

19.10.18**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa
COM(2018) 375 final; Ratsdok. 9511/18

Der Bundesrat hat in seiner 971. Sitzung am 19. Oktober 2018 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission die Vorschläge zu den Rechtsvorschriften für die neue Förderperiode post 2020, insbesondere den Vorschlag für die Dachverordnung verschiedener Fonds der geteilten Mittelverwaltung, zeitnah nach den Vorschlägen für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vorgelegt hat. Er erwartet im Interesse einer effektiven Vorbereitung und eines termingerechten Starts der neuen Förderperiode, dass die Verhandlungen rasch zu einem guten Ende geführt werden können.
2. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, dass zum Gesamtpaket zum MFR trotz der unterschiedlichen Ausgangspositionen noch vor der Europawahl 2019 eine Einigung gelingt. Nur so kann auch die Kohäsionspolitik rechtssicher und zeitnah für die kommende Förderperiode aufgestellt werden.

3. Er betrachtet den Vorschlag der Kommission für diese Verordnung als Diskussionsgrundlage für die anstehenden Verhandlungen der EU-Institutionen.
4. Der Bundesrat bekräftigt die Aussagen zur Kohäsionspolitik aus seinen Stellungnahmen zur Mitteilung der Kommission „Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014 bis 2020 – Ergebnisorientierter EU-Haushalt“ (BR-Drucksache 521/16 (Beschluss) vom 16. Dezember 2016), zum Reflexionspapier der Kommission über die Zukunft der EU-Finzen (BR-Drucksache 543/17 (Beschluss) vom 15. Dezember 2017), zur Mitteilung der Kommission „Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt – Mehrjähriger Finanzrahmen 2021 bis 2027“ (BR-Drucksache 166/18 (Beschluss) vom 6. Juli 2018) und aus der gemeinsamen Stellungnahme von Bund und Ländern zur Kohäsionspolitik der EU vom 20. Juni 2017.
5. Er weist darauf hin, dass die europäische Kohäsionspolitik gemäß Artikel 174 AEUV einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Union zu stärken. Sie gilt anerkanntermaßen als wichtigste Investitionspolitik der EU mit einem besonderen europäischen Mehrwert. Ihr Vorzug liegt insbesondere auch in der geteilten Mittelverwaltung der Programme, wodurch den Regionen ermöglicht wird, ihre spezifischen Herausforderungen gezielt zu adressieren. Der Bundesrat begrüßt daher, dass die Kohäsionspolitik auch künftig in allen Regionen Europas umgesetzt werden soll.

Vereinfachung

6. Der Bundesrat begrüßt, dass für die Förderperiode 2021 bis 2027 der Umfang der Verordnungstexte sowie der einzelnen Artikel mit den gemeinsamen Bestimmungen im Vergleich zur aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 abnimmt.
7. Er stellt fest, dass die neuen Regelungsinhalte mit den aktuell geltenden Regelungen vergleichbar sind. Konkrete Details werden nicht mehr so umfangreich ausgestaltet. Der Bundesrat erwartet, dass die schlankeren Verordnungstexte durch ihre bessere Übersichtlichkeit in der Praxis leichter zu handhaben sein werden. Fragen der Auslegung sowie hiermit verbundene Empfehlungen, Leitfäden und Leitlinien ebenso wie delegierte Rechtsakte dürfen nicht dazu führen, dass deren Heranziehung den Arbeitsaufwand in der Praxis erhöhen. In diesem Zusammenhang stellt der Bundesrat fest, dass künftig ein größerer Umfang an

Vorgaben und Fragestellungen in den Anlagen zur Verordnung mit den gemeinsamen Bestimmungen geregelt werden soll. Der Bundesrat bittet, die Zahl der über die Verordnung einschließlich ihrer Anhänge hinausgehenden Dokumente auf das unbedingt notwendige Minimum zu beschränken.

8. Der Entwurf der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Strukturfonds stellt nach Auffassung des Bundesrates nur zum Teil einen Beitrag zur Vereinfachung und größeren Flexibilität zum Einsatz der Fonds dar.
9. Der Bundesrat begrüßt im Grundsatz die von der Kommission vorgeschlagenen Verfahrensvereinfachungen.

Die Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe für den Bürokratieabbau bei Strukturfonds sind an vielen Stellen eingeflossen, ebenso Vorschläge der Bundesländer Arbeitsgruppe „Verordnung“.

Gleichwohl stellt der Bundesrat fest, dass die Vorschläge der Kommission durch die Einführung neuer Verfahren an anderer Stelle den Verwaltungsaufwand vermehren.

Insbesondere der Aufwand beim Antragsteller vor Ort ist zu verringern, um die Akzeptanz der EU-Programme wieder zu erhöhen.

10. Der Bundesrat macht darauf aufmerksam, dass der Entwurf in den anstehenden Verhandlungen noch weiterer Nachbesserungen bedarf, um mit einem effektiven Verwaltungsaufwand einen optimalen Mitteleinsatz in den Regionen zu gewährleisten.

Zur Optimierung macht er Verbesserungsvorschläge.

11. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, dass im Gesetzgebungsprozess lediglich Änderungen beschlossen werden, die zu weiteren Vereinfachungen und zu mehr Klarheit führen.
12. Er mahnt an, dass die Straffung des Normenapparats sich auch bei delegierten Verordnungen fortsetzen muss, um eine unübersichtliche Regelungsdichte wie in der aktuellen Förderperiode zu vermeiden. Er weist darauf hin, dass sich die Prämisse der Straffung trotz der rechtlichen Unverbindlichkeit auch bei eventuellen Leitlinien fortsetzen muss.
13. Der Bundesrat betont, dass der Erlass wesentlicher Vorschriften dem Europäischen Parlament und dem Rat vorbehalten bleiben muss.

Er begrüßt die Aufnahme einer großen Anzahl an Konkretisierungen in die Verordnungsvorschläge, welche in der laufenden Förderperiode erst nachträglich über delegierte Rechtsakte bereitgestellt wurden.

Ferner begrüßt er, dass die Zahl der Ermächtigungen der Kommission für delegierte und Durchführungsrechtsakte reduziert werden und mehr Regelungen als bisher direkt in Anhänge des Verordnungsvorschlags einfließen sollen. Zahl und Umfang von Ermächtigungen müssen möglichst beschränkt bleiben, auch um sicherzustellen, dass das anwendbare Recht möglichst umfassend – anders als in der aktuellen Förderperiode – bei Beginn der Förderperiode feststeht.

14. Der Bundesrat fordert die Kommission daher auf, vom Instrument der delegierten Rechtsakte zurückhaltend Gebrauch zu machen. Die in der laufenden Förderperiode geübte Praxis, über delegierte Rechtsakte nachträglich wesentliche inhaltliche Veränderungen an den Verordnungen und Begleitinformationen in den Anlagen vorzunehmen, hat zu hohem Mehraufwand in den Verwaltungsbehörden sowie zu großer Verunsicherung bei den Fördermittel-Empfängern geführt. Delegierte Rechtsakte dürfen zudem keine rückwirkende Geltungskraft erhalten, da dies die Planungssicherheit für die zuständigen Behörden und Fördermittelempfänger deutlich einschränkt.

Mittelausstattung und inhaltliche Ausrichtung der EU-Förderung

15. Der Bundesrat begrüßt die Modernisierung und die Anerkennung der Kohäsionspolitik als wichtigen Pfeiler der Investitionspolitik aller Regionen und anerkennt die Beschränkung auf die Förderung effizienter Programme mit EU-Mehrwert, um einerseits die erforderlichen Einsparungen zu erzielen und andererseits die neuen Aufgaben der EU in den Bereichen Sicherheit, Migration und globale Wettbewerbsfähigkeit zu finanzieren.
16. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) leisten bereits in der laufenden Förderperiode erhebliche Beiträge zu den Prioritäten der EU, insbesondere zu Innovation und Forschung, zu Bildung und Beschäftigung, zur CO₂-Reduzierung und zur sozialen Integration und Inklusion. Diese Fonds haben den großen Vorteil, dass sie vor Ort in den Regionen und Kommunen wirken. Sie machen Europa und die europäischen Prioritäten und Ziele direkt bei den Menschen sichtbar. Dies gilt außerhalb der Kohäsionspolitik auch für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Angesichts des erheblichen europäischen Mehrwerts der Kohäsionspolitik hält der Bundesrat daher an seiner

Forderung fest, den Anteil der Kohäsionspolitik am EU-Haushalt nicht zu reduzieren und weiterhin alle Regionen in der EU an der Kohäsionspolitik teilhaben zu lassen.

17. Der Bundesrat hebt in diesem Zusammenhang die besondere Rolle hervor, welche Übergangs- und stärker entwickelte Regionen als Innovations- und Wachstumslokomotiven für die gesamte EU übernehmen. Gerade diese Regionen leisten einen entscheidenden Beitrag zur Steigerung der EU-weiten Wettbewerbsfähigkeit und zur Stärkung europäischer Wertschöpfungsketten. Gleichzeitig stehen auch und gerade Übergangs- und stärker entwickelte Regionen vor fortwährenden strukturellen Herausforderungen, die einer Förderung bedürfen.

Mittelausstattung für Deutschland

18. Der Bundesrat ist sich des haushaltspolitischen Spannungsfeldes zwischen geringeren Einnahmen infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs und zusätzlichen Ausgaben aufgrund neuer Aufgaben der EU bewusst, das sich in Mittelkürzungen im Bereich der Kohäsionspolitik niedergeschlagen hat. Er bedauert dennoch, dass der Verordnungsvorschlag eine geplante Kürzung von real mehr als 20 Prozent für Deutschland vorsieht, und gibt zu bedenken, dass derart große Einschnitte beim Mittelbudget erhebliche Umstrukturierungen auf die derzeitige Förderlandschaft bedeuten würden. Insbesondere strukturschwache Regionen mit weniger zur Verfügung stehenden Kapazitäten konnten in der Vergangenheit von Mitteln der Europäischen Strukturfonds entscheidend profitieren. Der Bundesrat bedauert, dass gerade auch die Europäische Territoriale Zusammenarbeit in erheblichem Umfang gekürzt werden soll. Die Bundesregierung wird daher gebeten, sich bei den Verhandlungen zum MFR für eine weiterhin wirkungsvolle Mittelausstattung Deutschlands und seiner Länder auszusprechen.
19. Der Vorschlag enthält lediglich das von der Kommission vorgeschlagene Mittelbudget für Deutschland, bezogen auf den EFRE und den ESF+ gemeinsam. Offen sind aktuell hingegen die nationale Aufteilung zwischen EFRE und ESF+ sowie die nationale Aufteilung zwischen Übergangsregionen und Wettbewerbsregionen. Die Kommission sollte hier für baldige Klarheit sorgen, da dies eine Grundlage dafür ist, weitere Verhandlungs- und Planungsschritte einleiten zu können.

