonds (EIF) beziehungsweise die Europäische Investitionsbank, ergänzend zum direkten Zugang, weiterhin offengehalten wird. Eine Verschiebung der Förderprogramme InnovFin und COSME, die derzeit indirekt über den EIF angeboten werden, in das sogenannte Förderbankenfenster (direkter Zugang) darf den wichtigen indirekten Zugang zum EIF nicht aushebeln.

Zusammenhalt und Werte

11. Der Bundesrat unterstützt vor dem Hintergrund der fortbestehenden und sich teils sogar vertiefenden wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen und der hieraus resultierenden erheblichen politischen Verwerfungen die Forderung des Europäischen Parlamentes, das Budget für die Kohäsionspolitik im Vergleich zum Kommissionsvorschlag deutlich zu erhöhen. Er bekräftigt seine Forderung, den Anteil der Kohäsionspolitik am EU-Haushalt im Vergleich zum laufenden MFR nicht zu reduzieren (BR-Drucksache 166/18 (Beschluss)).

Europäischer Sozialfonds Plus (ESF+)

12. Der Bundesrat betont die elementar wichtige Rolle, die dem ESF+ im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Umsetzung der Säule sozialer Rechte zukommt. Er unterstreicht, dass der ESF+ für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und die Wettbewerbsfähigkeit Europas von substanzieller Bedeutung ist. Sein Mehrwert ist offensichtlich: Der ESF+ ergänzt die nationale Regelförderung dort, wo diese mangels gesetzlicher Grundlage oder aus anderen Gründen Bedarfe nicht bedienen kann, Zielgruppen nicht erreicht oder keine Flächendeckung ihrer Angebote sicherstellen kann. Hier können Bund und Länder vergleichsweise flexibel reagieren und entsprechende Unterstützung für die Menschen und Betriebe anbieten, die sie ohne den ESF+ nicht erhalten würden.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und ESF+

13. Der Bundesrat erachtet die Anhebung der oberen Schwelle der Kategorie der Übergangsregionen als geeignete Maßnahme, um den besonderen Herausforderungen der Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nahe dem EU-Durchschnitt zu begegnen. Zudem unterstützt er den Vorschlag der Kommission, die Indikatoren Migration und Klimawandel im Rahmen der sogenannten Berlin-Formel zu berücksichtigen. Er bittet die Bundesregierung, sich in den Verhandlungen weiterhin mit Nachdruck für die Beibehaltung dieser Kommissionsvorschläge einzusetzen.
14. Der Bundesrat wendet sich allerdings entschieden gegen die im europäischen Vergleich überproportionale Kürzung der kohäsionspolitischen Mittel für Deutschland. Unverhältnismäßige Mittelverluste drohen vor allem für die deutschen Übergangsregionen. Dies würde das Anliegen der Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz zwischen den Regionen konterkarieren. Er fordert daher die Bundesregierung nachdrücklich auf, sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene für Lösungen einzusetzen, um Rückgänge in der Mittelausstattung für die Länder auch gegenüber dem Status quo abzuschwächen.

15. Mit Blick auf die überproportionalen Mittelkürzungen für Deutschland und insbesondere die deutschen Übergangsregionen bekräftigt der Bundesrat seine Forderung, spezifische demografische Probleme, nämlich das sinkende Erwerbspersonenpotenzial und die damit einhergehende Verringerung der Innovationsfähigkeit und Produktivität der betroffenen Regionen, bei der Mittelverteilung zu berücksichtigen.
16. Der Bundesrat spricht sich gegen Vorfestlegungen bei der Aufteilung der Kohäsionsmittel zwischen EFRE und ESF+ aus. Er ist der Auffassung, dass eine Vorwegnahme der Entscheidung über die Aufteilung und damit die Dotierung der einzelnen Fonds nicht zielführend ist, da hierdurch die Spielräume für die Programmierung in den Regionen deutlich eingeschränkt werden. Darüber hinaus konterkariert die Vorfestlegung die Zielsetzung einer stärkeren Flexibilisierung bei der Förderung. Er fordert daher die Bundesregierung auf, sich für eine umfangreiche Übertragbarkeit der kohäsionspolitischen Mittelzuweisung für die Mitgliedstaaten zwischen EFRE und ESF+ einzusetzen.
17. Der Bundesrat lehnt die von der Kommission geplante Absenkung der EU-Kofinanzierungssätze weiterhin ab und begrüßt, dass auch das Europäische Parlament die Absenkung kritisch sieht und sich für eine deutliche Erhöhung der vorgeschlagenen Sätze auf 50 Prozent in den stärker entwickelten Regionen sowie 65 Prozent in den Übergangsregionen einsetzt. Gerade in den Regionen, in welchen die Strukturfondsförderung einen gewichtigen Anteil an den öffentlichen Investitionen hat, würde ein abrupter Rückgang der EU-Kofinanzierung zu erheblichen Belastungen der Haushalte führen. Wegen des höheren Bedarfs an Landesmitteln steigen die Verbindungen in den Landeshaushalten, was zu Einschränkungen der Gestaltungsspielräume der Haushaltsgesetzgeber und schlimmstenfalls zu einem Rückgang der Investitionsquote führen wird.
18. Darüber hinaus fordert er, dass die Absenkung der EU-Kofinanzierungssätze für alle Regionen, die im aktuellen Förderzeitraum unter die Sonderregelung nach Artikel 120 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung (EU) 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die Europäischen Fonds fallen, 10 Prozentpunkte nicht überschreiten darf. Der EU-Kofinanzierungssatz für diese Regionen sollte dementsprechend mindestens 70 Prozent betragen.

