

EUROPÄISCHE UNION



**Ausschuss der Regionen**

**COTER-VI/012**

**119. Plenartagung, 10.-12. Oktober 2016**

## **ENTWURF EINER STELLUNGNAHME**

### **Vereinfachung der ESI-Fonds aus der Sicht der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften**

---

Berichterstatter: **Petr Osvald (CZ/SPE)**  
Mitglied des Stadtrats von Pilsen

---

**Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen:**

**23. September 2016, 15.00 Uhr** (Ortszeit Brüssel) unter Verwendung des Online-Systems auf dem Mitgliederportal (<http://cor.europa.eu/members>).

Es sind mindestens 6 Unterschriften erforderlich.

## Referenzdokumente

## **Entwurf einer Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Vereinfachung der ESI-Fonds aus der Sicht der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften**

### **I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN**

#### DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

1. betont, dass die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) eines der wenigen Instrumente der EU sind, die durch Hunderttausende von Projekten überall in Europa unmittelbare, konkrete und greifbare Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger haben und dadurch deren allgemeine Einstellung zur EU positiv beeinflussen können, vor allem in der heutigen Zeit, da die Popularität der EU sinkt. Dieses Instrument sollte deshalb beibehalten und im Einklang mit seinen wichtigsten Zielen und Grundsätzen weiterentwickelt werden. Die ESI-Fonds und insbesondere die Kohäsionspolitik sollten vielmehr einen Prozess durchlaufen, der ihre Effizienz und ihren Mehrwert erhöht – nicht nur um die Ziele der EU und der Strategie Europa 2020 zu erreichen, sondern insbesondere auch um dem Wohle der Bürger zu dienen, denn dann würde die EU ihnen in einem besseren Licht erscheinen. Eine, wenn nicht gar die einzige Möglichkeit, dies zu erreichen, besteht darin, das gesamte System zur Umsetzung der ESI-Fonds zu vereinfachen und mehr Flexibilität zu ermöglichen;
2. weist darauf hin, dass das Verfahren zur Nutzung der ESI-Fonds nicht nur mit jedem neuen Programmplanungszeitraum, sondern praktisch mit jedem neuen Jahr komplizierter wird. Daher begrüßt der AdR nachdrücklich die auf Corina Crețu, EU-Kommissarin für Regionalentwicklung, zurückgehende Initiative, auf deren Grundlage sich die Europäische Kommission nun ernsthaft um eine Vereinfachung bemüht und zu diesem Zweck nicht nur eine hochrangige Gruppe eingesetzt, sondern auch weitere Partner aufgefordert hat, sich an der Debatte zu beteiligen. Darüber hinaus stellt der AdR fest, dass nicht nur die ESI-Fonds, sondern alle Politikbereiche der EU vereinfacht werden müssten;
3. stellt fest, dass im Rahmen des Vereinfachungsprozesses die Verwirklichung des eigentlichen Zwecks und Kerngedankens der Kohäsionspolitik – nämlich die Regionalpolitik – im Mittelpunkt stehen muss; weist darauf hin, dass die Kohäsionspolitik in ihrer derzeitigen Form immer weiter von der eigentlichen Regionalpolitik abrückt und mit ihrer Hilfe immer mehr Probleme auf nationaler Ebene gelöst werden. Dies wird beispielsweise daraus ersichtlich, dass einzelne Partnerschaftsabkommen auf nationalen Reformprogrammen basieren. Außerdem wird die Kohäsionspolitik durch eine Reihe nationaler Auflagen belastet, auf deren Erfüllung die lokale und regionale Ebene sowie die übrigen Begünstigten keinerlei Einfluss haben, die hier lediglich die Funktion von „Geiseln“ haben. Die Kohäsionspolitik wird zunehmend komplexer und komplizierter, insbesondere wegen des mangelnden Vertrauens zwischen den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen, was wiederum die Unterschiede in der Entwicklung der Regionen vergrößert;
4. weist darauf hin, dass der AdR die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vertritt, die in der Regel die Endbegünstigten oder das letzte Glied bei der Verwaltung des Verfahrens für die Ausführung der Mittel aus den ESI-Fonds sind. Als logische Folge dieser Funktion der lokalen

und regionalen Gebietskörperschaften sollten ihre Erkenntnisse und Vorschläge im Zuge des Vereinfachungsverfahrens von vorrangiger Bedeutung sein;

5. betont, dass der Vereinfachungsprozess seine Wirksamkeit nur dann wirklich entfalten kann, wenn nicht nur die GD REGIO und die GD Beschäftigung, sondern auch die übrigen Dienststellen der Europäischen Kommission sowie weitere Organe und Einrichtungen der EU aktiv eingebunden werden (z. B. die GD Wettbewerb, Prüfbehörden usw.). Das System sollte sowohl für die Begünstigten als auch für die Verwaltungsbehörden vereinfacht werden;
6. empfiehlt, dass sich der Vereinfachungsprozess insbesondere auf die Verringerung des Verwaltungsaufwands für die durchführenden Akteure sowie die Verringerung der Komplexität des Auditverfahrens, der Berichterstattung und der Ausgabenbescheinigung richtet;
7. weist darauf hin, dass der Vereinfachungsprozess eine systematische Herangehensweise erfordert und es daher zweckmäßig wäre, dazu eine Methode sowie Indikatoren zu erarbeiten, um die Umsetzung und den Erfolg zu bewerten. Dabei müssen die Ergebnisse, die es ermöglichen, die Erkenntnisse und Lösungsvorschläge unmittelbar umzusetzen, von den Ergebnissen unterschieden werden, die in den nächsten Programmplanungszeiträumen genutzt werden sollen. Für den laufenden Programmplanungszeitraum wären weitreichende Gesetzesänderungen angesichts der laufenden Umsetzung der operationellen Programme im Interesse der Rechtssicherheit nicht realistisch. Allerdings sollten Sofortmaßnahmen durch Änderungen in der Praxis und durch andere als rechtliche Anforderungen ebenso erwogen werden wie eine bessere Zusammenarbeit und eine wirksamere Ausrichtung sowie kleinere Anpassungen an den Rechtsrahmen der Kohäsionspolitik und die einschlägigen Rechtsvorschriften. Darüber hinaus sollte der Vereinfachungsprozess strukturiert sein, und zwar nach den Themen (Verkehr, Umwelt usw.), nach den Fonds und ihrer jeweiligen Struktur (EFRE, ESF usw.), auf Grundlage der Ebene (national, regional, städtisch, lokal, kommunal) und nach den beteiligten Akteuren (öffentlich, privat, NRO usw.), wobei die Suche nach Verknüpfungen innerhalb und außerhalb dieser Struktur und die Vereinfachung der interinstitutionellen Beziehungen zwischen den verschiedenen an der Durchführung beteiligten Verwaltungsebenen im Mittelpunkt stehen sollte;

