

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 09.09.2015

EU-Förderperiode 2014 bis 2020 effektiv, regionsspezifisch und bedarfsgerecht ausgestalten

Beschluss des Landtages vom 25.09.2014 - Drs. 17/2062

Der Landtag stellt fest:

Die Europäische Union hat mit der Strategie Europa 2020 eine auf zehn Jahre angelegte Wachstumsstrategie beschlossen, die ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in der EU erreichen will. Sie formuliert Zielsetzungen in den fünf Handlungsfeldern Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft, Bildung sowie Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Zum Erreichen dieser Ziele sollen die EU-Fonds in der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 beitragen.

Im Rahmen dieser Förderperiode wird Niedersachsen aus den EU-Fonds EFRE, ESF und ELER rund 2 Mrd. Euro an Fördermitteln erhalten. Im Vergleich zur vorausgegangenen Förderperiode bedeutet dies einen Rückgang um rund 550 Mio. Euro, wobei der Rückgang in ESF und EFRE mit über 40 % besonders einschneidend ist. Im ELER dagegen stehen aufgrund der Mittelumschichtung aus der ersten Säule der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik rund 14 % mehr Mittel zur Verfügung.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung kommt es für das Land darauf an, die verfügbaren Mittel möglichst effektiv einzusetzen. Das bedeutet, dass

- mit jedem investierten Euro ein möglichst großer Nutzen für das Land erreicht wird,
- die Mittel vorrangig dort eingesetzt werden, wo der Bedarf am höchsten ist und wo die nachhaltigsten Wirkungen damit verbunden sind,
- der Verwaltungsaufwand bei der Mittelverteilung minimiert wird und
- die Mittel möglichst auch (fonds-)übergreifend eingesetzt werden können, um zu vermeiden, dass die besten und wichtigsten Projekte deswegen nicht unterstützt werden können, weil nicht auf die gesamten einsetzbaren Mittel zurückgegriffen werden kann.

Der Landtag begrüßt,

- dass die Landesregierung die für diese Ziele erforderlichen Voraussetzungen geschaffen hat. So ermöglichen die neu eingerichteten Ämter für regionale Landesentwicklung unter Leitung der vier Landesbeauftragten eine regionsspezifische Sicht auf den tatsächlichen Handlungsbedarf unter Einbezug des lokalen und regionalen Sachverständes.
- dass die von der Landesregierung in Auftrag gegebenen regionsbezogenen Stärken- und Schwächenanalysen eine nachvollziehbare Grundlage für die spezifischen Mittelbedarfe der einzelnen Regionen geben.
- dass die derzeit laufende Erstellung von regionalen Handlungsstrategien durch die Ämter für regionale Landesentwicklung zu einem Maßstab dafür führen werden, ob ein Projekt zu den regionalen Entwicklungszielen tatsächlich einen Beitrag leistet oder nur für sich gesehen nützlich ist.

- dass die Landesregierung auch bei der Ausgestaltung der operationellen Programme den richtigen Weg eingeschlagen hat, vor allem, indem sie die beiden Strukturfonds EFRE und ESF in einem integrierten Multifonds zusammengeführt hat, der es mit weniger Verwaltungsaufwand ermöglicht, Projekte aus den verschiedenen europäischen Fonds kofinanzieren zu können. Damit werden auch die Vorhabensträger von überflüssigen administrativen Aufgaben entlastet. Dass darüber hinaus eine stärkere Verzahnung des EFRE-/ESF-Multifonds mit dem ELER gelungen ist, bringt das Land weiter voran. Die niedersächsische Breitbandstrategie ist dafür ein Paradebeispiel: Hier werden 40 Mio. Euro ELER-Mittel mit 10 Mio. Euro GAK-Mittel für Lückenschlüsse im ländlichen Raum und 10 Mio. Euro EFRE-Mittel für das Breitbandkompetenzzentrum und die Erschließung von Gewerbegebieten sinnvoll, effektiv und zielgenau miteinander kombiniert.

Multifondsprogramm EFRE/ESF:

EFRE:

Im Bereich der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) soll über den EFRE-Strukturfonds neben der Gründungsförderung durch die Unterstützung von Gründer- und Technologiezentren sowie der Förderung von Gründungscoaching und Nachfolge-Management weiterhin die Investitionsförderung Kernbestandteil der Förderpolitik sein. Um Mitnahmeeffekte zu minimieren, sollen im EFRE-Bereich der Investitionsförderung - soweit möglich und sinnvoll - zukünftig noch stärker revolvierende Finanzinstrumente wie Fonds und Darlehen eingesetzt werden. Im Bereich der Innovationsförderung soll neben der betrieblichen sowie der Innovationsförderung an Universitäten und Fachhochschulen auch der niedrigschwelligen Innovationsförderung für KMU und das Handwerk eine wichtige Bedeutung beigemessen werden. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Förderung von wirtschaftsnaher und innovationsfördernder Infrastruktur.

