

29.01.19

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg)

C(2019) 99 final

EUROPÄISCHE KOMMISSION



Brüssel, den 24.1.2019
C(2019)99 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) (COM (2018) 374).

Dieser Vorschlag ist Teil eines umfassenderen Pakets ehrgeiziger Maßnahmen zur Steuerung der Kohäsionspolitik im Zeitraum nach 2020 mit dem Ziel, den sozioökonomischen und territorialen Zusammenhalt in der gesamten Europäischen Union zu fördern. Konkret zielt der Vorschlag darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zwischen den Mitgliedstaaten und benachbarten europäischen Drittländern, Partnerländern, anderen Gebieten sowie überseeischen Ländern und Gebieten zu fördern.

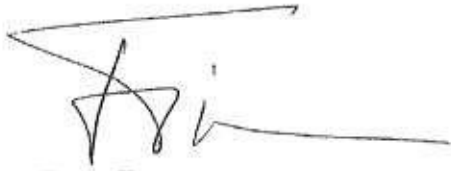
Die Kommission begrüßt die breite Unterstützung des Bundesrates für die Ziele des Vorschlags, nimmt aber auch seine Bedenken in Bezug auf eine Reihe von Fragen zur Kenntnis. Die Kommission hat die in der Stellungnahme des Bundesrats angesprochenen Fragen sorgfältig geprüft und möchte den Bundesrat auf die nach Themen geordneten Anmerkungen im Anhang verweisen.

Die Kommission hofft, dass die Erläuterungen im Anhang zur Klärung der vom Bundesrat angesprochenen Fragen beitragen. Die Kommission ist überzeugt, dass ihre Vorschläge eine solide Grundlage für die anstehenden Verhandlungen darstellen. Sie sieht einer konstruktiv und positiv geführten Debatte über die Vorschläge für die gemeinsamen Bestimmungen und die Interreg-Verordnungen erwartungsvoll entgegen und dankt dem Bundesrat für seine Unterstützung für das Zustandekommen einer Einigung über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen noch vor den Europawahlen im Jahr 2019.

*Herrn Daniel GÜNTHER
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3-4
10117 BERLIN*

Die Kommission freut sich auf die Fortsetzung des politischen Dialogs mit dem Bundesrat.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'F' followed by a horizontal line and a small 'i'.

*Frans Timmermans
Erster Vizepräsident*

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Crețu'.

*Corina Crețu
Mitglied der Kommission*

Anhang

Die Kommission hat die in der Stellungnahme des Bundesrats angesprochenen Fragen sorgfältig geprüft und möchte dazu, nach Themen geordnet, folgende Anmerkungen machen:

Mittelausstattung: Finanzmanagement

Was die Frage der verfügbaren Haushaltsmittel angeht, so hat die Kommission für den Zeitraum 2021-2027 einen sowohl realistischen als auch ehrgeizigen mehrjährigen Finanzrahmen vorgelegt. Dies erforderte die Berücksichtigung einer breiten Palette von Themen einschließlich des Brexits und der Notwendigkeit, die Förderung neuer Prioritäten sowie Unterstützung für unsere Regionen und Städte zu gewährleisten. Zu diesem Zweck waren einige Anpassungen des Budgets für die Kohäsionspolitik und der Mittelzuweisung für Interreg erforderlich. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Kohäsionspolitik nach wie vor den in finanzieller Hinsicht umfangreichsten Politikbereich der Union darstellt und weiterhin alle Regionen abdeckt.

Die Kommission nimmt auch die Vorbehalte zur Kenntnis, die vom Bundesrat zu dem Kofinanzierungssatz von 70 % geäußert wurden. Dieser wurde in den Zeiten der Wirtschaftskrise angehoben, um in den stark krisenbetroffenen Regionen weiterhin Investitionen zu ermöglichen. Nun wird eine Kürzung vorgeschlagen, um der Verbesserung der Haushaltssituation in der gesamten Europäischen Union Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten konsolidieren derzeit ihre Finanzlage. Die Kürzung dürfte auch dazu beitragen, dass dank eines wachsenden finanziellen Interesses der Begünstigten mehr Eigenverantwortung an den Tag gelegt wird und dass das Gesamtvolumen der öffentlichen Investitionen in Schlüsselbereichen von europäischer Bedeutung gehalten, wenn nicht sogar erhöht wird.

