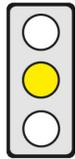


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die mitgliedstaatlichen Fähigkeiten zur Ausarbeitung und Umsetzung von Strukturreformen sollen verbessert werden. Euro-Beitrittskandidaten sollen bei der Euro-Einführung unterstützt werden.

Betroffene: Mitgliedstaaten.



Pro: Wenn Mitgliedstaaten Strukturreformen durchführen, kann externes Fachwissen hilfreich sein. Die technische Hilfe durch die Kommission kann dieses bereitstellen.

Contra: Der Erhöhung der Mittel für Euro-Beitrittskandidaten auf 2,16 Mrd. Euro wird die Bereitschaft der Staaten, die einer Euro-Einführung bislang skeptisch gegenüberstehen, nicht erhöhen.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 825 vom 6. Dezember 2017 für eine **Verordnung** zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/825 und zur **Erhöhung der Finanzausstattung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen** und zur Anpassung des übergeordneten Ziels,

Vorschlag COM(2018) 391 vom 31. Mai 2018 für eine **Verordnung zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms**,
Mitteilung COM(2017) 822 vom 6. Dezember 2017: **Neue Haushaltsinstrumente** für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Artikelangaben verweisen auf die zu ändernde Verordnung über das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (EU) 2017/825.

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission will Strukturreformen in den Mitgliedstaaten unterstützen [Mitteilung COM(2017) 822, S. 5], um
 - die gesamtwirtschaftliche Widerstandsfähigkeit der Mitgliedstaaten bei wirtschaftlichen Krisen zu stärken,
 - die Angleichung der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten zu fördern,
 - den Euro-Raum zu stabilisieren und
 - die Euro-Beitrittskandidaten – alle „Nicht-Euro“-Mitgliedstaaten außer Dänemark und Großbritannien – bei der Einführung des Euros zu unterstützen.
- Dies soll geschehen durch
 - ein neues „Instrument“, das die Umsetzung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten finanziell belohnt [Vorschlag COM(2017) 826 und Mitteilung COM(2017) 822, S. 9-11; s. [cepAnalyse 08/2018](#)], sowie
 - eine Neuausrichtung und Aufstockung der Mittel für das bereits bestehende „Programm zur Unterstützung von Strukturreformen“ (im Folgenden „Programm“,) [Vorschlag COM(2017) 825, Vorschlag COM(2018) 391 und Mitteilung COM(2017) 822; diese [cepAnalyse](#)].

► Das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen – Gegenstand

- Mit dem Programm organisiert und finanziert die Kommission „technische Hilfe“. Die technische Hilfe soll die Fähigkeiten nationaler Behörden verbessern (unveränderter Art. 5 Abs. 1), Reformpläne
 - auszuarbeiten und
 - umzusetzen.
- Die technische Hilfe erfolgt insbesondere durch (unveränderter Art. 6)
 - die Bereitstellung von Fachwissen,
 - die Bereitstellung von Sachverständigen, die vor Ort Aufgaben wahrnehmen und Maßnahmen durchführen,
 - die Ausrichtung von Seminaren und Konferenzen sowie
 - die Erhebung von Daten und Erstellung von Statistiken, Studien und Analysen.
- Die technische Hilfe wird
 - organisiert durch eine Einheit der Kommission, nämlich den „Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen“ (im Folgenden „Dienst“) (unveränderter Art. 13 Abs. 1) und
 - erbracht durch (unveränderter Art. 9)
 - Mitarbeiter der Kommission und/oder anderer Mitgliedstaaten,
 - Unternehmen und/oder

