



# Der Europäische Sozialfonds 2014–2020. Chancen und Risiken der Verordnungsentwürfe.





# **Der Europäische Sozialfonds 2014–2020.** Chancen und Risiken der Verordnungsentwürfe.

Veranstaltung in der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen  
bei der Europäischen Union in Brüssel am 12. Oktober 2011



# Inhalt

- 5 Inhalt**
- 6 Begrüßung**
- 8 Einführung**
- 9 Erwartungen an den ESF ab 2014 aus Sicht der Arbeitspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen
- 14 Regelungsidee und Praxis**
- 15 Die Verordnungsentwürfe zur Umsetzung der Strukturfonds in der Förderphase 2014–2020 im Kontext aktueller Herausforderungen und Ziele
- 20 Verordnungsentwürfe aus der Perspektive der ESF-Umsetzung
- 24 Podiumsdiskussion**
- 25 Europäischer Mehrwert: Welchen Beitrag können die Verordnungsentwürfe als Rahmen für die Umsetzung der europäischen Ziele leisten?
- 32 Ausklang**
- 34 Impressum**

# Begrüßung



Sehr geehrte Frau Abgeordnete Schroedter,  
 sehr geehrter Herr Abgeordneter Mann,  
 sehr geehrter Herr Bender,  
 sehr geehrter Herr Husemann,  
 sehr geehrte Damen, Herren Abgeordnete,  
 sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, Sie zu der Veranstaltung unseres Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales zum Europäischen Sozialfonds 2014–2020 in unserer Landesvertretung begrüßen zu können.

Ende Juni hat die Europäische Kommission ihren Entwurf zum mehrjährigen Finanzrahmen „Ein Haushalt für Europa 2020“ vorgelegt, mit der sie die Diskussion über die Ausgabenschwerpunkte der EU im Zeitraum 2014–2020 einleitet.

Dazu haben wir hier in der Landesvertretung vor wenigen Wochen im Rahmen einer Veranstaltung unseres Finanzministeriums eine erste Antwort gegeben.

Mit dem nun vor wenigen Tagen von der Kommission vorgelegten Legislativpaket für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020 ist nun der Gesetzgebungsprozess zur Kohäsionspolitik eröffnet.

Ziel ist eine Annahme der Vorschläge vor Ende 2012, damit die neuen kohäsionspolitischen Programme im Jahr 2014 anlaufen können.

Die Zeit drängt damit.

Ich finde es deshalb gut, dass das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales schon wenige Tage nach Annahme der Vorschläge durch die Kommission in Brüssel die Diskussion über die Chancen und Risiken der Verordnungsentwürfe und den für die Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen so wichtigen Europäischen Sozialfonds eröffnet.

Ich denke, das ist ein gutes Timing, wenn es auch für eine endgültige Bewertung der umfangreichen Vorschläge noch zu früh ist.



Herr Rainer Steffens, Leiter der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen bei der EU, begrüßte die Tagungsgäste.

Ich gestehe es freimütig, ich habe es bisher nicht einmal geschafft, alle Vorschläge zu lesen. Meine Mitarbeiter haben mir gesagt, dass allein die so wichtige Allgemeine Verordnung etwa 200 Seiten enthält.

Ich freue mich deshalb, dass Herr Bender uns heute eine Art Lesehilfe der Kommission für unsere weitere Arbeit mit auf den Weg geben wird und wir heute mit so vielen ESF Experten diskutieren können, von denen viele Praktiker der Umsetzung aus den ESF-Fondsverwaltungen, Regionalagenturen und Bescheinigungsbehörden extra aus Deutschland angereist sind.

Bei dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales möchte ich mich bedanken, dass es bei der Veranstaltung mitmacht, denn es ist ja nicht ganz so einfach, hier in Brüssel so frühzeitig Flagge zu zeigen, wenn sich die kommenden schwierigen Verhandlungen sicherlich bis Ende 2012 hinziehen werden.

Aber nun genug der Bemerkungen zur Begrüßung.

Herr Staatssekretär Dr. Schäffer

Sie haben das Wort.

# Einführung



# Erwartungen an den ESF ab 2014 aus Sicht der Arbeitspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Frau Abgeordnete Schroedter,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter Mann,  
sehr geehrter Herr Bender,  
sehr geehrter Herr Husemann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

auch ich möchte Sie im Namen des Arbeitsministeriums Nordrhein-Westfalen herzlich zu dieser Veranstaltung begrüßen. Ich freue mich über die außerordentliche Resonanz, die unsere Tagung gefunden hat. Wir haben uns in der Tat vorgenommen, so früh wie möglich mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kommission und des Europäischen Parlaments hier in Brüssel ins Gespräch zu kommen, weil wir das Thema ESF und seine Entwicklung in der neuen Förderphase für ein ganz herausragendes Thema halten.

Ich glaube, ich kann für viele Ländervorteiler sagen, dass der Europäische Sozialfonds für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der einzelnen Länder, aber auch des Bundes, von immer größerer Bedeutung wird und ich wage voraus zu sagen, dass diese angesichts knapper finanzieller Budgets sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene noch zunimmt. Ich will Ihnen nicht verhehlen, dass mit dem Anspruch dieser Veranstaltung „just in time“ stattzufinden, auch eine gewisse Nervosität verbunden war, da wir nicht wussten, ob die Verordnungstexte heute bereits vorliegen würden. Insofern gilt mein besonderer Dank den engagierten Kolleginnen und Kollegen der Kommission, dass sie von ihrer Seite alles dazu getan haben, dass die Verordnungsentwürfe rechtzeitig – am 06.10. – veröffentlicht wurden und diese Veranstaltung ein Erfolg werden kann. Vielleicht wurden die Entwürfe noch nicht von Ihnen allen gelesen, aber wir werden im Laufe der Veranstaltung noch die ein oder andere Orientierung bekommen, wie die wichtigen Passagen zu verstehen sind.

Ich freue mich auch über das rege Interesse an der Veranstaltung, da zum Europäischen Sozialfonds ein Zusammentreffen in dieser Form mit Vertreterinnen und Vertretern aus dem Europäischen Parlament eher selten ist. Dieser Austausch ist angesichts der Bedeutung, die die Strukturfondsverordnungen für die zukünftige Umsetzung des ESF in den Ländern haben, sehr wichtig.



Herr Dr. Wilhelm Schäffer, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Meine Damen und Herren,

wenn eine neue Förderphase am Horizont erscheint, stellen sich zwei zentrale Fragen:

Die erste ist die wichtigste Frage: Sind von den Verordnungstexten die arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte, die wir inhaltlich und politisch in den Ländern verfolgen wollen, auch tatsächlich abgedeckt? Gibt es eine Übereinstimmung dieses Gestaltungswillens mit den Verordnungstexten?

Und die zweite zentrale Frage, die sich jedem, der mit der praktischen Umsetzung befasst ist, unmittelbar stellt: Wie steht es um den bürokratischen Aufwand bei Programmierung, Durchführung und nachgehender Kontrolle bei der Umsetzung dessen, was wir über die Europäischen Strukturfonds an Möglichkeiten erhalten?

Ich bin seit relativ langer Zeit mit dem ESF beschäftigt, inzwischen fast 20 Jahre, habe also auch die ein oder andere beginnende neue Förderphase mitgemacht und ich sage Ihnen nicht ohne empirischen und historischen



Hintergrund: Die Frage nach dem bürokratischen Aufwand ist durchaus berechtigt. Ich habe die Beobachtung gemacht, dass sich die positiven Beschäftigungswirkungen des Europäischen Sozialfonds auch bei allen Kontroll- und Begleitsystemen, die wir machen mussten, bemerkbar gemacht haben. Viele Träger erzählen mir auch, dass der Aufwand bei der Inanspruchnahme und der Abrechnung von europäischen Mitteln immer größer geworden sei. Das ist bei uns durchaus ein relevantes Thema. Deswegen haben wir alle gemeinsam die Bitte an die Kommission und an diejenigen im Europäischen Parlament, die die ordnungsgemäße Umsetzung der Mittel beaufsichtigen müssen: Beachten Sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Halten Sie ein bisschen Maß, bei dem, was Sie teilweise denjenigen, die auf der örtlichen Ebene mit der Umsetzung betraut sind, auferlegen. Ich habe es, wie gesagt, über etliche Förderperioden mitgemacht und beobachtet. Der Aufwand ist durchaus immer gestiegen, nicht nur der personelle.

