

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## RECHNUNGSHOF

## RECHNUNGSHOF

## STELLUNGNAHME Nr. 3/2020

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 und Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV)

**zu dem Vorschlag 2020/0054(COD) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den Ausbruch von COVID-19**

(2020/C 159/01)

## INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
EINLEITUNG	1-5	2
BEWERTUNG DES HOFES	6-13	3
Möglichkeit eines Kofinanzierungssatzes von 100 %	7-8	3
Größere Flexibilität der Mitgliedstaaten bei ihrer Entscheidung über den Einsatz der EU-Mittel	9-10	3
Verfolgung der ergriffenen spezifischen Maßnahmen	11	4
Terminierung der Maßnahmen	12	4
Auswirkungen auf die Tätigkeit der Prüfer	13	4
ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN	14	4

**EINLEITUNG**

1. Der Ausbruch von COVID-19 hat in allen EU-Mitgliedstaaten beispiellose Auswirkungen auf die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger und stellt die Widerstandsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften auf noch nie da gewesene Weise auf die Probe. Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission vor, „unbeschadet der normalerweise geltenden Regelungen [...] zeitlich befristet und ausnahmsweise“ Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) zu mobilisieren, um diese Auswirkungen abzufedern<sup>(1)</sup>. Die Kommission erkennt an<sup>(2)</sup>, dass vor allem die nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten gefordert sind, in der Corona-Krise Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Vorschläge der Kommission betreffen die Änderung von zwei der Verordnungen, welche den Einsatz der Mittel aus den Fonds im Programmplanungszeitraum 2014-2020 regeln, und zwar die Dachverordnung mit den Vorschriften für die Gesamtheit der Fonds<sup>(3)</sup> und die spezifische Verordnung für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)<sup>(4)</sup>. Zusätzliche Maßnahmen wurden von der Kommission bereits in den letzten Wochen getroffen<sup>(5)</sup>. Diese Maßnahmen sind formell nicht Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme, wurden aber — sofern relevant — berücksichtigt.

2. Gemäß der für den Kommissionsvorschlag maßgeblichen Rechtsgrundlage ist die Anhörung des Europäischen Rechnungshofs obligatorisch<sup>(6)</sup>. Die förmlichen Ersuchen der gesetzgebenden Organe sind beim Hof am 3. April 2020 (Europäisches Parlament) bzw. am 8. April 2020 (Rat) eingegangen. Mit dieser Stellungnahme wird der Anhörungspflicht Genüge getan.

3. Gemäß dem Vertrag prüft der Rechnungshof „die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“<sup>(7)</sup>. Grundsätzlich ist es Anliegen des Hofes, dass ein regelbasierter Verwaltungsrahmen vorhanden ist, der so gestaltet wurde, dass durch die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften positive Ergebnisse und Wirkungen für die Bürgerinnen und Bürger hervorgebracht werden.

4. Derzeit herrschen jedoch keine normalen Umstände. Als EU-Organ ist sich der Hof darüber im Klaren, dass die EU außerordentliche Maßnahmen ergreifen sollte, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und deren Auswirkungen auf das Leben der Bürgerinnen und Bürger der EU zu unterstützen. Die derzeitige Lage erfordert die sofortige Mobilisierung aller verfügbaren Finanzmittel, um die Folgen für die Gesundheit, die Unternehmen und die Bürgerinnen und Bürger zu bewältigen. Die Unterstützung der EU muss den Mitgliedstaaten so bald wie möglich zur Verfügung stehen.

5. Die Lockerung der von der Kommission und den gesetzgebenden Organen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 eingerichteten Verfahren birgt Risiken. Die Herausforderung, der die Kommission in ihrem Vorschlag gerecht werden muss, besteht darin, das richtige Gleichgewicht zu finden — zwischen der Notwendigkeit, für die erforderliche Flexibilität zu sorgen, um sicherzustellen, dass die Mittel den Mitgliedstaaten unverzüglich zur Verfügung gestellt werden einerseits, und dem Erfordernis, die Risiken für die Einhaltung der Vorschriften und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung so gering wie möglich zu halten andererseits. Der Hof vertritt die Auffassung, dass die Gewährung dieser erweiterten Flexibilität im Grunde der politischen Einschätzung der gesetzgebenden Organe der EU, des Parlaments und des Rates, anheimgestellt ist.