- europäische, nationale und/oder internationale Einrichtungen, etwa dem Internationalen Währungsfonds (IWF), die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit oder die Weltgesundheitsorganisation.
 - Technische Hilfe muss einen europäischen Mehrwert bieten (unveränderter Art. 3), etwa durch
 - eine Komplementarität und Synergie mit anderen Förderprogrammen der EU,
 - die Bewältigung von regionalen oder nationalen „Herausforderungen“, die sich grenzüberschreitend auswirken,
 - eine mit dem Europarecht konsistente Konzipierung von Reformen und/oder
 - die Verbreitung und den Austausch von Reformplänen, die sich in anderen Mitgliedstaaten bewährt haben.
 - Die Kosten der technischen Hilfe werden – im Einklang mit den Finanzierungsvorschriften der Haushaltsordnung – zu 100% aus dem EU-Haushalt finanziert (unveränderter Art. 13 Abs. 3).
 - Laut Kommission übersteigt die Nachfrage nach technischer Hilfe die finanziellen Mittel des Programms derzeit um das Fünffache (S. 1).
 - Der Halbzeitbericht, in dem das Programm bewertet wird, erfolgt spätestens Mitte 2019 (unveränderter Art. 16 Abs. 2 UAbs. 2).
- **Das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen – Verfahren**
- Die technische Hilfe erfolgt auf Antrag der Mitgliedstaaten (unveränderter Art. 7 Abs. 1).
 - Der Antrag soll insbesondere Reformvorhaben beinhalten, die die EU den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters (s. [cepAnalyse](#) zum Europäischen Semester) empfiehlt (unveränderter Art. 7 Abs. 1 und 3).
 - Die Kommission
 - prüft die Anträge unter Berücksichtigung der Dringlichkeit des Unterstützungsbedarfs und des Ausmaßes der ermittelten Probleme in den Mitgliedstaaten (unveränderter Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1) und
 - einigt sich ggf. mit den Mitgliedstaaten auf die Ausgestaltung der technischen Hilfe (unveränderter Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2).
- **Das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen – Neuerungen bis 2020 [Vorschlag COM(2017) 825]**
- Die Kommission will die finanziellen Mittel des Programms für die Jahre 2017–2020 nachträglich von 142,8 Mio. Euro um 160 Mio. Euro auf rund 300 Mio. Euro erhöhen (Begründung, S. 6).
 - 80 Mio. Euro sollen für die Jahre 2019 und 2020 aus dem Flexibilitätsinstrument des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2014–2020 stammen (neuer Art. 10 Abs. 1). Der MFR bestimmt die jährlichen Höchstausgaben für die jeweiligen Tätigkeitsbereiche der EU [Art. 312 AEUV; Art. 1, Anlage I MFR-Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013]. Das Flexibilitätsinstrument ist ein Posten im MFR, der es erlaubt, zusätzliche Mittel bereitzustellen, wenn der Jahreshaushalt wegen der festgelegten Höchstausgaben in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen keine Mehrausgaben zulässt [Art. 11 MFR-Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013].
 - 80 Mio. Euro sollen aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Hierfür sollen die Mitgliedstaaten die für sie vorgesehenen Mittel aus den Struktur- und Investitionsfonds dem Programm zuweisen (unveränderter Art. 11 Abs. 2).
 - Die Kommission will im Programm einen „Bereich“ einrichten, um die Euro-Beitrittskandidaten bei der Vorbereitung zur Euro-Einführung zu unterstützen [neuer Art. 4, 5a; Mitteilung COM(2017) 822, S. 13]. Der „Bereich“ soll Reformpläne unterstützen, die zu einer wirtschaftlichen Konvergenz der Euro-Beitrittskandidaten an die Euro-Staaten beitragen [Mitteilung COM(2017) 822, S. 13].
- **Das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen – Neuerungen 2021–2027 [Vorschlag COM(2018) 391]**
- Die Kommission will das Programm in „Instrument für technische Unterstützung“ umbenennen und mit 840 Mio. Euro ausstatten [Vorschlag COM(2018) 391, Art. 7 Abs. 2 lit. b, Begründung S. 2f.]
 - Die Kommission will den „Bereich“ für Euro-Beitrittskandidaten zu einer „Konvergenzfazilität“ ausbauen und diese mit 2,16 Mrd. Euro ausstatten [Vorschlag COM(2018) 391, Art. 7 Abs. 2 lit. c].
 - Davon sollen bereitgestellt werden [Vorschlag COM(2018) 391, Art. 24, 7 Abs. 2 lit. c]
 - 160 Mio. Euro für technische Hilfe und
 - 2 Mrd. Euro als „kostenunabhängige“ Finanzhilfen für die Umsetzung von Strukturreformen.
 - Um Mittel der Konvergenzfazilität beantragen zu können, müssen die Euro-Beitrittskandidaten der Kommission schriftlich zusagen [Vorschlags COM(2018) 391, Art. 27 Abs. 2, Art. 31 Abs. 1],
 - dem Euro-Währungsgebiet in einem „angemessenen und festgelegten Zeitrahmen“ beizutreten und
 - einen mit der Kommission abgestimmten Fahrplan für die Durchführung von konkreten Vorbereitungsmaßnahmen für den Beitritt einzuhalten.

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Die Mittelausstattung des Programms wird von 142,8 Mio. Euro auf rund 300 Mio. Euro erhöht.
- Das Programm wird explizit auch „Nicht-Euro“-Mitgliedstaaten unterstützen, um die Einführung des Euros zu fördern.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die EU ist besser als die Mitgliedstaaten in der Lage, das Fachwissen zu Strukturreformen innerhalb der europäischen Institutionen, in den anderen Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen zu erfassen und zu koordinieren sowie den Austausch bewährter Praktiken zu fördern und einen europäischen Mehrwert zu gewährleisten. Wegen der hohen Inanspruchnahme des Programms ist die Mittelerhöhung notwendig.