Dabei möchte ich die Bemühungen der letzten Jahre zur Vereinfachung der Abrechnungspraxis ausdrücklich anerkennen. Vereinfachte Verfahren entlasten nicht nur Projektträger und Verwaltung, sie sind auch ein wesentlicher Beitrag zu Qualitätssicherung durch Ausschluss von Fehlerquellen. Ich habe bei der ersten flüchtigen Durchsicht der Verordnungsentwürfe den Eindruck gewonnen, dass diese Bemühungen eine verbindlichere Form erhalten sollen. Wenn ich an Pauschalierungen bei der Abrechnung denke, dann ist das ein Schritt in die richtige Richtung und ich kann Sie aus unserer Sicht nur ermuntern, weitere Schritte voranzugehen. Wir sind uns bei der Notwendigkeit, die zweckentsprechende und vernünftige Verwendung der Mittel durchaus kontrollierbar und überprüfbar zu machen, einig, aber achten Sie bitte darauf, dass der hierfür erforderliche Aufwand angemessen bleibt.

Zu diesen administrativen Fragen wird es nach den Vorträgen von Herrn Bender und Herrn Jansen noch eine intensive Diskussion geben. Daher möchte ich mich nun eher den Inhalten zuwenden und aus NRW-Perspektive beleuchten, soweit man das zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann. Die zentrale Frage ist, ob sich unsere arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Pläne und die europäischen Ziele der Strategie „Europa 2020“ darin wiederfinden.

Unsere Ministerpräsidentin weist in Ihren Reden immer wieder darauf hin, dass wir einen Paradigmenwechsel vornehmen müssen und unsere Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und insgesamt unsere Gesellschaftspolitik sehr viel vorbeugender ausrichten müssen. Wer rechtzeitig vorbeugt, kann gesellschaftliche Folgeschäden vermeiden. Der Präventionsgedanke und die gesellschaftspolitische Sinnhaftigkeit erschließt sich daraus unmittelbar. Aber ich will nicht verhehlen, dass wir mit vorbeugender Sozial- und Gesellschaftspolitik auch wirtschaftspolitische Ziele verbinden. Gut gemachte Prävention und Integration in die Gesellschaft sind durchaus wichtige Beiträge um wirtschaftliche Herausforderungen bestehen zu können. Denken Sie nur an die Stichworte, auf die ich später noch eingehen werde: Demographischer Wandel und Fachkräftemangel.

Mit präventiver Politik verbinden wir auch die Hoffnung, künftig gesellschafts- und finanzpolitische Reparaturkosten zu vermeiden. Es ist also eine dreifache Zielsetzung, die sich eigentlich hinter der stärker vorbeugenden Ausrichtung unseres Politikansatzes verbirgt. Ich will Ihnen an drei Themen, die gewissermaßen Kernprojekte der nordrhein-westfälischen Landespolitik in den nächsten Jahren darstellen werden und insoweit relevant sind für die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds in Nordrhein-Westfalen, deutlich machen, was wir damit meinen.

Ich nehme an, dass dies in anderen Bundesländern ähnlich gedacht und vielleicht unter anderen Überschriften angegangen wird. Insofern glaube ich, ist das ein Stück weit repräsentativ.

Ich will ein erstes Thema nennen, dem wir uns in den nächsten Jahren sehr systematisch zuwenden wollen.

Wir wollen das gesamte Übergangssystem von der Schule in den Beruf auf neue Fundamente stellen. Wir haben die Beobachtung gemacht, und viele mit uns in anderen Ländern, dass viel zu viele Jugendliche – obwohl sie ausbildungsreif sind – in sogenannten Warteschleifen des Übergangssystems landen, dort relativ hohe Kosten verursachen und nicht dahin kommen, wo sie eigentlich hin müssen, nämlich in das duale Ausbildungssystem oder sogar in eine höherwertige Ausbildung, eine akademische oder eine Hochschulausbildung. Sie enden häufig, wenn sie in den Warteschleifen sind, als An- und Ungelernte. Sie fallen dann irgendwann den Transferleistungssystemen zur Last und sind eine feste stabile Gruppe in der registrierten Langzeitarbeitslosigkeit, die wir in Nordrhein-Westfalen haben. Wir haben uns vorgenommen, künftig nicht nur diese Warteschleifen, die wir heute haben, zu

bekämpfen, sondern sehr präventiv zu verhindern, dass sie überhaupt entstehen. Deswegen wollen wir künftig in systematischer Weise in allen Schulen Nordrhein-Westfalens beginnend mit Förderschulen, Hauptschulen, Realschulen, Gesamtschulen ab der achten Klasse mit Berufsorientierungsmaßnahmen für alle Schüler mit Berufseinstiegsbegleitung anfangen und dies Ganze hinterlegt mit betrieblichen Praktika. Hierdurch sollen die Jugendlichen am Ende ihrer Schulkarriere eine Orientierung haben, was sie können und wie es in bestimmten Berufsfeldern aussieht. Zudem kann dann der Übergang in eine häufig duale Berufsausbildung vernünftig organisiert werden. Das verstehen wir als ein Beispiel präventiver Politik. Damit stellen wir Ausbildungsfähigkeit her und wollen auch einen Beitrag zur Bekämpfung des uns künftig drohenden Fachkräftemangels leisten.

Ein von uns in Auftrag gegebenes Gutachten besagt, dass in Nordrhein-Westfalen in zehn Jahren 600.000 Fachkräfte fehlen werden. Man kann lange darüber streiten, wie groß der Fachkräftemangel bereits heute ist. Mein Eindruck ist, er tritt zwar punktuell, aber noch nicht in der Fläche auf. Wenig streiten wird man darüber, dass wir bei einer einigermaßen normalen wirtschaftlichen Entwicklung in



den nächsten Jahren einen dramatischen Fachkräftemangel zu verzeichnen haben werden und wir uns Gedanken darüber machen müssen, wie wir dem begegnen können. Unsere erste Antwort in Nordrhein-Westfalen ist nicht die, zu sagen, organisiert bitte Zuwanderung von außen, um zu Lasten anderer Ökonomien unser Fachkräfteproblem zu lösen, sondern lasst uns gemeinsam daran arbeiten, wie wir die Ressourcen, die wir in Nordrhein-Westfalen, in der Bundesrepublik haben, stärker für den heimischen Arbeitsmarkt nutzen können. Das heißt, die bereits vorhandenen Potentiale viel besser auszuschöpfen als in der Vergangenheit und zum Beispiel auch behinderten Menschen – sofern möglich – einen Zugang in den ersten Arbeitsmarkt zu verschaffen. Aber dies sind nur Beispiele. Wir müssen hier deutlich weiter gehen. Wir müssen uns auch der Thematik annehmen, was wir innerhalb unserer bestehenden Betriebe tun können, um die Beschäftigungsfähigkeit der alternden Belegschaften zu erhöhen. Dabei spielen die Themen der beruflichen Weiterbildung und der Gesundheit bei der Arbeit eine Rolle. Das wird ein zentrales Handlungsfeld sein, dem wir uns unter der

Überschrift „Fachkräftemangel bekämpfen – demographische Konsequenzen in unserer Gesellschaft und der Ökonomie“ zuwenden.

Ein weiteres Beispiel ist, dass wir uns, jedenfalls in Nordrhein-Westfalen, aber ich glaube in der Bundesrepublik insgesamt, noch den Luxus hervorragend ausgebildeter Frauen leisten, die nach ihrer Ausbildung aus unterschiedlichsten Gründen nicht ins Erwerbssystem eingegliedert werden. Das hat mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten und vielen andere Gründen zu tun. Dies ist eine Vergeudung gigantischer Ressourcen. Wenn wir es schaffen, die Frauenerwerbsquote in den nächsten Jahren signifikant zu erhöhen, ist das einer der maßgeblichsten Beiträge zur Bekämpfung des Fachkräftemangels.

Ich glaube diese Beispiele machen deutlich, was wir mit Präventivwirkung der Politik meinen. Herr Bender, teilen Sie die Einschätzung, dass man dies künftig über den ESF umsetzen kann und es den strategischen Orientierungen für den Europäischen Sozialfonds entspricht?