#### **Grundlegende Fragen zur Festlegung der Richtung, in die die Vereinfachung gehen soll:**

8. betont, dass folgende grundsätzliche Fragen beantwortet werden müssen, um den gesamten Prozess der Vereinfachung zum Erfolg zu führen:
  - Für wen ist die Vereinfachung bestimmt?  
Die Zielgruppe bilden nach Ansicht des AdR in erster Linie die Endbegünstigten und erst danach weitere Behörden, die an der Ausführung der Mittel aus den ESI-Fonds beteiligt sind – in der Reihenfolge von unten nach oben, ausgehend von den lokalen Gebietskörperschaften, die bevollmächtigt sind, als durchführender Akteur und/oder zwischengeschaltete Stelle für die operationellen Programme zu fungieren.

- Warum wird vereinfacht – was ist das Ziel?  
Der AdR ist der Ansicht, dass es die Vereinfachung in erster Linie ermöglichen soll, kreative Projekte zu konzipieren und umzusetzen, die dazu beitragen, die territoriale Entwicklung voranzutreiben sowie das Zusammengehörigkeitsgefühl der EU, die Wettbewerbsfähigkeit und die Lebensqualität zu erhöhen und so letztendlich die Entwicklung der gesamten EU und die Umsetzung der Europa-2020-Strategie günstig zu beeinflussen. Das Ziel der Vereinfachung besteht nicht darin, im Rahmen der ESI-Fonds mehr Mittel auszugeben oder dies zu erleichtern, sondern darin, die Konzipierung und Durchführung effizienterer und kreativerer Projekte benutzerfreundlicher und für den Empfänger der Mittel weniger riskant zu gestalten.
- Warum ist das System so kompliziert geworden?  
Der AdR ist der Ansicht, dass das Bemühen, die einzelnen Feststellungen und Erkenntnisse in die allgemein geltenden Leitlinien und Vorlagen aufzunehmen, das heißt das Bemühen um die Vereinheitlichung des Systems dazu geführt hat, dass die Komplexität des Systems zugenommen hat. Ein weiterer Grund liegt in dem Nachweis über die Bekämpfung der Korruption und die Gewährleistung von mehr Transparenz um jeden Preis. Der AdR ist der Auffassung, dass nicht mit genügend Nachdruck untersucht wird, ob sich einzelne (wenngleich gut gemeinte) Maßnahmen und Eingriffe in das System negativ auf andere Maßnahmen auswirken. Es ist durchaus möglich, dass sich die Erkenntnisse aus einem bestimmten Fall nicht ohne weiteres auf einen anderen Fall übertragen und verallgemeinern lassen;

9. hält folgende Maßnahmen nicht für eine Vereinfachung:

- Weniger Seiten der Verordnungen und Leitlinien.  
In bestimmten Fällen stellen detailliertere Vorschriften, in denen das Problem klar definiert wird, eine Vereinfachung dar.
- Beschneidung der Befugnisse der Europäischen Kommission und insbesondere der GD REGIO.  
In vielen Fällen ist es für einen einheitlichen EU-weiten Ansatz und für die einheitliche Auslegung sinnvoll, der Kommission mehr Befugnisse zu übertragen, damit es bei der Umsetzung auf den übrigen Ebenen nicht zu unterschiedlichen und unkoordinierten Auslegungen und Vorgehensweisen kommt. Darüber hinaus sollte die GD REGIO im Zusammenhang mit den ESI-Fonds über mehr Befugnisse innerhalb der Europäischen Kommission und der übrigen Organe und Einrichtungen der EU verfügen, da eine Reihe von Komplikationen gerade dadurch entsteht, dass die Koordinierung zwischen den einzelnen Generaldirektionen und den übrigen Organen und Einrichtungen der EU (GD COMP, Prüfbehörden usw.) fehlt.
- Erstellung zusätzlicher harmonisierender Dokumente und Formblätter.  
Es muss geprüft werden, ob die Schritte, die in den vergangenen Jahren in dem betreffenden Bereich durchgeführt wurden, tatsächlich zu einer größeren Effizienz geführt haben, und außerdem müssen diese Schritte evaluiert werden. Wenn vereinfacht werden soll, dann

müssen die Leitlinien und allgemeinen Regelungen unbedingt gestrichen und abgeschafft und der Umsetzungsprozess erleichtert werden, statt ihn weiter zu behindern;

10. hält folgende Maßnahmen für eine Vereinfachung:

- Die Festlegung von Regelungen, die es ermöglichen, mit Blick auf die Verwirklichung eines allgemeinen Ziels auf verschiedene kreativere Ansätze und Projekte zurückzugreifen.
- Die Schaffung und Anwendung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens zwischen den einzelnen an der Umsetzung beteiligten Akteuren und den Institutionen.
- Die Wiedereinführung von mehr Flexibilität für die Begünstigten und mehr Spielraum für die Umsetzung auf regionaler Ebene mit der Möglichkeit, unmittelbare Arbeitskontakte und eine intensivere Kommunikation zwischen der Kommission und den Begünstigten herzustellen, sofern die Situation nicht im nationalen Rahmen gelöst werden kann.
- Eine größere Flexibilität in den Beziehungen zwischen der (nationalen oder regionalen) Verwaltungsbehörde und den lokalen Gebietskörperschaften (als Empfänger oder durchführende Akteure) sowie die Vereinfachung der Audit- und Kontrollverfahren, der Berichterstattung und Ausgabenbescheinigung.
- Ein Rechtsrahmen, der einerseits entsprechend der jeweiligen staatlichen Ebene und dem Umfang des Projekts sowie andererseits entsprechend der Leistungsfähigkeit des Durchführungssystems in den Mitgliedstaaten angepasst wird;

11. betont, dass Vereinfachung der Weg ist und nicht das Ziel. Daher sollte sie ein kontinuierlicher Prozess sein und sich nicht auf die Durchführung einiger Maßnahmen oder auf die Erarbeitung eines Berichts oder einer Stellungnahme beschränken;

12. weist darauf hin, dass die Inanspruchnahme von Mitteln aus den ESI-Fonds zum gegenwärtigen Zeitpunkt von zahlreichen Begünstigten als ein „riskantes Unterfangen“ angesehen wird, da der Begünstigte nicht sicher sein kann, dass er nicht Opfer „höherer Gewalt“ wird, d. h. dass die Finanzierung seines Projekts nicht aufgrund einer Auseinandersetzung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat eingestellt wird oder dass sie sich nicht verzögert, wenn beispielsweise bestimmte Bedingungen nicht erfüllt oder Verstöße gegen die Durchführungsvorschriften festgestellt wurden. Selbst wenn der Begünstigte die Ziele des Projekts verwirklicht und eine entsprechende Wirkung vorliegt, kann seine Förderung gekürzt oder verzögert werden, wenn verschiedene Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden oder das Projekt aus unterschiedlichen objektiven Gründen während der Durchführung geändert wurde. Darüber hinaus laufen sie auch Gefahr, dass die Ergebnisse der Prüfbehörde in Bezug auf ein anderes Projekt rückwirkend auf sie angewandt werden, und es besteht noch eine Reihe weiterer Risiken. All dies beeinträchtigt die Bereitschaft, die europäischen Struktur- und Investitionsfonds besser zu nutzen;

13. würde es für eine erhebliche Vereinfachung halten, wenn für alle EU-Fonds die gleichen Förderfähigkeitsregelungen gälten;

14. schlägt die Schaffung einer Art Ombudsmann für die ESI-Fonds vor, an den sich ein Begünstigter in letzter Instanz wenden kann, denn aufgrund der Komplexität des Systems und trotz der Bestrebungen, das Projekt so durchzuführen, dass es eine möglichst große Wirksamkeit entfaltet, geraten zahlreiche Begünstigte in eine paradoxe und schwierige Lage, die nicht nur zur Folge hat, dass sie moralisch und wirtschaftlich zu Grunde gehen, sondern die auch in bedeutendem Maße zu der negativen Haltung der Öffentlichkeit gegenüber den ESI-Fonds und der EU als Ganzes beiträgt. Dieser Ombudsmann sollte nicht ausschließlich für die Kommunikation mit der GD REGIO zuständig sein. Vielmehr sollte er sich im Rahmen der gesamten Europäischen Kommission und weiterer EU-Organe in erster Linie für die Lösung der Probleme in Bezug auf die ESI-Fonds einsetzen. Eine solche Institution fehlt auf europäischer Ebene, obwohl verschiedene GD und andere Organe der EU mit der Problematik bezüglich der ESI-Fonds befasst sind. Außerdem wäre es angebracht, vergleichbare Einrichtungen auch auf nationaler Ebene zu schaffen;
15. hält es für unerlässlich, eine Rückwirkung der Beschlüsse zu vermeiden. Aktuelle Beschlüsse sowie Änderungen der Verfahren und Leitlinien sollten nicht rückwirkend auf andere Projekte oder auf laufende Projekte, deren Durchführung bereits ein fortgeschrittenes Stadium erreicht hat, angewandt werden können. Die Vermeidung der Rückwirkung ist eine Maßnahme, die rasch greift und die Rechtssicherheit für die Begünstigten fördert;
16. empfiehlt, im Rahmen des Vereinfachungsprozesses Änderungen durchzuführen, die eine größere Flexibilität ermöglichen, denn die zunehmende Komplexität der Verfahren ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass aus einzelnen, bei bestimmten Projekten gefassten Beschlüssen allgemeine Leitlinien und Richtlinien abgeleitet werden. Zu diesem Zweck sollte eine Arbeitsgruppe aus Fachleuten auf dem Gebiet der praktischen Umsetzung der ESI-Fonds eingerichtet werden, die Änderungsvorschläge macht und diese mit der Kommission und den anderen Organen erörtert;
17. weist auf die zahlreichen Widersprüche zwischen dem EU-Rechtsrahmen in Bezug auf die ESI-Fonds und den nationalen Rechtsvorschriften in Bereichen hin, die wie beispielsweise die Gesetze über Finanzkontrolle oder die Gesetze über die öffentliche Auftragsvergabe auf den ersten Blick nichts damit zu tun haben. Dies kann zur Fragmentierung und zu einem differenzierten Ansatz in den einzelnen Mitgliedstaaten führen; empfiehlt daher, dass im Falle der ESI-Fonds, bei denen es sich um EU-Mittel und nicht um nationale Finanzmittel handelt, die Rechtsvorschriften und Leitlinien der EU Vorrang vor den nationalen Rechtsvorschriften haben sollten, unabhängig von einer Kofinanzierung aus Mitteln der nationalen oder subnationalen Ebene;
18. schlägt vor, vorbildliche Verfahren aus Ländern und Programmen zu übernehmen, bei denen in der Vergangenheit unbedeutende oder geringe Fehlerquoten aufgetreten sind. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Voraussetzungen für alle Länder gleich sind (auch wenn die nationalen Rechtsvorschriften unterschiedlich sind). Die Ansätze der einzelnen Gebietskörperschaften unterscheiden sich derzeit häufig grundlegend voneinander. So wird mitunter ein Ansatz, der im Falle eines Landes als korrekt und üblich angesehen wird, im Falle eines anderen Landes als schwere Unregelmäßigkeit betrachtet;