<sup>(1)</sup> Begründung zum Kommissionsvorschlag COM(2020) 138 final (Verfahren 2020/0054 (COD)) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den Ausbruch von COVID-19.

<sup>(2)</sup> Mitteilung der Kommission. Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (2020/C 91 I/01), Ziffer 9.

<sup>(3)</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

<sup>(4)</sup> Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 289).

<sup>(5)</sup> Insbesondere Verordnung (EU) 2020/460 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise) (ABl. L 99 vom 31.3.2020, S. 5) und Verordnung (EU) 2020/461 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates zur finanziellen Unterstützung von Mitgliedstaaten und von Ländern, die ihren Beitritt zur Union verhandeln und die von einer Notlage größeren Ausmaßes im Bereich der öffentlichen Gesundheit schwer betroffen sind (ABl. L 99 vom 31.3.2020, S. 9).

<sup>(6)</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a.

<sup>(7)</sup> Artikel 287 AEUV.

**BEWERTUNG DES HOFES**

6. Dies vorausgeschickt geht es dem Hof bei dieser Stellungnahme darum, die Prüfung des Kommissionsvorschlags durch die gesetzgebenden Organe zu erleichtern. Der Hof legt keine detaillierten Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen der Rechtsvorschriften vor. Vielmehr weist er auf die wichtigsten Fragestellungen hin und zeigt einige der damit verbundenen Risiken auf.

**Möglichkeit eines Kofinanzierungssatzes von 100 %**

7. Der Vorschlag impliziert nicht, dass den Mitgliedstaaten zusätzliche EU-Mittel gewährt werden. Hingegen schafft er die Grundlage für eine raschere Übertragung von EU-Mitteln, indem einem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt wird, einen EU-Kofinanzierungssatz von 100 % zu beantragen, ohne dass er dabei verpflichtet ist, eigene Kofinanzierungsmittel aufzubringen<sup>(8)</sup>. Diese Maßnahme würde für die Mitgliedstaaten kurzfristig eine Verbesserung der Verfügbarkeit von Mitteln bedeuten. Bedingt durch eine Reihe von Faktoren, einschließlich der derzeit geltenden Kofinanzierungssätze und des relativen Fortschritts der Mitgliedstaaten bei der Durchführung ihrer Programme, wären die Auswirkungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Generell werden die folgenden Mitgliedstaaten am meisten von dieser Maßnahme profitieren: Mitgliedstaaten, denen ein höherer Finanzierungsbetrag aus den laufenden operationellen Programmen zur Verfügung steht, Mitgliedstaaten, die im nächsten Geschäftsjahr die höchsten Ausgabenbeträge vorlegen werden, und Mitgliedstaaten, deren Kofinanzierungssätze im Allgemeinen niedriger sind.

8. Durch die sich daraus ergebende Beschleunigung der Programmdurchführung in Kombination mit der nunmehr erlaubten Förderfähigkeit der Ausgaben für abgeschlossene Vorhaben werden die dem EU-Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel für Zahlungen unter Druck geraten. Der Hof stellt fest, dass die Kommission beabsichtigt, „die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung auf die Mittel für Zahlungen im Jahr 2020 eingehend [zu] beobachten und dabei sowohl die Ausführung des Haushaltsplans und die überarbeiteten Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten [zu] berücksichtigen“<sup>(9)</sup>.

**Größere Flexibilität der Mitgliedstaaten bei ihrer Entscheidung über den Einsatz der EU-Mittel**

9. Nach dem Vorschlag hätten die Mitgliedstaaten mehr Flexibilität, um auf den COVID-19-Ausbruch zu reagieren, indem sie EU-Mittel dort zum Einsatz bringen, wo sie am dringendsten benötigt werden. Insbesondere wird die Anforderung, wonach ein bestimmter Anteil der Ausgaben aus den ESI-Fonds für Schlüsselthemen<sup>(10)</sup> (wie Forschung und Entwicklung oder Klima und Energie) zu verwenden ist, außer Kraft gesetzt, und es werden erleichterte Mittelübertragungen zwischen Fonds, Programmen und Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats ermöglicht<sup>(11)</sup>. Gemäß dem Vorschlag läge die Entscheidung, wo genau die Mittel eingesetzt werden sollen, in der Praxis im Ermessen der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus kann die im Vorschlag eingeräumte Flexibilität die Möglichkeiten der EU beschneiden, die ursprünglich in den operationellen Programmen festgelegten Ziele zu erreichen, und die Fähigkeit der Kommission, über die Leistung Bericht zu erstatten, beeinträchtigen.