Politischer Kontext

Die Erweiterung des Programms ist Teil des Vorhabens der Kommission, die Wirtschafts- und Währungsunion zu vollenden [Mitteilung COM(2017) 821, S. 4]. Hierzu gehören auch ihre Vorschläge für eine „Stabilisierungsfunktion“ für die Euro-Zone [Mitteilung COM(2017) 822; s. [cepAnalyse 04/2018](#)], einen EU-Finanzminister [Mitteilung COM (2017) 823; s. [cepAnalyse 07/2018](#)], die Schaffung eines Instruments zu Unterstützung von Strukturreformen [COM(2017) 826; s. [cepAnalyse 08/2018](#)], die Übernahme des Fiskalpakts ins EU-Recht [Vorschlag COM(2017) 824] und die Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen europarechtlich verfassten Europäischen Währungsfonds (EWF) [Vorschlag COM(2017) 827; [cepAnalyse 13/2018](#)].

Stand der Gesetzgebung

07.12.2017 Annahme durch Kommission

20.06.2018 Abstimmung im Ausschuss für Regionale Entwicklung

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Generalsekretariat der Kommission (Jordi Ayet-Puigarnau)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Regionale Entwicklung (federführend), Berichterstatterin: Ruža Tomašić (EKR)
Bundesministerien:	Bundesministerium der Finanzen
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für die Angelegenheiten der EU (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 175 Abs. 3, Art. 197 Abs. 2 AEUV (Kohäsion, Verwaltungszusammenarbeit)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte und ausschließliche Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 1, 2, Art. 6 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Wenn Mitgliedstaaten größere Strukturreformen durchführen möchten, kann externes Fachwissen hilfreich sein, insbesondere wenn die mitgliedstaatliche Verwaltung nicht über das notwendige Wissen verfügt. Eine technische Hilfe durch die Kommission, die die mitgliedstaatlichen Verwaltungen dabei unterstützt, dieses Wissen aufzubauen, ist daher grundsätzlich sachgerecht. Es ist allerdings zu vermuten, dass die Kommission nicht nur die Fähigkeiten nationaler Behörden verbessert, Reformpläne auszuarbeiten, sondern auch Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Reformen nimmt. Ein solcher Einfluss ist zudem bereits durch die Auswahl, welche Reformvorhaben durch die Kommission gefördert werden, gegeben. Dieser Einfluss ist allerdings unproblematisch, weil die Teilnahme am Programm freiwillig ist.

Mit der technischen Hilfe tritt die Kommission – zumindest teilweise – in Konkurrenz zu internationalen Organisationen, etwa dem IWF, oder privaten Unternehmen, die ebenfalls solche Hilfen anbieten. Da die Hilfsleistungen zu 100% aus dem EU-Haushalt finanziert werden, kommt es zu Marktverzerrungen.

Theoretisch ist denkbar, dass die technische Hilfe einen Mehrwert gegenüber anderen Anbietern bietet, da die Kommission EU-spezifische Aspekte stärker berücksichtigen kann. Hierzu zählen etwa die Nutzung anderer EU-Programme, die den Mitgliedstaat bei einer Reform ergänzend finanziell unterstützen können, oder die Berücksichtigung von EU-Recht bei der Konzipierung einer Reform. Inwieweit ein solcher Mehrwert tatsächlich entsteht, lässt sich allerdings erst nach der Veröffentlichung des Halbjahresberichts Mitte 2019 beurteilen (Art. 16 Abs. 2 UAbs. 2). Daher sollte über eine Mittelaufstockung erst entschieden werden, wenn der Bericht vorliegt.

Dass die Nachfrage nach technischer Hilfe die finanziellen Mittel des Programms um das Fünffache übersteigt, kann einerseits auf die positiven Erfahrungen zurückzuführen sein, die die Mitgliedstaaten bisher mit technischer Hilfe gemacht haben. Andererseits kann dies auch ein Anzeichen für Mitnahmeeffekte sein. Dies wäre dann der Fall, wenn die

Mitgliedstaaten die Hilfe für Leistungen in Anspruch nehmen, die sie sonst selbst finanziert hätten. **Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollten die Verordnungen stets einen Eigenanteil der Mitgliedstaaten** bei der Finanzierung der technischen Hilfe **vorsehen**.

Dass die Mitgliedstaaten technische Hilfe für ein Reformvorhaben beantragen müssen, verringert das Risiko, dass reformunwillige Mitgliedstaaten unterstützt werden. Im Antrag müssen die Mitgliedstaaten zudem spezifizieren, welches Problem sie durch Reformen lösen möchten. Ein solcher Antrag signalisiert somit eine grundsätzliche Reformbereitschaft der Mitgliedstaaten.