19. unterstreicht, dass es für den Erfolg des Vereinfachungsprozesses unerlässlich ist, das Dilemma zwischen den Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption und zur Verringerung der Fehlerquote einerseits und der Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands im Rahmen der ESI-Fonds andererseits zu lösen. Die einzelnen Maßnahmen, die im Interesse der Transparenz und der Korruptionsbekämpfung schrittweise eingeführt wurden, verkomplizieren das ganze System in erheblichem Maße. Daher muss rückwirkend geprüft werden, welche dieser Maßnahmen wirklich effizient sind und welche das System lediglich verkomplizieren und ehrliche Begünstigte aufgrund unbedeutender Verstöße kriminalisieren. Die Bekämpfung der Korruption sollte nicht bedeuten, dass jedem Begünstigten von vornherein mit Misstrauen begegnet wird, sondern sie sollte auf der Grundlage von Vertrauen, Zusammenarbeit und klarer Rechenschaftspflicht aufbauen. Daher sollte die Korruptionsbekämpfung auf grundlegende moralische Grundsätze sowie darauf gestützt sein, dass der Begünstigte die Verantwortung für das Erreichen der Ziele übernimmt, zu denen er sich verpflichtet hat, nicht aber darauf, dass aufgrund der ermittelten Fehlverhalten versucht wird, schablonenhafte Regelungen aufzustellen, die – oftmals ohne Wirkung – weitere Begünstigte behindern. Auf der anderen Seite kann die Konzentration lediglich auf die Erfüllung formaler Anforderungen oder die Einhaltung von Vorschriften in einigen Fällen zu einer vorsätzlichen oder missbräuchlichen Ausschöpfung der Mittel führen, die in keiner Weise sanktioniert werden kann;

#### **Die Probleme im Einzelnen:**

20. weist auf Grundlage der Diskussionen innerhalb des AdR und mit weiteren Partnern auf die wichtigsten Problembereiche hin, für die Lösungen gefunden werden müssen:

#### **Auftragsvergabe:**

21. Mit Blick auf die Durchführung von Projekten im Rahmen der ESI-Fonds sollte es klare EU-weit geltende Regeln für die Vergabe öffentlicher Aufträge geben, die in diesem Bereich Vorrang vor den nationalen Rechtsvorschriften hätten. Hier handelt es sich in erster Linie um EU-Mittel und nicht um nationale Mittel, daher sollte die Auftragsvergabe auch nach den Regeln auf EU-Ebene und nicht nach nationalen Vorschriften erfolgen. Außerdem sollten die Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe dazu beitragen, ein möglichst effektives Endergebnis entstehen zu lassen. Zu diesem Zweck sollte eine gewisse Flexibilität für die verschiedenen Arten von Aufträgen vorgesehen werden, anstatt die Auftraggeber und Bieter völlig schemenhaft an verschiedene verbindliche Verfahren und Prozesse zu binden. Unter anderem sollten die Schwellenwerte für eine Veröffentlichung auf dem Portal für öffentliche Ausschreibungen sowie im Amtsblatt der EU erhöht werden.
22. Das derzeitige System ist für kleinere Auftraggeber derart kompliziert und risikobehaftet, dass sie nicht in der Lage sind, selbst einen öffentlichen Auftrag auszuschreiben, sondern die Dienste externer, spezialisierter Unternehmen in Anspruch nehmen müssen, obwohl sie dadurch nicht von der Haftung für etwaige Mängel befreit werden. Auf diese Weise ist ein ganz neuer Geschäftsbereich geschaffen worden. Es ist paradox, dass in manchen Fällen eine öffentliche Ausschreibung erforderlich ist, um ein Unternehmen zu finden, das eine öffentliche Ausschreibung erarbeiten soll.

23. Die meisten Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sind in der Tat Fehler, die durch komplizierte Vorschriften entstehen. Aus diesem Grund sind die Projektträger enttäuscht von den Ex-post-Prüfungen, die häufig in einem fortgeschrittenen Stadium des Verfahrens durchgeführt werden, wenn die Berichtigung von Fehlern schon nicht mehr möglich ist, wobei sie auch nicht die Möglichkeit haben, um eine vorläufige verbindliche Einschätzung zu ersuchen. Daher schlägt der AdR vor, die Stellungnahme der Prüfbehörde und sonstige Kontrollen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in erster Linie *ex ante* durchzuführen mit dem Ziel, Fehler, die gerade in diesem Bereich häufig auftreten, bereits im Vorfeld zu erkennen und so die Höhe der Finanzkorrekturen zu verringern.
24. Darüber hinaus sollte auf die Tatsache verwiesen werden, dass im Mittelpunkt der Rechtsvorschriften über das Vergabeverfahren der Auftraggeber steht, der für den geringsten Fehler haftbar gemacht und verfolgt wird, während die meisten negativen Beeinflussungen der Ergebnisse von Vergabeverfahren doch durch verschiedene Absprachen zwischen den Auftragnehmern entstehen. Insbesondere in den Bereichen und Branchen mit einem stark monopolisierten Markt funktioniert das derzeitige System der öffentlichen Auftragsvergabe einfach nicht und ist letztendlich sogar kontraproduktiv. Daher wäre es angezeigt, die Philosophie des gesamten Systems grundlegend zu überdenken.