10. Während nach dem Wortlaut des Vorschlags bestimmte Verwaltungsanforderungen entfallen und etwa das Erfordernis zur Änderung von Partnerschaftvereinbarungen außer Kraft gesetzt würde, wäre bei vielen der neuen Maßnahmen die Änderung der operationellen Programme und eine anschließende Genehmigung durch die Kommission erforderlich. Dies kann einen erheblichen Verwaltungsaufwand darstellen, insbesondere für die Kommission, die innerhalb kurzer Zeit zahlreiche Änderungen bearbeiten müsste. Um dieses Risiko zu mindern und die Wirkung der Fonds zu maximieren, sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission Änderungen der operationellen Programme auf die Neuzuweisung von Mitteln für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch beschränken, um Verzögerungen für die Begünstigten auf ein Mindestmaß zu begrenzen.

<sup>(8)</sup> Vorgeschlagener neuer Artikel 25a Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zur Änderung der Artikel 60 Absatz 1 und Artikel 120 Absatz 3 derselben Verordnung. Die Mittelübertragungen dürfen nicht zu einer Verringerung des Mindestbetrags der Mittel führen, die für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und die Hilfe für benachteiligte Bevölkerungsgruppen gemäß Artikel 92 Absätze 5 und 7 der Verordnung zugewiesen sind.

<sup>(9)</sup> Begründung zum Kommissionsvorschlag COM(2020) 138 final (Verfahren 2020/0054 (COD)) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den Ausbruch von COVID-19.

<sup>(10)</sup> Vorgeschlagener neuer Artikel 25a Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zur Änderung des Artikels 18 derselben Verordnung.

<sup>(11)</sup> Vorgeschlagener neuer Artikel 25a Absätze 2 und 3 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zur Änderung des Artikels 92 Absatz 1 Buchstaben a bis d und Absatz 4 sowie des Artikels 93 derselben Verordnung.

### **Verfolgung der ergriffenen spezifischen Maßnahmen**

11. Nach dem Vorschlag wäre es möglich, „Vorhaben zur Steigerung der Krisenreaktionskapazitäten“ auszuwählen und rückwirkend zu fördern<sup>(12)</sup>. Der Hof stellt fest, dass der Vorschlag weder Einzelheiten dazu enthält, welche Art von Vorhaben gemeint ist, noch dazu, wie diese von den Mitgliedstaaten und der Kommission verfolgt werden könnten. Außerdem enthält er keine Überwachungsanforderungen in Bezug auf Investitionen (wie etwa die Festlegung einer eigenen Prioritätsachse, die Schaffung einer Kategorie von Interventionskodes für diese Tätigkeiten oder die Kennzeichnung der COVID-19-Ausgaben in den IT-Systemen). Infolgedessen wären der Kommission oder den gesetzgebenden Organen zuverlässige Informationen über die Ausgaben aus den ESI-Fonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch nicht ohne Weiteres zugänglich, was Folgen für die Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern der Union über die Mittelverwendung haben könnte.