20. Der Bundesrat begrüßt die Erhöhung des oberen Schwellenwertes für die Übergangsregionen, welche als Reaktion auf die im 7. Kohäsionsbericht festgestellten besonderen Herausforderungen für Regionen mit einem BIP/Kopf nahe des EU-Durchschnitts verstanden wird. Der Bundesrat fordert jedoch ebenso eine entsprechende Erhöhung der für die Übergangsregionen vorgesehenen Mittel, um deren erhöhter Anzahl Rechnung zu tragen. Zusätzlich fordert der Bundesrat, das Sicherheitsnetz, welches die realen Verluste an Unionsunterstützung für die Mitgliedstaaten beschränken soll, auch auf die Mittelausstattung der einzelnen Regionen anzuwenden. Das vorhandene Sicherheitsnetz auf der Ebene der Mitgliedstaaten wird aufgrund der hohen Diversität der Regionen in den Mitgliedstaaten als nicht ausreichend angesehen.
21. Die Bundesregierung wird gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass es bei der Ausgestaltung der zukünftigen EU-Finzen und der EU-Strukturfonds nicht zu finanziellen Verschiebungen zu Lasten der Länderhaushalte kommt. Dies betrifft neben der Mittelausstattung vor allem auch Auswirkungen von veränderten nationalen Kofinanzierungssätzen.

Die Bundesregierung wird zudem aufgefordert, die sich im Ergebnis der vorgesehenen Mittelausstattung und der Kofinanzierungssätze ergebenden finanziellen Auswirkungen auf die Länderhaushalte auszugleichen. Erwartet wird insoweit insbesondere, eine stärkere finanzielle Verknüpfung zwischen EU- und Bundesmitteln vor allem in den Bereichen GRW und Städtebauförderung zu ermöglichen und entsprechend zusätzliche Mittel zur Erbringung der nationalen Kofinanzierung bereitzustellen.

Mittelverteilung

22. Der Bundesrat sieht die jährlich gleichmäßige Aufteilung des Budgets für die Strukturfonds im MFR 2021 bis 2027 kritisch. Zu bevorzugen wären jährlich steigende Beträge, um Überschneidungen mit der auslaufenden Förderperiode und einer Anlaufphase der Programme gerecht zu werden.
23. Er erkennt den Anspruch der Kommission an, den aktuellen Herausforderungen, wie Arbeitslosigkeit, Klimawandel und der Integration von Flüchtlingen, gerecht zu werden. Das System der Mittelverteilung darf dadurch jedoch nicht verkompliziert werden.

24. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich, dass die sogenannte Berlin-Formel zur Verteilung der Mittel und das relative BIP pro Kopf als wichtigste Kriterien für die Mittelvergabe im Rahmen der Kohäsionspolitik beibehalten werden sollen. Das relative BIP pro Kopf hat sich in der laufenden Förderperiode als objektiver und verlässlicher Indikator bewährt.
25. Er stellt fest, dass die in Artikel 102 des Verordnungsvorschlags vorgeschlagene Berechnungsgrundlage abweichend von jener in der EFRE-Verordnung ist. Für die thematische Konzentration wird das BNE statt des BIP als Maßstab vorgeschlagen. Der Bundesrat sieht die parallele Verwendung des BIP und BNE als problematisch an und schlägt die Verwendung nur einer dieser Größen bei den Zuweisungsschlüsseln vor.
26. Der Bundesrat begrüßt, dass künftig zusätzliche Kriterien wie Klimawandel (Reduktion der Treibhausgasemissionen), Arbeitslosigkeit sowie die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen bei der Mittelzuweisung mitberücksichtigt werden. Insbesondere die Berechnungsverfahren sind zu prüfen.
27. Hinsichtlich der weiteren Indikatoren betont der Bundesrat, dass diese nur dann Einfluss auf die Mittelverteilung nehmen sollten, wenn ihre Wirkung nicht bereits mittelbar im BIP pro Kopf als Indikator der Wirtschaftskraft abgebildet ist. Vor diesem Hintergrund erachtet er mit Blick auf die von der Kommission zur „Berlin-Formel“ vorgeschlagenen Indikatoren insbesondere die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen sowie die Dekarbonisierung als interessante Ansätze, die als langfristig bestehende Herausforderungen die Gesamtheit der EU betreffen. Die weiteren von der Kommission vorgeschlagenen Indikatoren, insbesondere der Indikator der Jugendarbeitslosigkeit, sind nicht in vergleichbarem Maße von dem Hauptindikator des BIP pro Kopf abgrenzbar.
28. Der Bundesrat regt an, spezifische demografische Probleme, nämlich die Überalterung der Bevölkerung und insbesondere der Erwerbsbevölkerung, als zusätzlichen Indikator innerhalb der „Berlin-Formel“ zu berücksichtigen. Gerade der Rückgang des Anteils der erwerbsfähigen Bevölkerung infolge der Überalterung ist ein schwerwiegender demografischer Nachteil, der sich auf die Innovationsfähigkeit der Regionen und damit auf ihre Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliche Leistungskraft mittel- und langfristig massiv nachteilig auswirkt. Er erinnert in diesem Zusammenhang auch daran, dass die Berücksichtigung demografischer Nachteile in der Kohäsionspolitik als Rechtsgedanke im Primärrecht verankert ist.

Rechtsrahmen und Programmierung

29. Der Bundesrat begrüßt die Kombination einer gemeinsamen Dachverordnung für die verschiedenen Strukturfonds (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, EMFF, AMIF, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa) mit einer spezifischen Verordnung EFRE; die Konzentration auf regionale Relevanz und Prioritäten werden begrüßt.
30. Er begrüßt die vorgeschlagenen Ziele der Kohäsionspolitik, die die Regionen zukunftsfähiger machen und die es allen Regionen ermöglichen sollen, auf ihre jeweiligen Potenziale zu bauen und sie möglichst gut auszuschöpfen. Die Entscheidung über die Schwerpunkte der Interventionen soll aber den Regionen und Mitgliedstaaten überlassen werden, da diese am besten in der Lage sind, ihre Stärken zu stärken und ihre Schwächen auszugleichen.
31. Der Bundesrat lehnt es ab, dass die thematischen Prioritäten künftig nicht mehr auf regionaler Ebene, sondern auf nationaler Ebene festgelegt werden sollen. In den großen föderal oder regional organisierten Mitgliedstaaten sind die ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Teil so unterschiedlich, dass einheitliche nationale Prioritäten nicht sinnvoll erscheinen.
32. Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung, die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen zu verringern. Besondere Priorität sollte ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten sowie Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen und demographischen Nachteilen zukommen.
33. Der Bundesrat begrüßt den in der vorgeschlagenen Dachverordnung enthaltenen strategischen Ansatz der fünf Politikziele (PZ). Er betont jedoch, die erforderliche Präzisierung des PZ 1 um den Aspekt der nachhaltigen Entwicklung beziehungsweise des nachhaltigen Wachstums.
- Der Bundesrat unterstützt die Zielausrichtung der Fonds am Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung, am Ziel der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt und der Verbesserung ihrer Qualität insbesondere unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips.
34. Der Bundesrat begrüßt, dass die fünf PZ des Verordnungsvorschlags als strategische Leitlinien formuliert sind. Sie leisten die nötige Lenkung der Investitionen, lassen den Regionen aber die Chance, regional identifizierte strukturpoli-

sche Handlungsbedarfe mit EFRE-Mitteln zu adressieren. Aus Sicht des Bundesrates sollte bei den Verhandlungen zu den Partnerschaftsvereinbarungen und den Operationellen Programmen (OP) aber darauf geachtet werden, dass die Kommission diese nötigen Spielräume zur Identifizierung konkreter Bedarfe nicht durch eigene Ausformungen einengt. Insbesondere dürfen die von ihr angekündigten „Investitionsleitlinien“ nicht die durch die Verordnung von Parlament und Rat legitimierten politischen Ziele und die darin enthaltenen Möglichkeiten der regionalen Schwerpunktsetzung aushöhlen.

35. Der Bundesrat betont die besondere strukturpolitische Bedeutung der Schaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen in Unternehmen, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Wie dies erreicht wird, sollten alleine die Unternehmen entscheiden. Aus diesem Grund sieht der Bundesrat mit großer Sorge, dass das PZ 1 auch bei KMU-Investitionsförderungen auf eine Innovationsförderung verengt werden könnte. Statt der Förderung von Arbeitsplätzen träten so bürokratische Fragen der Definition und Prüfung des jeweiligen projektspezifischen Innovationsgrads in den Vordergrund. Gerade in strukturschwächeren Räumen bestünde die Gefahr, dass die Unternehmensförderung mit Mitteln aus den Strukturfonds, insbesondere dem EFRE, de facto beendet wird. Diese Räume werden häufig durch erfolgreiche, oft traditionsreiche mittelständische Unternehmen geprägt, die sich mit ganz unterschiedlichen Geschäftsmodellen auf dem Markt behaupten und Arbeitsplätze schaffen. Ihnen muss die EU auch künftig beistehen. Es sollte daher sowohl im Verordnungstext als auch bei den Interventionsbereichen klargestellt werden, dass es wie bisher eine auf Arbeitsplatzsicherung und -schaffung zielende KMU-Förderung geben kann.
- 36 Er lehnt ab, dass die Arten der Intervention (Interventionskategorien) und die indikative Aufschlüsselung der geplanten Ressourcen nach Art der Intervention oder des Unterstützungsbereichs nicht wie in der Förderperiode 2014 bis 2020 von der Genehmigung durch die Kommission ausgeschlossen sind. Dadurch wird eine formale Programmänderung notwendig, wenn sich im Laufe des Programmfortschritts Änderungen an der Auswahl der Interventionskategorien ergeben. Bisher war eine Beteiligung des Begleitausschusses ausreichend. Diese Änderung der Vorgehensweise entspricht keiner Vereinfachung.

Strategischer Ansatz und Leistungskontrolle

37. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich, dass die Erstellung des Leistungsrahmens einer klaren und transparenten Methodik folgen soll. Er weist aber darauf hin,

dass die Anwendung der Methodik für das konkrete Operationelle Programm eine Angelegenheit der jeweiligen Region mit eigenen Entscheidungsspielräumen bleiben muss und hieraus kein unverhältnismäßig hoher Dokumentationsaufwand entstehen darf.

38. Der Bundesrat stellt fest, dass die vorgesehene Struktur des Leistungsrahmens umfangreicher und komplizierter als in der laufenden Förderperiode ist.

Er lehnt diese Verschärfung des Leistungsrahmens ab. Diese Verschärfung besteht darin, dass die Meilensteine früher zu erreichen sind, und der Leistungsrahmen nicht nur ausgewählte, sondern alle Output- und Ergebnisindikatoren umfasst.

