



Brüssel, den 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms

{COM(2018) 391 final} - {SEC(2018) 280 final} - {SWD(2018) 310 final}

Zusammenfassung

A. Handlungsbedarf

Warum? Worum geht es?

Mit diesem Vorschlag soll dem Problem der langsamen und uneinheitlichen Umsetzung von Strukturreformen begegnet werden. Strukturreformen sind erforderlich, um in den Mitgliedstaaten den Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, die Produktivität zu steigern, die Widerstandsfähigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen zu erhöhen und Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Die bislang langsame und uneinheitliche Umsetzung von Reformen in den Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets kann sich negativ auf das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit in den EU-Mitgliedstaaten und in der Union insgesamt auswirken. Die Bewertung der Europäischen Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters hat bestätigt, dass die für die Befolgung der länderspezifischen Empfehlungen erforderlichen Reformen bislang in den einzelnen Mitgliedstaaten in uneinheitlichem Maße umgesetzt worden sind und dass der Grad der Reformumsetzung zwar gegenüber Mai 2017 insgesamt leicht gestiegen ist, die Umsetzung jedoch häufig mehr Zeit in Anspruch nimmt als erwartet. Darüber hinaus hat die Krise im Euro-Währungsgebiet gezeigt, dass es für eine reibungslos funktionierende Wirtschafts- und Währungsunion von größter Bedeutung ist, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Reformen vor der Einführung der einheitlichen Währung umsetzen. In Anbetracht der derzeit günstigen Wirtschaftslage in der EU, die sich in einem raschen Wachstum, der Erholung der Beschäftigung und der Investitionstätigkeit und einer Konsolidierung der öffentlichen Finanzen äußert, bietet sich gegenwärtig die Möglichkeit, Strukturreformen durchzuführen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Der Vorschlag zur Auflegung des Reformhilfeprogramms soll dazu beitragen, Herausforderungen im Zusammenhang mit den erforderlichen nationalen Strukturreformen zu bewältigen und die Verwaltungskapazitäten in allen EU-Mitgliedstaaten zu stärken, indem finanzielle Anreize für die Umsetzung von Reformen geschaffen und technische Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Konzeption und Umsetzung von Reformen und beim Ausbau ihrer Verwaltungskapazitäten bereitgestellt werden. Darüber hinaus wird allen Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist und die nachweislich Schritte unternommen haben, um der Einführung der einheitlichen Währung innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens näherzukommen, gezielte Unterstützung zur Verfügung gestellt, um sie auf die Teilnahme am Euro-Währungsgebiet vorzubereiten. Mit dem Programm sollen diese Ziele erreicht werden, indem die Ursachen für die schwache und uneinheitliche Umsetzung von Reformen wie etwa der Mangel an Verwaltungskapazitäten, die kurzfristigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kosten der Reformen sowie das Fehlen politischer Eigenverantwortung angegangen werden.

Worin besteht der Mehrwert eines Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Wenngleich die Umsetzung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten nach wie vor in deren Zuständigkeit liegt, haben die Krisenjahre deutlich gemacht, dass Reformanstrengungen aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Wirtschaftssystemen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht als rein nationale Angelegenheit betrachtet werden können. Mit dem Programm wird die Umsetzung von Strukturreformen in Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets zusätzlich unterstützt und somit ein Beitrag zur Stärkung von Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität, Wachstum und Beschäftigung geleistet. Seine Auswirkungen werden daher nicht nur auf nationaler Ebene spürbar sein, sondern auch positiv auf die Union als Ganzes ausstrahlen.

Zu diesem Zweck werden im Rahmen des Programms drei getrennte, aber einander ergänzende Instrumente (das Reformumsetzungsinstrument, das Instrument für technische Unterstützung und die Konvergenzfazilität) bereitgestellt, um die größtmögliche Wirkung auf EU-Ebene zu erzielen.

Das Reformumsetzungsinstrument stellte eine direkte Reaktion auf die schwache und uneinheitliche Umsetzung der Strukturreformen auf nationaler Ebene dar. Es zielt darauf ab, die Durchführung der im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Reformen durch finanzielle Anreize zu fördern. Wenngleich die Mitgliedstaaten für die Durchführung der Strukturreformen zuständig bleiben, sollen die Maßnahmen auf EU-Ebene dazu beitragen, den Mangel an politischer Eigenverantwortung bzw. an Reformzusagen (der zum Teil mit finanziellen oder kurzfristigen politischen Kosten zusammenhängen

könnte) zu überwinden.

