

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 8.6.2017
C(2017) 3319 final

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Änderung von 15 Rechtsakten über Mehrjahresprogramme {COM(2016) 605 final}.

Die Kommission hat in einem einzigen Rechtsakt sowohl eine ehrgeizige Überarbeitung der allgemeinen Finanzvorschriften als auch entsprechende Änderungen der sektorspezifischen Finanzvorschriften vorgeschlagen, die in 15 verschiedenen Rechtsakten für mehrjährige Programme festgelegt sind. Die übergeordneten Themen des Vorschlags sind die Vereinfachung der Vorschriften für die Begünstigten und die Schaffung von mehr Flexibilität für den EU-Haushaltsplan nach dem Grundsatz des „ergebnisorientierten Haushalts“.

Mit den Vorschlägen wird auf Wünsche der Interessenträger und Schwierigkeiten bei der effizienten Nutzung von EU-Mitteln eingegangen: Einfachere und flexiblere Finanzvorschriften wurden als wichtigstes Anliegen bestätigt.

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für die allgemeinen Reformziele der Vereinfachung und der größeren Flexibilität einschließlich der Notwendigkeit, für ausreichende finanzielle Spielräume für außergewöhnliche Krisenereignisse zu sorgen.

Die Kommission nimmt auch die Bedenken des Bundesrates hinsichtlich des Zeitplans für bestimmte Vorschläge zur Kenntnis. Die Kommission teilt voll und ganz die Auffassung, dass nach Ablauf der Hälfte des Programmplanungszeitraums 2014-2020 keine größeren Änderungen der geltenden Vorschriften vorgenommen werden sollten, die die Umsetzung laufender Programme der europäischen Struktur- und Investitionsfonds verzögern oder erschweren könnten. Alle größeren Überarbeitungen der Vorschriften sind im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Programme für den neuen Zeitraum ab 2020 zu betrachten. Dennoch hat die Kommission mithilfe der hochrangigen Gruppe zur Überwachung der Vereinfachung für die Begünstigten, Verwaltungsbehörden und sonstige Interessenträger eine begrenzte Zahl möglicher Verbesserungen hinsichtlich Vereinfachung und Flexibilität ermittelt. Mit diesen Vorschlägen werden die Grundsätze der Verwaltung der

Frau Malu DREYER

Präsidentin des Bundesrates

Leipziger Straße 3 - 4

D – 10117 BERLIN

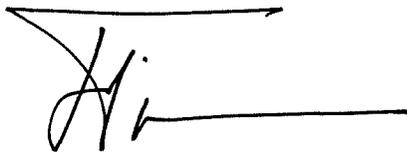
europäischen Struktur- und Investitionsfonds nicht infrage gestellt; die Vorschläge sollten sich daher für eine unverzügliche Anwendung während der laufenden Programme eignen.

Die Antworten der Kommission auf die konkreten Aspekte der Stellungnahme des Bundesrates entnehmen Sie bitte dem beigefügten Anhang.

Die Kommission hofft, dass die vom Bundesrat aufgeworfenen Fragen mit diesen Ausführungen geklärt werden konnten, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Wir sind jederzeit gerne bereit, den Vorschlag näher zu erläutern, sollte der Bundesrat weitere Klarstellungen erbitten.

Mit vorzüglicher Hochachtung



*Frans Timmermans
Erster Vizepräsident*



*Günther H. Oettinger
Mitglied der Kommission*

ANHANG

Die Kommission hat alle in der Stellungnahme des Bundesrates aufgeworfenen Fragen sorgfältig geprüft und merkt dazu Folgendes an:

1. Vorschlag für eine Haushaltsordnung

Zur Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

Durch die geplanten Vereinfachungsmaßnahmen wird die wirtschaftliche Haushaltsführung (ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung) nicht geschwächt. Es sind im Gegenteil eine Reihe von Bestimmungen zur Stärkung des Kontrollrahmens vorgesehen:

- Bestimmungen über Steuervermeidung für Finanzinstrumente (siehe auch weiter unten);*
- Bestimmungen über Interessenkonflikte – auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Haushalts;*
- Schutz des EU-Haushalts vor Betrug und finanziellen Unregelmäßigkeiten.*

Zur Gefahr der Überkompensation von Begünstigten

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für neue Zahlungsmethoden. Es sollte klargestellt werden, dass durch die vorgeschlagene Abschaffung des Gewinnverbots keine Gefahr der Überkompensation besteht, da die Regel bestehen bleibt, dass Finanzhilfen die förderfähigen Kosten nicht übersteigen dürfen.