Ich will ein zweites Thema nennen. Sie werden sich nicht wundern, dass ein für Integration zuständiges Ministerium auf dieses Themenfeld kommt. Wir wollen uns sehr viel stärker um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund oder Zuwanderungsgeschichte kümmern. Es leben sehr viele Menschen mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen, circa vier Millionen. Diese Personengruppe nimmt ganz unterdurchschnittlich an dualer Berufsausbildung teil und findet einen sehr viel schwierigeren Zugang zu unserem Beschäftigungssystem als Menschen mit einem deutschen Hintergrund. Das wollen wir ändern. Denn auch diese Menschen landen sehr häufig in verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit oder in an- und ungelernter Beschäftigung in unseren Betrieben – meist ohne Aufstiegsperspektive. Wir wollen frühzeitig ansetzen und gezielte Ausbildungsförderungs-, Aus- bildungsorientierungs- und Beschäftigungsprogramme auflegen für Menschen mit Migrationshintergrund. Wir wollen dies in einem sozialräumlichen Ansatz tun, weil diese Menschen in unseren Städten häufig in ganz bestimmten Vierteln leben. Da werden noch bestimmte andere soziale Maßnahmen notwendig sein und wir könnten uns dies auch unter anderem mit ESF-Inter- ventionen vorstellen.

Ich möchte Ihnen ein drittes Thema nennen, das eine Kernherausforderung unserer Politik darstellen wird und ich glaube, dass ich hier auch für viele andere Bundesländer sprechen kann. Die UN-Behinderten- rechtskonvention gibt uns auf, behinderte Menschen sehr viel stärker als in der Vergangenheit in die Mitte der Gesellschaft zu holen. Das gelingt am besten, wenn nicht nur eine soziale Integration, sondern auch eine Integration über Ausbildung in Beschäftigung erfolgt. Heute ist es noch vielfach so, jedenfalls kann ich das für Nordrhein-Westfalen sagen, dass sich behinderte Men- schen, obwohl sie im Prinzip im regulären Arbeitsmarkt beschäftigungsfähig wären, in Sondereinrichtungen, wie den Werkstätten für behinderte Menschen befinden. Wir haben uns vorgenommen, in den nächsten Jahren sehr viel stärker Akzente zu setzen und Unternehmen zu gründen, zu fördern, zu unterstützen, die Menschen

mit Behinderungen beschäftigen. Auch das sind Bei- träge zu vorbeugender Gesellschaftspolitik. Ich finde, dass dies nach unserer Interpretation der Verordnungs- Entwürfe auch durchaus gedeckt ist und sich in gewis- ser Weise in den darin festgelegten 20 Prozent der ESF-Mittel, die für soziale Inklusion ausgeben werden sollen, widerspiegelt.

Dies ist selbstverständlich nicht alles, was in diesem Feld gemacht werden kann, aber es sind drei prägnante Themen, an denen wir verdeutlichen wollen, wie eine präventiv ausgerichtete Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aussehen kann. Und ich habe den Eindruck, dass wir uns mit diesen Themen durchaus in einer Richtung mit den Leitideen bewegen, die in der Strategie „Europa 2020“ und den „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ verfolgt werden.

Wir werden dies an anderer Stelle weiter vertiefen und uns jetzt wieder den rechtlichen Rahmenbedingungen der Strukturfonds-Umsetzung zuwenden. Dazu wird Herr Bender als Leiter des Referats „ESF Gesetzgebung und Politik“ bei der Generaldirektion Beschäftigung eine „Lesehilfe“ geben, wie die vorliegenden Verordnungs- entwürfe aus Sicht der Europäischen Kommission zu verstehen sind.

Danach wird Herr Jansen aus dem nordrhein-westfäli- schen Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales aus der Perspektive einer Verwaltungsbehörde refe- rieren und anschließend bin ich besonders gespannt auf die abschließende Podiumsdiskussion und auf die Einschätzungen der Vertreterinnen und Vertreter des Europäischen Parlaments.

## Regelungsidee und Praxis



# Die Verordnungsentwürfe zur Umsetzung der Strukturfonds in der Förderphase 2014–2020 im Kontext aktueller Herausforderungen und Ziele

Sehr geehrte Frau Abgeordnete Schroedter und sehr geehrter Herr Abgeordneter Mann, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen.

Die Verordnungsentwürfe sind eigentlich mit Absicht so verfasst worden, dass man sie nicht in 15 Minuten vorstellen kann. Dennoch werde ich versuchen, einen kurzen Überblick zu den wesentlichen Inhalten zu geben.

## **Vorab sind insbesondere zwei Dinge erwähnenswert:**

In der Zeit, in der wir den Budgetentwurf vorbereitet haben, gab es nicht nur Freunde der Kohäsionspolitik; es gab auch viele Kritiker der Fonds, nach deren Meinung, die Ergebnisse von 20–25 Jahren Kohäsionspolitik keine Verlängerung ohne tiefgreifende Reform rechtfertigen. Diese berechtigte kritische Debatte ist auch der Grund für zahlreiche Regelungen in den Verordnungsentwürfen, beispielsweise zum Europäischen Mehrwert, zur Quantifizierung von Zielen, zu Resultaten und Output. Wir mussten und wollten uns dieser Kritik stellen, denn wir haben nicht alles erreicht, was wir hätten erreichen können.

Zweitens möchte ich kurz auf die Hintergründe zu den Regelungen bezüglich der Konditionalitäten hinweisen. Die letzten Monate vor der Veröffentlichung der Kommissionsvorschläge waren geprägt von dramatischen Entwicklungen, nicht nur in Griechenland, sondern in vielen anderen Ländern. Diese haben aus unserer Sicht eine Antwort auf die Frage gesucht, inwieweit das Budget, das wir zur Verfügung stellen und vor allem das Budget für investive Politiken, in Beziehung gebracht werden muss zur Kooperation im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitiken der Mitgliedstaaten. Letztendlich sind wir zur Überzeugung gelangt, dass wir in einer anderen Realität leben als noch vor wenigen Jahren und dass wir eine sehr viel engere Verknüpfung zwischen der Nutzung der Mittel und den makroökonomischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten herstellen müssen. Wenn über die Konditionalität diskutiert wird, die letztlich darauf zielt, dass unsere Investitionen auf fruchtbarem Boden stattfinden, sollten diese Hintergründe nicht vergessen werden.

Wenn Sie sich den Entwurf der Kommission zum Haushalt vom Juni 2011 anschauen, dann sehen Sie, dass dort einige Schlüsselprinzipien aufgelistet sind, die wir in allen Entwürfen zur Umsetzung des Gesamtbudgets berück-



Vortrag von Herrn Thomas Bender, Leiter des Referates ESF Gesetzgebung und Politik der Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Integration, Europäische Kommission

sichtigen. Das ist der Fokus auf Schlüsselprioritäten, Herr Schäffer, Sie haben bereits einige genannt, die wir in den beschäftigungspolitischen Leitlinien und auch in dem Entwurf der ESF-Verordnung wiederfinden: Der Mehrwert unserer Ausgaben, das heißt, warum sollen für bestimmte Aufgaben europäische und nicht einfach nationale oder regionale Mittel eingesetzt werden? Die Ergebnisse und Resultate, die hierdurch erzielt werden können, Vereinfachung und Harmonisierung.

## **Zum Mehrwert:**

In den Verordnungsentwürfen haben wir Wert darauf gelegt, dass sich die EU-Mittel auf Schlüsselprioritäten und den europäischen Mehrwert konzentrieren. Wir haben letzte Woche vorgeschlagen, nicht nur den Kohäsionsfonds, den EFRE und den ESF, sondern auch den Ländlichen Entwicklungsfonds und den neuen Fonds für Fischerei und maritime Politik zu 100 Prozent auf die politischen Zielsetzungen von Europa 2020 auszurichten. Wir sind der Auffassung, dass die politischen Zielsetzungen der Europäischen Union mit Finanzmitteln unterstützt werden müssen. Und wir haben dazu gemeinsame Regeln

vorgeschlagen, die vor allem für die strategische Planung des gemeinsamen Rahmens für alle Fonds von Bedeutung sind, den wir Ende des Jahres vorlegen wollen. Die Umsetzung dieses strategischen Rahmens in Partnerschaftsverträge soll mehr sein als die heutigen nationalen Rahmenpapiere, die sich im Wesentlichen auf die Verabschiedung von operationellen Programmen beschränken. Wir schlagen Partnerschaftsverträge vor, in denen nicht nur die Zuteilung der Mittel auf Programme festgelegt wird, sondern in denen wir auch mit den einzelnen Mitgliedstaaten festlegen, in welchen Investitionsschwerpunkten wir eigentlich aktiv werden wollen, wie sich die Investitionsschwerpunkte zueinander darstellen und was sie qualitativ, aber vor allem auch quantitativ erreichen wollen. In diesen strategischen Partnerschaftsverträgen soll auch klargestellt werden, inwieweit die Vorbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Programme eigentlich erfüllt sind. Soweit zu Mehrwert, Konditionalitäten, Effizienz und Effektivität.

