

Positionspapier des Landes Sachsen-Anhalt

Magdeburg, November 2016

MFR-Halbzeitüberprüfung als Chance zur Vereinfachung der ESI-Fonds nutzen

- Ein Plädoyer für eine revitalisierte Kohäsionspolitik -

Die Kohäsionspolitik der EU ist eines der wichtigsten Handlungsfelder für Investitionen in Wachstum und Beschäftigung. Sie nutzt als regional orientierte Politik die Vorteile regionaler Gestaltungsmöglichkeiten für die Stärkung der Union insgesamt und zeigt die Vorteile der EU unmittelbar vor Ort auf. Sie dient einer regional ausgewogenen Entwicklung als Pendant zum Binnenmarkt und ist damit ein unverzichtbarer Beitrag zum politischen Zusammenhalt Europas wie auch zur Krisenbewältigung. Gerade angesichts prekärer Haushaltslagen und unzureichender öffentlicher Investitionen in ganz Europa ist die Kohäsionspolitik ein entscheidendes Instrument, um Infrastrukturen, Unternehmen, Humankapital, aber auch Innovation, Nachhaltigkeit und Umwelt zu fördern und dabei das Wissen und das „Commitment“ in den Regionen optimal zu nutzen. Die europäische Idee bedarf angesichts der noch spürbaren Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, der Flüchtlingskrise und des „Brexit“ mehr denn je entschlossener Unterstützung, dabei spielen die ESI-Fonds eine wichtige Rolle.

Umso stärker bereitet es Sorge, dass die Umsetzung der Kohäsionspolitik vor Ort in der Förderperiode 2014-2020 nur schleppend in Gang kommt. Wenn derzeit aus verschiedenen Blickwinkeln moniert wird, dass es an handfesten Ergebnissen der offiziell im Jahr 2014 gestarteten Förderperiode 2014-2020 mangle und dass die Umsetzungsgeschwindigkeit der Fonds ELER, ESF und EFRE hinter den Erwartungen zurückbleibe, liegt das nicht an geringen Bedarfen für die mit den ESI-Fonds förderfähigen Investitionen.¹ Diese sind von den Regionen durch sozioökonomische Analysen zu Beginn der Förderperiode ermittelt worden und dürften sich z.B. aufgrund der steigenden Bedeutung und Ansprüche an die Breitband-Infrastruktur, die immer mehr sichtbaren Investitionsstaus in der öffentlichen Infrastruktur, dem fortschreitenden demografischen Wandel sowie den langfristigen Herausforderungen für die Integration von Flüchtlingen eher noch verstärkt haben. Tatsächlich sind die entsprechenden Förderprogramme größtenteils bereits angelaufen, eine Vielzahl von Projekten konnte bereits bewilligt und begonnen werden.

Allerdings konnten bis Mitte 2016 noch nicht einmal für die Hälfte der regionalen Programme in Europa Zahlungsanträge zur Erstattung der Projektkosten an die EU gestellt werden, da aufgrund der neuen und komplexeren Anforderungen der EU-Kommission die hierfür notwendige Anerkennung ("Designierung") von Verwaltungs- und Kontrollsystemen noch nicht abgeschlossen werden konnte. Solche Anträge zu stellen liegt im Eigeninteresse der Regionen; es ist also nicht sehr wahrscheinlich, dass die Regionen sich hierbei mehr Zeit lassen als erforderlich.

¹ Unter dem Begriff der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) werden die folgenden Fonds zusammengefasst: EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), ESF (Europäischer Sozialfonds), ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) sowie die hier nicht weiter behandelten Fonds Kohäsionsfonds und EMFF (Europäischer Meeres- und Fischereifonds).

Zudem zeigt die Erfahrung, dass der Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die ESI-Fonds mit jeder Förderperiode gestiegen ist und inzwischen kaum mehr angemessen bewältigt werden kann. Dies gilt für die Fördermittelempfänger und die öffentliche Verwaltung gleichermaßen. Im Ergebnis ist zu befürchten, dass aufgrund der erheblich gestiegenen EU-rechtlichen Anforderungen potentielle Empfänger zunehmend zögern, EU-Fördermittel in Anspruch zu nehmen.

Der von der EU zu Beginn der Förderperiode aufgelegte EFSI-Fonds wird teilweise als Lösungsansatz im Sinne einer Vereinfachung der EU-Investitionsförderung dargestellt, kann aber vor allem angesichts seiner auf Großprojekte ausgerichteten Regeln, seiner fehlenden Anknüpfung an regionale Bedarfslagen und Synergien und seines für eine effektive Anreizwirkung zu geringen Förderanteils keinen Ersatz für die ESI-Fonds darstellen. Seine einfachere Umsetzung geht zudem mit einem geringeren strategischen Anspruch einher. Dies wird auch von unabhängigen Evaluatoren und dem Europäischen Rechnungshof so gesehen.²

Jüngst hat Sachsen einen Diskussionsvorschlag vorgelegt, wie der ELER durch eine radikale Verwaltungsvereinfachung revitalisiert werden kann, so dass er wieder zu einem effektiven und umsetzungsstarken Förderinstrument für eine ausgeglichene Entwicklung der ländlichen Gebiete wird. Der Nachhall in den Fachgremien, aber auch in der überregionalen Presse zeigt, dass hiermit ein Nerv getroffen wurde (vgl. FAZ vom 25. Oktober 2016). In einer Reihe weiterer Fachdiskussionen sind Themen der Vereinfachung auch zur Umsetzung des EFRE und des ESF zu finden. Die Landesregierung Sachsen-Anhalt hat im Juni 2015 ein Positionspapier beschlossen, das eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten zur Verbesserung der Kohäsionspolitik enthält.