39. Kritisch ist in diesem Zusammenhang zu betrachten, dass die Etappenziele zur Halbzeitbewertung im Jahr 2024 nur mit erreichten Outputindikatoren unterlegt werden, dagegen die Zielwerte am Ende des Programmzeitraumes mit erreichten Output- und Ergebnisindikatoren. Dies geht mit Artikel 15 des Verordnungsvorschlages zum ESF+ (BR-Drucksache 237/18) nicht konform.

40. Der Bundesrat befürchtet, dass die verschärfte Leistungskontrolle einen Anreiz setzt, möglichst risikoarme Fördermaßnahmen auszuwählen. Damit würde aus Sicht des Bundesrates die Absicht konterkariert, besonders auf Innovationsförderungen oder neue Organisationsformen zu setzen.

41. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die Ausweitung des Katalogs der gemeinsamen Indikatoren nicht zu einer faktischen Abschaffung programmspezifischer Indikatoren führen darf. Diese Indikatoren sollten immer dann verwendet werden können, wenn sie für eine Maßnahme geeigneter sind. Der Bundesrat lehnt es ab, dass weniger passende gemeinsame Indikatoren verlangt werden können.

42. Die „grundlegenden Voraussetzungen“ müssen nach Ansicht des Bundesrates auf Sachverhalte begrenzt sein, die einen unmittelbaren Bezug zu den Förderungen aus den Strukturfonds haben. Die konkreten Vorgaben dürfen aber auch dort nicht über das für die Strukturfondsverwaltung Erforderliche hinausgehen, wo der Bezug zu bejahen ist. Hier kann auch für die Förderung aus den Strukturfonds nicht mehr verlangt werden als die Einhaltung des anwendbaren Rechts; wie die Einhaltung gesichert wird, ist Sache des Mitgliedstaats und kann nicht zentral vorgegeben werden.

43. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Vorschlag zu den grundlegenden Voraussetzungen bei den Themenbereichen Beihilfen- und Vergaberecht diese Grenze nicht einhält. Für die Sicherstellung etwa, dass gemäß Beihilfenrecht keine Unternehmen in Schwierigkeiten gefördert werden, bedarf es aus Sicht des Bundesrates keiner „laufend aktualisierter Informationen“, die angesichts der Definition von Unternehmen in Schwierigkeiten ohnehin nicht alle Fälle erfassen könnten, sondern einer sorgfältigen Prüfung im Einzelfall. Die vorgeschlagenen Vorgaben für das Vergaberecht, etwa das Vorhalten eines „einzigen IT-Systems“, sind in einem föderalen Staat nicht oder nur mit völlig unverhältnismäßigem Aufwand umsetzbar. Die aus Sicht des Bundesrates nicht erforderlichen und teilweise unrealistischen Systemvorgaben müssen deshalb entfallen.
44. Er weist darauf hin, dass die Ausgestaltung beihilferechtlicher Rahmenbedingungen nicht die Ziele der Kohäsionspolitik konterkarieren darf. Er fordert mit Blick auf die Ankündigung der Kommission substanzielle Vereinfachungen und Verschrankungen der Vorschriften über staatliche Beihilfen. Darüber hinaus sollte das Regionalbeihilferecht der EU grundsätzlich Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht entgegenstehen, die innerstaatliche Disparitäten in der wirtschaftlichen Entwicklung abbauen helfen sollen, denn die dem Konvergenzgedanken der Kohäsionspolitik entsprechende Angleichung der wirtschaftlichen Entwicklung der ost- an die westdeutschen Länder ist längst nicht abgeschlossen.
45. Der Bundesrat fordert ergänzend insbesondere für Vorhaben, die in geteilter Mittelverwaltung umgesetzt werden, beihilferechtliche Freistellungstatbestände, wonach Maßnahmen eines Programms automatisch mit Genehmigung des Programms vom europäischen Beihilferecht freigestellt sind. Anderenfalls ist zu befürchten, dass durch die Vorgaben des EU-Beihilferechtes die Eckpunkte der Kohäsionspolitik beschnitten werden. Die bisherigen Ansätze zur Überarbeitung des EU-Beihilferechtes genügen nicht, um diese Bedenken zu entkräften.
46. Der Bundesrat sieht es grundsätzlich positiv, dass europaweit regionale Innovationsstrategien für die Nutzung von EFRE-Mitteln wieder eine „grundlegende Voraussetzung“ sein sollen. Dadurch können EFRE-Mittel stärkere Wirksamkeit entfalten. Er ruft aber in Erinnerung, dass die Ausgestaltung der regionalen Innovationsstrategie unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips nur durch die Regionen und nicht durch die Kommission erfolgen darf.

47. Kritisch sieht der Bundesrat neue Monitoringpflichten bei „grundlegenden Voraussetzungen“. Dies führt im Vergleich zu den Ex-ante-Konditionalitäten in der aktuellen Förderperiode zu einem erheblichen Bürokratiewachstum, der dem Ziel der Vereinfachung entgegensteht.

Flexibilität

48. Der Bundesrat begrüßt die vorgeschlagenen Synergien bei Projekten verschiedener Programme; so sollen Brücken zu GAP, LIFE und „Erasmus+“, „Invest-EU“ und „Horizont-Europa“ gebaut werden. Das Verfahren ist im Detail zu klären.

49. Er begrüßt die neu geschaffene Möglichkeit der Mittelübertragungen zwischen den Fonds in Höhe von 5 Prozent. Gerade im Hinblick auf die angestrebte Flexibilität wäre eine Erhöhung dieses Umfangs noch zielführender. Die Möglichkeiten zu nur einseitigen Mittelverschiebungen aus den Strukturfonds, wie zu ERASMUS, werden jedoch kritisch gesehen.

Der Bundesrat drängt darauf, dass die Regeln für die vorgeschlagene Möglichkeit zur Kombination der Mittel aus dem Kohäsionsfonds, dem EFRE und dem ESF+ spezifiziert und klargestellt werden.

50. Der Bundesrat begrüßt die erhöhte Flexibilität einer „kleinen Umprogrammierung“, soweit während der Förderperiode ohne formale Programmänderungsverfahren in begrenztem Umfang Mittel zwischen Prioritätsachsen umgeschichtet werden können. Regionen können so schneller auf Entwicklungen reagieren, was auch dem Programmfortschritt zugutekommt und die Leistung des OP insgesamt steigert. Aus diesen Gründen sollte der Umfang dieser erleichterten Mittelumschichtung aus Sicht des Bundesrates erhöht werden.

51. Im Zusammenhang mit der angestrebten Vereinfachung hinterfragt der Bundesrat die Festlegungen über die finanzielle Programmplanung für den Zeitraum 2021 bis 2025, die unter anderem vorsehen, dass bei allen Programmen – unabhängig davon, ob sich Änderungen aus der Halbzeitbewertung ergeben oder nicht – die Finanzplanung für die verbleibenden zwei Jahre der Förderperiode zur Genehmigung vorzulegen ist. Dies würde einen nicht abzuschätzenden Aufwand verursachen und einen vorübergehenden Stillstand der Programmumsetzung nach sich ziehen.

52. Der Bundesrat lehnt die Halbzeitüberprüfung mit Pflichtprogrammänderung im Jahr 2025 und damit die Einführung einer „Fünf plus Zwei Förderung“ ab. Diese Konstellation würde die Förderung mehrjähriger Projekte nach gewisser Zeit ausschließen. Der Bundesrat fordert, dass die Regelung in dieser Form gestrichen wird. Die Mittel sollten grundsätzlich für die gesamte Förderperiode 2021 bis 2027 gebunden werden können und es sollte keine Verpflichtung zu einer Reprogrammierung geben.

Verwaltungsbehörden prüfen laufend den Umsetzungsstand und mögliche neue Investitionsschwerpunkte und reagieren so auf Anpassungsbedarfe zeitgerecht mit Programmänderungen. Starre Zeitpläne hält der Bundesrat nicht für zielführend, da sie nicht auf die individuellen Programme zugeschnitten sind und die Anpassung von Programmen eher behindern als fördern.

53. Mit Sorge sieht der Bundesrat insbesondere, dass für die Halbzeitbewertung zum 31. März 2025 obligatorisch ein Änderungsantrag für OP zu stellen ist. Damit wird die stabilisierende Planungssicherheit der gesamten Förderperiode faktisch auf fünf Jahre verkürzt. In der Konsequenz wird die siebenjährige in eine fünf- plus zweijährige Förderperiode unterteilt. Die Restperiode von zwei Jahren ist nach den Erfahrungen aller bisherigen Förderperioden zu kurz für eine strategisch orientierte Umsetzung. Hinzu kommt die Gefahr, dass in der kurzen Restzeit von zwei Jahren neue Programme nicht ergebnisreich umgesetzt werden können. Eine verpflichtende Programmänderung im Jahr 2025 führt mithin im Ergebnis zur Aufspaltung in zwei Teilperioden und würde dadurch die Förderung von strukturpolitisch wichtigen, langfristigen Investitionsprojekten erschweren. Solche Projekte sind angesichts der nötigen Planungsvorläufe in der verbleibenden Zeit ab 2025 nicht mehr durchzuführen. Der Bundesrat hält damit daran fest, dass die Programmplanung wie bisher sieben Jahre umfasst und nur bei Programmänderungen bei der Kommission nochmals zur Genehmigung eingereicht zu werden braucht.

54. Der Bundesrat hält die bestehenden flexibleren Möglichkeiten einer OP-Änderung – unabhängig von einem fixierten Zeitpunkt – für vorzugswürdig und regt an, deren Voraussetzungen auf sozio-ökonomische Erfordernisse und Leistungsaspekte zu beziehen.

55. Der Bundesrat lehnt den Vorschlag der Kommission ab, die Finanzmittel der Jahre 2026 und 2027 erst im Ergebnis der Halbzeitüberprüfung auf die Prioritäten aufzuteilen. Diese Regelung vermindert bedeutend die Planungssicherheit für alle Beteiligten. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass bei Umsetzung die-

ser Regelung die Bewilligung langjähriger Fördervorhaben zumindest in den Jahren 2024 und 2025 nicht möglich ist, was die Umsetzung der Programme insgesamt erheblich beeinträchtigt. Zudem erzeugt diese Regelung einen Fokus auf innovationsarme, kurzfristige Fördervorhaben. Der Bundesrat fordert daher, dass im Zuge der Programmplanung von Anfang an die Finanzmittel aller Jahre auf die Prioritäten verteilt werden können.

56. In diesem Zusammenhang kritisiert der Bundesrat insbesondere, dass drei von vier für die Halbzeitüberprüfung maßgeblichen Faktoren nicht im Einflussbereich der Verwaltungsbehörden liegen (zum Beispiel länderspezifische Empfehlungen und die Investitionsleitlinien der Kommission). Der Bundesrat sieht zudem mit Sorge, dass OP trotz Erreichung aller Ziele des Leistungsrahmens bei der Halbzeitüberprüfung Strukturfondsmittel verlieren können, allein aufgrund des exogenen, nicht von den Verwaltungsbehörden steuerbaren Faktors „technische Anpassung“.