Zusätzlich legen wir in dem Verordnungsentwurf für die fünf genannten Fonds gemeinsame Prinzipien fest. Prinzipien, die sich zum Beispiel auf die Frage der Gleichbehandlung der Geschlechter, der Antidiskriminierung und Nachhaltigkeit beziehen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass neben der Effizienz auch die Ausrichtung auf europäische Zielsetzungen und Werte gewährleistet ist.

### **Zu den Ergebnissen:**

Wenn Sie die unterschiedlichen Verordnungsentwürfe vergleichen, werden Sie sehen, dass diese nicht nur gemeinsame Vorschriften für alle fünf Fonds im Bereich Monitoring und Evaluierung enthalten. Die Kommission hat erstmals – auch für die Strukturfonds – in den jeweiligen Anhängen der fondsspezifischen Verordnungen vorgeschlagen, obligatorische Indikatoren festzulegen. Diese Indikatoren sollen sich nicht nur auf den unmittelbaren Output beziehen, sondern – vor allem für den ESF – auch auf die längerfristigen Resultate. Was geschieht drei oder sechs Monate nach einer Förderung durch den Sozialfonds mit den betroffenen Menschen? Parallel

dazu sollen mit den Mitgliedstaaten für jede Priorität in den Programmen quantifizierte Ziele festgelegt werden, die die Mitgliedstaaten und Kommission in zwei Stufen überprüfen. Die Kommission schlägt einen Performance-Rahmen vor, der für jeden Schwerpunkt in den Programmen festgelegt wird und will dies in 2016 und in 2019 prüfen. Sofern die gesetzten Ziele nicht erreicht werden, kann das Programm geändert und so frühzeitig verhindert werden, dass Mittel nicht abfließen. Die Kommission möchte fünf Prozent der Mittel pro Fonds pro Mitgliedstaat zurückbehalten und 2019 entscheiden, für welche der erfolgreichen Programme, diese Mittel zur Verfügung gestellt werden.

### **Programmsteuerung**

Es werden auch einzelne Elemente der Programmsteuerung neu vorgeschlagen, um die Konzentration auf Resultate zu unterstützen. Sie sehen in der gemeinsamen Verordnung ein längeres Kapitel zu den gemeinsamen Aktionsplänen. Damit soll versucht werden, Teile von Programmen komplett ergebnis- und resultatorientiert umzusetzen sowie Zielvereinbarungen für Teile von operationellen Programmen zu treffen. Belohnt werden damit die Ergebnisse und nicht die Tötigung von Ausgaben. Das ist auch für die Kommission ein Risiko, denn die Umsetzung wird anfangs schwierig sein. Aber der Trend vom Input zum Output wird hier mit konkreten Vorschlägen gestützt.

### **Drei Arten von Konditionalität**

Die Vorschläge enthalten drei Arten von Konditionalität. Das eine ist die – bereits erwähnte – ex-post-Konditionalität, das heißt fünf Prozent der Mittel werden zunächst zurückbehalten, um in 2016 beziehungsweise 2019 zu entscheiden, für welche erfolgreichen Programme diese eingesetzt werden sollen.

Zudem gibt es aber auch eine Liste von sogenannten Ex-Ante-Konditionalitäten für die drei Kohäsionsfonds und nun bald auch für die Fischerei und die Agrikultur,

die die Kommission bei den Bereichen, in denen die Mitgliedsstaaten die Mittel ausgeben wollen, prüft. Die Prüfung erfolgt selbstverständlich nur bezüglich der geplanten Interventionen, das heißt ex-ante Konditionalität ist inhärent zu den Programmen. Diese Prüfung wird auf der Grundlage eines sogenannten „Self Assessment“ durch die Mitgliedsstaaten, durch die Regionen geschehen, um zu sehen, inwieweit die Vorbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Programme erfüllt sind. Sind sie erfüllt, gibt die Kommission grünes Licht, sind sie nur partiell erfüllt, ein orangenes Licht mit einem Aktionsplan, das heißt der Mitgliedsstaat hat bis Ende 2016 Zeit, die Bedingungen zu erfüllen. Wird dies nicht erreicht, nimmt die Kommission für diese Teile der Programme keine Zahlungen vor.

**Makrokonditionalität:** Wir hatten die Makrokonditionalität bereits für den Kohäsionsfonds, haben diese aber niemals zur Anwendung gebracht, weil die Regeln nicht besonders klar waren. Wir schlagen jetzt vor, dass wir der Kommission für den Fall, dass der Mitgliedsstaat nicht auf die Empfehlungen des Rates im Bereich der Beschäftigungspolitik oder der ökonomischen Politiken reagiert, ein Vorschlagsrecht geben, Programme zu ändern, wenn sie

nicht mehr adäquat auf geänderte Gegebenheiten reagieren können. Darüber hinaus wird zudem die Möglichkeit eines Zahlungsstopps vorgeschlagen, wenn die makroökonomischen Empfehlungen des Rates nicht befolgt werden.

### **Vereinfachung und Harmonisierung**

Die Harmonisierung der Regeln war eine Aufforderung, die wir von vielen Seiten erhalten haben. Wir haben versucht, in der gemeinsamen Verordnung nicht nur die strategische Planung zwischen den fünf Fonds zu harmonisieren, sondern auch bestimmte Grundbestimmungen zu Finanzmanagement, Evaluierung und Monitoring sowie auch zum Beispiel förderfähige Kosten. In einigen Bereichen waren Ausnahmen erforderlich, zum Beispiel bei der Mehrwertsteuer, das ist für viele ESF-Projekträger wahrscheinlich von großer Bedeutung sowie im Bereich der vereinfachten Kosten. Eine Vereinfachung für die Verwaltungsbehörden ließ sich angesichts der unterschiedlichen Zielvorgaben nicht immer durchsetzen, zum Beispiel lässt sich eine verbesserte strategische Rahmenplanung nicht





immer hundertprozentig mit Vereinfachung vereinbaren. Wir glauben jedoch, einige vielversprechende Vorschläge gemacht zu haben.

Wir haben versucht, all dies in eine Hierarchie von Verordnungen zu integrieren, das heißt, es gibt jetzt in einer allgemeinen Verordnung einen Teil, der für fünf Fonds Regelungen vorsieht. In der gleichen Verordnung sind damit sehr viel detailliertere Regelungen für die Kohäsionsfonds, die dann durch vier fondsspezifische Verordnungen (drei Verordnungen für die einzelnen Fonds und eine Verordnung für die europäische territoriale Zusammenarbeit) ergänzt werden. Die Kommission erarbeitet derzeit auf der Grundlage des neuen Vertrages die sekundäre Gesetzgebung, deren Fertigstellung für Anfang des nächsten Jahres geplant ist.

Abschließend möchte ich noch kurz ein paar Worte zum ESF sagen: Zum einen hat die Kommission im Juni einen moderat ambitionierten und realistischen Haushaltsentwurf vorgelegt und einer der wenigen Bereiche, in dem wir eine Zunahme der Mittel vorgeschlagen haben, war der Europäische Sozialfonds. Wir schlagen vor, dass wir aus dem Gesamtpaket für die Kohäsion mindestens 25 Prozent für den ESF reservieren und dass sich das in

Mindestquoten für die unterschiedlichen Zielregionen, die am wenigsten entwickelten Regionen, die Zwischenregionen und die gut entwickelten Regionen widerspiegelt.

Warum? Die Union hat sich mit der Strategie 2020 fünf quantifizierte headline targets gesetzt und wir glauben, dass wir mit dem Sozialfonds einen direkten Einfluss auf die Erreichung von wenigstens drei dieser Ziele haben können. Dazu braucht es eine kritische Masse an Geldern. Wir wollen aber auch einem Trend entgegenwirken, nämlich, dass der Anteil der EU-Ausgaben in das Humankapital immer mehr zurückgeht; und dies in einer Zeit, in der unsere Regierungschefs wiederholt auf die Bedeutung der Investition in das Humankapital als den Wachstumsfaktor hinweisen und sich gleichzeitig Ausgaben immer mehr auf die Infrastruktur, auf produktive Investition konzentrieren. Es ist eine politische Positionierung der Kommission, dass bestimmte Mindestmittel zur Verfügung gestellt werden, um unseren eigenen Ansprüchen auch gerecht zu werden. Innerhalb dieser Mindestanforderungen wiederum wollen wir versuchen, den sozialen Charakter des ESF zu stärken. Die Wachstumsstrategie 2020 hat letztendlich ein anderes Wachstumsmodell vorgeschlagen, das versucht, Wachstum und soziale Eingliederung in Einklang zu bringen. Diese Philosophie soll auch durch den ESF unterstützt werden.