Die Vorschläge der EU-Kommission vom September 2016 für eine Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens (im Folgenden kurz: „MFR Review“) - und damit der Prioritäten für den EU-Haushalt bis 2020 einschließlich der EU-Förderpolitiken - bieten die erste (und voraussichtlich einzige) Gelegenheit, die Reduzierung der Überkomplexität der ESI-Fonds-Förderung noch mit Wirkung für die laufende Förderperiode in größerem Ausmaß anzugehen. Darüber hinaus könnte eine umfassende Vereinfachung auch Signalwirkung für die Zukunft der Kohäsionspolitik haben und beweisen, dass der Trend zu immer komplizierteren Regelungen nicht unumkehrbar ist. Im Mittelpunkt steht hierbei die Änderung der Finanzregeln für den allgemeinen EU-Haushalt sowie z.B. der ESI-Fonds-Verordnungen in einem zusammengefassten Änderungsvorschlag ("Omnibus-Verordnung"³).

² Vgl. EY (Ernst&Young): Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017 (the EFSI Regulation), 14. November 2016 (https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/ey-report-on-efsi_en.pdf); Pressemitteilung des Europäischen Rechnungshofs vom 11. November 2016 (www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1611_11/INOP_EFSI_DE.pdf).

³ Vgl. BR-Drucksache 673/16: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002, der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013, (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1308/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie des Beschlusses Nr. 541/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016) 605 final (www.bundesrat.de/bv.html?id=0673-16).

Den MFR Review betrachten wir als wichtige Chance zu echten Vereinfachungen, die auf gegenseitigem Vertrauen beruht und Vereinfachung nicht lediglich auf einer Ebene (z.B. der Begünstigten) zulasten anderer Ebenen (den Verwaltungen in den Regionen) bewirkt.

Die nachfolgenden 10 Novellierungsvorschläge zur AVO und zur ESF-VO sollen als Ad-hoc-Maßnahmen dienen, die einfach und schnell im Rahmen des MFR Review umsetzbar sind, ohne die erforderliche Zielgenauigkeit der Förderung in Frage zu stellen. Sich anschließende Diskussionen um die Vereinfachung zusätzlicher Detailregelungen werden ausdrücklich unterstützt. Damit wird das Anliegen des MFR Review respektiert, in einem absehbaren Zeitrahmen Vereinfachungen ohne größeres politisches Streitpotential zu identifizieren und auf den Weg zu bringen. Allerdings soll hierdurch nicht die langfristig unbestreitbare Notwendigkeit relativiert werden, die ESI-Fonds-Förderung durchgreifend zu vereinfachen. Die Ad-hoc-Maßnahmen dienen der Bekräftigung der kohäsionspolitischen Ausrichtung. Nur eine konzentrierte und zielgenaue Unterstützung bei der Bewältigung regionaler Bedürfnisse ist geeignet, den wirtschaftlichen, sozialen, territorialen und damit auch politischen Zusammenhalt in Europa zu stärken.

Folgende allgemeine Forderungen sind der Bewertung der EU-Kommissionsvorschläge in der Omnibus-VO sowie den Novellierungsvorschlägen des Landes vorzuschicken:

- Allgemein sollte gewährleistet werden, dass - gerade mit Blick auf die noch unbefriedigenden Umsetzungsstände - die in der Omnibus-VO neu eingeführten (*tatsächlichen*) Vereinfachungen auch für die ESI-Fonds nutzbar sind.
- Um zugleich zu vermeiden, dass in der Phase bis zum Inkrafttreten der Änderungen Rechtsunsicherheit besteht, sollten bisher zulässige Regeln nicht durch die Änderungen infrage gestellt werden. Angesichts der bereits angelaufenen Förderperiode sollte zumindest eine Wahloption bestehen, damit bestehende Richtlinien nicht erneut geändert werden müssen und Förderempfänger verunsichert werden - dies wäre sonst das Gegenteil von Vereinfachung.
- Wo möglich sollten die Vereinfachungen ohne weitere Verzögerungen optional zur Verfügung stehen; dies kann insbesondere dafür sprechen, auf delegierte / Durchführungs-Rechtsakte zu verzichten, wo die bestehenden rechtlichen Regelungen hinreichend bestimmt sind.
- Darüber hinaus gilt allgemein: Nach Möglichkeit sollten innerhalb der Förderperiode nur Änderungen angegangen werden, welche geeignet sind, auch für zukünftige Förderperioden Bestand zu haben. Allgemein stößt es bei Praktikern immer wieder auf Unverständnis, warum von einer Förderperiode zur anderen für große Teile der rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen das Rad neu erfunden werden muss.

Kurz zusammengefasst erachtet das Land die folgenden Punkte für eine zeitnahe und nachhaltige Vereinfachung der ESI-Fonds-Umsetzung für erforderlich:

1. Vermeidung von Widersprüchen zwischen den ESI-Fonds-Regelungen und den CO₂-Zielen der Strategie Europa 2020: Die Förderung von Klimaschutz und Energieeffizienz darf nicht bestraft werden.
2. Single-Audit Prinzip und Vertretbarkeitskontrolle: Vertrauen in die Arbeit der mitgliedstaatlichen Verwaltungen statt Mehrfach-Prüfungen und Rechtsunsicherheit.
3. Erleichterungen für das Verfahren der Anerkennung (Designierung) des Verwaltungs- und Kontrollsystems mit dem Ziel eines zügigen Förderbeginns. Es hat keinen Sinn, Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten in jeder Förderperiode erneut auf den Prüfstand zu stellen.
4. Vereinfachung von CLLD insbesondere durch Stärkung des Lead-Fonds-Ansatzes
5. Mehr Flexibilität beim Einsatz de ESI-Fonds im Bereich Migration / Flüchtlinge
6. Vereinfachte Kostenoptionen: Schnelle optionale Nutzung ermöglichen und Verschlimmbesserungen vermeiden
7. Finanzinstrumente wieder zu einem flexiblen Förderinstrument machen
8. ESF-Teilnehmenden-Datenerfassung entbürokratisieren
9. Bei Kombination mehrerer Unions-Instrumente einen einheitlichen Rechtsrahmen nutzen
10. Fehlanreize durch den sog. Leistungsrahmen (z.B. das sog. „Creaming“) abstellen