Zum Einsatz von Sachverständigen im Rahmen vereinfachter Kostenoptionen

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für den Vorschlag, auf das Urteil von Sachverständigen zurückzugreifen, wenn keine statistischen oder historischen Daten vorliegen. Die Kommission würde die bestehenden transparenten Regeln für die Auswahl externer Sachverständiger (wie beispielsweise bei der Fazilität „Connecting Europe“ geschehen) anwenden. Für Sachverständige würden stets die Bestimmungen über Interessenkonflikte gelten.

Zu Eventualverbindlichkeiten

Im Haushalt der EU sind bereits Eventualverbindlichkeiten eingestellt, die vom Gesetzgeber genehmigt wurden. Wenn in Zeiten begrenzter Ressourcen der EU-Haushalt als Garantiepuffer für die Förderung von Investitionen herangezogen wird, können öffentliche und private Mittel mobilisiert werden. Die Regeln für diese Eventualverbindlichkeiten sind ad hoc in den jeweiligen Basisrechtsakten festgelegt worden. Allerdings gibt es für sie keinen gemeinsamen Regelungsrahmen. Die vorgeschlagene Überarbeitung der Haushaltsordnung ist hinsichtlich der Ausweitung oder Verringerung der Eventualverbindlichkeiten neutral. In dem Text ist lediglich ein harmonisierter und wirksamer Rahmen für die Genehmigung, Überwachung, Kontrolle und Berichterstattung bezüglich Eventualverbindlichkeiten

vorgesehen. Der Vorschlag steht im Einklang mit den vom Internationalen Währungsfonds (IWF) empfohlenen Methoden für die Kontrolle finanzieller Risiken.¹ Zwei grundlegende Elemente des Vorschlags bestehen darin, dass Obergrenzen für Eventualverbindlichkeiten in der Verordnung zum mehrjährigen Rahmen festgelegt werden und dass bei Eventualverbindlichkeiten zulasten des EU-Haushalts im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens eine Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt werden muss. Der Vorschlag sieht einen soliden Rahmen für die interne Kontrolle und eine transparente Berichterstattung über die finanzielle Exponierung der Union vor. Die Rückstellungsrate für finanzielle Verbindlichkeiten sollte auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Bewertung der sich aus der entsprechenden Maßnahme ergebenden finanziellen Risiken festgelegt werden. Zudem sollte ein Frühwarnsystem eingerichtet werden, um einem Mangel an Rückstellungen zur Deckung finanzieller Verbindlichkeiten vorzubeugen.

Zum gemeinsamen Dotierungsfonds

Die Bildung vorläufig eingesetzter Mittel für die Handhabung finanzieller Verbindlichkeiten – ob Eventualverbindlichkeiten oder andere –, die durch die Finanzierungsinstrumente und die Haushaltsgarantien entstehen, ist ein Schutz gegen die Ungewissheit des sich aus diesen Verbindlichkeiten ergebenden Zahlungsbedarfs. Diese vorläufig eingesetzten Mittel befinden sich derzeit auf speziellen Treuhandkonten und in Garantiefonds. Die fragmentierte Verwaltung dieser Mittel ist ineffizient: Sie führt zu einem höheren Rückstellungsbedarf, wodurch die finanzielle Belastung der Steuerzahler und die Verwaltungskosten steigen, die Prüf- und Kontrolltätigkeiten komplizierter und schließlich die Überwachungs- und Berichterstattungssysteme vervielfacht werden. Nach Auffassung der Kommission kommt es zu deutlichen Effizienzgewinnen, wenn bei allen von der EU eingerichteten und umgesetzten Risikoteilungsinstrumenten auf den gemeinsamen Dotierungsfonds zurückgegriffen wird. Durch eine Optimierung des Umfangs der benötigten Rückstellungen würde eine Hebelwirkung erzielt und gleichzeitig ein angemessener Schutz für die Begleichung finanzieller Verbindlichkeiten gewährleistet. Die Kommission wird für eine einheitliche und effiziente Kassen- und Rechnungsführung des gemeinsamen Dotierungsfonds sowie vollständige Transparenz gegenüber der Haushaltsbehörde sorgen. Die Vorschriften für Rückstellungen und den gemeinsamen Dotierungsfonds sollten auch geeignete Kontrollregelungen umfassen. Die Leitlinien für die Verwaltung des Vermögens aus den Rückstellungen sollten nach Konsultation des Rechnungsführers auf Ebene der Kommission festgelegt werden. Die Anweisungsbefugten sollten die finanziellen Verbindlichkeiten, für die sie die Verantwortung tragen, aktiv überwachen, und der für den gemeinsamen Dotierungsfonds zuständige Anweisungsbefugte sollte die Barmittel und Vermögenswerte des Fonds gemäß den vom Rechnungsführer festgelegten Bestimmungen und Verfahren verwalten.