Das Instrument für technische Unterstützung (und die Komponente für technische Unterstützung der Konvergenzfacilität) wird die Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten durch ein EU-weites Kompetenznetz stärken, auf das alle Mitgliedstaaten, die Unterstützung beantragen, zurückgreifen können und das das gegenseitige Vertrauen und die weitere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission fördern wird.

Die Finanzhilfekomponente der Konvergenzfacilität, die für die Mitgliedstaaten bestimmt ist, die innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens die einheitliche Währung einführen wollen, zielt darauf ab, die Widerstandsfähigkeit dieser Mitgliedstaaten sowie des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu stärken und positive grenzüberschreitende Auswirkungen und/oder positive Spillover-Effekte in der gesamten Union zu erreichen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

In der Folgenabschätzung wurden die bestehenden Instrumente der Kommission zur Unterstützung der Umsetzung von Strukturreformen überprüft. Es wurde der Schluss gezogen, dass es auf EU-Ebene zwar einige derartige Instrumente gibt, diese jedoch nicht ausreichen, um den Ursachen für die schwache und uneinheitliche Umsetzung entgegenzuwirken sowie die notwendigen strukturellen und administrativen Reformen anzustoßen. Das Europäische Semester ist zwar ein wirksames Soft-Law-Instrument zur Ermittlung der Herausforderungen und des Reformbedarfs sowie zur Erfassung der Reaktionen der Mitgliedstaaten auf diesen Bedarf, jedoch sind im Rahmen des Europäischen Semesters selbst weder eine Durchsetzungsinstanz noch Instrumente zur Schaffung konkreter Reformanreize vorgesehen. Die im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) bereitgestellte technische Unterstützung verfügt über eine begrenzte Mittelausstattung, und das Programm läuft am 31. Dezember 2020 aus. Aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF), die im Rahmen der neuen Dachverordnung als „Unionsfonds“ bezeichnet werden, wird die Umsetzung bestimmter Strukturreformen finanziert, und sie liefern Anreize für weitere Reformen, insbesondere durch die Anwendung von Ex-ante-Konditionalitäten. Die Ziele und die Interventionsphilosophie der ESI-Fonds und der künftigen „Unionsfonds“ sind jedoch nach wie vor eher auf Investitionen als auf Reformen ausgerichtet. Und schließlich gibt es für Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet noch nicht angehören, ihm jedoch beitreten möchten, derzeit keine gezielte Unterstützung, die den Konvergenzprozess in diesen Mitgliedstaaten beschleunigen könnte. Somit sind die Instrumente, die der Kommission bislang zur Verfügung stehen, um die erforderlichen strukturellen und administrativen Reformen in den EU-Mitgliedstaaten zu erleichtern und zu fördern, als unzureichend anzusehen.

Die Auflegung eines neuen Reformhilfeprogramms ist die bevorzugte Option, da dies zur umfassenden Lösung des Problems beitragen würde, indem die derzeitige technische Unterstützung durch das SRSP verstärkt, ein gezieltes Instrument zur finanziellen Unterstützung der Umsetzung von Reformen geschaffen und ein gezieltes Instrument zur Unterstützung der Umsetzung von Reformen in Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets eingeführt werden.

Die technische Unterstützung würde zwar zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten aller EU-Mitgliedstaaten beitragen, doch könnten mit zusätzlichen finanziellen Anreizen weitere Impulse für die Umsetzung von Reformen geschaffen werden. Darüber hinaus würde eine spezifische Konvergenzfacilität, über die den Mitgliedstaaten, die die gemeinsame Währung einführen wollen, gezielte finanzielle Hilfe und technische bereitgestellt wird, diese bei der Vorbereitung auf eine erfolgreiche Teilnahme am Euro-Währungsgebiet unterstützen, ihre Widerstandsfähigkeit erhöhen und die Konvergenz innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion erhöhen.