Allgemeine Einschätzung der EU-Kommissionsvorschläge vom September 2016

Der Gesamteindruck der Kommissionsvorschläge wird durch die Befürchtung getrübt, dass mit dem Paket der EU-Kommissions-Vorschläge eine schiefe Ebene von den ESI-Fonds insbesondere zum EFSI angelegt wird. Dies zeigt sich u.a. darin, dass positive Ansätze zur Vereinfachung vor allem dort vorgesehen werden, wo dies auch für den EFSI relevant ist. Auch der Entwurf für einen neuen Art. 30a AVO (Übertragung von ESI-Fonds-Programm-Mitteln auf andere Unionsinstrumente wie z.B. EFSI auf Initiative der Mitgliedstaaten) könnte den Eindruck entstehen lassen, dass hier eine Einbahnstraße von ESI-Fonds zu anderen (i.d.R. zentral verwalteten) Unionsinstrumenten geschaffen wird, während zugleich die ESI-Fonds-Regeln immer weiter verkompliziert worden sind und eine Umsetzung immer schwieriger wird.

Bezüglich der ELER-Förderung ist zu sagen, dass die Vereinfachungsvorschläge hier viel zu kurz greifen bzw. quantitativ minimal sind. Insofern besteht für den ELER weiterhin dringender Handlungsbedarf. Dass es anders geht, zeigt der ELER-RESET-Vorschlag aus Sachsen, den Sachsen-Anhalt als Diskussionsbasis ausdrücklich unterstützt. Die Kommission wird daher mit Nachdruck gebeten, die Gelegenheit der Omnibus-VO zu ergreifen, um weitere Vorschläge zur Vereinfachung des ELER zu unterbreiten. Zum Beispiel finden sich für die Strukturfonds Ansätze des Single Audit-Prinzips bereits jetzt in Art 148 AVO. Derartige Ansätze sind im ELER bisher nicht erkennbar. Eine Chance besteht durch die Vorschläge der EU-Kommission darin, dass die Omnibus-VO den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Prüfungen, Bewertungen oder Genehmigungen vorsieht. Es sollte dabei sichergestellt werden, dass dadurch für alle ESI-Fonds die faktische (für die Strukturfonds Wieder-) Anwendung des Single Audit-Prinzips zum Regelfall wird.

Wesentliche Erleichterungen könnten sich vor allem aus dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Prüfungen, Bewertungen oder Genehmigungen sowie einer stärkeren Betonung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ergeben.

Zur gegenseitigen Anerkennung von Bewertungen:

Das Subsidiaritätsprinzip, der Aspekt der Rechtssicherheit und das Interesse an einer schlanken Umsetzung machen es erforderlich, dass Auslegungsergebnisse der für die Umsetzung zuständigen tieferen Ebene anerkannt werden, wenn sie rechtlich zulässig und konform mit dem Normzweck ist - es kann keine sinnvolle Anforderung sein, dass auch die jeweilige Kommissionsdienststelle zu genau dem gleichen Auslegungsergebnis gekommen wäre.

Dies wird besonders deutlich in den Fällen, in denen sich verschiedene Kommissionsdienststellen nicht auf eine Auslegung einigen und damit Region und Förderempfänger in eine Zwickmühle bringen. Ein Beispiel: Eine konkrete Form von Gemeinkosten war im Rahmen der Forschungsförderung 2007-2013 außerhalb der Strukturfonds anerkannt, indessen innerhalb der Strukturfonds abgelehnt worden, obwohl Art. 56 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1083/2006 für eine Anerkennung spricht.

Wird der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Bewertungen (Art. 122 der Omnibus-VO) in diesem Sinne verstanden, könnte dies einen wesentlichen Fortschritt für die Umsetzung der ESI-Fonds darstellen und würde im Kern dem im Positionspapier der Landesregierung Sachsen-Anhalt vom Juni 2015 („Erste Erfahrungen aus der Vorbereitung der Förderperiode 2014-2020 für die Debatte über die Zukunft der EU-Kohäsionspolitik“) vertretenen Ansatz der Vertretbarkeitskontrolle entsprechen.

Anhang

zum Positionspapier des Landes Sachsen-Anhalt:

MFR-Halbzeitüberprüfung als Chance zur Vereinfachung der ESI-Fonds nutzen

- Ein Plädoyer für eine revitalisierte Kohäsionspolitik -

Konkrete Anmerkungen und Ergänzungen zu den wichtigsten Vorschlägen der EU-Kommission („Omnibus-VO“) bezüglich der ESI-Fonds

Art. 265 zur Änderung der VO 1303/2013 (im Folgenden: AVO)

1. Vermeidung von Widersprüchen zwischen den ESI-Fonds-Regelungen und den CO2-Zielen der Strategie Europa 2020

Die ersten Erfahrungen aus der aktuellen Förderperiode zeigen deutlich, dass die Verschärfung der Bestimmungen zu den „Nettoeinnahmenschaffenden Vorhaben“ (Art. 61) eine unnötige Hürde bei der Förderung von Energieeffizienz und Energieeinsparungen bewirkt.