Zu Bestimmungen über Steuervermeidung für Finanzinstrumente

¹ „Government Guarantees and Fiscal Risk“, IMF, Fiscal Affairs Department („Staatliche Garantien und fiskalisches Risiko“, IWF, Abteilung Fiskalpolitik), 2005.

Vereinfachung und Flexibilität dürfen nicht auf Kosten der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gehen, die nach wie vor von entscheidender Bedeutung ist. Der Vorschlag sieht daher vor, dass die Bestimmungen zur Bekämpfung der Steuervermeidung, die die Durchführungspartner der EU einhalten müssen, verschärft werden. Die jüngsten Entwicklungen auf Unionsebene bezüglich Steuervermeidung – insbesondere aggressive Steuerplanung und verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich – sind daher in der Haushaltsordnung gebührend berücksichtigt. Darüber hinaus ist der Wortlaut in der Dachverordnung an denjenigen der allgemeinen Finanzvorschriften angeglichen. Die Kommission ist der Ansicht, dass für Banken, die mit der Verwaltung von EU-Mitteln durch Finanzinstrumente betraut sind, die gleichen Regeln für Steuervermeidung gelten sollten wie für Banken, die mit anderen Finanzmitteln arbeiten. EU-Mittel sollten zurückverfolgbar bleiben. Darüber hinaus sind außer den Anforderungen, die derzeit nach EU-Recht in der von den Mitgliedstaaten umgesetzten Form gelten, keine neuen Auflagen für Banken vorgesehen, die Finanzinstrumente verwalten, die Mittel aus dem EU-Haushalt erhalten. Die Kommission könnte gegebenenfalls formale Anweisungen erteilen, die von den Finanzakteuren zu berücksichtigen wären.

Zur Ex-ante-Bewertung von Finanzinstrumenten/Vorzugsbehandlung privater Investoren

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Ex-ante-Festlegung des akzeptablen Niveaus der Vorzugsbehandlung privater Investoren kosteneffizienter wäre und die Steuerzahler besser schützen würde als die quantitative Bestimmung dieses Niveaus durch den Markt. Eine Ex-ante-Festlegung dürfte ferner die Verhandlungsposition der Verwaltungsbehörden (hauptsächlich Regionen) stärken. Blicke dieser Aspekt Verhandlungssache, wäre die harmonisierte Behandlung von Partnerbanken, selbst auf Ebene eines Staates, nicht gewährleistet. Dies würde auch die Transparenz beeinträchtigen, da die Ex-ante-Bewertungen öffentlich zugänglich sind und vom Rechnungshof geprüft werden können. Ausgehandelte Vereinbarungen sind möglicherweise nicht öffentlich, außer im Falle von Prüfungen.

Zum Sponsoring

Jedes Organ der EU müsste Leitlinien ausarbeiten, um die Einflussnahme von Lobbyisten und eine Beschädigung seines Rufes zu vermeiden. Durch diese Leitlinien werden die im Vorschlag bereits eng gezogenen Grenzen ergänzt: Sponsoring wäre nur in Form von Sachleistungen für Veranstaltungen oder Tätigkeiten für Werbezwecke oder aber zur Wahrnehmung der sozialen Verantwortung von Unternehmen erlaubt; es darf weder zu einem Interessenkonflikt führen, noch darf es sich um rein gesellschaftliche Veranstaltungen handeln; es muss den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit, Gleichbehandlung und Transparenz entsprechen, zu einem positiven Bild der Union beitragen und direkt mit dem Kernziel einer Veranstaltung oder einer Maßnahme verbunden sein. Hierzu wird im ersten Halbjahr 2017 ein Pilotprojekt für EU-Delegationen durchgeführt, um praktische Aspekte zu prüfen.