### Die Prioritäten

Obwohl sich der ESF in Zukunft auf vier thematische Zielsetzungen konzentriert, muss das nicht zwingend als Beschränkung gesehen werden. Die thematische Konzentration war aus unserer Sicht sehr viel wichtiger für die anderen Struktur- und Kohäsionsfonds, in denen die Förderbreite zu groß und zu weit entfernt von den Kernzielen der europäischen Wachstumsstrategie war. Dennoch soll eine klare Konzentration auch für den ESF auf vier thematische Zielsetzungen erfolgen: Soziale Eingliederung, Bildung (berufliche Bildung, lebenslanges Lernen), aktive Arbeitsmarktpolitik und Kapazitätsbildung vor allem in den ärmeren Regionen und Mitgliedsstaaten. Innerhalb dieser vier thematischen Zielsetzungen soll eine Konzentration auf vier Investitionsschwerpunkte – vier von 18, die wir in der ESF-Verordnung vorschlagen haben – erfolgen, gestaffelt in den unterschiedlichen Zielregionen.

### Flexibilität und Komplementarität

Ein häufiger Kritikpunkt war, dass der ESF und der EFRE zu sehr isoliert voneinander intervenieren. Mit den nun vorgeschlagenen gemeinsamen Regeln, mit den gemeinsamen Rahmendokumenten, aber auch mit einzelnen Vorschriften in der Verordnung werden Möglichkeiten zu einer besseren Zusammenarbeit der Fonds, nicht nur EFRE und ESF, sondern auch EFRE und Landwirtschaftsfonds sowie ESF und Landwirtschaftsfonds eröffnet. Dies soll die Fonds sehr viel besser gleichzeitig zum Einsatz bringen, zum Beispiel im Bereich der lokalen Entwicklung. Zur Vereinfachung durch simplifizierte Kostenabrechnungen wird Herr Jansen noch etwas sagen. Ich hoffe, wir haben hier Vorschläge gemacht, die auch auf Ihre positive Resonanz treffen.

### Abschließend drei wichtige Aspekte:

1. Wir schlagen vor, in Zukunft nicht nur für gemeinsame Projekte von Sozialpartnern oder für die Kapazitätsbildung von Sozialpartnern Mittel zur Verfügung zu stellen, sondern dies auch auf die Nichtregierungsorganisation in Ländern, die Gelder für die ärmsten Regionen bekommen, auszuweiten. Wir glauben, dass für erfolgreiche Sozial- und Beschäftigungspolitik sehr häufig nicht-staatliche Strukturen von Bedeutung sind.
2. Wir schlagen vor, dass – wie bereits auch schon früher praktiziert – positive Maßnahmen für die Bereiche Gender und Antidiskriminierung verpflichtend gefördert werden.
3. Wir versuchen, in der ESF-Verordnung und in der Allgemeinen Verordnung durch Bestimmungen zur territorialen Dimension den ESF besser auf die lokale und sub-regionale Ebene abzustellen.

Ich hoffe, ich habe die für Sie wichtigsten Punkte kurz angesprochen und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

# Verordnungsentwürfe aus der Perspektive der ESF-Umsetzung

Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

vielen Dank Herr Bender für diese wie stets interessanten Erläuterungen zu den Hintergründen und Bezügen der Verordnungsentwürfe. Ich würde daran gerne mit einigen Überlegungen anschließen, die eher aus der Umsetzung der Verordnungen angeregt wurden. Aus zeitlichen Gründen werde ich mich ferner dort, wo weitestgehend eine gemeinsame Sichtweise besteht, kurz fassen.

Kurz fasse ich mich insbesondere zu den Zielen, die wir für die Umsetzung der Strukturfonds verfolgen, zum Beispiel:

- Vereinfachung der Programmumsetzung
- Zuverlässigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme
- Transparenz und Partnerschaft in der Programmsteuerung und -umsetzung
- Ergebnisorientierung der Programmumsetzung
- Strategische Ausrichtung und Einbindung des ESF in den europäischen Zielhorizont

Meines Erachtens besteht hier vollständige Übereinstimmung und das sollte bei den nachfolgenden Ausführungen zu den Verordnungsvorschlägen nicht vergessen werden. Beginnen wir mit dem leichtesten Punkt:

## Vereinfachung der Programmumsetzung

Die vorgeschlagenen Pauschalierungen<sup>1</sup> werden von uns ohne Einschränkung unterstützt; sie haben das größte Potential zur Vereinfachung. Entscheidend für ihren Erfolg wird sein, dass der Gewinn an Vereinfachung nicht durch ergänzende Regelungen unterhalb der Verordnungen wieder zunichte gemacht wird, zum Beispiel durch die Häufigkeit, mit der einmal genehmigte Pauschalen in ihrer Angemessenheit immer wieder neu zu prüfen sind. Es wäre schön, wenn wir einen Weg fänden, das Vereinfachungspotential, das im vorliegenden Entwurf angelegt ist, auch für die spätere Programmumsetzung zu sichern.

Andere Vereinfachungen wie zum Beispiel sogenannte „joint action plans“ sind Varianten der Pauschalierung oder sie richten sich wie die „Harmonisierung der Förder-

1 (Art.57 der allg. VO), d.h. standardisierte Kosten je Einheit und standardisierte Kostenanteile, Gesamtsummen für kleinere Projekte.



Herr Daniel Jansen, Leiter des Referates ESF-Programmsteuerung, Controlling, IT des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

regelungen und Kontrollsysteme“ oder die „E-Cohesion“ an Projektträger. Das ist verdienstvoll, aber nicht identisch mit einer Vereinfachung der administrativen Abwicklung.

Wie zum Beispiel bei der „E-Cohesion“<sup>2</sup>: Die Europäische Kommission beabsichtigt, bis Ende 2014 den gesamten Datenaustausch zwischen Fördermittelnehmern und Behörden auf eine elektronische Abwicklung zu verpflichten. Das ist ein toller und moderner Vorschlag, den wir trotzdem nochmals grundlegend zu überprüfen bitten: Denn wenn es um den „gesamten Datenaustausch“ gehen soll, werden wir auch an „elektronische Antragstellung“ und „digitale Signatur“ denken müssen.

In Nordrhein-Westfalen setzen wir einige Online-Systeme mit großem Erfolg ein und wir haben uns – mit weniger ermutigendem Erfolg – auch an der elektronischen

2 Art.112, Abs.3 der allg. VO: „Member States shall ensure that no later than 31 December 2014, all exchanges of information between beneficiaries and managing authorities, certifying authorities, audit authorities and intermediate bodies can be carried out solely by means of electronic data exchange systems.“



Antragstellung versucht. Ich sage das, damit bei Ihnen nicht der Eindruck entsteht, dass bei uns die Zuwendungsbescheide am liebsten handschriftlich ausgestellt werden.

Auf Grundlage unserer diesbezüglichen Erfahrungen zwei Anmerkungen:

- Elektronische Umsetzungen zu Förderprogrammen erfordern zu allem, was nicht hochgradig standardisiert ist, ein angemessenes Volumen, damit sich der Aufwand rechnet. In seiner jetzigen Form liefe der Verordnungstext darauf hinaus, kleinere Förderprogramme eher nicht mehr durchzuführen - ihre elektronische Umsetzung und Pflege wäre einfach zu aufwändig.
- die DV-technische Umsetzung folgt der Programmentwicklung nach. Es ist unrealistisch, dass ein Operationelles Programm, das voraussichtlich Ende 2013 genehmigt wird, in dieser Vollständigkeit einschließlich entsprechender Sicherheit (Verwaltungs- und Kontrollsysteme) bis Ende 2014 elektronisch umgesetzt werden kann.