Vorschlag Sachsen-Anhalt:

Streichung Betriebskostenregelung in Art. 61 Abs. 1 UA 1 Satz 3 VO (EU) Nr. 1303/2013

Zwecke im Überblick:

- Die Streichung der Betriebskostenklausel würde erheblich zur Verwaltungsvereinfachung beitragen; häufig zu erwartende Rechtsunsicherheiten würden von vornherein vermieden.
- Verwaltungsvereinfachung durch Wegfall der Szenarienberechnung gemäß Art. 15-19 Delegierte VO (EU) Nr. 480/2014 für diese Fallgruppe
- Beseitigung einer Reihe von Rechtsunsicherheiten
- Reduzierung von Komplexität
- Gleichklang mit der EU 2020-Strategie der CO2-Reduzierung.

Begründung:

Die in der Vorgängerbestimmung niedergelegte Anknüpfung an das Prinzip des Zuflusses von tatsächlichen Geldbeträgen ist hinreichend dafür, die relevanten und wesentlichen „Bereicherungspotentiale“ auf Seiten von Begünstigten und Zuwendungsempfängern zu Lasten der EU- und Länder-Haushalte abzuschöpfen (vgl. Art. 55 VO <EG> Nr. 1083/2006).

Die EU-Kommission hat zwar mit dem Schreiben vom 12.08.2015 (Ares(2015)3362698; zu Nr. 7) den Versuch unternommen, mit der Beantwortung der Länderanfrage von Bayern, Berlin u.a. die aufgeworfenen Zweifelsfragen auszuräumen. Die Antwort war jedoch zum Einen nicht mit der hinreichenden Klarheit abgefasst und hat zum Anderen weitere Fragen aufgeworfen. Die von allen anzustrebende rechtliche Prüffestigkeit ist nicht erreicht worden.

In einer ersten Reaktion der EU-Kommission auf die Gegenvorschläge aus Deutschland zur Omnibus-VO wurde dem entgegengehalten, dass eine Streichung der Betriebskostenregelung dazu führen könne, dass die Begünstigten effektiv Nettoeinnahmen aus ESI-Fonds erreichen könnten. Abgesehen davon, dass dies ein sehr konstruiertes Argument ist, bei dem zudem der Zusammenhang mit den CO₂-Zielen der EU unberücksichtigt bleibt: Die umstrittene Regelung in Art. 61 beeinträchtigt (aufgrund des Ausschlusses von beihilferelevanten Projekten aus dem Anwendungsbereich der Regelung) die energetische Sanierung öffentliche Infrastrukturen, die i.d.R. nicht kostendeckend wirtschaften und / oder gemeinnützig sind. Für diese bedeutet ein Gegenrechnen der Betriebskosteneinsparungen durch energetische Sanierungen, dass der Anreizeffekt der Maßnahme weitestgehend entfällt - zumal mit der Berechnung der Betriebskosteneinsparungen ein erheblicher Bürokratieaufwand sowie eine spürbare Rechtsunsicherheit einhergeht.

Hinzu kommt, dass laut Begründung der Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen des MFR Review gerade am Gewinnverbot (No Profit Principle), welches die Ratio des Art. 61 darstellt, nicht mehr festgehalten werden soll (Omnibus-VO, Begründung, S. 8):

“Aufhebung des Gewinnverbots: In der Praxis hat das Prinzip des Gewinnverbots erheblich an Bedeutung verloren, da mit Einnahmen verbundene Vorhaben im Allgemeinen im Wege von Finanzierungsinstrumenten unterstützt werden. Bei Vorhaben, bei denen normalerweise keine Einnahmen erwirtschaftet werden, führt das Gewinnverbot zu negativen Effekten, denn es besteht für die Empfänger kein Anreiz dafür, ihre Vorhaben nachhaltig und rentabel zu gestalten. Dies hat wiederum negative Auswirkungen auf die Wirtschaft.”

Insofern entsteht auch hier der Eindruck, dass für die ESI-Fonds strengere und kompliziertere Regelungen gelten sollen als für andere EU-Instrumente.

2. Single-Audit Prinzip und Vertretbarkeitskontrolle

Die EU-Kommission sieht in ihren Vorschlägen zum MFR Review mit guten Gründen den Übergang von mehreren Kontrollebenen zur gegenseitigen Anerkennung von Prüfungen, Bewertungen oder Genehmigungen vor. Es muss gewährleistet sein, dass dieser Ansatz auch direkt in der AVO und den spezifischen Fonds-Verordnungen anwendbar ist und die unabhängigen Prüfbehörden der Länder entsprechend als „unabhängige Prüfer“ im Sinne des Art. 123 der Omnibus-VO gelten; es empfiehlt sich daher, dies in den ESI-Fonds-spezifischen Rechtstexten klarzustellen.

Daher schlägt Sachsen-Anhalt in Ergänzung der Vorschläge der Omnibus-VO folgendes vor:

Vorschlag Sachsen-Anhalt:

Regelungen zur angemessenen Festlegung der Prüftiefe der Auditoren der Kommission und der Prüfbehörden

a) Ergänzung des Art. 75 Absatz 1 VO (EU) Nr. 1303/2013 um einen zweiten Unterabsatz:

"Bei der Prüfung der Übereinstimmung von Förderungen und Fördersystemen mit dieser Verordnung sowie sonstiger Rechtsvorschriften ist die Kommission auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt. Die Mitgliedstaaten haben die Pflicht, Rechtsvorschriften nach anerkannten Methoden auszulegen; sie sind dabei an Recht und Gesetz gebunden."

b) Ergänzung des Art. 125 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1303/2013 um einen zweiten Unterabsatz:

"Die Verwaltungsbehörde ist an Recht und Gesetz gebunden. Die Verwaltungsbehörde ist für die Rechtmäßigkeit der Umsetzung der operationellen Programme verantwortlich. Sie trifft eine Auslegungsprärogative; dabei bedient sie sich anerkannter Auslegungsmethoden."

c) Ergänzung des Art. 127 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1303/2013 um einen zweiten Unterabsatz:

"Die Prüfbehörde ist an die Auslegungsprärogative der Verwaltungsbehörde bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit gebunden."