2. Vereinfachungsvorschläge in der Dachverordnung

In seinen allgemeinen Bemerkungen würdigt der Bundesrat die Bemühungen zur Schaffung einfacherer und kohärenterer allgemeiner und sektorspezifischer Vorschriften, äußert jedoch Bedenken, dass die vorgeschlagenen Änderungen die Durchführung der bereits laufenden Programme hemmen könnten. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass es sich bei den meisten Vorschlägen in der Dachverordnung² entweder um zusätzliche Vereinfachungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten oder um einfach umzusetzende Maßnahmen handelt. Ferner ist zu bedenken, dass einige der von der Kommission vorgelegten Vorschläge sich auf die Empfehlungen der hochrangigen Gruppe unabhängiger Sachverständiger zur Überwachung der Vereinfachung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten stützen oder von Interessenträgern in anderen Foren zur Sprache gebracht wurden. Weitere Einzelheiten zu den wichtigsten Anmerkungen des Bundesrates sind nachstehend aufgeführt.

Zur verpflichtenden Anwendung vereinfachter Kostenoptionen

Der Bundesrat stimmt mit der Kommission überein, dass mit Pauschalsätzen oder -beträgen deutliche Vereinfachungen für die Begünstigten des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) zu erreichen sind, befürchtet jedoch, dass die Einführung verpflichtender Pauschalsätze oder -beträge für Förderungen bis 100 000 EUR umfangreiche Vorbereitungsarbeiten und Datenanalysen erfordern könnte. Die Kommission ist der Auffassung, dass die obligatorische Anwendung solcher Pauschalsätze für beide Fonds ein erhebliches Potenzial für eine Vereinfachung vor Ort birgt.

Die Kommission weist darauf hin, dass die administrative Belastung der Verwaltungsbehörden von der Art der angewandten vereinfachten Kostenoption abhängt. Der Vorschlag erweitert die Möglichkeiten für die Anwendung von standardisierten Pauschalsätzen, was vom Bundesrat befürwortet wird. Diese Möglichkeiten erfordern keinen Verwaltungsaufwand und keine zeitaufwändigen Verfahren, insbesondere da diese standardisierten Pauschalsätze keiner weiteren Begründung bedürfen. Darüber hinaus dürfte durch die zusätzlichen Möglichkeiten für den Einsatz von Haushaltsentwürfen auch die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen noch einfacher werden. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass viele Vorhaben, deren öffentliche Unterstützung 100 000 EUR nicht übersteigt, nicht komplexer Natur sind. Wenn für die Festlegung der vereinfachten

² Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320-469.

Kostenoptionen Vorarbeiten oder Datenanalysen erforderlich sind, dürften diese daher nicht übermäßig komplex sein. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass im Vorschlag der Kommission bereits eine sechsmonatige Übergangsfrist für die Anwendung der neuen Bestimmungen vorgesehen ist. Dies sollte den Verwaltungsbehörden genügend Zeit für die Anpassung an die neuen Anforderungen geben, doch in begründeten Fällen könnte eine zusätzliche Frist in Betracht gezogen werden.

Zu den Bestimmungen des Artikels 67 Absatz 5 der Dachverordnung über einen delegierten Rechtsakt

Der Bundesrat hat die Sorge, dass der Erlass weiterer delegierter Rechtsakte zu einer weiteren Aufblähung des bereits bestehenden Regelwerks führen würde. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass diese Vorschrift einen delegierten Rechtsakt mit zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten vorsieht, die die Mitgliedstaaten anwenden können, wenn sie dies wünschen. Auch kann festgelegt werden, dass Zahlungen an die Erzielung von Fortschritten gekoppelt werden, was auch der Bundesrat als richtigen Weg ansieht (siehe Nummer 20).