#### **Unterstützung aus öffentlichen Mitteln:**

25. Im Bereich der Unterstützung aus Mitteln der öffentlichen Hand kam es im Laufe der Jahre zu einer erheblichen Verkomplizierung, und obwohl einige Programme in jüngster Zeit teilweise verbessert wurden, ist die Situation für die Begünstigten und die Verwaltungsbehörden immer noch sehr komplex. Zurzeit gibt es keine klar verständliche Auslegung des Begriffs „Unterstützung aus öffentlichen Mitteln“ – diese Frage wird ausschließlich anhand der jeweiligen Angaben und Gutachten entschieden. Die nationalen Behörden, denen diese Auslegung obliegt, unterscheiden sich oft grundsätzlich in ihren Ansichten und sind nicht gewillt, eindeutige und verbindliche Stellungnahmen abzugeben. In einer Reihe von Ländern gehören sie nicht zu den Strukturen zur Umsetzung der ESI-Fonds, und für ihren Standpunkt tragen sie keine klare Verantwortung. In einigen Fällen sind darüber hinaus privatrechtliche Akteure paradoxerweise in einer besseren Lage als öffentliche Einrichtungen (indem sie eine Reihe von Anweisungen, Verordnungen und Maßnahmen nicht einhalten müssen).
26. Die vor kurzem veröffentlichten Leitlinien für die Beschaffung im Rahmen der ESI-Fonds (Öffentliche Auftragsvergabe – Praktischer Leitfaden) sollten dringend überarbeitet werden, da sie sich auf die alten Richtlinien und nicht auf die neuen Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen beziehen, die im Jahr 2014 genehmigt wurden und Anfang des Jahres in Kraft getreten sind. Dabei ist entscheidend, dass die neuen Leitlinien einer genauen Abschätzung der Folgen für die Gebietskörperschaften unterzogen werden, um so einen direkten Beitrag von Sachverständigen der lokalen und regionalen Ebene zu erhalten. Dies ist in dem Maßnahmenpaket zur besseren Rechtsetzung vorgesehen, in dem die Rolle des AdR als wichtiger Partner bei der Verbesserung der Einschätzung der Auswirkungen von EU-Vorschlägen auf lokaler und regionaler Ebene anerkannt wird.

27. Darüber hinaus gibt es noch einen weiteren großen Widerspruch bei der Anwendung der Regeln für eine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln. Die Verfahren in Bezug auf die Unterstützung aus öffentlicher Hand gelten nicht für die von der Europäischen Kommission zentral verwalteten Programme (z. B. Horizont 2020, die Fazilität „Connecting Europe“, Europäischer Fonds für strategische Investitionen), wohl aber für die im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Projekte. Aus beihilferechtlicher Sicht werden Projekte demnach in der Praxis nicht nach der Art des Projekts beurteilt, sondern danach, aus welcher Quelle sie finanziert werden.
28. Vor diesem Hintergrund möchte der AdR darauf hinweisen, dass der Grundgedanke der Kohäsionspolitik darin besteht, für die weniger entwickelten Regionen gleiche Bedingungen durch die Bereitstellung von mehr Finanzmitteln und einen höheren Kofinanzierungssatz seitens der EU zu gewährleisten. Die Kohäsionspolitik könnte also auch als eine absichtliche Störung des Marktes aufgefasst werden. Daher ist der AdR der Ansicht, dass die Verfahren im Zusammenhang mit der Unterstützung aus öffentlichen Mitteln auf die ESI-Fonds überhaupt keine Anwendung finden sollten.
29. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Anwendung der Unterstützung aus öffentlichen Mitteln im Rahmen der Programme für die europäische territoriale Zusammenarbeit. In der Regel gilt, dass die Anstrengungen, die zur Einhaltung der Vorschriften für die Unterstützung aus öffentlichen Mitteln unternommen werden müssen, in keinem Verhältnis zu dem Risiko stehen, Wettbewerbsverzerrungen zu verursachen. Außerdem wird die Unterstützung aus öffentlichen Mitteln in den einzelnen Mitgliedstaaten oft unterschiedlich aufgefasst, so dass es nicht möglich ist, die Vorschriften mit angemessener Rechtssicherheit anzuwenden. Das macht die Durchführung anspruchsvoller Projekte häufig gänzlich unmöglich. Eine rasch durchführbare Maßnahme zur Vereinfachung der ESI-Fonds bestünde daher darin, auch die europäische territoriale Zusammenarbeit aus dem Anwendungsbereich der Vorschriften für die Unterstützung aus öffentlichen Mitteln herauszunehmen, wie es beispielsweise beim Programm Horizont 2020 der Fall ist.
30. Es geht auch um Klarheit und Verhältnismäßigkeit. Angesichts der geringen Größe einiger Projekte, insbesondere auf lokaler Ebene, ist es wichtig, den Rechtsrahmen mit Ausnahmen von den Beihilfavorschriften für die Angehörigen der Rechtsberufe klarer zu gestalten. Derzeit gibt es häufig Unklarheiten bei der Frage, wann und wie die De-minimis-Regel und die Begriffe „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“, die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung und die Beihilfeleitlinien mit regionaler Zielsetzung greifen. Der Europäische Ausschuss der Regionen fordert bessere und benutzerfreundliche, konsolidierte Leitlinien, die schon während dieses Programmplanungszeitraums ausgearbeitet werden sollten, und er verlangt die Verbesserung und Vereinfachung des bestehenden Rechtsrahmens während der anstehenden Überarbeitung der Beihilfavorschriften.
31. In Anbetracht der geänderten Sichtweise auf die Definition des Begriffs „Unternehmen“ ist es zur Förderung von Beschäftigung, Innovationen und Unternehmergeist in den Regionen auch erforderlich, die Obergrenzen für Beihilfen gemäß der De-minimis-Regel zu erhöhen.