Zwecke im Überblick:

- Konsequente Weiterführung des Single-audit-Ansatzes
- Unnötige Doppelprüfungen vermeiden
- Inhaltliche Differenzen zwischen Auditoren und Verwaltungsbehörden werden auf das notwendige Mindestmaß beschränkt
- Starke Vereinfachung der Kontrollsysteme

Begründung:

Die EU-Kommission beschreibt treffend das Problem kumulierender Prüfungshandlungen nach derzeitigem Recht (Omnibus-VO, Begründung, S. 10):

Mit diesen Maßnahmen soll erreicht werden, dass Prüfungen, Bewertungen oder Genehmigungen (z. B. in Bezug auf die Übereinstimmung mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen), die die Kriterien für eine Anerkennung im EU-System erfüllen, herangezogen werden können, wann immer dies möglich ist. Um zu vermeiden, dass die gleichen Punkte mehrfach kontrolliert werden, empfiehlt die Kommission, international anerkannte Normen oder international bewährte Verfahren in diesem Bereich anzuerkennen, (...)."

Als ein wesentliches Hemmnis bei der Umsetzung der Struktur- und Investitionsfonds der Förderperiode 2007-2013 hat sich der Aspekt der Rechtsunsicherheit erwiesen. Insbesondere in vergaberechtlichen Fragen sind vertretbare Ansätze in den Regionen und von Verwaltungsbehörden gefunden worden, die von Auditoren hingegen nicht akzeptiert worden sind. Beispielhaft soll hier auf die Rechtsprechung von Vergabegerichten in einem Mitgliedstaat hingewiesen werden, die von Auditoren einer Generaldirektion als „unzutreffend“ bezeichnet wurde; auch die Richtlinie 2014/24/EU vom 26. Februar 2014 ist derweil bereits vor ihrer Umsetzung in nationales Recht auslegungsrelevant gewesen, was ebenfalls von Auditoren der EU-Kommission nicht anerkannt wurde - entgegen der Bestätigung durch den Europäischen Rechnungshof (im Sonderbericht Nr. 10 / 2015, TZ 67). Vor allem bei sog. Nachträgen haben Auditoren der EU-Kommission diesen vom Europäischen Rechnungshof bestätigten Ansatz zurückgewiesen.

Eine weitere Fallgruppe betrifft die in vielen operationellen Programmen verankerten Qualitätsziele, die einen starken regionalen Bezug aufweisen. Wenn etwa auf qualitativ hochwertige Konzepte bei der Auswahl abgestellt wird und diese Konzepte regionale Bedürfnisse reflektieren, haben Auditoren den regionalen Interpretationsansatz zu respektieren.

3. Erleichterungen für das Verfahren der Designierung

Die neuen Anforderungen an die Designierung des Verwaltungs- und Kontrollsystems stellen eine der wesentlichen Ursachen für das verzögerte Anlaufen der EU-Förderperiode für die Strukturfonds dar. Dies ist angesichts der Tatsache, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Regionen über viele Förderperioden hin gewachsen sind, unnötig und unerträglich. Sachsen-Anhalt schlägt daher folgende Regelungen zur Konkretisierung der Omnibus-VO vor:

Vorschlag Sachsen-Anhalt:

Ergänzung des Art. 124 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1303/2013 um einen Satz 4:

"Die Annahme des wirksamen Funktionieren eines Verwaltungs- und Kontrollsystems stehen Zahlungsaussetzungen und -unterbrechungen gemäß Art. 91 bis 102 VO (EG) Nr. 1083/2006 nicht entgegen, soweit diese Verfahren beendet worden sind."

Streichung des Art. 124 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1303/2013

<Konsequenzänderung>: Anpassung des Anhangs IV der Delegierten VO (EU) Nr. 480/2014 auf den in Art. 71 VO (EG) Nr. 1083/2006 geregelten Maßstab. Bei Übertragung sind jedoch die Worte "*und hat die Kommission keine Bemerkungen vorgelegt*" in Art. 71 Abs. 2 UA 2 lit. a) VO (EG) Nr. 1083/2006 zu streichen.

Zwecke im Überblick:

- Deutliche Reduzierung der Anforderungen an die Designierung
- Deutliche Beschleunigung des Designierungsverfahrens
- Anwendung des eingeführten und bewährten Designierungsmaßstabes in Art. 62 Abs. 1 lit. a) und Art. 71 VO (EG) Nr. 1083/2006

Begründung:

Die Einführung des Designierungsverfahrens hat zu erheblichen Komplizierungen gemessen an der vorangegangenen Förderperiode geführt, ohne dass ein hinreichend plausibles Bedürfnis dargetan worden ist. Der in Art. 62 Abs. 1 lit. a) und Art. 71 VO (EG) Nr. 1083/2006 niedergelegte Maßstab hat sich vielmehr bewährt. Das Designierungsverfahren führt zu erheblichen Verzögerungen im Verfahren zur Stellung von Zahlungsanträgen. Der zusätzlich über sog. Checklisten von Kommissionsdienststellen zur Designierung verursachte Verwaltungsaufwand bei der Ausgestaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme könnte vermieden werden.

4. Vereinfachung von CLLD

Die Klarstellung und Vereinfachung bzgl. des „Lead Fund“ bei CLLD in Art. 265, betreffend Art. 32 Abs. 4 AVO wird begrüßt.