Anders als bisher wird zukünftig danach unterschieden, ob ein Mitgliedstaat technische Hilfe für Strukturreformen für den Euro-Beitritt oder aus anderen Gründen beantragt. **Der vorgesehene eigene Bereich für Euro-Beitrittskandidaten innerhalb des Programms hat den Vorteil, dass diese mit den restlichen Mitgliedstaaten nicht um knappe Programmmittel kämpfen müssen.**

Dass der Bereich explizit Reformpläne unterstützen soll, die zu einer Konvergenz der Euro-Beitrittskandidaten an die Euro-Staaten beitragen, bietet hingegen kaum einen Mehrwert. Denn die bisherigen Politikbereiche, für die technische Hilfe beantragt werden kann, decken solche Reformen weitgehend ab.

Der Erhöhung der Mittel für Euro-Beitrittskandidaten nach 2020 auf 2,16 Mrd. Euro wird die Bereitschaft der Staaten, die einer Euro-Einführung bislang skeptisch gegenüberstehen, nicht erhöhen. Denn obwohl alle Beitrittskandidaten rechtlich zum Euro-Beitritt verpflichtet sind, halten sie die nach wie vor bestehenden wirtschaftlichen und fiskalischen Spannungen im Euro-Raum davon ab. Euro-Beitrittskandidaten, die den Euro einführen wollen – etwa Bulgarien –, werden die dafür notwendigen Strukturreformen ohnehin durchführen. Daher bewirkt die Erhöhung in diesem Fall nur Mitnahmeeffekte.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU kann spezifische Programme oder Finanzierungsinstrumente schaffen, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU (Kohäsionsziel) zu stärken, wenn die sonstigen Fonds für das Kohäsionsziel und Förderkompetenzen nicht ausreichen (Art. 175 Abs. 3 AEUV). Ferner kann die EU den Mitgliedstaaten Hilfe bei der Verbesserung ihrer Verwaltungen zur Durchführung des Unionsrechts anbieten (Art. 197 Abs. 2 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Soweit das Programm dem Kohäsionsziel dient, handelt es sich um Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten nicht alleine in dieser Weise umsetzen können. Die Mitgliedstaaten können sich zwar Hilfe bei der Konzipierung von Strukturreformen bei externen Organisationen einholen. Allerdings können diese Organisationen nicht ohne Weiteres im selben Maß wie die Kommission einen europäischen Mehrwert bieten, also etwaige andere EU-Förderprogramme einbeziehen oder auf die Einhaltung des Europarechts achten und ggf. eine Mitarbeit anderer Mitgliedstaaten koordinieren.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Formal sind die haushaltsrechtlichen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit eingehalten, die den sparsamen, wirksamen und optimalen Einsatz von Finanzmitteln auch bei der Planung von Ausgaben verlangen und bestimmen, dass Maßnahmen der EU zu verschiedenen Zeitpunkten Bewertungen unterliegen [vgl. Art. 30 Haushaltsordnungs-Verordnung (EU, Euratom) 966/2012]. Für das Programm ist zwar eine Halbzeitbeurteilung spätestens für Mitte 2019 vorgesehen, in der der europäische Mehrwert und auch die Effizienz des Mitteleinsatzes thematisiert werden sollen [vgl. Art. 18 Abs. 3 lit. a delegierte Verordnung über die Anwendungsbestimmungen der Haushaltsordnungs-VO (EU) 1268/2012]. **Die Mittelserhöhung erfolgt allerdings vor dieser Beurteilung und wird nur mit der intensiven Nachfrage des Programms begründet. Sie sollte daher erst nach der Halbzeitbeurteilung oder nach einem vorgezogenen Zwischenbericht vorgenommen werden.**

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Keine unmittelbaren Auswirkungen.

Zusammenfassung der Bewertung

Wenn Mitgliedstaaten Strukturreformen durchführen, kann externes Fachwissen hilfreich sein. Die technische Hilfe kann diese bereitstellen. Dass die Nachfrage nach technischer Hilfe die Mittel des Programms übersteigt, kann ein Anzeichen für Mitnahmeeffekte sein. Um diese zu vermeiden, sollte die Verordnungen stets einen Eigenanteil der Mitgliedstaaten vorsehen. Der vorgesehene eigene Bereich für Euro-Beitrittskandidaten innerhalb des Programms hat den Vorteil, dass diese mit den restlichen Mitgliedstaaten nicht um knappe Programmmittel kämpfen müssen. Die Erhöhung der Mittel für Euro-Beitrittskandidaten auf 2,16 Mrd. Euro wird die Bereitschaft der Staaten, die einer Euro-Einführung bislang skeptisch gegenüberstehen, nicht erhöhen. Die Mittelserhöhung für das Programm sollte erst nach der Halbzeitbeurteilung oder nach einem vorgezogenen Zwischenbericht vorgenommen werden.