### **Terminierung der Maßnahmen**

12. Einige Maßnahmen würden nur für einen bestimmten Zeitraum greifen (Kofinanzierungssätze von 100 %, aufgeschobene Fristen für die Vorlage der jährlichen Durchführungsberichte, geänderte Stichprobenverfahren für Prüfungen, Unterstützung von Unternehmen in Schwierigkeiten), während andere bis Ende 2023 in Kraft sein könnten, wenn die Zahlungen im Rahmen des laufenden Programmplanungszeitraums eingestellt werden müssen (Verzicht auf die Anforderungen in puncto thematische Konzentration und auf Änderungen von Partnerschaftsvereinbarungen). Angesichts der Ungewissheit darüber, wie lange die verschiedenen Aspekte der Krise andauern werden, ist eine flexible Terminierung angemessen. Bei Maßnahmen, bei denen das Ende des Programmplanungszeitraums den derzeitigen Endtermin bildet, ist es jedoch wichtig, dass die Kommission die Entwicklung der Lage sorgfältig überwacht, damit die Maßnahmen nur so lange in Kraft bleiben, wie nötig ist, um der oben genannten Intention „zeitlich befristet und ausnahmsweise“ gerecht zu werden.

### **Auswirkungen auf die Tätigkeit der Prüfer**

13. Der Vorschlag würde es den Prüfbehörden ermöglichen, den COVID-19-Ausbruch als Begründung für die Anwendung nicht-statistischer Stichprobenverfahren bei ihrer Arbeit für ein Geschäftsjahr anzuführen<sup>(13)</sup>. Auf diese Weise könnten Prüfbehörden, die von dieser Option Gebrauch machen, hinsichtlich des von ihnen verlangten Arbeitsaufwands entlastet werden<sup>(14)</sup>. Gleichzeitig aber birgt dies die Gefahr, dass die sich daraus ergebenden Stichproben für die betroffenen Programme nicht repräsentativ sind, was unzuverlässige Fehlerquoten und Prüfungsurteile für das fragliche Jahr zur Folge haben könnte. Dies kann zu einer Zeit, in der die Ausgaben wahrscheinlich stärker dem Risiko von Fehlern und/oder Betrug ausgesetzt sind, die Kontrolle über die Ausgaben im Rahmen der ESI-Fonds schwächen. Dieser Vorschlag könnte daher die Fähigkeit der Kommission beeinträchtigen, Gewähr für die rechtmäßige Verwendung der Mittel zu bieten, was sich in der Folge auf den Rechenschaftsprozess und die Prüfung durch den Hof niederschlagen könnte.

### **ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN**

14. Die Kommission schlägt Änderungen der Dachverordnung und der spezifischen Verordnung für den EFRE vor, die bestimmte für die Ausgaben der ESI-Fonds im Programmplanungszeitraum 2014-2020 geltende Vorschriften lockern würden. Diese kurzfristige Reaktion ist notwendig, um die Mitgliedstaaten bei der Abfederung der Folgen der COVID-19-Krise zu unterstützen. Allerdings sollte dies nicht zu wesentlichen Zugeständnissen im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht für die Ausgaben führen, da dies auf lange Sicht zu einer Aushöhlung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger der Union in ihre Institutionen führen würde. Die Kommission hat unter politischem Druck und mit sehr knappen Fristen gearbeitet, um ihren Vorschlag vorzulegen, was das Risiko unvorhergesehener Probleme im Zusammenhang mit der Gestaltung und Umsetzung dieser Maßnahmen erhöht. Die Kommission sollte daher genauestens verfolgen, wie die Maßnahmen im weiteren Verlauf der Krise eingesetzt werden, um auf der Grundlage praktischer Erfahrungen erforderlichenfalls Änderungen vorzunehmen. Die vorgeschlagenen abgeänderten Vorschriften sind aufgrund der außergewöhnlichen Lage zeitlich befristet. Es wird wichtig sein, so bald wie möglich zu den normalerweise geltenden Regelungen zurückzukehren.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof am 14. April 2020 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*  
Klaus-Heiner LEHNE  
Präsident

<sup>(12)</sup> Neuer Artikel 25a Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zur Änderung des Artikels 65 Absatz 6 in Bezug auf die neuen förderfähigen Vorhaben, die durch die Verordnung (EU) Nr. 2020/460 mit Wirkung ab dem 1. Februar 2020 in Artikel 65 Absatz 10 aufgenommen wurden.

<sup>(13)</sup> Neuer Artikel 25a Absatz 12 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zur Änderung von Artikel 127 Absatz 1 derselben Verordnung.

<sup>(14)</sup> Dies wäre in der Praxis für Grundgesamtheiten unter 600 Vorhaben nützlich.