Um darüber hinaus den Multifondsansatz CLLD auf Ebene der Bewilligungsverfahren umsetzen zu können, sollte bei kombinierten Projekten, die aus mehreren Fonds gespeist werden, im Einzelfall eine Entscheidungsoption für den Lead-Fonds und die Bewilligungsbehörde in der Form getroffen werden können, dass das gesamte Verwaltungs- und Kontrollsystem dem Lead-Fonds folgt und die zuständige Bewilligungsbehörde bestimmt wird. Ähnliches gilt für die vorgeschlagene Vereinfachung bzgl. Beihilfe, wo bei Kombination von ESI-Fonds-Mitteln mit zentral verwalteten Mitteln der Beihilfe-Check auf EU-Ebene ausreicht (S. 9 GBR-Proposal-Begründung).

Beihilferegeln sollten beim CLLD-Ansatz analog bei kombinierten Projekten dem Lead-Fonds folgen.

5. ESI-Fonds und Migration / Flüchtlinge

Die Klarstellung bezüglich der Verwendung der ESI-Fonds für Ziele aus dem Bereich Migration / Flüchtlinge wird begrüßt.

Allerdings wäre es angesichts der bereits genehmigten Programme gerade für eine zeitnahe, von Programmänderungen unabhängige Hilfe sinnvoll, in der AVO klarzustellen, dass die Förderung von Migranten / Flüchtlingen immer ein zulässiges Nebenziel darstellen kann, so dass z.B. Förderpräferenzen und Auswahlkriterien ohne OP-Änderung rechtssicher und flexibel auf die Förderung von Migranten / Flüchtlingen hin angepasst werden können, solange

die OP-Festlegungen - insbesondere die in den OP festgelegten Primärziele gewahrt bleiben.

6. Vereinfachte Kostenoptionen (Simplified Cost Options; SCO)

Die verbesserten Möglichkeiten für vereinfachte Kostenoptionen werden grundsätzlich begrüßt, so die Vereinfachung von Pauschalen durch Verzicht auf die Begrenzung auf Projekte mit einer Fördersumme von max. 100.000 EUR, sowie die Einführung einer neuen Art von SCO, bei der ohne Bezug auf die tatsächlichen Kosten des Einzelfalles gefördert wird in Anknüpfung an die Erfüllung von Bedingungen / das Erreichen von Programmzielen. Der praktische Wert dieser Vereinfachungen kann aber noch nicht eingeschätzt werden. Die Relevanz von SCOs für die laufende Förderperiode dürfte zudem dort gering bleiben, wo sie auf noch ausstehenden delegierte / Durchführungs-Rechtsakte basieren müssen, denn diese dürften meist zu spät vorliegen.

Deutliche Kritik besteht jedoch an der geplanten Verpflichtung zur Anwendung von SCOs für EFRE / ESF-Projekte unter 100.000 EUR öffentlicher Förderung (sowohl Zuschüsse als auch rückzahlbare Förderarten).

Vorschlag Sachsen-Anhalt:

Art. 67 der VO (EU) 1303/2013: Streichung des von der KOM vorgeschlagenen neuen Absatzes 2a.

Ebenso sollte die bereits bestehende Regelung des Art. 14 Abs. 4 VO (EU) 1304/2013 gestrichen werden.

Begründung:

Mit Art. 265 betreffend Art. 67 Abs. 2a AVO würde die Pflicht zur Nutzung von Pauschalen deutlich ausgeweitet. Hierzu reicht die Erfahrung mit den hohen Anforderungen des Art. 67 Abs. 5 zur Herleitung der SCOs noch nicht aus; bisher sind SCOs für die Mitgliedstaaten / Regionen noch nicht in ausreichendem Maße eine rechtssichere Vereinfachungsmaßnahme, um eine Verpflichtung zu konstituieren. Zudem würde diese neue Anforderung innerhalb der Förderperiode bisher begonnene bzw. kurz vor dem Start stehende Fördermaßnahmen in Frage stellen. Außerdem eignen sich Pauschalen nicht für alle von einer Ausweitung der Pflichtpauschalierung ggf. betroffenen Förderbereiche, zumal sie das Risiko unerwartet hoher Kosten auf den Begünstigten abwälzen.

Die bereits jetzt in Art. 14 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1304/2013 für den ESF geregelte Pflicht zur Pauschalierung in Fällen der öffentlichen Unterstützung bis zu 50.000 € ist aus den gleichen

Gründen kontraproduktiv und sollte gestrichen werden. An sich ist Ziel gewesen, in Kleinbetragsfällen den Verwaltungsaufwand zu minimieren. Doch gerade in diesen Förderbereichen fehlen oftmals Erfahrungen mit Kostenpositionen. Das vervielfacht den Aufwand der Ermittlung von Pauschalsätzen. Mangels ausreichender Anknüpfungspunkte für die Kalkulation von Pauschalierungen ist der Abschreckungseffekt auf der Trägerseite besonders hoch; das wiederum gefährdet die Zielorientierung. Ferner besteht der Anreiz, die förderfähigen Kosten bei der Ermittlung der Pauschale überhöht darzustellen, um der Pflichtpauschale zu entgehen.

7. Finanzinstrumente (FI)

Obwohl die Omnibus-VO an vielen Stellen die Regelungen zu FI modifiziert, fallen die Vereinfachungen für FI im Bereich der ESI-Fonds faktisch sehr kümmerlich aus, es sei denn, sie werden mit zentral verwalteten Fonds kombiniert oder durch die EIB umgesetzt.