Territoriale Instrumente

57. Der Bundesrat begrüßt den Ansatz einer integrierten, territorialen Entwicklung.
58. Er begrüßt außerdem den Ansatz der Kommission, zu mehr Flexibilität bei der Programmierung territorialer Maßnahmen einschließlich Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung zu kommen. Dazu ist die Formulierung eines eigenen PZ 5 (ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten und lokaler Initiativen) mit einer offenen thematischen Ausrichtung ein Baustein.
59. Der Bundesrat erhofft sich von der Aufnahme des Ziels eines bürgernäheren Europas, welches insbesondere der Förderung der sozioökonomischen lokalen Entwicklung in städtischen und ländlichen Gebieten dienen soll, flexiblere Rahmenbedingungen für integrierte Ansätze der Stadt- und Stadt-Umland-Entwicklung (BR-Drucksache 543/17 (Beschluss)). Damit diese Ansätze effektiv umgesetzt und auf regionalspezifische Erfordernisse abgestimmt werden können, müssen sie für die Ziele aller Fonds zugänglich sein und dürfen nicht durch enge thematische Vorgaben oder zusätzliche Indikatoren behindert werden.

60. Der Bundesrat hält – auch vor dem Hintergrund des immer wieder betonten europäischen Mehrwertes – die geplante Mittelausstattung im Bereich der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) für unzureichend. Insbesondere die drastische Reduzierung der Mittel für die grenzübergreifende Zusammenarbeit („Bestandteil 1“) und der Wegfall des Programmteils Interreg Europe können nicht nachvollzogen werden. Die Veränderung der ETZ-Architektur darf nicht zulasten der grenzübergreifenden Zusammenarbeit erfolgen.

61. Der Bundesrat begrüßt, dass die Nutzung der Instrumente ITI (integrierte territoriale Investitionen) und CLLD („Von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung“) weiterhin freiwillig bleiben soll.

Allerdings sieht er in den Vorschlägen die Gefahr, dass es zu einer „Pflicht zur Nutzung von ITI durch die Hintertür“ kommen könnte. Die Vorgaben für das „sonstige territoriale Instrument“ unterscheiden sich bis auf die Frage, ob Mittel aus einem oder mehreren Fonds kommen, praktisch nicht von den Bestimmungen für ITI. Damit wird die neue Kategorie „sonstiges territoriales Instrument“ ihrer Stärke und Rolle beraubt, die in der Offenheit gegenüber regional und örtlich etablierten Strukturen der nachhaltigen Stadtentwicklung liegen könnte. Die Programmvorgaben der EU müssen flexibel nach den Anforderungen der jeweiligen geographischen Räume gestaltbar sein. Insbesondere sieht der Bundesrat es kritisch, dass es eine verpflichtende Rolle lokaler Akteure auch für die Projektauswahl geben soll, sofern die Projektliste nicht ohnehin Teil einer territorialen Strategie ist.

62. Weiterhin sind aus Sicht des Bundesrates die Vorgaben zur Mittelverwendung für eine nachhaltige Stadtentwicklung auch in der vorgeschlagenen Form zu starr und komplex. Hier bedarf es einer Flexibilisierung der Voraussetzungen, damit alle Potenziale integrierter Maßnahmen auch genutzt werden können und nicht über Umwege ein De-facto-Zwang zur Nutzung von ITI und CLLD entsteht.

63. So müssen aus Sicht des Bundesrates territoriale Maßnahmen in allen PZ 1 bis 5 unabhängig von der Wahl der territorialen Strategieform umgesetzt werden können. Ein „sonstiges territoriales Instrument“ muss also in allen politischen Zielen einsetzbar sein. Dies wird umso virulenter, wenn Maßnahmen achsenübergreifend in einer Strategie gebündelt werden sollen. Ebenso müssen solche Maßnahmen in allen politischen Zielen als Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung gewertet werden können.

64. Er betont, dass die räumliche Definition der Stadtentwicklung breit angelegt sein muss. Sie muss auch die spezifischen Belange kleiner und mittlerer Städte berücksichtigen und den vielschichtigen funktionalen Verflechtungen zwischen Städten und ihrem weniger dicht besiedelten Umland Rechnung tragen.
65. Der Bundesrat begrüßt die Stärkung der Europäischen Stadtinitiative durch die Zuweisung eines bestimmten Betrages und fordert eine Klärung des Begriffs „bestimmter Betrag“.

Technische Hilfe

66. Der Bundesrat begrüßt im Sinne der Vereinfachung, dass Mittel für die Technische Hilfe pauschal für jedes Programm erstattet werden sollen.

Die vorgeschlagene Pauschalierung in der Abrechnung wirft aus Sicht des Bundesrates zwar noch Umsetzungsfragen auf, wird aber im Grundsatz begrüßt. Wichtig ist, dass ausreichend liquide Mittel der Technischen Hilfe bedarfsgerecht auch bei Beginn der Förderperiode zur Verfügung stehen müssen.

Nach den Regelungen des Kommissionsvorschlags soll die Technische Hilfe künftig ausschließlich als Pauschale abgerechnet werden. Dies hält der Bundesrat nicht für zielführend. Insbesondere in den Anfangsjahren einer Förderperiode fallen hohe Ausgaben in der Technischen Hilfe an. Die ersten Zahlungsanträge erreichen in dieser Zeit nur geringere Höhen.

Dadurch werden für die Technische Hilfe nur geringe anteilige Beträge erstattet. Der Bundesrat schlägt vor, neben der Variante einer Pauschalierung auch eine Variante zur Realabrechnung der Technischen Hilfe einzuführen.

67. Die Pauschalfinanzierung sollte jedoch nicht an Zahlungsanträge, sondern an die Jahresscheiben gekoppelt werden, um Liquiditätsprobleme zu vermeiden. Die Kürzung des Erstattungsanteils beim EFRE von 4 auf 2,5 Prozent sieht der Bundesrat, insbesondere bei Programmen mit relativ kleinem Finanzvolumen, als nicht gerechtfertigt an, da der Verwaltungsaufwand trotz der vorgesehenen Erleichterungen nicht so weit sinkt, dass damit die Kürzungen bei der Technischen Hilfe kompensiert werden könnten. Der bisherige Wert von 4 Prozent sollte beibehalten werden.

Monitoring, Evaluierung, Kommunikation und Sichtbarkeit

68. Der Bundesrat begrüßt, dass die Jahresdurchführungsberichte entfallen sollen. Die Abschaffung der Durchführungsberichte und die damit einhergehende Ver-

kürzung des Zeitraums für die Datenübermittlung (31.1. des Folgejahres) sind genau die richtigen Mittel, um zu einer wesentlich zeitnäheren Datenübermittlung zu kommen. Durch die vorgesehenen Berichterstattungspflichten gegenüber dem Begleitausschuss und der Kommission für die jährliche Überprüfungssitzung wird diese Erleichterung aber erheblich relativiert.

69. Angesichts einer Zahl von Erleichterungen bei der Berichterstattung an die Kommission überrascht die hohe Frequenz der Übermittlung von Daten mit sechs Berichtsterminen pro Jahr. Das wären rund 40 Berichte pro Periode. Der Bundesrat lehnt die vorgesehene sechsmalige Übermittlung elektronischer Daten pro Jahr aufgrund des damit verbundenen gesteigerten Aufwands ab. Darüber hinaus sind noch weitere Berichtspflichten in Vorbereitung der Jahresgespräche vorgesehen.

Hier würde eine fortlaufende Maschinerie der Indikatorprüfung in Gang gesetzt, die einen erheblichen Bürokratieaufwuchs für die Verwaltung und auch für die Begünstigten zur Folge hätte.

In dieser Häufigkeit wird kein Mehrwert, sondern eine formalisierte Bürokratisierung gesehen, da eine besondere Steuerungswirkung durch die hohe Zahl der Berichte nicht nachvollziehbar ist. Der Bundesrat erachtet zwei Berichtstermine pro Jahr einschließlich der Vorbereitung des Jahresgesprächs der Verwaltungsbehörden mit der Kommission als angemessen.

70. Der Bundesrat fordert, Berichte wie vorgeschlagen nicht nur zu quantitativen Daten zu erheben, sondern abgestimmte Methoden, um notwendige qualitative Ergebnisse nachzuweisen, anzuerkennen und zu kommunizieren. Insbesondere müssen Methoden zur Messung von Indikatoren, wie zum Beispiel die Verringerung von CO₂-Emissionen bei Aufschließungsmaßnahmen oder die Steigerung der Nachhaltigkeit, von der Kommission abgestimmt werden, damit einheitlich gemessen werden kann und Ergebnisse vergleichbar und nachvollziehbar sind¹.

¹ Es gibt in der laufenden Periode Ziele, die nicht durch einheitliche Indikatoren überprüfbar sind, zum Beispiel die CO₂-Reduktion bei Aufschließungsmaßnahmen. Die Kommission oder die Verwaltungsbehörde hat leider keine abgestimmte Methodik bekannt gegeben, um dieses Ziel einheitlich zu messen. Trotzdem gilt dieses Kriterium als das wichtigste zur Überprüfung der Zielerreichung in Achse 3. Eine einheitliche und abgestimmte Methode ist unerlässlich, um vergleichbare und nachvollziehbare Ergebnisse zu erhalten.

71. Der Bundesrat lehnt die geforderte Bereinigungspflicht der Indikatorwerte um Mehrfachzählungen einzelner Unternehmen angesichts der sehr geringen Fallzahlen ab. Der damit verbundene Erkenntnisgewinn stünde in keinem Verhältnis zum hohen Aufwand für ein entsprechendes Prüfsystem.
72. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die geplante Veröffentlichungspflicht für alle Dokumente, die dem Begleitausschuss zur Verfügung gestellt werden, auch Sitzungsprotokolle des Begleitausschusses einbeziehen würde. Deren Veröffentlichung im Internet würde die offene Aussprache in den Sitzungen erschweren. Die Veröffentlichungspflicht sollte sich daher für Dokumente im Nachgang zu Sitzungen auf die gefassten Beschlüsse beschränken.
73. Der Bundesrat hält die jährliche Pflicht des Begleitausschusses zur Untersuchung des „Beitrags des Programms zur Bewältigung der in den entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen ermittelten Herausforderungen“ für unverhältnismäßig. Hierzu bedürfte es aufwändiger und regelmäßiger Untersuchungen, zum Beispiel durch einen externen Gutachter, die aber nur einen begrenzten Aussagewert für den tatsächlichen Programmerfolg hätten.
74. Der Bundesrat ist sich der hohen Bedeutung umfassender Publizitätsmaßnahmen für die Strukturfonds bewusst, für die die Zuwendungsempfänger eine wichtige Rolle spielen. Die Anforderungen an Zuwendungsempfänger sollten dabei aber auf ein vertretbares Maß beschränkt werden.