## **Kontrolle und Audit:**

32. Die Uneinheitlichkeit der Prüfmethode auf nationaler und europäischer Ebene ist wahrscheinlich das größte Hindernis für die Ausführung der Mittel aus den ESI-Fonds. Die Verwaltungsbehörden und die verschiedenen Kontrollorgane auf europäischer und nationaler Ebene legen die gleichen Vorschriften häufig unterschiedlich aus, wobei sie für die durchgeführten Kontrollen keinerlei Verantwortung übernehmen. Für die Projekte im Rahmen der ESI-Fonds sollte auf Ebene der Mitgliedsstaaten und auf europäischer Ebene ein einheitliches Kontrollsystem festgelegt werden, d. h. eine einheitliche Kontrollstelle (One-stop-shop), die – auch für die öffentliche Auftragsvergabe – eine verbindliche Stellungnahme abgibt und dafür auch Rechenschaft ablegt. Der Endbegünstigte sollte auch das Recht haben, um die Durchführung von Kontrollen zu ersuchen, damit er sicher sein kann, dass die Durchführung ordnungsgemäß verläuft und ihm in Zukunft keine Gefahr droht, oder damit er gegebenenfalls Nachbesserungen durchführen kann. Dies erfordert auch einen flexibleren Ansatz für den Datenaustausch und integrierte IT-Lösungen, wie elektronische Formulare und Datenbanken als Voraussetzungen für den Aufbau einer zentralen Anlaufstelle, um so den Verwaltungsaufwand für Endbegünstigte und Verwaltungsbehörden zu verringern. Allerdings ist dafür eine vorherige Risikobewertung erforderlich, bei der festgestellt wird, welche Daten zu welchen Themen ausgetauscht werden dürfen; zudem müssen die Kommission und die nationalen und regionalen Prüfbehörden sowie der Europäische Rechnungshof von Anfang an einbezogen werden, etwa in die Entwicklung eines gemeinsamen Vademekums für die Rechnungsprüfung, um Probleme mit der Rechnungsprüfung im Nachgang zu vermeiden. Zurzeit wird die Rechnungsprüfung als eine Art Repression oder Vollstreckung angesehen. In der Regel erstrecken sich die Kontrollen lediglich auf die Verwaltung des Projekts und die Einhaltung der einzelnen schematischen Schritte, wobei jede Abweichung unweigerlich Sanktionen nach sich zieht, auch wenn sie durchgeführt wurde, um die Effizienz des Projekts zu erhöhen, Finanzmittel einzusparen oder weil unvorhersehbare Umstände eingetreten waren. Daher schlägt der AdR vor, dass die Prüfer den Schwerpunkt auf die „tatsächliche Kosteneffizienz“ legen und dass sie jeweils die finanziellen Auswirkungen der Fehler und die konkrete Situation mit in Betracht ziehen (mehr Verhältnismäßigkeit bei Kontrollen und Prüfungen). Bei den Kontrollen und der Einhaltung der Vorschriften sollte der Verhältnismäßigkeit dahingehend Rechnung getragen werden, dass eine höhere Toleranzschwelle gegenüber geringfügigen Verstößen ermöglicht wird. Wir sollten bei den Kontrollen zu einem Ansatz kommen, der angemessener – mit weniger Vor-Ort-Kontrollen für leistungsstärkere Programme bzw. Projektträger – und ergebnisorientiert ist, so dass bei einem Aufenthalt vor Ort mehr als nur eine einzige Art von Kontrollen durchgeführt werden kann (dies ist besonders wichtig für fondsübergreifende Programme und Vorhaben), sowie eine angemessenere Prüfung erreichen, wobei der Schwerpunkt weniger auf Sanktionen und mehr auf Verbesserungen liegen und dafür gesorgt werden sollte, dass die umfassenderen Ziele der Kohäsionspolitik erreicht werden. Der Prüfer sollte als Partner angesehen werden, der dabei behilflich ist, Probleme zu lösen, den effizientesten Weg zur Projektverwirklichung zu finden und Fehler zu beheben. Hierfür ist seitens der Prüfer ein ganz anderer Ansatz erforderlich.
33. Die Verwaltungs- und Prüfbehörden sollten von der Phase der Programmplanung bis hin zum Abschluss der Programme zusammenarbeiten, da nur so eine unterschiedliche Auslegung derselben Regeln verhindert werden kann. Ein gemeinsames Kontrollsystem bzw. ein gemeinsames Verständnis des Kontrollsystems, auf das wir hinarbeiten müssen, sollte

verhindern, dass derselbe Vorgang mehrfach geprüft wird, da sich die verschiedenen Prüfbehörden grundsätzlich auf die Stellungnahme der jeweils anderen verlassen und sie ergänzen sollten.

34. Bei Projekten mit mehreren Partnern darf es nicht dazu kommen, dass die gesamte Partnerschaft bzw. im Extremfall das gesamte Programm mit einer finanziellen Berichtigung bestraft wird, weil Unregelmäßigkeiten bei einem der Partner festgestellt wurden.
35. Es sollte ein einheitliches, verständliches und rasches Beschwerdeverfahren geschaffen werden, sowohl auf nationaler Ebene (sofern es nicht bereits vorhanden ist), als auch auf EU-Ebene. Dieses Verfahren sollte dazu dienen, wirksam Einspruch nicht nur gegen die Ergebnisse der Prüfungen, sondern auch gegen die Entscheidungen auf allen Ebenen und auf allen Gebieten (z. B. Unterstützung aus öffentlichen Mitteln) einlegen zu können.