### **Zuverlässigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme**

Die Zuverlässigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme ist Kernbestandteil der Aufgaben der Verwaltungsbehörden. Und das gilt grundsätzlich in der Breite ihrer Funktionsfähigkeit. Und in voller Anerkennung dessen muss es auch hier um ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag gehen. Insofern können wir den Vorschlag zur Einrichtung einer „akkreditierenden Stelle“<sup>3</sup>, die die Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme von der Prüfbehörde übernehmen soll, noch nicht nachvollziehen. Wir können dies insbesondere dann nicht nachvollziehen, wenn auch die Prüfbehörde weiterhin solche Prüfungen

durchführen soll<sup>4</sup>. Hier scheinen im Verordnungsentwurf noch Unklarheiten zu bestehen, die zu Lasten einer rechtssicheren Umsetzung gehen.

In diesem Sinne bedauern wir auch, dass die Europäische Kommission zwar einen Vorschlag zur Vereinfachung der Projektabrechnung vorgelegt hat, in den vorliegenden Verordnungsentwürfen aber keine Auseinandersetzung mit der bisherigen Kontroll- und Bewertungspraxis zu erkennen ist. Eine solche Auseinandersetzung wäre deshalb angebracht, weil man den Eindruck gewinnen kann, dass sich die bestehenden Prüf- und Kontrollregelungen gegenüber Fragen der Betrugsprävention oder des potentiellen Schadens weitgehend verselbständigt haben.

Wenn Prüfbehörden Umsetzungsdefizite aufdecken, leiten sie die Aufmerksamkeit der Verwaltungsbehörden um und verändern damit die Aufgabenpriorisierung von Verwaltungsbehörden. Das ist auch gut so, allerdings nicht umsonst – zumindest dann nicht, wenn man davon ausgeht, dass Verwaltungsbehörden ihre Prioritäten nicht nach dem Zufallsprinzip setzen.

Die jetzt erreichte Genauigkeit der Prüfungen macht aus Euro- und Cent-Beträgen Vorgänge, deren Verwaltungskosten den Gewinn deutlich übersteigen. Schon die Größenordnungen der meisten festgestellten Fehler schließen Betrug als Fehlerursache praktisch aus. Allein 58 Prozent der festgestellten Fehler beim ESF resultieren gemäß Feststellungen der Europäischen Kommission aus Verletzungen der Förderfähigkeitsregeln<sup>5</sup> – das sind natürlich Fehler, aber möglicherweise solche rein formaler Art, die die Ziele und Wirkungen der betreffenden Operationellen Programme nicht oder marginal betreffen. Oder umgekehrt: unter den vielen Beanstandungen der

<sup>4</sup> Art.116 der allg. VO

<sup>5</sup> „Legislative Financial Statement“ zum Entwurf der allgemeinen Strukturfonds-Verordnung

<sup>3</sup> Art. 6 4, 117f der allg. VO

aktuellen Phase, zu denen die Prüfungen der Prüfbehörde in Nordrhein-Westfalen geführt haben, war noch kein einziger Betrugsfall.

### „Warum also prüfen wir?“

Mir fallen drei Gründe ein:

1. Wir wollen auf jeden Fall Betrug verhindern.
2. ESF-Mittel sollen für die Ziele ausgegeben werden, für die sie vorgesehen sind.
3. Verwaltungs- und Kontrollsysteme sollen zuverlässig funktionieren.

Für Verwaltungsbehörden bedeutet diese Reihenfolge auch eine Rangfolge und die Fehler, auf die sich diese Gründe beziehen, werden entsprechend in ihrer Bearbeitung priorisiert. In den Verordnungen dagegen werden diese Fehler unter dem Begriff der „Unregelmäßigkeit“ erfasst. Und sie werden in den letzten Jahren in der Praxis immer weniger gewichtet.

Eine problembewußte und an Verhältnismäßigkeit orientierte Perspektive müsste sich der Frage der Bedeutung von Fehlern stellen und den Begriff der „Unregelmäßigkeit“ entsprechend diskutieren. Davon ist in den aktuellen Verordnungsentwürfen nichts zu erkennen.

### Ergebnisorientierung der Programmumsetzung

Monitoring und Ergebnisorientierung sind spätestens seit der Phase 2000–2006 Ziele der Strukturfonds. Dies gilt auch für die „leistungsgebundene Reserve“<sup>6</sup>, also die an sich gute, wettbewerbsorientierte Idee, dass Programme einen finanziellen Bonus erhalten, die besonders gut umgesetzt wurden.

2004 lief die leistungsgebundene Reserve in Deutschland darauf hinaus, dass die Reserve proportional zu den Budgets der einzelnen Operationellen Programme zugeteilt wurde. Qua definitionem waren alle als gleich gut festgestellt worden. Eine verwaltungstechnisch optimale, inhaltlich aber etwas enttäuschende Lösung. Grund war,

dass sich die Suche nach den Verteilungskriterien der Reserve schwieriger erwies als gedacht. Und spätestens seit diesem Zeitpunkt durchzieht die Sehnsucht nach den wenigen, aber aussagekräftigen Kern-Indikatoren die Diskussion zur Programmdarstellung und -bewertung.

2007–2013 wurde eine leistungsgebundene Reserve aufgrund der vielfältigen Kritik nur noch als Möglichkeit angeboten. Das scheint die Sehnsucht und Suche nach den Kernindikatoren aber nur verstärkt zu haben. Und so soll die leistungsgebundene Reserve jetzt wieder verpflichtend eingeführt werden, obwohl nicht zu erkennen ist, welche neuen Erkenntnisse dafür sprechen.

Wenn wir wollen, dass mit einer leistungsgebundenen Reserve eine verbesserte Ergebnisorientierung erreicht wird, müssen wir jetzt klären, wie das konkret funktionieren soll mit den zu erreichenden Meilensteinen, wie wir tatsächlich zu Zielwerten kommen, die so belastbar sind, dass auf ihrer Grundlage je Programm mehrstellige Millionenbeträge verteilt werden können. Andernfalls bleibt zu befürchten, dass am Ende wieder eine verwaltungstechnische Lösung als letzter gemeinsamer Nenner zum Zuge kommt.

### Strategische Ausrichtung

Wie die Ergebnisorientierung ist auch die strategische Einbindung ein zentrales Element des Nachweises, dass die EU-Mittel sinnvoll eingesetzt werden. Diesbezüglicher Skepsis versucht die Europäische Kommission mit mehr strategischer Verflechtung entgegen zu wirken. Ich möchte dem entgegensetzen: „Mehr Strategie führt nicht per se zu mehr strategischer Durchdringung“.

Sollen die Strategien tatsächlich eine steuernde Wirkung für die Umsetzung entfalten, dann ist zwischen Strategie und Umsetzung – Richtlinien, Projektanträge, Projektumsetzung – eine Balance herzustellen.

Betrachten wir Strategien wie „Europa 2020“, „Integrierte Leitlinien“ et cetera, dann erkennen wir notwendig Kompromissprodukte mit den Anforderungen der Identifikationsfähigkeit und – zumindest bei „Europa 2020“ – der leichten Vermittelbarkeit. Sie sind als solche gelungen, das heißt in der Breite zustimmungsfähig.

<sup>6</sup> Art.18–20 der allg. VO



Wer sollte aber auch nicht zustimmen? So wie der gesamte ESF als Beitrag zur „Lissabon-Strategie“ gewertet werden konnte, wird es auch schwer fallen, den ESF nicht grundsätzlich als Beitrag zu „Europa 2020“ einzuordnen. Dies gilt im Prinzip auch für die nachgeordneten EU-Strategiepapiere.

Dann ist allerdings der Versuch abwegig, die Umsetzung politischer Entscheidungen durch die Vermehrung der Strategiepapiere und deren wechselseitigen Bezugs aufeinander zu unterstützen. Und „abwegig“ scheint mir eine noch geneigte Formulierung, wenn wir zum Beispiel regelmäßig – Stichwort: „Koordination der Fonds“ – zu den Mechanismen zur Abstimmung mit dem Fischereifonds angefragt werden. Der Fischereifonds setzt in NRW etwa 500.000 Euro pro Jahr um; der ESF 100 Millionen Euro.

Behält man den Bezug von Strategie und Umsetzung im Blick, wäre auch strategische Selbstbeschränkung ein aktueller Beitrag zur Vereinfachung.

Vielleicht kann der letzte Punkt dazu ermuntern:

Die Thematik der Armutsbekämpfung wurde sowohl in den neuen Integrierten Leitlinien als auch in der ESF-Verordnung aufgewertet. Die deutsche Position hat dazu immer die Verknüpfung zur Erwerbsintegration als einzigem nachhaltigen Ansatz betont. Ich finde das absolut richtig: alles andere wäre Armutssymptom-Bekämpfung. Und ein strategisches Instrument wie der ESF sollte nicht für kurative Maßnahmen eingesetzt werden. Die jetzt vorgesehene Einsatzmöglichkeit des ESF zur Verbesserung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen, schliesse aber eine solche Möglichkeit nicht aus. Dies ist ein Strategiedefizit, das meines Erachtens als erstes zu beheben wäre.