In Artikel 44 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags ist eine unentgeltliche, nichtausschließliche und unwiderrufliche Nutzungslizenz für alle Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaterialien der Verwaltungsbehörden und auch der Begünstigten für die Kommission vorgesehen. Die Pflicht zur Einräumung unwiderruflicher und inhaltlich äußerst weitreichender Lizenzen für Kommunikationsmaterial geht über jenes Maß deutlich hinaus.

Der Bundesrat befürwortet die umfassende Form der Nutzungslizenz nicht, da die Erteilung einer Nutzungslizenz für ein urheberrechtlich geschütztes Werk üblicherweise als Folge einer Vereinbarung mit dem Urheber und gegen Entrichtung eines Entgelts erfolgt. Die komplette Freigabe des Werkes, insbesondere bei Werken der Begünstigten, greift in die Dispositionsfreiheit des Urhebers ein.

Die umfassende Form der Nutzungslizenz könnte zudem Zuwendungsempfänger abschrecken, eine Förderung aus den Strukturfonds zu beantragen.

75. Die Finanzkorrektur für Verstöße gegen die Informations- und Kommunikationsvorschriften in Höhe von 5 Prozent der Unterstützung aus den Fonds für ein Vorhaben, ohne dass ein Ermessen eingeräumt wird, sieht der Bundesrat kritisch. Damit verbunden wäre ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungs- und Prüfaufwand bei zwischengeschalteten Stellen. Bei der Inanspruchnahme von rückzahlungspflichtigen Finanzinstrumenten würden auf die Zuwendungsempfänger zusätzliche Belastungen zukommen. Die Verpflichtung, in der Öffentlichkeit eine A3-Anzeige anzubringen, ist zudem nicht umsetzbar, wenn es sich bei den Begünstigten um Privatpersonen oder Selbstständige beziehungsweise Freiberufler ohne klassisches Büro oder Ladenlokal et cetera handelt. Zudem ist nicht erkennbar, für welchen Zeitraum die Verpflichtung zur öffentlichen Sichtbarmachung gelten soll.

Finanzinstrumente

76. Eine generelle Verpflichtung zum Einsatz von Finanzinstrumenten in der kommenden Förderperiode lehnt der Bundesrat ab. Der Bundesrat begrüßt daher, dass es keine verpflichtende Vorgabe oder Quotierung zur Nutzung von Finanzinstrumenten geben soll. Er begrüßt mithin, dass die Kommission keinen verpflichtenden Mindestumfang für Finanzinstrumente vorgeschlagen hat. Die Freiwilligkeit ist zur Sicherung einer bedarfsgerechten Programmierung im Lichte des regionalen Bedarfs zwingend erforderlich. Die Sinnhaftigkeit einer Förderung mit Finanzinstrumenten ist immer vom Einzelfall abhängig. Die Entscheidung über die Finanzierungsart sollte der nationalen beziehungsweise regionalen Ebene vorbehalten bleiben, um die Entscheidung über den Einsatz von Finanzinstrumenten in Abhängigkeit von mehreren spezifischen Faktoren (zum Beispiel Art der Projekte, allgemeine Wirtschaftslage, Zinsniveau) zu treffen.

77. Der Bundesrat begrüßt die flexibleren Kombinationsmöglichkeiten von Finanzierungsinstrumenten und Zuschüssen. Er weist allerdings darauf hin, dass bei Ausreichung eines Finanzprodukts mit verschiedenen Elementen, zum Beispiel Ausreichung eines Darlehens mit Tilgungszuschuss, nicht für jedes Element des Finanzprodukts eigene Aufzeichnungen erforderlich sein dürfen, da dies mit einer unverhältnismäßigen Komplexität verbunden ist.

78. Nach Auffassung des Bundesrates ist es für die Vermeidung von Doppel- und Überfinanzierungen bei der Kombination verschiedener Finanzierungsformen ausreichend, in der Verordnung einen entsprechenden allgemeinen Grundsatz zu formulieren. Komplexe Bestimmungen zu einzelnen Konstellationen sollten vermieden werden.

79. Der Bundesrat bedauert, dass unter den Formen, in denen Förderung aus den EU-Fonds nach Artikel 47 des Verordnungsvorschlags erfolgen kann (Finanzhilfe, Finanzierungsinstrumente oder Preisgelder oder einer Kombination daraus), Verträge noch nicht genannt werden. Dagegen ist als Grundlage der Erstattung ausdrücklich das Erreichen von Ergebnissen genannt. Während die Bindung der Auszahlung von Zuwendungen an Ergebnisse eines Projekts nur im Sinne der Standard-Einheitskosten möglich ist, würde eine echte Bindung an Ergebnisse vertragliche Grundlagen erfordern.
80. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Dauerhaftigkeit der Finanzierungsinstrumente bereits durch die Vorgabe zur Wiederverwendung der rückfließenden Mittel für acht Jahre nach Ablauf der Förderperiode geregelt ist. Zur Vermeidung von unklaren Doppelregelungen sollten die Finanzierungsinstrumente daher wie bisher von den allgemeinen Vorgaben zur Dauerhaftigkeit ausgenommen sein.
81. Der Bundesrat hält die Beschränkung der Vergütungen auf leistungsabhängige Komponenten für marktfern und nicht sachgerecht, auch wenn auf der leistungsabhängigen Vergütung ein deutlicher Schwerpunkt liegen sollte. Es sollte auch künftig eine gewisse Grundvergütung möglich sein, um Kosten der Errichtungsphase des Finanzinstruments abdecken zu können. Auch sollte eine grundsätzliche Erstattungsfähigkeit von Verwaltungskosten aus den Rückflüssen möglich sein. Bei Schwellenwerten für Grund- und leistungsabhängige Vergütung darf es keine Schlechterstellung von Finanzintermediären geben, die per Direktvergabe ausgewählt wurden, da andernfalls regionale Förderbanken und ihre Tochterunternehmen aus der EU-Strukturförderung gedrängt werden. Gerade diese Institutionen haben sich aber als sehr erfolgreiche und zuverlässige Finanzierungspartner bewährt. Die Schwellenwerte sollten sich an der Regelung in der aktuellen Förderperiode orientieren.
82. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene Regelung zur Prüfung der Finanzierungsinstrumente der Europäischen Investitionsbank (EIB), die ausschließlich die Vorlage von Kontroll- und Prüfberichten umfasst, auch für alle anderen Finanzierungsinstrumente anwendbar sein sollte. Nach Einschätzung des Bundesrates könnten so die Prüfarbeiten der bereits aufgrund bank- und kapitalmarktrechtlicher Vorgaben eingesetzten externen Prüfer sinnvoll genutzt werden, um aufwendige Doppelarbeiten der Verwaltungsbehörden und der Prüfbehörden im Interesse aller Beteiligten zu vermeiden. Diese Behörden könnten sich dann darauf beschränken, die Berichte der externen Gutachter auf ihre Vollständigkeit und Plausibilität zu prüfen. Dies würde die Attraktivität ei-

ner Beteiligung beispielsweise an einem EFRE-Finanzinstrument für Finanzintermediäre, zum Beispiel beteiligte Fondsgesellschaften, deutlich erhöhen.

83. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass bei der Anlage der Finanzmittel angesichts der derzeitigen Marktsituation Negativzinsen anfallen können. Er ist der Auffassung, dass das seit Jahren anhaltend niedrige Zinsniveau bis hin zu Negativzinsen in den Regelungen bezüglich der im Rahmen der EU-Förderung einzusetzenden Finanzinstrumente berücksichtigt werden muss. Der Bundesrat bittet darum, eine entsprechende Ergänzung des Regelwerkes für den Fall eines weiteren Andauerns der Niedrigzinsphase vorzusehen, und fordert, dass solche Zinskosten als förderfähige Ausgaben anerkannt werden.
84. Der Bundesrat lehnt die Ausweitung der Publizitätspflichten auf Endempfänger bei Finanzierungsinstrumenten ab. Eine Verantwortung des Fondsmanagements für diesen Bereich wäre ein Fremdkörper zu den regulären Aufgaben eines Finanzintermediärs und mit entsprechend höheren Verwaltungsgebühren verbunden. Dies erscheint aufgrund der geringen Anzahl der Anwendungsfälle zumindest bei Beteiligungsfonds unverhältnismäßig.
85. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass bei Finanzierungsinstrumenten unter Pari-passu-Bedingungen, das heißt im Gleichlauf mit einem marktkonformen Engagement von Privatinvestoren, das Verbot der Unterstützung von Unternehmen in Schwierigkeiten weder markt- noch sachgerecht ist. Das Verbot kann eine Anschlussfinanzierung für ein Beteiligungsunternehmen verhindern, obwohl die Privatinvestoren die Anschlussfinanzierung befürworten. Der Bundesrat fordert daher für Folgeinvestitionen bei Finanzierungsinstrumenten unter Pari-passu-Bedingungen eine Ausnahmeregelung vom Verbot der Unterstützung von Unternehmen in Schwierigkeiten. Er plädiert dafür, dass im Rahmen von Finanzierungsinstrumenten auch allgemeine Ausgaben von KMU (Investitionen und Betriebsmittel) für Wachstum und Beschäftigung unterstützt werden können.

Förderfähigkeit

86. Der Bundesrat begrüßt, dass die Förderfähigkeit von Ausgaben grundsätzlich auf der Grundlage von nationalen Regelungen festgelegt werden soll. Dadurch wird vermieden, dass gleichartige Ausgaben bei nationaler und bei europäischer Förderung unterschiedlich behandelt werden.

87. Er bezweifelt den Vereinfachungszweck der vorgesehenen Regelungen zu Fragen der Förderfähigkeit von Mehrwertsteuer und lehnt diese ab. Er ist der Auffassung, dass die Regelung der aktuellen Förderperiode beibehalten werden sollte, wonach die Mehrwertsteuer nur dann förderfähig ist, wenn der Zuwendungsempfänger sie auch tatsächlich zahlen muss. Anstelle des jetzigen Artikels 58 Absatz 1 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags zu den nicht förderungsfähigen Kosten wird deshalb eine Rückkehr zur bisherigen Regelung für die Erstattungsfähigkeit der Mehrwertsteuer empfohlen.

Der Bundesrat lehnt die Nichtförderfähigkeit der Mehrwertsteuer bei Vorhaben, deren Gesamtkosten über 5 Millionen Euro liegen, ab. Gerade bei Investitionen mit einem umfangreichen Kostenvolumen würde dies die förderfähigen Gesamtkosten wesentlich reduzieren. Dies würde eine unzumutbare finanzielle Belastung beim Endempfänger bedeuten und könnte eine rückläufige Entwicklung in einzelnen Förderbereichen, wie beispielsweise in der Städtebauförderung, bewirken.

88. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich die Förderung touristischer Infrastrukturen dem Interventionsbereich 015 „Entwicklung von KMU und Internationalisierung“ des Anhangs I zum Verordnungsvorschlag zuordnen lässt, und bittet die Bundesregierung, dies bei den Verhandlungen entsprechend einzubringen.