Vorschläge Sachsen-Anhalt:

a) Vereinfachung der Vorschriften zur Ex-Ante-Bewertung:

Streichung aller einschlägigen Passagen (insbes. Art. 37 Abs. 2 und 3 AVO) zugunsten eines Satzes: „Spätestens mit der Einzahlung in das FI ist der EU-Kommission ein Dokument zu übermitteln, aus welchem die Begründung für den instrumentellen Ansatz sowie die indicative Mittelausstattung dargelegt wird.“

b) Flexibilisierung der Tranchenvorgaben in Art. 41 Abs. 1 Unterabsatz 1 lit. b) AVO. Vorschlag: 50%-Tranche (statt derzeit 25%).

Begründung:

zu a) Insbesondere die Ex-Ante-Bewertung als Voraussetzung für die Einrichtung von FI behindert und verzögert die Einrichtung und Umsetzung von FI und macht sie unnötig kompliziert. FI sollten als das marktnähere Instrument im Vergleich zu Zuschüssen keinen wesentlich höheren Voraussetzungen unterliegen. Zum anderen wird - im Vergleich zum Rechtsstand vor dem Sonderbericht Nr. 2/2012 des Europäischen Rechnungshofs - mittlerweile einem „Horten“ von EU-Mitteln in FI durch die Regelung in Art. 41 AVO sowie durch eine deutlich ausgeweitete Berichterstattung die Grundlage entzogen.

zu b) Eine schnelle Umsetzung eines FIs sollte nicht dadurch gehemmt werden, dass über Zahlungsanträge die notwendigen EU-Mittel erst liquidiert werden müssen. Zugleich wird durch die Beibehaltung von Tranchen (die in der ursprünglichen VO der vorangegangenen Förderperiode noch nicht vorgesehen waren) dem Anliegen einer besseren Planung des EU-Haushaltes Rechnung getragen.

ESF-VO

8. ESF-Teilnehmenden-Daten

Als ein erhebliches strukturelles Umsetzungshemmnis im ESF erweist sich die Teilnehmenden-Datenerfassung gemäß Anhang I VO (EU) Nr. 1304/2013. Anders als in der vorangegangenen Förderperiode sind Daten nunmehr individualisiert zu erheben; die ehemalige Gruppenmeldung ist nicht mehr zulässig.

Die EU-Kommission hat auf die Hinweise aus den Regionen reagiert; ihr Vorschlag mildert das Problem jedoch lediglich ab, ohne an der Ursache anzusetzen.

Konkret schlägt Sachsen-Anhalt daher folgende Modifikation zum Entwurf der Omnibus-VO bzgl. ESF-VO vor:

Vorschlag Sachsen-Anhalt:

Ersetzung des Anhangs I VO (EU) Nr. 1304/2013 durch den Anhang XXIII VO (EG) Nr. 1828/2006

Begründung:

Die in der Omnibus-VO vorgesehenen Änderungen des Anhang I des ESF (Teilnehmenden-Daten) bleiben weit hinter dem Notwendigen zurück. Die Indikatoren zur Haushaltssituation, auf deren Vollerhebung nach dem Entwurf der Omnibus-VO verzichtet werden soll, gehören aufgrund ihrer Sensibilität tatsächlich zu den am häufigsten kritisierten Indikatoren, für die dann nur noch auf der Basis einer repräsentativen Stichprobe berichtet werden müsste.

Allerdings liegt das Problem der mit der neuen Förderperiode eingeführten Pflicht zur *personenbezogenen* Erfassung von Teilnehmendendaten tiefer: Die Abfrage von personenbezogenen Daten – sowohl beim Eintritt als auch beim Austritt des Teilnehmenden aus der Maßnahme – stellt eine neue Herausforderung dar, die gegenüber der Methode der Erhebung mittels Projekt- oder Gruppenmeldungen (wie in den vorangegangenen Förderperioden) sowohl deutlich aufwändiger und bezgl. Datenschutz bedenklicher ist und gänzlich neue Systeme erfordert. Tatsächlich führen die neuen Anforderungen an die Teilnehmenden-Daten dazu, dass Teilnehmende gerade aus Zielgruppen, die der ESF ausdrücklich erreichen will – u.a. Schüler, Langzeitarbeitslose, Flüchtlinge, Beschäftigte –, sich von diesen Maßnahmen abwenden, oder dass Träger aus diesem Grunde von Maßnahmen Abstand nehmen. Gerade bei Maßnahmen, die Migranten mit geringen Deutschkenntnissen erreichen sollen, dürfte dieser Effekt besonders gravierend sein.

Der Aufwand, von jedem Teilnehmer korrekte Daten zu erhalten ist überdies immens; gesteigert wird dies durch die nachfolgende Eingabe in das jeweilige Abrechnungssystem. Eintragungs- und Übertragungsfehler lassen sich in den hier vorzufindenden Massenverfahren nicht vermeiden. Die Datenqualität wird dadurch strukturell negativ beeinflusst, so dass der erwartete Informationsgewinn gegenüber der Gruppenmeldung kaum noch zum Tragen kommt.

Zwar dürfen Teilnehmer mit ESF-Mitteln auch gefördert werden, wenn von ihnen kein oder ein unvollständig ausgefüllter Teilnehmendenbogen abgegeben worden ist. In Regionen aber, die den Schwerpunkt auf Programme gelegt haben, in denen es absehbar kaum möglich sein wird, eine akzeptable Rücklaufquote der Fragebögen zu erreichen, steht die Gefahr der Verfehlung der im Leistungsrahmen angegebenen Ziele im Raum. Bei Zurückhaltung der sog. Leistungsreserve würde im Ergebnis nicht eine ineffiziente Förderung "bestraft", sondern der grundsätzlich zu begrüßende Ansatz, viele Personen mit bedarfsgerecht konzipierten ESF-Förderungen zu erreichen.