Dies betrifft in Deutschland alle Übergangsregionen sowie die weiterentwickelte Region Leipzig. Ohne eine entsprechende Regelung hätten diese Regionen einen besonders drastischen Rückgang der EU-Kofinanzierungssätze zu verkraften.

INTERREG

19. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag des Europäischen Parlaments, die Mittelausstattung für die Interreg-Programme im MFR 2021 bis 2027 auf dem Niveau der aktuellen Förderperiode weiterzuführen, und bittet die Bundesregierung, diese Position in den Verhandlungen im Rat zu unterstützen.
20. Er bekräftigt nochmals seine Forderung, die bisherige Interreg-Architektur beizubehalten und insbesondere im Rahmen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit Programmräume mit Land- und Seegrenzen zu definieren. Auch diese Forderung steht mit der Positionierung des Europäischen Parlaments in Einklang.
21. Er kritisiert zudem die Methode für die Mittelzuweisung für das Ziel "Europäische Territoriale Zusammenarbeit" und widerspricht der pauschalen Festlegung einer 25-Kilometer-Grenze als Kriterium zur Berechnung der Anteile.
22. Der Bundesrat sieht den Vorschlag des Europäischen Parlaments, die EU-Kofinanzierungssätze für Interreg-Programme gegenüber dem Kommissionsvorschlag um 10 Prozentpunkte (auf maximal 80 Prozent) zu erhöhen, als Schritt in die richtige Richtung. Die Kofinanzierungssätze sollten flexibel gehandhabt und den Erfordernissen in den jeweiligen Programmräumen entsprechend festgelegt werden können.
23. Er plädiert außerdem dafür, unter vollständigem Verbleib der Mittel in Interreg den Bestandteil 5 ("interregionale Innovationsinvestitionen") aus der Interreg-Architektur herauszulösen und hierfür anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten vorzusehen, die dem Investitionscharakter des Instrumentes besser gerecht werden. Die ohnehin knappen Interreg-Mittel sollten keinesfalls weiter beschnitten werden.

24. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die geforderte strategische Ausrichtung der Interreg-Programme (Bestandteil 2) durch eine inhaltliche Verknüpfung und Ex-ante-Koordination mit Makroregionalen Strategien. Er bekräftigt gleichermaßen, dass auch diejenigen Interreg-Programme, die keinen Bezug zu maritimen oder Makroregionalen Strategien aufweisen, eine eigenständige Berechtigung haben. Er fordert in diesem Zusammenhang, bei transnationalen Programmen, die das gesamte Gebiet einer Makroregionalen Strategie umfassen, den gesamten Betrag für die Ziele der Makroregionalen Strategie zu programmieren.
25. Er unterstützt zudem die Forderung des Europäischen Parlaments, die Begünstigten von Kleinprojektfonds auch auf öffentliche oder private Stellen mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit auszudehnen.

Wirtschafts- und Währungsunion

26. Der Bundesrat nimmt die Pläne des Europäischen Rates zur Kenntnis, dass auf Grundlage des einschlägigen Kommissionsvorschlages ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit ("Eurozonenbudget") für das Euro-Währungsgebiet und auf freiwilliger Basis für die Mitgliedstaaten des Wechselkursmechanismus II erarbeitet werden soll. Er betont, dass eine Integration dieses Haushaltsinstruments in den MFR nicht zu Lasten anderer Politikbereiche innerhalb des MFR erfolgen darf.

Natürliche Ressourcen und Umwelt

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

27. Angesichts der derzeitigen Verhandlungsstände bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich mit Nachdruck dafür einzusetzen, dass den Bereichen Umwelt und Klima in der reformierten Agrarpolitik ein höherer Stellenwert als bisher eingeräumt und der Übergang zu einem nachhaltigen Agrarsektor sowie die Entwicklung dynamischer ländlicher Gebiete gefördert werden.