89. Der Bundesrat begrüßt die vorgeschlagene Ausdehnung von Pauschalierungen zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes. Er schätzt, dass es zu einem verstärkten Einsatz von Pauschalen kommen wird. Es werden verschiedene Obergrenzen für Pauschalen im Förderzeitraum 2021 bis 2027 eingeführt, die aus EU-Sicht keiner separaten Herleitung bedürfen. Die Grenze für Pflichtpauschalierungen wurde auf 200.000 Euro Gesamtkosten festgelegt, die bisher 100.000 Euro für öffentliche Unterstützungen beträgt.

Der Bundesrat lehnt eine Pflicht zur Nutzung vereinfachter Kostenoptionen (VKO) für beihilfefreie Projekte mit Gesamtkosten bis zu 200.000 Euro im vorgeschlagenen Umfang ab.

Er fordert vielmehr eine optionale Heranziehung dieser Pauschalen, damit eine Flexibilität in der Umsetzung gewährleistet werden kann und sich die Finanzierungs- beziehungsweise Abrechnungsform auf das Vorhaben spezifizieren lässt. Angesichts der zu erwartenden Akzeptanzprobleme bei der Umsetzung dieser Wahlmöglichkeit spricht sich der Bundesrat für die Ausnahme von einzelnen Bereichen von der verpflichtenden Pauschalierung aus.

Die Praxis zeigt, dass auch kleinere Maßnahmen (zum Beispiel auf De-minimis-Basis) sehr heterogene Fälle betreffen können; dies erschwert eine methodisch fundierte Bildung von VKO erheblich, die sich besonders für weitgehend homogene Kostenpositionen, etwa für Personalkosten, eignen. Deshalb ist es erforderlich, auch künftig beispielsweise Investitionsförderungen (die nicht Personalkosten betreffen) des EFRE von der Verpflichtung auszunehmen. In diesem Punkt ist eine Gleichbehandlung mit dem Kohäsionsfonds erforderlich, der nach dem Vorschlag bereits von dieser Pflicht ausgenommen ist.

90. Der Bundesrat begrüßt das Entgegenkommen der Kommission, Personalkosten als Serviceleistung zu dokumentieren und damit die Bildung von Pauschalen für direkte Personalausgaben zu erleichtern.

Aus Gründen der Aktualität lehnt er die in Artikel 14 Absatz 4 der vorgeschlagenen ESF+ Verordnung vorgeschlagene alleinige Verknüpfung der Förderfähigkeit von direkten Personalausgaben mit EUROSTAT-Daten ab. In vielen Mitgliedstaaten liegen tarifliche Regelungen der Entlohnung vor. Diese nationalen Systeme gewährleisten ebenfalls eine angemessene Basis und sollten auch Berücksichtigung finden können.

Verwaltung, Kontrolle, Rechnungslegung

91. Der Bundesrat begrüßt den Wegfall des sogenannten Benennungsverfahrens. Dies ist eine wichtige Vereinfachung, da die Benennung europaweit zu einem enormen Verwaltungsaufwand und zu einer Verzögerung des Programmstarts in der aktuellen Förderperiode geführt hat.
92. Der Bundesrat unterstützt den Einstieg in das Prinzip der differenzierten Behandlung, das unter bestimmten Voraussetzungen Erleichterungen für Verwaltungs- und Kontrollsysteme für OP vorsieht. Er regt jedoch an, das Ausmaß der möglichen Erleichterungen bei Programmen mit einem gut funktionierenden Verwaltungs- und Kontrollsystem zu erweitern. Der Bundesrat sieht hierfür vor allem im Bereich Prüfungen noch Potenzial.
93. Der Bundesrat lehnt die vorgeschlagene Pflicht ab, in dem elektronischen System, über das die elektronische Kommunikation verläuft, auch die Förderakten und -unterlagen elektronisch vorhalten zu müssen. Dies ist beispielsweise für dezentral aufgestellte EFRE-Vollzugssysteme allenfalls mit Systembrüchen und Doppelstrukturen im Vollzug und immensen Programmierungskosten umsetzbar. Die Akten werden dort in den elektronischen Aktensystemen der verschie-

denen zwischengeschalteten Stellen geführt, nicht in der Datenbank des jeweiligen Fonds. Der Bundesrat bezweifelt, dass es Gründe gibt, die in diesem Bereich einen Eingriff in den Verwaltungsvollzug der Mitgliedstaaten rechtfertigen. Der Dokumentenzugang für Prüfungen ist auch derzeit gesichert.

94. Der Bundesrat lehnt auch die vorgeschlagene Einführung einer verpflichtenden Nutzung der elektronischen Förderabwicklung für den Zuwendungsempfänger ab; er weist darauf hin, dass dies nicht für alle Zuwendungsempfänger eine Vereinfachung darstellt. Für die Verwaltungsbehörde muss es möglich sein, dies maßnahmenspezifisch zu entscheiden, etwa im Lichte der bestehenden eGovernment-Systeme für Förderempfänger aus vergleichbaren nationalen Förderprogrammen.

95. Der Bundesrat hält es zur Verminderung des Verwaltungsaufwandes für zwingend, dass abweichend von Artikel 71 und 72 des Verordnungsvorschlags Systemüberprüfungen durch die Prüfbehörde grundsätzlich ausschließlich bei nennenswerten Änderungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems erforderlich sein sollten. Die Prüfbehörden müssen nach Ansicht des Bundesrates nach eigenem prüferischem Ermessen entscheiden können, ob Systemprüfungen durchgeführt werden müssen. Bei in der Vergangenheit bereits geprüften, zuverlässigen Verwaltungs- und Kontrollsystemen wird festgelegt, dass eine Mindeststichprobengröße von 30 ausreichend ist.

96. Der Bundesrat begrüßt, dass der Mitgliedstaat die vereinfachenden Regelungen aus Artikel 77 des Verordnungsvorschlags jederzeit während des Programmplanungszeitraums anwenden kann, falls die Kommission in ihren veröffentlichten jährlichen Tätigkeitsberichten für die letzten beiden Jahre vor der Entscheidung des Mitgliedstaats, die Bestimmungen dieses Artikels anzuwenden, bestätigt hat, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms wirksam funktioniert und die Gesamtfehlerquote für jedes Jahr unter 2 Prozent liegt.

Der Bundesrat spricht sich allerdings dafür aus, dass die vereinfachenden Regelungen bereits ab einer Gesamtfehlerquote von unter 5 Prozent angewendet werden können.

97. Er bedauert, dass die Kommission nach Artikel 64 des Verordnungsvorschlags ihre Befugnisse und Zuständigkeiten deutlich ausweitet und sich das Recht schafft, Prüfungen zur Zuverlässigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme selbst durchzuführen, nachdem sie erfreulicherweise das Designierungsverfahren durch die nationalen Prüfbehörden gestrichen hat.

98. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die Absicht der Kommission, grundsätzlich jede Auszahlung nur noch einmal zu prüfen („single audit“), sich stärker auf die Überprüfung der regionalen Prüfbehörden zu fokussieren und differenzierte Prüfregelungen in Abhängigkeit von der Fehlerquote eines Programms einzuführen. Der Bundesrat spricht sich jedoch für eine Reduzierung der Ausnahmetatbestände aus, welche die „Single Audit“-Regel einschränken. Die geplante Vereinfachung sollte zudem nicht vorhabenbezogen aufgehoben werden können.
99. Der Bundesrat ist ferner der Ansicht, dass das „Single Audit“-Konzept erweitert und den Prüfbehörden in einigen Punkten ausdrücklich Ermessen zur Ausgestaltung der Prüfstrategie eingeräumt werden sollte. Dieses Konzept sollte sich etwa auch auf Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen von Verwaltungsprüfungen erstrecken können, was für den Geprüften (Begünstigten) den damit einhergehenden Aufwand deutlich reduzieren könnte.
100. Weiterhin sollte die Verordnung eine Bagatellgrenze festlegen, die es einer Prüfbehörde ermöglicht, im Rahmen der Prüfstrategie nach Risikogesichtspunkten zu entscheiden, Belege bis zu dieser Grenze grundsätzlich nicht zu prüfen.
101. Der Bundesrat begrüßt die vorgeschlagene Abschaffung der jährlichen Zusammenfassung im Rahmen der Rechnungslegung. Er plädiert dafür, dass die den Auditoren der Kommission obliegende Prüftiefe auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt wird.
102. Der Bundesrat betont, dass die jährliche Rechnungslegung mit sehr großem Aufwand verbunden ist, aber nur wenige zusätzliche Erkenntnisse erzeugt. Im Sinne einer spürbaren Vereinfachung sollte die jährliche Rechnungslegung entfallen. Analog zu früheren Förderperioden erscheint eine Endabrechnung ausreichend.

Berücksichtigung der länderspezifischen Empfehlungen

103. Im Hinblick auf die Absicht der Kommission, die makroökonomischen Konditionalitäten als Fördervoraussetzung aufrechterhalten zu wollen, bekräftigt der Bundesrat erneut seine Ablehnung der makroökonomischen Konditionalitäten (vergleiche BR-Drucksache 521/16 (Beschluss) und BR-Drucksache 543/17 (Beschluss)).

104. Er stellt fest, dass die länderspezifischen Empfehlungen eine besondere Rolle beim Anknüpfen der Förderung an makroökonomische Konditionalitäten spielen sollen. Sie sollen künftig die Grundlage für Planung und Monitoring bilden und maßgebend für die Programmierung und Zuweisung der Mittel zu Beginn und nach Ablauf der ersten Hälfte des kommenden Förderzeitraumes sein. Der Bundesrat befürchtet, dass die Anknüpfung an die länderspezifischen Empfehlungen zu einer gesamten Neuausrichtung des Programmes führen kann. Hinsichtlich der Programmplanung für den gesamten Förderzeitraum sind Unwägbarkeiten zu befürchten.
105. Er kann keine regionale Komponente bei der Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit dem Europäischen Semester erkennen. Die Kommission kann Zahlungen aussetzen, wenn der Mitgliedstaat – nicht die Regionen – keine wirksamen Maßnahmen zur Umsetzung der Herausforderungen des Europäischen Semesters unternimmt. Damit trifft die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen unterschiedliche staatliche Ebenen. Der Bundesrat hält die Herangehensweise für inkonsistent und lehnt diese ab. Die länderspezifischen Empfehlungen sind eher kurzfristig umzusetzen und adressieren kaum strukturelle Probleme, die Gegenstand der mittel- bis langfristig angelegten Durchführung der Strukturfonds sind.
106. Der Bundesrat befürchtet ferner, dass eine gesteigerte Komplexität bei der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen im Rahmen der Kohäsionspolitik die nationale Gestaltungsfreiheit einschränkt.