AUFBAU DES NEUEN PROGRAMMS

Das Reformhilfeprogramm wird mit Mitteln von insgesamt 25 Mrd. EUR ausgestattet und die Teilnahme am Programm freiwillig sein. Im Rahmen des Programms werden finanzielle Hilfe und technische Unterstützung für prioritäre Reformen auf nationaler Ebene bereitgestellt. Es wird folgende Instrumente umfassen:

- das **Reformumsetzungsinstrument**, über das in allen Mitgliedstaaten finanzielle Hilfe für wichtige Reformen bereitgestellt wird, die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt wurden;
- das maßgeschneiderte **Instrument für technische Unterstützung**, das den Mitgliedstaaten auf

Antrag zur Verfügung gestellt wird (Erweiterung des derzeitigen Programms zur Unterstützung von Strukturreformen) und darauf ausgerichtet ist, die Verwaltungskapazität von Mitgliedstaaten im Bereich der Vorbereitung, Konzeption und Durchführung wachstumsfördernder Reformen zu stärken, sowie

- die **Konvergenzfacilität**, über die gezielte finanzielle Hilfe und technische Unterstützung für Mitgliedstaaten, die die gemeinsame Währung einführen wollen, bereitgestellt werden sollen.

Durch angemessene Vorkehrungen bei der Ausgestaltung des Reformumsetzungsinstruments wie die Auszahlung erst nach vollendeter Umsetzung der Reformzusagen durch die Mitgliedstaaten, die Ermittlung des Reformbedarfs im Rahmen des Europäischen Semesters, die Erörterung der vorgeschlagenen Reformzusagen im Ausschuss für Wirtschaftspolitik (gegebenenfalls in Abstimmung mit den zuständigen im Vertrag niedergelegten Ausschüssen) oder die Aussetzung bzw. Streichung von Zahlungen im Falle der unvollständigen oder noch nicht abgeschlossenen Umsetzung von Reformzusagen, wird eine Begrenzung des moralischen Risikos sichergestellt.

Wer unterstützt welche Option?

Für eine Verbesserung der technischen Unterstützung sprechen die Erfahrungen mit der Bereitstellung technischer Unterstützung im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP), das 2017 angenommen wurde und dem die Unterstützung im Rahmen der Task-Force für Griechenland (TFGR) und der Unterstützungsgruppe für Zypern (SGCY) vorausgegangen war, deren (Ad-hoc-)Strukturen beide in den Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen integriert wurden. Seit Inkrafttreten des SRSP wird das Programm von den Mitgliedstaaten überaus intensiv in Anspruch genommen, wobei die beantragten Mittel die jährlich verfügbaren Mittel deutlich übersteigen. Trotz dieser Überzeichnung der im Rahmen des SRSP verfügbaren Beträge geht aus den Rückmeldungen der Mitgliedstaaten sowie aus vorläufigen Beobachtungen zur Umsetzung der ersten SRSP-Projekte vor Ort hervor, dass das SRSP offenbar eine Bedarfslücke bei der Durchführung der Strukturreformen schließt, indem es die Mitgliedstaaten in verschiedenen Phasen des Reformprozesses unterstützt. Die Mitgliedstaaten begrüßen den freiwilligen Charakter des Programms, den Umstand, dass die Unterstützung rasch, ohne jegliche Kofinanzierung aus den nationalen Haushalten und mit geringem Verwaltungsaufwand bereitgestellt wird, sowie die Möglichkeit, Wissen und Erfahrungen mit anderen Mitgliedstaaten bzw. Experten auszutauschen. Das SRSP trägt in erheblichem Maße zur kohärenten Umsetzung der strategischen Prioritäten der Union sowie zur Entwicklung und Umsetzung von Lösungen für grenzübergreifende Probleme und unionsweite Herausforderungen bei. In einigen Fällen konnten dank der Unterstützung auch Mittel aus anderen Programmen der Union mobilisiert werden, indem beispielsweise dazu beigetragen wurde, Projekte im Rahmen der ESI-Fonds besser vorzubereiten oder im Zuge dieser Projekte Aspekte mit einzubeziehen, die nicht von den ESI-Fonds abgedeckt werden.