Über die Pflichten im Zusammenhang mit der Änderung der Partnerschaftsvereinbarungen nach Artikel 16 der Dachverordnung

Der Bundesrat befürchtet, dass die vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf die Änderung und die Genehmigung der Partnerschaftsvereinbarung zu mehr Verwaltungsaufwand führen würden. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die vorgeschlagenen Änderungen für eine Vereinfachung der bestehenden Vorschriften und nicht für zusätzliche Belastungen sorgen. Selbst wenn die Änderungen der Partnerschaftsvereinbarung bereits von der Kommission im Zuge der Genehmigung der Änderungen der Programme genehmigt worden sind, ist es nach wie vor Sache des Mitgliedstaats, die Änderungen an der Partnerschaftsvereinbarung vorzunehmen und die geänderte Partnerschaftsvereinbarung zusammen mit dem Antrag auf Änderung der Kommission vorzulegen. Die Kommission kann die Partnerschaftsvereinbarung eines Mitgliedstaats nicht aus eigener Initiative nach der Genehmigung einer Änderung des Programms ändern, da es sich bei der Partnerschaftsvereinbarung um ein Dokument handelt, für das der Mitgliedstaat verantwortlich ist und bleibt. Nach dem vorgeschlagenen neuen Verfahren braucht der Mitgliedstaat lediglich im Januar nach dem Kalenderjahr, in dem die Programmänderungen durch die Kommission genehmigt worden sind, eine einzige aktualisierte Partnerschaftsvereinbarung vorzulegen, statt nach jeder Programmänderung Aktualisierungen vornehmen zu müssen. Dadurch wird die Verwaltungslast der Mitgliedstaaten erheblich verringert.

Zur vorgeschlagenen Änderung der Behandlung von Energieeinsparungen in Artikel 61 Absatz 1 der Dachverordnung

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat in Nummer 31 seiner Stellungnahme für die Streichung der Betriebskostenregelung eintritt. Dies ist ein Vorschlag für eine zusätzliche Änderung der Verordnung, der von der Kommission nicht vorgetragen worden war. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass der Bundesrat im letzten

Unterabsatz von Nummer 2 seiner Stellungnahme anmahnt, dass Vereinfachungen nicht dazu führen dürfen, dass die ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung gefährdet wird. In Nummer 20 stellt der Bundesrat ferner fest, dass gewährleistet sein muss, dass die tatsächlichen Kosten nicht überkompensiert werden. Die Kommission hat stets die Nutzung von Finanzinstrumenten bei Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz gefordert, da bei diesen Investitionen tatsächlich bereits ein großes Risiko der Überkompensation der tatsächlichen Kosten besteht und die Amortisationsdauer relativ kurz ist. Angesichts der Vielzahl der gemäß Artikel 61 der Verordnung möglichen Ausnahmeregelungen ist es möglich, dass Investitionen in Energieeffizienz zum großen Teil bereits jetzt außerhalb des Anwendungsbereichs des Artikels fallen.

Über die von der Kommission durchgeführten Prüfungen/Kontrollen im Rahmen des Artikels 75 der Dachverordnung

Die Kommission darauf festzulegen, lediglich Plausibilitätskontrollen durchzuführen, ist nicht erforderlich. Damit hinreichend gewährleistet ist, dass der EU-Haushalt von den Mitgliedstaaten korrekt ausgeführt worden ist, sollte die Tiefe oder Intensität der Prüfungen/Kontrollen durch die Kommission stattdessen auf den Risiken beruhen, die mit dem spezifischen operationellen Programm einhergehen. Ein solcher risikoorientierter Ansatz ist bereits in Artikel 75 der aktuellen Verordnung vorgesehen.

Zur Bagatellgrenze für nicht einziehbare Beträge in Artikel 122 der Dachverordnung

Ziel der Kommission war es, für Rechtsklarheit zu sorgen und den Wortlaut der Verordnung mit dem klareren Wortlaut des delegierten Rechtsakts (2016/568/EU) über Einziehungen in Einklang zu bringen; dort wird auf das Geschäftsjahr Bezug genommen. Die geltenden Vorschriften (Anwendung der Schwelle von 250 EUR pro Geschäftsjahr) wurden nicht geändert.

Zu den Prüfanforderungen des Artikels 125 Absatz 4 der Dachverordnung

Die Kommission hat keine zusätzlichen Anforderungen vorgeschlagen. Die Bestimmungen dienen lediglich der Klarstellung des Anwendungsbereichs der Verwaltungsüberprüfungen, wenn vereinfachte Kostenoptionen angewendet werden. Es wird klargestellt, dass sich in solchen Fällen die Verwaltungsbehörde vergewissern muss, dass die Bedingungen für eine Erstattung erfüllt worden sind (und nicht, dass die vom Begünstigten geltend gemachten Ausgaben gezahlt wurden, wie dies bei tatsächlichen Kosten der Fall ist).