Ex-ante-Konditionalitäten

107. Der Bundesrat stellt fest, dass die Ex-ante-Konditionalitäten umfassender als in der aktuellen Förderperiode angelegt sind. Im Gegensatz zur Förderperiode 2014 bis 2020, in der die Ex-ante-Konditionalitäten als Voraussetzung für die Mittelbereitstellung zu Beginn der Förderperiode erfüllt sein mussten, sind diese nunmehr über die gesamte Förderperiode zu überwachen. Zudem decken sich die neuen Ex-ante-Konditionalitäten nur punktuell mit denen der aktuellen Förderperiode. Der Bundesrat befürchtet durch die Einrichtung des Überwachungsmechanismus einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der von den Mitgliedstaaten über die ganze Förderperiode hinweg zu bewältigen ist.

Umsetzung

108. Der Bundesrat befürwortet ausdrücklich das verstärkte Zusammenwirken mit anderen Programmen, um die Effizienz der Maßnahmen in Zukunft deutlich zu erhöhen. Dies darf aber nicht zulasten der Unterstützungsangebote für den Mittelstand und für junge Unternehmen gehen.
109. Er weist darauf hin, dass eine bessere Koordinierung der Förderinstrumente ohne zusätzlichen administrativen Aufwand möglich sein muss. Die verschiedenen Förderprogramme sollen ergänzende Möglichkeiten und eine bessere Handhabbarkeit für die Begünstigten bieten und nicht die Komplexität der Förderlandschaft weiter erhöhen.
110. Der Bundesrat begrüßt eine starke Ergebnisorientierung in allen Bereichen der EU-Politiken, auch in der Kohäsionspolitik. Er weist jedoch darauf hin, dass eine ergebnis- statt kostenorientierte Ausrichtung vor allem bei innovativen Vorhaben zu Ziel- und Umsetzungskonflikten führen kann, da Ex-Ante- und Ex-Post-Ergebniswerte weniger konkret festgesetzt und bewertet werden können.
111. Der Bundesrat weist ferner auf die erheblichen bürokratischen Auswirkungen der bisherigen sogenannten leistungsgebundenen Reserve hin.
- Er begrüßt daher, dass die leistungsgebundene Reserve entfällt. Der Bundesrat lehnt die anstelle der leistungsgebundenen Reserve in Artikel 15 des Verordnungsvorschlags eingeführten "Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung", die bis zu einer teilweisen oder vollständigen Aussetzung von Zahlungen durch die Kommission führen können, ab.
- Hinsichtlich der "Indikatoren", die für die Festlegung des Leistungsrahmens nach Kapitel II (Artikel 11 fortfolgende des Verordnungsvorschlags) maßgeblich sind, fordert der Bundesrat klarstellend Folgendes:
- Die bislang vorgesehene Ermächtigung, weitere delegierte Rechtsakte zur Erweiterung der abgefragten Daten zu erlassen, deren Verwaltungsaufwand nicht eingeschätzt werden kann, wird ersatzlos aufgehoben.
 - Die Verordnung ermöglicht ausdrücklich, dass die Teilnehmer und Zuwendungsempfänger die Teilnehmerdaten nicht mehr auf Papier erfassen und anschließend in die IT einzugeben haben. Eine Eingabe ausschließlich in die IT ohne Unterschrift des Teilnehmenden/Zuwendungsempfänger

und ohne qualifizierte elektronische Unterschrift muss ausdrücklich zugelassen werden. Durch den ausdrücklichen Verzicht auf "Originaldokumente auf Papier" entfällt nicht nur der zusätzliche Aufwand bei den Zuwendungsempfängenden, sondern auch bei den Kontrollen der Verwaltungs- und Prüfbehörden, die IT-Daten mit den Original-Papier-Daten abzugleichen.

- Die Lösung der Kommission, Verwaltungsbehörden zum Zugriff auf in Behörden bereits vorhandene Daten zu Teilnehmenden zu ermächtigen, um Verwaltungsaufwand einzusparen, wird datenschutzrechtlich kaum umzusetzen sein und ist deshalb lediglich fakultativ vorzusehen.
 - Die obligatorische (stichprobenartige) Prüfung aller Indikatoren durch die Prüfbehörde entfällt ausdrücklich.
 - Eine Prüfung der Indikatoren durch die Prüfbehörden ist lediglich vorzusehen, wenn Mängel in der Förderphase 2014 bis 2020 festgestellt wurden oder Vorhabensprüfungen einen Hinweis auf neue Mängel nahelegen (Entscheidung nach prüferischem Ermessen der Prüfbehörden).
112. Der Bundesrat begrüßt die Vorschläge der Kommission, eine Verringerung des Verwaltungsaufwands durch Synergieeffekte und eine Angleichung der Durchführungsvorschriften der Fonds zu erreichen. Auch das Ziel einer Differenzierung bei der Durchführung durch vereinfachte Verwaltungs- und Kontrollsysteme für Programme mit einer positiven Bilanz sowie die Möglichkeit, auf bestehende Verwaltungs- und Kontrollsysteme zurückzugreifen, werden ausdrücklich unterstützt – dabei insbesondere der Verzicht auf die Notwendigkeit einer erneuten Designierung für bestehende Verwaltungsbehörden.
113. Der Bundesrat sieht jedoch die vorgesehene Regelung, dass ein Begünstigter spätestens nach 90 Tagen ab der Einreichung seines Zahlungsantrages den Förderbetrag erhält, kritisch. Dies birgt die Gefahr, dass Fördermittel ausgezahlt werden, obwohl noch nicht alle Fördervoraussetzungen abschließend geprüft sind, und die Mittel deshalb wieder zurückgefordert werden müssen.
114. Er stellt fest, dass der Erhalt von Fördermitteln nach Artikel 11 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags an die Erfüllung von grundlegenden Voraussetzungen geknüpft wird. Es ist unklar, ob dies Empfehlungen oder „harte Kriterien“ sind. Er bittet, diese Frage zu klären.
115. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Fristen für die Zahlungsanträge nicht starr und stichtagsbezogen festgelegt werden sollten. Besser wäre eine flexible-

re Regelung beispielsweise dahingehend, dass bis zu maximal vier Zahlungsanträge pro Jahr, entweder gebunden an die Quartale oder an einen sonst festgelegten 3-Monatszeitraum, vorgegeben werden.

Finanzmanagement

116. Der Kommissionsvorschlag sieht eine deutliche Senkung der europäischen Kofinanzierungssätze vor. Dabei werden die Kürzungen bezogen auf die Regionenkategorien nicht proportional vorgenommen. Nach Auffassung des Bundesrates sollte bedacht werden, dass die erhöhten nationalen Anteile die Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten nicht überfordern. Zudem kann es zu Akzeptanzproblemen führen, wenn trotz kleinerer europäischer Anteile eine weitgehende europäische Rechtsanwendung für die Umsetzung vorgesehen wird.

Deshalb fordert der Bundesrat eine Anwendung von deutlich höheren Interventionsätzen und bei ihrer Ausformung eine Beachtung der Proportionalität.

117. Der Bundesrat lehnt die Herabsetzung der EU-Förderquote von bisher 50 Prozent auf 40 Prozent Kofinanzierungsquote für weiter entwickeltere Regionen ab. Für die stärker entwickelten Regionen sollte der Fördersatz weiterhin bei 50 Prozent liegen. Mit einer verringerten Förderquote ließen sich viele Reformvorhaben und Transformationsstrategien nicht mehr umsetzen.

Für die Übergangsregionen sollten flexiblere Regelungen möglich sein. Der Kofinanzierungssatz sollte im Ergebnis deutlich höher liegen als die von der Kommission vorgeschlagenen 55 Prozent.

Der Bundesrat steht der vorgeschlagenen Anhebung der nationalen Kofinanzierung äußerst kritisch gegenüber. Er verweist darauf, dass die vorgeschlagene Absenkung der EU-Kofinanzierung insbesondere für die deutschen Übergangsregionen und für die aus der Übergangsförderung herausgefallenen Regionen einen erheblichen Einschnitt darstellt und für die bestehenden Fördersysteme schwer verkraftbar sein wird. Der Bundesrat fordert die Kommission daher auf, Auffanglösungen für diese von überproportionalen Absenkungen betroffenen Regionen zu entwickeln. Gleichzeitig verweist er erneut darauf, dass die vorgeschlagenen hohen Anforderungen an die nationale Kofinanzierung in Regionen mit vergleichsweise niedriger Förderintensität dazu führen könnten, dass eine Förderung über die ESI-Fonds generell unattraktiv wird.

Der Bundesrat lehnt eine Erhöhung der nationalen Kofinanzierung auf über 50 Prozent ab und weist darauf hin, dass der bisherige Anteil der EU-Finanzierung mindestens gewährleistet werden muss. Nur so ist es möglich, die

Programme als Teil der EU-Kohäsionspolitik mit geteilter Verantwortung effizient und effektiv durchzuführen. Die vorgeschlagene Absenkung des EU-Anteils würde das Kosten-Nutzen-Verhältnis verschlechtern, und der Verwaltungsaufwand würde in Zukunft eine attraktive Kohäsionspolitik als wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der regionalen Wirtschaft gefährden.

118. Die Festlegung für den Bereich ETZ, dass die EU-Kofinanzierungssätze auf Programmebene 70 Prozent nicht übersteigen dürfen, stellt für viele Begünstigte, insbesondere für Nichtregierungsorganisationen und Vereine, eine kaum zu bewältigende Hürde dar. Im Hinblick hierauf bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich für die Beibehaltung der in der aktuellen Förderperiode geltenden Bestimmungen einzusetzen.
119. Der Bundesrat empfiehlt ein Sicherheitsnetz zu installieren, welches eine Anhebung der nationalen Kofinanzierungssätze zur nächsten Förderperiode auf einen angemessenen Anteil beschränkt.
120. Er weist darauf hin, dass in Artikel 106 Absatz 3c des Verordnungsvorschlags der Kofinanzierungssatz für „stärker entwickelte Regionen“ geregelt ist und nicht der für „weniger entwickelte Regionen“ (Fehler in der deutschen Übersetzung).
121. Der Bundesrat appelliert an die Kommission, die Liquidität der Programme in den Anfangsjahren zu erhöhen. Dies sollte durch eine Aufstockung der Vorfinanzierungsraten erfolgen. Der Bundesrat sieht die Senkung der Vorfinanzierungsbeträge kritisch, weil damit die reale Gefahr bestünde, dass die Mitgliedstaaten und Regionen zu Beginn der Förderperiode Liquiditätsengpässe haben.
Die in Artikel 84 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags zur Vorfinanzierung vorgeschlagenen Vorschüsse von 0,5 Prozent pro Jahr sind für eine effiziente Programmumsetzung zu gering. Die Vorschüsse sollten zumindest in den Anfangsjahren fühlbar höher ausfallen und sich an den Quoten der laufenden Förderperiode 2014 bis 2020 orientieren.
122. Der Bundesrat lehnt die Wiedereinführung der „n+2“-Regelung ab, da sie einen starken administrativen Druck für die Programmumsetzung vor allem in der Übergangsphase bedeutet und für die Regionen zum Verfall der Mittel statt zu einer zügigen Umsetzung führen kann.