Für das Reformumsetzungsinstrument hat die Kommission, da es sich um ein neues Instrument handelt, im Zuge mehrerer technischer Workshops in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten Ideen für die Gestaltung des künftigen Instruments gesammelt. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat die Notwendigkeit, sich mit dem Thema Strukturreformen auseinanderzusetzen, bestätigt und begrüßt ein neues Instrument zur Schaffung von Reformanreizen. Gleichzeitig haben sie betont, dass den Mitgliedstaaten mehr Eigenverantwortung bei der Umsetzung der Reformen übertragen werden sollte. Die im Rahmen der Workshops gesammelten Rückmeldungen und Anregungen der Mitgliedstaaten wurden bei der Ausgestaltung des Reformumsetzungsinstruments berücksichtigt; dazu zählen beispielsweise die Zugänglichkeit des Programms für alle EU-Mitgliedstaaten, dessen Koordinierung mit den ESI-Fonds, die Zuweisung von Mitteln an alle Mitgliedstaaten, Vorkehrungen gegen moralisches Risiko und die Verknüpfung des Instruments mit dem Europäischen Semester.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Auswirkungen des Programms werden von den Reformen abhängen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Reformumsetzungsinstruments vorschlagen und umsetzen, sowie von der Art der technischen Unterstützung, die sie im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung beantragen und nutzen. Das Programm wird dazu beitragen, die schwache, uneinheitliche Umsetzung der Reformen zu verbessern und die Lücke zwischen der Notwendigkeit von Strukturreformen und der Bereitschaft, diese zu durchzuführen, zu schließen, wobei der Schwerpunkt auf jenen Reformen liegt, die den Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit stärken, die Produktivität steigern, Wachstum und Beschäftigung fördern und die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaften der Union verbessern.

Folglich dürfte das Programm positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung, die nachhaltige Entwicklung und die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten innerhalb des Euro-Währungsgebiets und der Union haben.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Das Programm ist so gestaltet, dass die Verwaltungs- und Transaktionskosten sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten so gering wie möglich gehalten werden. Der Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Reformvorschläge soll darauf abzielen, mögliche negative Auswirkungen (z. B. etwaige negative soziale oder ökologische Folgen oder Umverteilungseffekte) durch Begleit- oder Risikominderungsmaßnahmen zu antizipieren und abzufedern. Die finanzielle Hilfe kann auch verwendet werden, um die potenziellen negativen Auswirkungen auszugleichen.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Eine wirksamere Durchführung von Strukturreformen in den Bereichen Wachstum und Rahmenbedingungen für Unternehmen würde das Geschäftsumfeld für die Unternehmen verbessern.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen geben?

Strukturreformen können kurzfristig mit Kosten für die nationalen Haushalte und Verwaltungen verbunden sein. Solange die langfristigen Vorteile nicht zum Tragen kommen, würde die finanzielle Hilfe dazu beitragen, negative Auswirkungen zu kompensieren. Die technische Unterstützung könnte schwerpunktmäßig auf Reformen zur Verbesserung der Einnahmenverwaltung oder des öffentlichen Finanzmanagements abzielen, was sich positiv auf die nationalen Haushalte auswirken würde. Ferner sollen mit dem Programm die Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten ausgebaut werden.

Wie wird die Komplementarität mit anderen Fonds der Union gewährleistet?

Das Reformhilfeprogramm sieht die Komplementarität und Synergien mit anderen Programmen der Union vor, insbesondere indem es die im Rahmen des Europäischen Semesters erteilten politischen Vorgaben ergänzt und die Nutzung der ESI-Fonds fördert.

Während die ESI-Fonds dazu dienen, die Finanzmittel für Investitionen bereitzustellen, die für die Umsetzung der Ziele der europäischen Struktur- und Investitionsfonds erforderlich sind, soll das künftige Reformumsetzungsinstrument Anreize für Strukturreformen und in der Folge bessere Rahmenbedingungen für Investitionen schaffen. Die Wirksamkeit von Investitionen kann durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen erheblich gesteigert werden. Gleichzeitig können durch Investitionen im Rahmen der ESI-Fonds bestimmte Reformen unterstützt werden. Die ESI-Fonds und das Reformhilfeprogramm werden sich daher gegenseitig verstärken.

Um sicherzustellen, dass die für die Durchführung im Rahmen des Programms vorgeschlagenen Maßnahmen einander ergänzen und sich nicht mit anderen Programmen und Fonds der Union (den künftigen Unionsfonds) überschneiden, wird die Koordinierung aller drei Instrumente durch die internen Arbeitsregelungen der Kommission gewährleistet.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission wird die Durchführung des gesamten Programms überwachen und die Fortschritte bei der Umsetzung der allgemeinen und spezifischen Ziele anhand eines Überwachungsrahmens und geeigneter Indikatoren messen. Spätestens vier Jahre nach Beginn der Durchführung des Programms werden für jedes Instrument eine Halbzeitevaluierung und eine Ex-post-Evaluierung durchgeführt. Die Evaluierungen werden rechtzeitig durchgeführt, damit die Ergebnisse in die Entscheidungsfindung und die Vorbereitung des nächsten Programms einfließen können. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen die Schlussfolgerungen dieser Evaluierungen zusammen mit ihren Anmerkungen übermitteln.