### Fazit:

1. Wir sehen gute Ansätze in den Verordnungsentwürfen und da muss natürlich auch der Vorschlag zur Mittelausstattung einmal gelobt werden. Gute Ansätze sehen wir auch bei der Pauschalierung. Wichtig ist, diese nicht im Nachgang und auf operativer Ebene kaputt zu regeln.
2. Wir sehen Vorschläge, bei denen wir uns über die Ziele einig sind, die aber noch nicht ganz ausgereift erscheinen. Und die, wenn sie unklar den Weg in die Verordnung finden, die Programmumsetzung erschweren und insbesondere die Rechtssicherheit gefährden können. Beispiele dazu wären „akkreditierende Stelle“, „Leistungsreserve“ und „E-cohesion“.
3. Und wir sehen, dass die Europäische Kommission für bekannte Probleme weiterhin in bekannter Weise mit bekannten Wirkungsgrenzen reagieren möchte: mehr Kontrolle, mehr Strategie, mehr Datenerhebung und Berichterstattung. Ich habe versucht deutlich zu machen, dass wir die zugehörigen Problemsichten teilen, aber an der Logik dieses „Mehr“ zweifeln. ‚Weniger ist mehr‘ heißt in Zielen:
  - Überarbeitung des Begriffs der „Unregelmäßigkeit“ für eine an Relevanz optimierte Kontrolle,
  - ein strategischer ESF mit einer Strategie, deren Umsetzungsbezug erhalten bleibt,
  - Datensammlung im Dienste der Programmanalyse an Stelle eines ESF-Datenfriedhofs.

Vielen Dank!

## Podiumsdiskussion



V.l.n.r.: Herr Daniel Jansen, Herr Thomas Bender, Frau Elisabeth Schroedter, Herr Thomas Mann, Herr Wolfgang Husemann und Herr Dr. Axel Bürger.

## Europäischer Mehrwert: Welchen Beitrag können die Verordnungsentwürfe als Rahmen für die Umsetzung der europäischen Ziele leisten?

Während der anschließenden Podiumsdiskussion hatte der Teilnehmerkreis Gelegenheit, der aus unterschiedlichen Perspektiven zusammengesetzten Expertenrunde Fragen zu stellen, Positionen auszuloten und zu vergleichen.

Auf die Ausgangsfrage, wie sie die nun vorgelegten Verordnungsentwürfe bewerte, antwortete Frau Schroedter, sie sei hiermit im Großen und Ganzen sehr zufrieden. Dies sei auch deshalb der Fall, da sie bereits seit zwei Jahren Mitglied der High-Level-Group für die Allgemeine Strukturfondsverordnung und für die ESF-Verordnung war und sich gemeinsam mit der Europäischen Kommission detailliert mit den Inhalten auseinandergesetzt habe.

**Frau Schroedter** betonte, dass man die Entwürfe auch vor dem Hintergrund sehen müsse, dass sie auch in Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen sollen, in denen die Verwaltung im Hinblick auf die Umsetzung noch lernend ist und nicht die deutsche Qualität erreicht. Gleichzeitig bekämen gerade diese Mitgliedstaaten eine große Förderung, was wiederum eine besondere Verantwortung des europäischen Gesetzgebers gegenüber dem Steuerzahler auslöse. Zudem müsse man den Anforderungen des Europäischen Rechnungshofs gerecht werden.



Frau Elisabeth Schroedter, Mitglied des Europäischen Parlaments, im Podiumsgespräch.



Die Podiumsrunde wurde moderiert von Herrn Dr. Axel Bürger, dem Leiter der Europagruppe und der ESF- Bescheinigungsbehörde des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Gleichzeitig müsse man sich um Verwaltungsvereinfachung bemühen und Freiheit bei der Umsetzung schaffen, damit man nicht in Erbsenzählerei ende. Die Balance dieser Aspekte sei der Europäischen Kommission in ihren Entwürfen im Groben gelungen. Im Detail bestehe jedoch Diskussionsbedarf, den man im weiteren Verfahren decken müsse.

Als zweiten großen Diskussionspunkt stellte Frau Schroedter die Frage heraus, ob man mehr Freiraum für eigene Ziele der Mitgliedstaaten und Regionen wolle oder sich stattdessen auf die Ziele der Strategie „Europa 2020“ konzentriert. Auch hier sei es der Europäischen Kommission gelungen, die richtige Balance zu finden, die übrigens auch der Position der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament entspreche. Man habe sich diesmal nicht für das Earmarking-Prinzip entschieden, sondern überlasse es den Regionen selbst, wie sie bestimmte Ziele erreichen. Dies finde insbesondere in der

Einbeziehung der lokalen Ebene Ausdruck (sogenannter partizipativer Ansatz), die in den Verordnungsentwürfen ausdrücklich vorgesehen sei.

Als besondere Schwierigkeit bei der Umsetzung stellte Frau Schroedter das Verhältnis von Monitoring und Kontrolle zu Vereinfachungsbemühungen heraus. Hier gebe es aus ihrer Sicht noch Spielräume. Man müsse nun insbesondere die Entwurfstexte analysieren und mit der Europäischen Kommission einen Dialog über die Interpretation führen, um feststellen zu können, an welchen Stellen im Interesse eines besseren Verständnisses nachgebessert werden muss.

**Herr Mann** stimmte den Ausführungen insoweit zu, dass man bei den Regeln zu Verwaltungsverfahren immer auch die Verhältnisse in anderen europäischen Mitgliedstaaten im Hinterkopf haben müsse, die oft nicht an die deutsche Verwaltungsfähigkeit heranreichen. Was man in Deutschland als Bürokratismus bezeichne, sei manchmal auch etwas Gutes. Es führe schließlich dazu, dass auf der Basis aussagefähiger Kriterien präzise geprüft werden kann, ob Gelder richtig eingesetzt werden.

Gleichzeitig warb er dafür, die pauschalierte Abrechnung voranzubringen, um zu verhindern, dass Projekte scheitern, weil die Regeln zu kompliziert sind.



Herr Thomas Mann, Mitglied des Europäischen Parlaments

Herr Mann betonte, es sei besonders wichtig, dafür zu sorgen, dass der ESF als europäischer Mehrwert in seinem Wesen erhalten bleibe. Dies habe auch Kommissar Andor in der Vorstellung der Entwürfe im EMPL-Ausschuss des Europäischen Parlaments deutlich gemacht.





Es sei deshalb lohnenswert, um jede Stelle nach dem Komma beim Mittelvolumen für den ESF nach 2014 zu kämpfen, auch wenn 84 Milliarden Euro eine beachtliche Summe sei. Herr Mann hielt den Vorschlag der Europäischen Kommission für sinnvoll, die Mittel des ESF zu konzentrieren und beispielsweise 20 Prozent des eingesetzten Volumens für Armutsbekämpfung zur Verfügung zu stellen.

Bedenken äußerte Herr Mann gegenüber einem möglichen Einsatz von ESF-Mitteln für Agrarpolitik, da dieser Bereich schon mit anderen Mitteln hinreichend bedacht sei. Man solle damit aufhören, die ESF-Mittel in andere Politikbereiche hineinzugeben und stattdessen eine Zielgruppenorientierung fördern, in der die Gruppen eindeutig gefasst seien, damit die Mittel dort ankommen, wo sie nötig sind. Hier könne es keinen Top-Down-Ansatz geben, sondern die regionalen Bedürfnisse müssten hinreichend berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang sah Herr Mann noch Diskussionsbedarf im Bereich der strategischen Partnerschaftsverträge, die nicht dazu führen dürften, dass die Europäische Kommission allein definiert, was unter Partnerschaft zu verstehen sei.

**Herr Husemann**, der die Sicht des Bundes auf die vorgelegten Verordnungsentwürfe erläuterte, äußerte zunächst Verständnis für die Europäische Kommission, den ordnungsgemäßen Mitteleinsatz strikter prüfen zu wollen. Dies erkläre sich aus der europäischen Pers-

pektive, mit der Ergebnisorientierung einen neuen Weg einschlagen zu wollen, da die Fehleranfälligkeit in einigen Mitgliedstaaten immer noch zu hoch sei.