28. Er bekräftigt seine Kritik an der unverhältnismäßigen Kürzung in der zweiten Säule der GAP. Bisherige und künftige Bestrebungen zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, zur Stärkung von Umwelt- und Naturschutz sowie zum Erreichen der Klima- und Ressourcenziele werden damit konterkariert. Er unterstreicht die Wichtigkeit der Sicherstellung der Finanzierung des nationalen Ausbauziels des ökologischen Landbaus auf 20 Prozent der Fläche durch die neue GAP.
29. Der Bundesrat bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Ziels, die Verteilung der Direktzahlungen an Landwirtinnen und Landwirte ausgewogener zu gestalten, einen angemessenen Spielraum benötigen, um die agrarstrukturelle Vielfalt und Beschäftigungsverhältnisse im ländlichen Raum genügend berücksichtigen zu können (BR-Drucksache 246/18 (Beschluss)). Der Mittelplafond und die Entscheidung zu Degression oder zur Umverteilung von Direktzahlungen aufgrund der Obergrenzen müssen in den Mitgliedstaaten beziehungsweise Regionen verbleiben. Die Regelungen zur Degression und Kapung einschließlich der Berücksichtigung der Arbeitskräfte müssen fakultativ für die Mitgliedstaaten sein. Das bisherige Instrument der Förderung der ersten Hektare unterstützt kleine und mittlere Betriebe. Derartige Regelungen sollen nicht zu einer unverhältnismäßigen Umverteilung zwischen den Ländern führen.
30. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich in den Verhandlungen mit Nachdruck für ein Beibehalten der Optionen des Kommissionsvorschlags zur Umschichtung von Mitteln zwischen den Säulen einzusetzen und für Deutschland die notwendigen Voraussetzungen für eine angemessene Umschichtung in die zweite Säule mit der notwendigen Balance zwischen den auf die Landwirtschaft gerichteten Zielen der GAP, der Stärkung vitaler ländlicher Räume sowie ambitionierter Umwelt- und Klimaziele vorzubereiten.
31. Der Bundesrat begrüßt die Tendenzen in den Verhandlungen, für die Festlegung der EU-Kofinanzierungssätze die Kategorie der Übergangsregionen im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wieder einzuführen (BR-Drucksache 166/18 (Beschluss)).

32. Er bekräftigt allerdings seine generelle Ablehnung sinkender EU-Kofinanzierungssätze für die zweite Säule der GAP, da viele Regionen überfordert wären, den nationalen Anteil bereitzustellen, und damit für viele Regionen eine Förderung über den ELER unattraktiv werden könnte.
33. Der Bundesrat betont nochmals, dass durch die neue nationale Strategieplanung/die Umsetzungsstrukturen in der GAP keine regionalen Gestaltungsspielräume verloren gehen dürfen. Es muss zudem sichergestellt werden, dass auch bei der vorgeschlagenen Ausgliederung des ELER aus der gemeinsamen Dachverordnung mit den Strukturfonds fondsübergreifende Förderansätze zwischen ELER, EFRE und ESF+ möglich bleiben und der regionalen Zusammenarbeit zwischen diesen Fonds keine zusätzlichen regulatorischen oder bürokratischen Hindernisse in den Weg gestellt werden.
34. Angesichts der sich abzeichnenden Verzögerung der Beschlussfassung der einschlägigen Vorschriften zur GAP und des damit einhergehenden späten Beginns der Förderperiode fordert der Bundesrat zusätzlich zur Beibehaltung der n+3-Regelung für die GAP eine Übergangsregelung, welche sicherstellt, dass bis zur Genehmigung der GAP-Strategiepläne die bisherigen Fördermaßnahmen mit entsprechender EU-Beteiligung weiter bewilligt werden können.

Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

35. Insbesondere der Fischereisektor wird die Konsequenzen des Austritts des Vereinigten Königreichs wirtschaftlich zu spüren bekommen. Der Bundesrat bekräftigt daher, dass der Anteil des EMFF für das zentrale Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Fischerei und Fischwirtschaft einschließlich der Aquakultur nicht zu gering werden darf. Er wiederholt daher seine Forderung, in denjenigen Meeresgebieten und Flottensegmenten, in denen bereits ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Flottengröße und den Fangmöglichkeiten besteht, auch die Förderung von Neubauten zu ermöglichen.

Sicherheit und Verteidigung

36. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, neben der Bekämpfung des Terrorismus, der Radikalisierung, der schweren und organisierten Kriminalität die Bekämpfung der Cyberkriminalität unter der Rubrik „Sicherheit und Verteidigung“ stärker in den Fokus zu rücken, insbesondere mit Blick auf die überwiegend immanente grenzüberschreitende Tatbegehung.