Die Kommission nimmt ferner die Vorbehalte zur Kenntnis, die vom Bundesrat zur Wiedereinführung der n+2-Regel geäußert wurden. Die Kommission ist überzeugt, dass die n+2-Regel notwendig ist. Die derzeit für die Aufhebung der Mittelbindung geltende n+3-Regel, verbunden mit einer hohen Vorfinanzierungsrate, war der Kohäsionspolitik abträglich. Sie hat zu einer extrem langsamen Umsetzung der Programme – zumindest in finanzieller Hinsicht – geführt, was heftig kritisiert wurde. Die Vorfinanzierungsraten ergeben sich aus der Gesamtsituation des Haushaltsplans für den Zeitraum 2021-2023 im Hinblick auf die Vorausschätzung der Mittel für Zahlungen unter Berücksichtigung der Umsetzung der Programme im Zeitraum 2014-2020. Die schrittweise Rückkehr zur n+2-Regel ist gemeinsam mit den mehr als 80 vorgeschlagenen Vereinfachungen machbar und notwendig, um die Umsetzung der Politik zu beschleunigen. Die n+2-Regel würde – in Verbindung mit den Vereinfachungen und geringeren Vorfinanzierungsraten – sicherlich dazu beitragen, die Umsetzung zu beschleunigen, insbesondere wenn sie mit weniger aufwendigen und stärker strategisch ausgerichteten Anforderungen an die Programmplanung und Berichterstattung einhergeht. Die Kommission hat mehrere Vorschläge unterbreitet, um die Programmplanung zu beschleunigen und die Kontinuität über die einzelnen Zeiträume hinweg zu gewährleisten, unter anderem durch Bestimmungen zur Förderung der Beibehaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

Interreg: Programmräume, Kleinprojektfonds, interregionale Innovationsinvestitionen

Bei Interreg handelt es sich im Wesentlichen um ein territoriales Instrument, mit dem die Integration in bestimmten Arten von Gebieten über die Grenzen hinweg vertieft werden soll: Grenzregionen, die durch eine politische Grenze voneinander getrennt sind, Gebiete, die durch ein gemeinsames geografisches Merkmal gekennzeichnet sind wie z. B. große Flüsse, Gebirge oder Meeresbecken. Im aktuellen Zeitraum spiegeln die Programmräume nicht immer diese funktionalen Räume wider. Darüber hinaus gibt es mehrere Fälle geografischer und thematischer Überschneidungen. Mit ihren neuen Vorschlägen strebt die Kommission eine Verringerung von Überschneidungen und eine konsequentere Herangehensweise für funktionale Gebiete an. Im Einklang mit dem Konzept der funktionalen Räume muss sich der Inhalt der Programme auf solide strategische Rahmen stützen. Diese liegen in vielen Fällen bereits vor, darunter die vier makroregionalen Strategien, die Meeresbeckenstrategien und die Strategien für die grenzübergreifende Entwicklung.

Hinsichtlich der maritimen Zusammenarbeit ist die Kommission der Auffassung, dass sich eine größere Wirkung erzielen lässt, wenn alle Anrainerländer und -regionen eines Meeresbeckens zusammenarbeiten, um die dringendsten Probleme anzugehen und das gemeinsame Potenzial auszuschöpfen. Aus diesem Grund wurde der für die maritime Zusammenarbeit vorgeschlagene Ansatz überarbeitet. Gleichzeitig wurden Bestimmungen eingeführt, mit denen sichergestellt wird, dass die über Meere hinweg bestehenden grenzübergreifenden Verbindungen nicht in Vergessenheit geraten. Die Finanzausstattung muss so verwaltet werden, dass die bilaterale maritime Zusammenarbeit auch weiterhin finanziell unterstützt werden kann. Parallel dazu müssen die Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen der neuen Programme an diesen neuen Ansatz angepasst werden und sicherstellen, dass alle nationalen und regionalen Akteure gleichermaßen vertreten sind.