Es wird daher vorgeschlagen, zur Methode der Förderperiode 2007-2013 zurückzukehren, d.h. Teilnehmendendaten kumuliert als Projekt- oder Gruppenmeldungen statt der Erfassung und Meldung von Individualdaten. Dies würde eine erhebliche Vereinfachung darstellen, ohne statistische Bedürfnisse zu vernachlässigen.

Ergänzungen zu den Vorschlägen der Omnibus-VO

9 Vorschlag zur konsequenten Umsetzung des Ansatzes, bei hybriden Maßnahmen oder bei Kombinationen verschiedener Maßnahmen oder Instrumenten ein einheitliches Regelwerk anzuwenden

Die von der EU-Kommission im Rahmen des MFR Review vorgeschlagene Anwendung eines einzigen Vorschriftenpakets bei Kombinationen verschiedener Maßnahmen oder Instrumente hat großes Vereinfachungspotential und sollte daher möglichst umfassend auch mit Wirkung für die ESI-Fonds Anwendung finden.

Sachsen-Anhalt schlägt daher die folgende allgemeine Regelung als Diskussionsgrundlage vor:

Vorschlag Sachsen-Anhalt:

Neuer Art. 62a EU-Haushaltsordnung:

„Ein Mitgliedstaat kann für den Fall, dass innerhalb eines Vorhabens ein ESI-Fonds mit einem oder mehreren anderen ESI-Fonds oder mit anderen Unionsinstrumenten kombiniert eingesetzt werden, allgemeine Regeln vorsehen, welche die Anwendung des Rechtsrahmens eines der ESI-Fonds oder Unionsinstruments für das gesamte Projekt zum Ziel haben. Diese Regeln sind der EU-Kommission anzuzeigen.“

Begründung:

In den Vorschlägen der EU-Kommission zum MFR wird dieser Ansatz zwar richtigerweise sehr allgemein begründet, aber letztlich nur sehr partiell umgesetzt (s. Übersicht auf S. 11 der Begründung der Omnibus-VO).

“Der Vorschlag soll für die Partner der EU noch mehr Vereinfachung bringen, indem er durch eine Reihe von Maßnahmen verhindert, dass verschiedene Vorschriften und Verfahren gleichzeitig Anwendung finden. So soll insbesondere die Kombination von Mitteln der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) mit Finanzierungsinstrumenten und mit Mitteln des Europäischen Fonds für strategische Investitionen erleichtert werden (...)“.

Es war eine mehrfach erhobene Forderung von Regionen, dass die hartnäckigen und unterhalb der EU-Ebene nicht lösbaren Probleme durch inkompatible Rechtsauffassungen zwischen den verschiedenen Generaldirektionen der EU-Kommission (Bsp.: Gemeinkosten im Rahmen der Forschungsförderung 2007-2013) in Zukunft vermieden werden müssen. Dies könnte durch eine generelle Anwendung nur eines Rechtsrahmens bei der Kombination von Fonds / Unionsinstrumenten gewährleistet werden.

Daher sollte der Ansatz, dass bei der Kombination von Finanzinstrumenten aus unterschiedlichen Unionspolitiken nur ein Rechtsrahmen maßgeblich sein soll, als allgemeine Regel für alle zulässigen Formen von Kombinationen von Unionsinstrumenten und Formen von Förderinstrumenten angewendet werden. Möglich wäre es z.B., dass grundsätzlich die Regeln des Instruments gelten, aus welchem der höchste Unionsbeitrag fließt.

Ein solcher Ansatz hätte erhebliche Signalwirkung dafür, dass der Trend zur stetigen Verkomplizierung der EU-Förderung umgekehrt werden kann. Um Erfahrungen mit diesem Ansatz in der verbleibenden Zeit der Förderperiode für kommende Förderperioden zu gewinnen, schlägt Sachsen-Anhalt hierfür einen „Bottom-Up-Ansatz“ mit Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten (bei Anzeigepflicht an die EU-Kommission) vor.

10 Entbehrlichkeit des Leistungsrahmens

Die Vorschriften zur leistungsgebundenen Reserve und zum Leistungsrahmen gefährden in ihrer Komplexität die Umsetzung von ESI-Fondsmitteln und setzen Anreize in Richtung von bereits etablierten Maßnahmen mit gut planbarem Mittelabfluss (Stichwort: „Creaming“) und gegen innovative Ansätze. Gepaart mit der in den Regelungen verankerten Fixierung auf das Erreichen ehemals gesetzter Ziele geht die notwendige Flexibilität bei regional notwendigen Umorientierungen vor der Leistungsüberprüfung 2019 verloren.

Die reale Umsetzung der Leistungsreserve wird insofern ihrer symbolischen Bedeutung für die wünschenswerte Ergebnisorientierung der ESI-Fonds nicht gerecht.

Vorschlag Sachsen-Anhalt:

Streichung der Regelungen zum Leistungsrahmen (Art. 20 bis 22 VO (EU) Nr. 1303/2013)

Begründung:

Da jede Region ein großes Interesse an der Umsetzung der Fondsmittel hat, bedarf es dieses überkomplexen Reglements nicht. Insbesondere mit den jährlichen Durchführungsberichten liegt im Übrigen ein Dokument vor, das eine frühzeitige Reaktion auf veränderte Situationsbedingungen erlaubt. Abgesehen davon sind die regionalen Begleitausschüsse ständig und qualitativ hochwertig auch mit unterjährigen Umsetzungsständen befasst.

Den Regionen würde es damit sogar erleichtert, eigene Anreizinstrumente - etwa eine Planungsreserve für unvorhergesehene Bedarfe in der zweiten Hälfte der Förderperiode - zu programmieren.