### **Überregulierung:**

36. Die Praxis der Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in einzelstaatliches Recht über die Minimalanforderungen hinauszugehen, ist offensichtlich ein Problem der Mitgliedstaaten und nicht der Kommission. Nichtsdestoweniger kommt es zu diesem Prozess, weil die Vorschriften und Durchführungsleitlinien der Kommission dies ermöglichen. Wenn diese Praxis auf ein Minimum beschränkt werden soll, ist es notwendig, die Rolle der Kommission in diesem Bereich zu stärken: Sie muss in ihren Verordnungen und Durchführungsleitlinien klare und verbindliche Anforderungen festlegen, die nicht verändert, also weder gelockert noch verschärft werden dürfen. Dies betrifft unter anderem das öffentliche Auftragswesen und die Prüfverfahren. Da die Mittel der ESI-Fonds zu den EU-Mitteln gehören, sollten die Regeln von der EU und nicht von den Mitgliedstaaten festgelegt werden.
37. Zur Überregulierung kommt es auch deshalb, weil die Durchführungsleitlinien von der Kommission in einer Reihe von Fällen erst während der Umsetzungsphase der Programme ausgearbeitet werden. Die Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden sind daher gezwungen, ihre eigenen Leitlinien zu entwickeln, die sich von denen unterscheiden, die die Kommission *ex post* festlegt. Folglich sollten die Vorschriften zu den ESI-Fonds und die Leitlinien gleichzeitig erarbeitet werden. Die Kommission sollte nicht erst im Nachhinein angeben, was sie sich unter einzelnen Artikeln der Vorschriften vorstellt und wie die Verwirklichung aussehen soll. Dies führt häufig zur einer um mehr als 12 Monate verzögerten Inanspruchnahme der operationellen Programme sowie zu weiteren Änderungen, die sich ihrerseits negativ auf die Inanspruchnahme der ESI-Fonds auswirken. Es darf nicht zu viele Leitlinien und Methoden geben, damit das System nicht zunehmend komplex und ineffizient wird. Sie sollten eindeutig sein und in der Durchführungsphase nicht geändert werden. In jedem Fall dürfen die Leitlinien nicht rückwirkend festgelegt werden.

### **Programmplanung und thematische Konzentration:**

38. Es wäre sinnvoll zu prüfen, inwieweit es angemessen ist, eine Programmplanung und thematische Konzentration durchzuführen. Derzeit erstreckt sich die Programmplanung bis auf die niedrigste Umsetzungsebene. Im Rahmen der thematischen Konzentration wäre es zweckmäßig, (allgemeine) Gesamtziele und die wichtigsten Indikatoren für die Durchführung jedes einzelnen Ziels vorzugeben. Den Verwaltungsbehörden sollte es freigestellt werden zu entscheiden, durch welche Tätigkeiten in den einzelnen Regionen dieses Ziel verwirklicht werden kann. Besteht das Ziel beispielsweise darin, die Beschäftigung anzukurbeln, dann muss es auch eine gewisse Freiheit bei der Wahl der Mittel geben, mit denen es verfolgt werden soll. In einigen Regionen – in Abhängigkeit von ihrem jeweiligen Entwicklungsstand – können Bemühungen im Bereich der Forschung zur Verwirklichung der Ziele beitragen, in anderen wiederum ein Engagement im Fremdenverkehr. Insbesondere sollte im Zuge der Unterstützung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit dem Ziel der Integration der Regionen über Grenzen hinweg der konkrete Bedarf in der jeweiligen Grenzregion berücksichtigt und damit die Förderung wichtiger Maßnahmen über den Rahmen der in der Strategie Europa 2020 festgeschriebenen thematischen Zielsetzungen hinaus ermöglicht werden. Beispiele dafür wären etwa der sogenannte Fonds für kleine Projekte, mit dem Projekte für direkte Kontakte zwischen den Bürgern gefördert werden, sowie die Förderung des Fremdenverkehrs oder Unterstützung im Falle fehlender Verkehrsverbindungen. Allgemein wäre es zweckmäßig zu erwägen, ob die Europäische territoriale Zusammenarbeit den für die ESI-Fonds geltenden Bedingungen unterworfen und ob sie nicht in Zukunft wieder wie eine Initiative (wie Horizont 2000) gesteuert werden sollte, wie dies früher bei Interreg der Fall war. Es sollte sichergestellt werden, dass es keinen Rückgang bei den finanziellen Zuweisungen gibt.
39. In den Programmen sollte die Flexibilität so gewährt werden, dass eine adäquate Reaktion auf eine neue Situation und auf die rasche technische Entwicklung möglich wird. Diese Flexibilität muss jedoch real sein, d. h. das Verfahren zur Änderung eines Programms muss begrenzt und vollständig vereinfacht werden. So kann etwa das Erfordernis einer erneuten strategischen Umweltprüfung nicht als wirkliche Flexibilität eines Programms angesehen werden.
40. Mit der Verordnung (EU) 1303/2013 wurden zwei Instrumente eingeführt, die einen integrierten territorialen Ansatz ermöglichen, nämlich integrierte territoriale Investitionen und gemeinsame Aktionspläne, die eine integrierte Entwicklung eines konkreten Gebiets oder einer konkreten Region ermöglichen. Allerdings hat die Kommission die Mitgliedstaaten bislang kaum darin bestärkt, diese Instrumente zu nutzen, auch deshalb, weil sie diese in ihren delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten relativ vage und zugleich komplex definiert hat. Eine verstärkte Umsetzung dieser Instrumente würde folgendes bewirken:
- einen partnerschaftlichen Ansatz für die Ausgestaltung der Entwicklungspolitik für konkrete Gebiete,
  - eine wirksame Umsetzung der Maßnahmen nach dem Bottom-up-Prinzip bei gleichzeitiger Gewährleistung von Synergien, die sich in einem kleinen subnationalen Gebiet leichter erzielen lassen,