Die Kommission teilt uneingeschränkt die Auffassung, dass Mitgliedstaaten, Regionen und andere wichtige Interessenträger von der Programmplanung bis zur Umsetzung und Bewertung einbezogen werden sollten, und wird im kommenden Jahr mit den Mitgliedstaaten und den Regionen die geplante künftige Programmarchitektur erörtern. Die Fortschritte in den Verhandlungen mit dem Rat und dem Europäischen Parlament über den Mehrjährigen Finanzrahmen und die Legislativvorschläge zur Kohäsionspolitik müssen bei der Planung und Vorbereitung der nächsten Programmgeneration berücksichtigt werden.

Die Kommission erkennt die im Rahmen des Programms INTERREG Europe geleistete ausgezeichnete Arbeit voll und ganz an; durch diese wird der politische Lernprozess in den Behörden unterstützt, um die Durchführung von Politikkonzepten und Programmen für die regionale Entwicklung zu verbessern. Was die Fortsetzung der durch INTERREG Europe unterstützte Art von Maßnahmen anbelangt, so sei darauf hingewiesen, dass der Vorschlag der Kommission die interregionale Zusammenarbeit im Rahmen der nationalen und regionalen Programme im Zusammenhang mit dem Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ fördert und erleichtert. Ferner wird vorgeschlagen, das bestehende INTERACT-Programm zu einer Plattform für den politischen Lernprozess

und den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren im Rahmen der Interreg-Programme auszuweiten und dabei auf der hervorragenden Arbeit und den Erfolgen von INTERREG Europe im Zeitraum 2014-2020 und in früheren Zeiträumen aufzubauen.

Bislang wurden noch keine Beschlüsse über die künftige Architektur von Interreg-Programmen gefasst, da diese im nächsten Jahr mit den Mitgliedstaaten und Regionen auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge erörtert werden. Erst nach der förmlichen Annahme der Rechtsvorschriften über die Kohäsionspolitik kann die Kommission die in Artikel 11 Absatz 1 des Vorschlags über die europäische territoriale Zusammenarbeit (COM (2018) 374 final) vorgesehene Liste der Interreg-Programme fertigstellen.

Was das Konzept eines Kleinprojektfonds anbelangt, so muss ein solcher Fonds wie jedes andere Vorhaben auch zu den politischen Zielen beitragen und den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprechen (einschließlich n+2-Regel und Finanzkorrekturen). Die Anforderung im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden juristischen Personen soll sicherstellen, dass die Lenkungsstruktur den grenzüberschreitenden Charakter des Vorhabens widerspiegelt. Die Verpflichtung, vereinfachte Kostenoptionen zu nutzen, gilt für jedes Vorhaben unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts. Dieser Schwellenwert ist bei anderen „Mainstream“-Vorhaben noch höher und umfassender (200 000 EUR statt 100 000 EUR), wie in Artikel 48 Absatz 1 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (COM(2018) 375 final) vorgesehen.

Darüber hinaus schlägt die Kommission in Artikel 3 Absatz 5 und in Artikel 61 des Vorschlags über eine europäische territoriale Zusammenarbeit vor, eine neue Komponente der Zusammenarbeit einzuführen, durch die interregionale Innovationsinvestitionen für Partnerschaften über die Grenzen hinweg finanziert werden können. Ziel dieser Komponente ist es, die Entwicklung europäischer Wertschöpfungsketten zu unterstützen, indem Partnerschaften für intelligente Spezialisierung in der Zusammenarbeit bei Investitionen in gemeinsamen Schwerpunktbereiche unterstützt werden. Es handelt sich um eine neue Art der interregionalen Zusammenarbeit, die durch den Investitionsbedarf der Partnerschaften in den Regionen bedingt ist. Sie bietet eine Antwort auf das spezifische Ersuchen vieler Regionen, ein spezielles von der Kommission verwaltetes Instrument zu schaffen, um die Zusammenarbeit bei konkreten Investitionsprojekten zu fördern. Sie stützt sich auf das Konzept der Strategien für intelligente Spezialisierung und soll regionale Partnerschaften mit einem Bezug zur Kohäsionspolitik zusammenführen. Dies entspricht auch dem Erfordernis, die Innovationspolitik im Rahmen der Kohäsionspolitik stärker nach außen zu orientieren, einschließlich soliderer europäischer Verbindungen zwischen den Regionen, wie in der Mitteilung „Stärkung der Innovation in Europas Regionen“ (COM (2017) 376) und in zahlreichen Berichten des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen gefordert. Der Schwerpunkt sollte auf der Entwicklung von Wertschöpfungsketten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa liegen, deren Zusammenarbeit mit Regionen in weiter entwickelten Teilen Europas gestärkt werden sollte. Die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen würden allen Partnerschaften