Allerdings gab Herr Husemann zu bedenken, dass der ESF eine der letzten verbleibenden Möglichkeiten sei, um experimentelle Projekte fördern zu können, deren Ergebnis ex-ante nicht absehbar sei, die aber der Weiterentwicklung der Strategie zur Erreichung der Ziele des ESF dienlich sind. Bei zu starker Zielorientierung könnten derartige Projekte in Zukunft nicht mehr stattfinden, weil das Risiko bestehe, ein zuvor definiertes Ergebnis nicht zu erreichen oder ein Ziel ex-ante schon nicht definieren zu können. Man laufe Gefahr, die Förderprogramme nur noch mit Blick auf die Definierbarkeit von Zielen und Ergebnissen zu gestalten, was zu einem Verlust von Kreativität führen könne.

Herr Husemann sah in den strategischen Partnerschaftsverträgen ein Problem der Subsidiarität, da der Bund gezwungen sei, der Europäischen Kommission ständig wiederkehrend anhand von Roadmaps und Zielvereinbarungen darzulegen, was man erreicht habe. Dies führe



Herr Wolfgang Husemann, Leiter der Gruppe Europäische Fonds für Beschäftigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales



insbesondere in föderalen Mitgliedstaaten zu einem Zuwachs der ohnehin schon ausgeprägten Kontrolltätigkeit durch die europäischen Institutionen und die eigenen Kontrollinstanzen, der wiederum ein Hindernis für Kreativität bei der Programmgestaltung und -umsetzung sei. Beispielweise könnten bewährte Projektträger bei zu großen Kontrolllasten davon Abstand nehmen, sich an den ESF-Programmen zu beteiligen.



Ein weiterer Unsicherheitsfaktor seien aus Sicht von Herrn Husemann auch die vorgelegten Voraussetzungen und Indikatoren, nach denen Zahlungsunterbrechungen durch die Europäische Kommission vorgenommen werden können und wie diese Unterbrechungen sich auf föderale Mitgliedstaaten auswirken würden. Beides müsse noch diskutiert werden.





Herr Daniel Jansen, Leiter des Referates ESF-Programmsteuerung, Controlling, IT des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Abschließend wies er darauf hin, dass die Verhältnismäßigkeit zwischen Kontrollebene und Gestaltungsebene gewahrt werden müsse. Nach den derzeitigen Vorschlägen stehe jedoch die Kontrollebene im Vordergrund.

Auf die Frage, wie die späteren Subtexte und Ausführungsregeln zu den Verordnungsentwürfen aussehen werden und welche konkreten Vereinfachungen damit einhergehen, antwortete Herr Bender für die Europäische Kommission, dass eine der großen Vereinfachungen darin liege, dass Projekte unterhalb eines Gesamtwertes von 100.000 Euro mit Ausnahme von Verdacht auf Unregelmäßigkeiten oder Betrug nur noch einmal während der Programmlaufzeit geprüft würden. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten Projekte unterhalb von 50.000 Euro nur noch nach pauschalierten Kostenansätzen und nicht mehr nach dem Realkostenerstattungsprinzip abrechnen. Beide Ansätze seien eine erhebliche Vereinfachung, zumal 50 Prozent der ESF-Projekte unterhalb dieser Schwelle liegen. Es sei zu hoffen, dass die Mitgliedstaaten auch Gebrauch von diesen Vereinfachungen machen.

Die Europäische Kommission habe in vielen Fällen keine neuen Regeln entworfen, sondern 1:1 die Regeln der Finanzverordnung übernommen und dadurch nur wenig eigene Regeln hinzugefügt.

**Herr Jansen** stellte im Folgenden heraus, dass Nordrhein-Westfalen insbesondere an einer einfacheren und rechtssicheren Verwaltung und Handhabung der ESF-Regeln gelegen sei. An den Vorschlägen der Europäischen Kommission könne man sehen, dass auch ihr an Regeln gelegen sei, die Fehler vermeiden. Natürlich habe man mit den Vereinfachungsangeboten nicht die Hand auf jedem einzelnen Euro, was aber auch nicht das Schlechteste sei, weil man dadurch auch nicht jedem einzelnen Euro hinterherlaufen müsse und trotzdem als Mitgliedstaat Rechtssicherheit habe.

Im Übrigen sei das Argument sehr wohl tragfähig, dass die Regeln für alle Mitgliedstaaten – auch solche mit Verwaltungsdefiziten – gelten müssen, was aber nicht dazu führen dürfe, dass den besser arbeitenden Mitgliedstaaten vorgehalten werde, man müsse eben mit den komplizierten Regeln umgehen. Dies würde letztlich dazu führen, dass Mitgliedstaaten davon absehen, innovative oder auch experimentelle Projekte zu wagen, weil sie damit rechnen müssten, Fehler zu produzieren.



Auf die Frage, ob es richtig sein könne, dass Mitgliedstaaten, die in ihren Förderprogrammen ausführlichere Fördervoraussetzungen festlegen auch ein höheres Fehlerrisiko eingehen müssten, antworteten die Vertreter des Europäischen Parlaments einstimmig, dass sich die Vorschläge der Europäischen Kommission, die sich mit der Abkehr vom Realkostenerstattungsprinzip (Joint Action Plan) befassen, auch auf diese Bereiche auswirkten. Zudem müsse man berücksichtigen, dass man der Kompliziertheit der nationalen Regeln, die aufgrund der Kofinanzierung eine Fehlerquelle darstellten, durch Anpassung an die einfacheren europäischen Regeln begegnen könne. Optimal wären beispielweise einheitliche Regeln für die Rechnungsprüfung, so dass ein Projektträger nur noch mit einer Prüfinstanz und Prüfregeln umgehen müsse.

Frau Schroedter gab auch zu bedenken, dass die Vereinfachungsinstrumente der aktuellen Förderphase von den Mitgliedstaaten sehr zurückhaltend genutzt worden seien, so dass ein Vereinfachungseffekt oft nicht eintreten können. Es sei zu hoffen, dass in der nächsten Förderphase die Verwaltungen mehr Gebrauch von diesen Möglichkeiten machen werden.

Herr Husemann äußerte abschließend den Wunsch, in den künftigen Verordnungen den Unregelmäßigkeitsbegriff und andere unbestimmte Rechtsbegriffe genau zu definieren, um Rechtssicherheit für Verwaltungen und Projektträger zu schaffen.

**Herr Bender** erläuterte, dass der ESF einen Bedeutungszuwachs erfahren habe. Auch die Wirtschaftskrise habe den politischen Willen verstärkt, ein Instrument zu entwickeln, mit dem man zu den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar durchdringen könne und den sozialen Charakter Europas herauszustellen. Es sei wünschenswert, insbesondere von den vorgeschlagenen Interventionsquoten beispielsweise zur Armutsbekämpfung oder den



Herr Thomas Bender, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission



ESF-Anteil am Gesamtvolumen im weiteren politischen Verfahren nicht abzurücken, um die Wirkung des ESF nicht zu schmälern.

Auf die Frage woran Vereinfachungsbemühungen letztlich wieder scheitern könnten, wies Herr Jansen darauf hin, dass man nicht absehen könne, welche über die Verordnungen hinausgehenden Umsetzungsregeln die Verwaltungen treffen werde, da sie derzeit noch im Ungewissen blieben. Er wünsche sich diesbezüglich mehr Transparenz. Des Weiteren müsse man selbstverständlich immer prüfen, ob nicht die nationalen Verwaltungen selbst die Umsetzung durch eigene Regeln verkomplizierten. Die Ansätze der Europäischen Kommission zur Verwaltungsvereinfachungen seien jedoch vielversprechend und grundsätzlich zu begrüßen.



# Ausklang





# Impressum

**Herausgeber:**

Ministerium für Arbeit,  
Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Fürstenwall 25  
40219 Düsseldorf  
Fon: 0211 855-3028  
Fax: 0211 855-3211  
www.mais.nrw.de  
info@mais.nrw.de

**Fotos:**

Felix Kindermann

**Gestaltung:**

Fortmann.Rohleder Grafik.Design

**Druck:**

Hausdruckerei

Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

Düsseldorf, Oktober 2011

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben.

Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner Gruppen verstanden werden könnte.



Ministerium für Arbeit,  
Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Fürstenwall 25, 40219 Düsseldorf  
Fon: 0211 855-3028  
Fax: 0211 855-3211  
[info@mais.nrw.de](mailto:info@mais.nrw.de)  
[www.mais.nrw.de](http://www.mais.nrw.de)