- eine zusätzliche Grundlage für die direkte Genehmigung eines integrierten Projekts sowie die direkte Zuweisung von Mitteln dank eindeutigerer Festlegung des Ziels und der Überlegungen, die einzelnen Elementen des integrierten Ansatzes zugrunde liegen, sowie
  - eine wirksamere und effizientere Umsetzung der Ziele der Kohäsionspolitik.
41. Für die integrierten territorialen Investitionen (ITI) wird die Einrichtung von Verwaltungsstrukturen gefordert, die in Anbetracht des Umfangs der mit diesem Instrument verteilten Finanzmittel gänzlich unangepasst sind. Der AdR hatte zudem in seiner Stellungnahme zu den von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen für die lokale Entwicklung (CLLD) hervorgehoben, dass die Zahl der separaten Regelungen für die einzelnen Fonds, die häufig auch noch von verschiedenen Behörden verwaltet werden, abschreckend wirkt und die Entwicklung einer CLLD außerhalb des ELER verhindert. Das hat dazu geführt, dass diese sehr innovativen Instrumente für die integrierte lokale Entwicklung bisher vor Ort nur sehr begrenzt zum Einsatz gekommen sind. Die Notwendigkeit der Schaffung dieser Strukturen verteuert nicht nur unverhältnismäßig die Verwaltung des Instruments und belastet die Projektträger, sie verkompliziert und verzögert auch erheblich die Durchführung der Projekte.
42. Die Tatsache, dass die Regeln für die Kohäsionspolitik alle sieben Jahre oder sogar noch häufiger geändert werden, trägt nicht zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik bei, sondern bewirkt eher das Gegenteil. Kleine, sinnvolle Änderungen des Systems für die Umsetzung der Kohäsionspolitik sind immer möglich und begrüßenswert, grundlegendere Änderungen jedoch sollten weniger häufig vorgenommen und mit ausreichendem Vorlauf vorbereitet werden. Die Auswirkungen dieser Änderungen sollten im Vorfeld analysiert und auf der Grundlage des Partnerschaftsprinzips mit den einschlägigen Partnern erörtert werden, d. h. nicht nur mit den Mitgliedstaaten, sondern auch mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die durch den Ausschuss der Regionen vertreten werden.

### **Abschließende Empfehlungen:**

43. schlägt vor, zum Zwecke der Vereinfachung ein ständig zu aktualisierendes Projektverzeichnis mit Fallbeispielen für die Kompliziertheit der Verfahren für die Durchführung zu erstellen, das veranschaulichen soll, warum eine Vereinfachung und eine Änderung des Ansatzes notwendig ist, und mit dem der Austausch bewährter Verfahrensweisen bei der Umsetzung der ESI-Fonds ergänzt würde;
44. weist darauf hin, dass durch eine zunehmende und vor allem tatsächliche Durchsetzung des Grundsatzes der Partnerschaft mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Festlegung der ESI-Fonds und während der gesamten Durchführungsphase die Kommission Rückmeldungen erhalten würde, die entscheidend zu einer größeren Effizienz und Vereinfachung der Durchführung beitragen würden.

Brüssel, den

## II. VERFAHREN

<b>Titel</b>	Vereinfachung der ESI-Fonds aus der Sicht der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften
<b>Referenzdokument(e)</b>	–
<b>Rechtsgrundlage</b>	Artikel 307 AEUV
<b>Geschäftsordnungsgrundlage</b>	Initiativstellungnahme (gemäß Artikel 41 Buchstabe b) i) – Befassung durch den niederländischen Ratsvorsitz)
<b>Befassung durch den Rat/das EP/ Schreiben der Kommission</b>	22. Februar 2016 (Befassungsschreiben des Ratsvorsitzes)
<b>Beschluss des Präsidiums/Präsidenten</b>	9. Februar 2016 (Beschluss des Präsidiums)
<b>Zuständige Fachkommission</b>	Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt (COTER)
<b>Berichterstatter</b>	Petr Osvald (CZ/SPE) Mitglied des Stadtrates von Pilsen
<b>Analysevermerk</b>	1. Juni 2016
<b>Prüfung in der Fachkommission</b>	2. März 2016
<b>Annahme in der Fachkommission</b>	4. Juli 2016
<b>Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission</b>	mehrheitlich angenommen
<b>Verabschiedung im Plenum</b>	voraussichtlich am 10.-12. Oktober 2016
<b>Frühere Stellungnahmen des AdR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Ausführung des EU-Haushalts“ (COR-2013-8129<sup>1</sup>)</li> <li>- „Sechster Kohäsionsbericht“ (COR-2014-4896<sup>2</sup>)</li> <li>- „Ergebnisse der Verhandlungen über die Partnerschaftsabkommen und operationellen Programme“ (COR-2014-6248<sup>3</sup>)</li> <li>- „Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der territorialen Entwicklung“ (COR-2015-1772<sup>4</sup>)</li> <li>- „Indikatoren für die territoriale Entwicklung – über das BIP hinaus“ (COR-2015-4287<sup>5</sup>)</li> </ul>
<b>Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle</b>	

1 [ABl. C 271 vom 19.8.2014, S. 53.](#)

2 [ABl. C 19 vom 21.1.2015, S. 9.](#)

3 [ABl. C 313 vom 22.9.2015, S. 31.](#)

4 [ABl. C 423 vom 17.12.2015, S. 35.](#)

5 [ABl. C 120 vom 5.4.2016, S. 16.](#)