offenstehen, die nachweislich den gemeinsamen Prioritäten der regionalen Strategien für intelligente Spezialisierung entsprechen und die Kriterien der Aufforderung erfüllen.

Indikatoren, Monitoring und Evaluierung

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für die Entwicklung von spezifischen Interreg-Indikatoren, mit denen die Ergebnisse und der EU-Mehrwert von Kooperationsprogrammen gemessen werden sollen. Die Interreg-Indikatoren sind integraler Bestandteil des Systems von Indikatoren für Outputs und Ergebnisse, das die Kommission für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds vorschlägt. Daher müssen bei allen Programmen, die aus den Fonds finanziert werden, die gemeinsamen (thematischen, horizontalen und spezifischen) Indikatoren in dem Maße verwendet werden, wie sie relevant sind. Was die Datenerhebungsmethoden betrifft, so fällt die Organisation der Monitoringsysteme in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich der Häufigkeit der Datenübermittlung durch die Mitgliedstaaten wird im Vorschlag der Kommission auf die Notwendigkeit eingegangen, aktuellere Informationen über die Umsetzung und die Ergebnisse der Kohäsionspolitik zu erhalten, damit sie zum Nutzen der allgemeinen Öffentlichkeit zeitnah veröffentlicht und dem Europäischen Parlament auf Informations- und Kommunikationsanfragen hin zur Verfügung gestellt werden können.

Mehrwertsteuer

In Bezug auf die Mehrwertsteuer wird in Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags für gemeinsame Bestimmungen eine vereinfachte Methode eingeführt, die die Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer vorsieht, wenn die Gesamtkosten eines Vorhabens unter dem Schwellenwert von 5 Mio. EUR liegen. Anfang 2018 hat die Kommission eine Untersuchung durchgeführt, um das Volumen der Vorhaben zu ermitteln, die aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds finanziert werden. Dazu wurden rund 320 000 Vorhaben geprüft. Unter Zugrundelegung von Durchschnittskosten ergab sich Folgendes: 1. Die durchschnittlichen Kosten der Vorhaben betrugen 600 000 EUR. 2. Was die Aufteilung der Anzahl der Vorhaben anbelangt, so lagen 94 % der Vorhaben unter dem Schwellenwert von 5 Mio. EUR und nur 6 % darüber. Dies bedeutet, dass sich die neuen vorgeschlagenen Mehrwertsteuerbestimmungen für die Zeit nach 2020 für die Mehrheit der Mitgliedstaaten positiv auswirken dürften, da die Mehrwertsteuer bei den meisten aus diesen Fonds unterstützten Vorhaben förderfähig ist.

Staatliche Beihilfen

Die Kommission will die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung überarbeiten und wird größere Synergien zwischen den geltenden Vorschriften über staatliche Beihilfen und der Kohäsionsförderung anstreben.