Er spricht sich für die Beibehaltung der „n+3“-Regelung aus, die sich in der laufenden Förderperiode bewährt hat: Bei einer Verkürzung der derzeit gelten-

den „n+3“-Regel wäre eine Übertragung von nicht mehr gebundenen Mitteln aus den Strukturfonds nur dann vertretbar, wenn diesmal ein reibungsloser Übergang in die nächste Förderperiode gewährleistet wäre und zudem spürbare Vereinfachungen für die Vorbereitung und die Umsetzung der Programme durchgesetzt würden. Die vorgeschlagenen Vereinfachungen sollen sich in der Praxis zunächst bewähren und evaluiert werden. Verfahrensänderungen hält der Bundesrat erst für sinnvoll, wenn sich neue Verfahren wirksam etabliert haben.

123. Der Bundesrat ruft an dieser Stelle in Erinnerung, dass die Länder insgesamt dreifach belastet würden: Zu den vorgeschlagenen Mittelkürzungen und Senkungen der EU-Kofinanzierungssätze träte ein absehbarer Mittelverfall hinzu. Der Bundesrat befürchtet, dass diese Faktoren einen negativen Einfluss auf die strukturpolitischen Projekte in den Regionen haben werden.
124. Er weist zudem darauf hin, dass hinsichtlich der finanziellen Beteiligung Dritter neue Regelungen vorgeschlagen werden, die auf eine Wiedereinführung des aufwändigen und fehleranfälligen Realkostenprinzips hinauslaufen. Im Ergebnis besteht das Risiko, dass solche Kofinanzierungen nicht mehr ausreichend gegenüber der Kommission abgerechnet werden können und die Umsetzung der betroffenen Förderansätze gefährdet wird. Der Bundesrat spricht sich entschieden für die Erhaltung der erreichten Vereinfachungen aus.

Kommunikation zu den Programmen

125. Der Bundesrat sieht in der verbindlichen Vorgabe gemäß Artikel 17 Absatz 3 Buchstabe i des Verordnungsvorschlags, in jedem Programm Öffentlichkeitsarbeit über die sozialen Medien umzusetzen, einen unverhältnismäßigen Mehraufwand, der personellen Mehrbedarf auslöst. Denn es müsste insbesondere gewährleistet sein, dass auf unangemessene Beiträge Dritter eine kurzfristige Reaktion erfolgen kann. Zudem müsste eine hohe Anzahl von posts erfolgen, um tatsächlich öffentlichkeitswirksam zu agieren. Der Bundesrat spricht sich daher für eine fakultative Inanspruchnahme der sozialen Medien für die Öffentlichkeitsarbeit aus.

ESF+

126. Die spezifischen Ziele des Kommissionsvorschlags der ESF+-Verordnung werden vom Bundesrat weitgehend geteilt. Der Bundesrat regt jedoch an, die Bestimmungen zu verdeutlichen, um die Ausrichtung und die strategischen Linien der ESF-Strategie zu schärfen.

Der Bundesrat fordert, klarer darzustellen, welche allgemeinen und spezifischen Ziele zu welchen Arten des Haushaltsvollzugs gelten sollen. So sollte verdeutlicht werden, dass die Leistungsfähigkeit und Resilienz der Gesundheitssysteme und der Langzeitpflege dem ESF in seiner Komponente Gesundheit unterfallen sollen.

127. Partnerschaft mit den Sozial- und Wirtschaftspartnern ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des ESF. Die in Artikel 8 Absatz 2 der vorgeschlagenen ESF+-Verordnung verpflichtend vorgeschriebene Förderung von Kapazitäten von Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen hält der Bundesrat jedoch für zu weitgehend. Deshalb fordert er, dass die Unterstützung für den Kapazitätsaufbau dieser Partner in Zukunft optional möglich sein sollte.

In Deutschland bestehen in allen Regionen gut entwickelte und gewachsene Strukturen der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft, aber auch der Wirtschaftspartner. Alle Gruppen sind effektiv in die Umsetzung des ESF eingebunden. Vor dem Hintergrund des zu erwartenden Mittelrückgangs kommt es aber darauf an, die knapper werdenden Mittel auf die Zielgruppen des ESF wie Jugendliche, Migrantinnen und Migranten, Langzeitarbeitslose sowie die Zukunftsfähigkeit der Arbeit und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu konzentrieren.

128. Der Bundesrat begrüßt die Reduzierung der zu erhebenden Teilnehmenden-Daten. Gleichwohl sieht er die große Zahl der zu erhebenden sensiblen Daten in Anhang 1 Absatz 1b der vorgeschlagenen ESF+-Verordnung überaus problematisch. Die Erfahrungen in der ESF-Umsetzung zeigen, dass die Erhebung dieser Daten bei den Teilnehmenden auf großes Unverständnis stößt. Insbesondere auch im Kontext der Berichtsanforderungen wird diese Ausweitung abgelehnt.
129. Er hat Bedenken, ob Artikel 15 Absatz 5 der vorgeschlagenen ESF+-Verordnung bereits hinreichend klar und präzise formuliert ist, um sicherzustellen, dass die vorgesehene Verarbeitung personenbezogener Daten seitens der Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden sowie anderer Stellen auf dieser Grundlage rechtmäßig erfolgen kann.
130. Der Bundesrat gibt zu Anhang 1 Absatz 1b der vorgeschlagenen ESF+-Verordnung zu bedenken, dass die entsprechenden Daten für die sonstigen gemeinsamen Outputindikatoren in Deutschland nicht zentral erhoben werden. Zudem ist unklar, welchen Anforderungen die vorgesehenen fundierten Schätzungen

der Begünstigten im Einzelnen entsprechen müssen, ob sie belastbar sind und ob dies seitens der Träger auch umsetzbar ist.

ESI-Fonds

131. Der Bundesrat sieht die Mittel der ESI-Fonds als ein wichtiges Instrument, um einen ambitionierten Beitrag der EU zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) zu erreichen. Sowohl bei der Aufstellung der Programme in den Mitgliedstaaten als auch bei der Programmumsetzung müssen daher Nachhaltigkeitskriterien beachtet werden. Daher sollte eine modifizierte Nachhaltigkeitsklausel entsprechend dem bisherigen Artikel 8 allgemeine Verordnung sowohl in die neue allgemeine Verordnung als auch in die Verordnungen zu den einzelnen Fonds aufgenommen werden. Dabei sollten sowohl ökologische als auch soziale und ökonomische Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt werden, um das gesamte Themenspektrum der SDGs abzudecken. Artikel 67 des Verordnungsvorschlags erscheint nicht ausreichend, da von diesem zum Beispiel die Frage der Programmerstellung nicht umfasst ist.
132. Der Bundesrat unterstützt die Ansätze der Kommission für die Sicherstellung der größtmöglichen Wirkung der ESI-Fonds. Er begrüßt insbesondere, dass die Kommission die entsprechenden Pflichten zur Datenerhebung kritisch prüft und der Verordnungsvorschlag dazu auch Vereinfachungsvorschläge enthält. Der Bundesrat stellt aber fest, dass die Vorschläge einer „effizienzorientierten Projektauswahl“ die Komplexität der ESI-Fonds-Umsetzung unterschätzen. Er appelliert, das gemeinsame Ziel eines wirkungsvollen Einsatzes der ESI-Fonds nicht durch Auswahlformalisten zu verfolgen, die dem Anliegen nicht gerecht werden und es damit auch nicht unterstützen. Der Bundesrat hält dagegen den Ansatz einer kontinuierlichen, evaluationsgestützten und fachlichen Begleitung der Programmumsetzung für am besten geeignet, um stete Verbesserungen der Programmumsetzung zu erreichen.

Umweltschutz

133. Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag der Kommission, für die Einbeziehung von Klimabelangen in alle EU-Programme noch ehrgeizigere Ziele zu setzen, um einen angemessenen europäischen Beitrag zur Umsetzung des Klimaabkommens von Paris und der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung zu garantieren. Der Vorschlag, dass mindestens 25 Prozent der EU-Ausgaben und mindestens 30 Prozent der EFRE-Mittel zur Verwirklichung von Klimazielen beitragen sollen, muss jedoch im weiteren Verhandlungsprozess

operationell gemacht werden, um das angestrebte Klima-Mainstreaming in Höhe von 320 Milliarden Euro im MFR 2021 bis 2027 wirklich zu erreichen. Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sollten in die Klimaquote einfließen können.

134. Er begrüßt den Vorschlag, dass im Rahmen der Governance-Verordnung der Energieunion vorgelegte nationale Energie- und Klimapläne bei der EFRE-Programmplanung zu berücksichtigen sind. Ebenso begrüßt der Bundesrat deren Berücksichtigung bei der Mittelzuweisung für Investitionen in CO₂-arme Technologien.
135. Darüber hinaus begrüßt der Bundesrat die vorgesehene schnelle Mobilisierung von Mitteln im Falle von Naturkatastrophen und die damit verbesserte Flexibilität in Notsituationen.
136. Allerdings hält er eine Klarstellung und gegebenenfalls eine Überarbeitung der Kriterien für die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen für eine Förderung aus dem EFRE, ESF+ und dem Kohäsionsfonds für erforderlich. Es ist nicht nachvollziehbar, ob die zu den einzelnen spezifischen Zielen aufgeführten Kriterien kumulativ oder einzeln je nach Fördergegenstand zu erfüllen sind. So sollte etwa bei Maßnahmen zum Hochwasserschutz das Vorhandensein entsprechender nationaler oder regionaler Rahmenpläne, die im Zuge der Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften erarbeitet werden, ausreichen. Neu zu erarbeitende, umfassende Katastrophenrisikomanagementpläne sind vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels der Vermeidung von Überregulierung abzulehnen.
137. Die geplante Aufhebung der Grenzwerte für Grunderwerb bei Umweltschutzmaßnahmen ist nach den Erfahrungen in der laufenden und der vergangenen Förderperiode ein Schlüsselfaktor für die Attraktivität und den Erfolg von Umweltvorhaben und wird ausdrücklich begrüßt. Diese Flexibilität sollte keinesfalls nachträglich im Wege delegierter Rechtsakte im Rahmen der Programmaufstellung oder der Genehmigungsverfahren durch die Europäische Kommission eingeschränkt werden.

Weiteres

138. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die vorstehenden Ausführungen bei den weiteren Beratungen des Verordnungsvorschlags auf EU-Ebene zu berücksichtigen.

139. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 06. Juli 2018 zum Kommissionsvorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 (BR-Drucksache 166/18 (Beschluss)) verwiesen.

Direktzuleitung der Stellungnahme

140. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.