Einige Vereinfachungen wurden bereits in den Verordnungsvorschlag für gemeinsame Bestimmungen aufgenommen. Insbesondere können Projekte, die im Rahmen von

„Horizont Europa“ ein „Exzellenzsiegel“ erhalten haben, statt einer Förderung aus diesem Programm nun Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik erhalten, und zwar zu demselben Finanzierungssatz wie zuvor. Was staatliche Beihilfen betrifft, so werden diese Projekte so behandelt, als würden sie von „Horizont Europa“ finanziert (dies ist in der kommenden Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung festzulegen). Darüber hinaus existieren im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds mehrere Ausschlussregelungen (z. B. Artikel 6 Absatz 1 über Schienenfahrzeuge und Breitbandnetze), die die geltenden Beschränkungen bei staatlichen Beihilfen widerspiegeln, wodurch eine nahtlose Übereinstimmung mit Kohäsionsmaßnahmen gewährleistet ist.

Programmplanung

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass es immer schwieriger wird, Investitionserfordernisse, -vorgaben und -ziele für fast ein Jahrzehnt im Voraus festzulegen. Die Herausforderungen können sich erheblich ändern, was sich stark auf die sozioökonomischen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten auswirken kann und möglicherweise schnelle Reaktionen erfordert. Daher müssen Programme robust und anpassungsfähig sein. Die Kommission schlägt daher vor, dass die Mittel für die letzten beiden Jahre des Zeitraums (2026 und 2027) erst nach einer Halbzeitüberprüfung den Prioritäten zugewiesen werden.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Mittelbindungen für die letzten beiden Jahre die kontinuierliche Finanzierung der laufenden Projektdurchführung nicht beeinträchtigen, was auf die Differenz zwischen den EU-Mittelbindungen für das Programm und der Rate der Einreichung von Zahlungsanträgen – insbesondere im fünften Durchführungsjahr – zurückzuführen ist.

Die Kommission möchte klarstellen, dass die Verwaltungsbehörden nicht generell verpflichtet sind, die Kommission vor der Vorlage des Programms zu Kriterien und Verfahren für die Auswahl von Vorhaben zu konsultieren. Aus Artikel 67 Absatz 2 des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen geht hervor, dass dies nur in den Fällen erforderlich ist, in denen die Kommission eine entsprechende Anfrage stellt.

Technische Hilfe

Bei der Pauschalfinanzierung für technische Hilfe handelt es sich in Wirklichkeit um eine leistungsabhängige Vergütung, wobei als Leistung die Absorptionsrate des Programms gilt. Die Pauschalfinanzierung für technische Hilfe dient der Deckung der laufenden Kosten des Programms und die Mitgliedstaaten können sie für alle Tätigkeiten im Rahmen der technischen Hilfe verwenden.

Verwaltung und Kontrolle

Der Ansatz, die Kommission (im Wege einer vorherigen Konsultation) in die Festlegung der Projektauswahlkriterien einzubeziehen, soll mehr Rechtssicherheit für die

Begünstigten schaffen und spätere Finanzkorrekturen im Zusammenhang mit den Auswahlkriterien vermeiden.

Es wird nicht möglich sein, bei der Kommission eine unabhängige Clearingstelle für Streitigkeiten zwischen den Verwaltungs- und den Prüfbehörden einzurichten. Die Kommission ist allerdings der Auffassung, dass durch ihre Vereinfachungsvorschläge eine klare Entscheidungsstruktur hinsichtlich der Förderfähigkeitsregeln geschaffen wird (siehe Artikel 36 Absatz 4 des Vorschlags über die europäische territoriale Zusammenarbeit).

Zu den Kontrollaufgaben möchte die Kommission klarstellen, dass Verwaltungsüberprüfungen nur von den Verwaltungsbehörden durchgeführt werden dürfen.

Was die Fehlerquote anbelangt, so entspricht die 2 %-Schwelle der Wesentlichkeitsschwelle, die der Europäische Rechnungshof auf den gesamten EU-Haushalt anwendet, sodass es der Kommission nicht möglich erscheint, diese auf 5 % anzuheben, wie vom Bundesrat angeregt.

Hinsichtlich der vermeintlichen Extrapolation von finanziellen Fehlern bei einzelnen Projekten möchte die Kommission die Aufmerksamkeit des Bundesrates auf Artikel 48 Absätze 7, 8 und 9 der vorgeschlagenen Interreg-Verordnung lenken, woraus hervorgeht, dass keine Extrapolation als solche angestrebt wird.