Um den europäischen, deutschen und zugleich niedersächsischen Zielsetzungen zur CO₂-Reduzierung gerecht zu werden, ist das Maßnahmenpektrum in diesem Bereich gegenüber der gegenwärtigen Förderung deutlich auszuweiten. Das Themenfeld CO₂-Reduzierung erhält den Charakter eines Querschnittsziels, das in nahezu alle anderen Förderbereiche hineinwirkt. Dazu sollen u. a. Maßnahmen zur CO₂-Reduzierung durch Erhalt von Mooren, durch betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz, durch Verkehrsverlagerung und alternative Antriebe sowie durch die Förderung der Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energien im Wohngebäudebestand sozial benachteiligter Quartiere gefördert werden.

ESF:

ESF-Mittel sollen konzentriert verwendet werden, um soziale Teilhabe zu ermöglichen, zur Förderung von Beschäftigung durch Gleichstellung und durch regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung, zur Förderung sozialer Innovationen, zur Armutsbekämpfung und -vorbeugung durch aktive Eingliederung, z. B. von Langzeitarbeitslosen, und zur Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen sowie zur Verbesserung von Bildungschancen. Dabei sollen auch Migrantinnen/Migranten und Flüchtlinge, auch Menschen, die Hilfen nach dem AsylbLG erhalten, als wichtige Zielgruppe in den Blick genommen werden.

ELER:

Über das ELER-Programm soll sowohl die Entwicklung des ländlichen Raumes als auch die Förderung einer zukunfts-, tier- und umweltgerechten Landwirtschaft insbesondere durch Agrarumweltmaßnahmen und die Stärkung des Ökologischen Landbaus gewährleistet werden. Ferner sollen eine verstärkte Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten der Landwirtschaft, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen, Risikovorsorge und -management in den landwirtschaftlichen Betrieben, die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme, die Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar- und Ernährungssektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft sowie landwirtschaftliche Innovationen für eine Umwelt- und tiergerechte Produktion zum Tragen kommen.

Der Landtag bestärkt die Landesregierung ausdrücklich, diesen Weg konsequent weiterzugehen. Er ist sich dabei bewusst, dass dieser von der Landesregierung eingeschlagene Weg zu einer effektiven, bedarfsgerechten und rational nachvollziehbaren Mittelverteilung noch nicht abgeschlossen ist.

Der Landtag fordert die Landesregierung nachdrücklich auf, hierbei in den Anstrengungen nicht nachzulassen. Hierzu gehört nach Auffassung des Landtags vor allem auch,

1. Projektauswahlverfahren sowohl unter den Gesichtspunkten der Entbürokratisierung, der Rationalität und der Effektivität weiterzuentwickeln als auch, den besonderen regionalen Anforderungen Rechnung tragend, die regionale Bedeutsamkeit von Projekten, wo fachlich sinnvoll, in das bisherige Scoring-Verfahren als Kriterium einzuführen;
2. die im Anschluss an die Aufstellung der operationellen Programme vorzunehmende Formulierung von Förderrichtlinien wo möglich so vorzunehmen, dass die Förderrichtlinien für sich vereinfacht werden und gleichzeitig deren Anzahl und die Fördertatbestände insgesamt reduziert werden, um die administrativen Lasten zu reduzieren;
3. dass für finanzschwache Kommunen, die aus eigener Kraft die üblichen Kofinanzierungsanteile nicht aufbringen können, die aber gleichzeitig auf den Einsatz dieser Mittel in besonderem Maße angewiesen sind, eine angemessene Unterstützung erfolgt; der Landtag hält es für richtig, auch dabei auf das Solidarprinzip zu setzen.

Antwort der Landesregierung vom 04.09.2015

In der EU-Förderperiode 2014-2020 kommt dem zielgerichteten Einsatz der EU-Fördermittel eine große Bedeutung für die Entwicklung der niedersächsischen Regionen zu. Zudem fordert die EU-Kommission eine effiziente und effektive Mittelnutzung. Daher hat die Landesregierung die EU-Förderung in Niedersachsen übersichtlicher gestaltet, thematisch fokussiert, entbürokratisiert und den Mitteleinsatz konzentriert. Ferner wird die fondsübergreifende Zusammenarbeit deutlich intensiviert und die Förderung auf die spezifischen Bedarfslagen der Regionen in Niedersachsen gezielt durch die Verknüpfung mit den Regionalen Handlungsstrategien der Ämter für regionale Landesentwicklung sowie die Etablierung Kommunalen Steuerungsausschüsse in den Ämtern ausgerichtet.

Damit erhält Niedersachsen eine regionale Strukturpolitik, die sich durch eine enge inhaltliche Abstimmung und Verzahnung der Förderfonds (EFRE, ESF und ELER) auszeichnet. Diese Neuausrichtung schafft erstmals Synergien und lässt fonds- und ressortübergreifende Förderansätze entstehen.

Insbesondere mit der Entwicklung und Ausgestaltung eines EFRE/ESF-Multifondsprogramms und durch den vorgenommenen Bürokratieabbau beim Fördergeschäft nimmt Niedersachsen eine Vorreiterrolle in Deutschland ein.

Dies vorausgeschickt, wird zu den Nummern 1 bis 3 der Landtagsentschließung Folgendes ausgeführt:

Zu 1:

Für die Projektauswahl sind in allen Förderrichtlinien Projektauswahlverfahren bzw. ein sogenanntes Scoringverfahren vorgesehen.

Um den besonderen regionalen Anforderungen und der regionalen Bedeutung von Projekten Rechnung zu tragen, ist bei vielen Maßnahmen eine Beteiligung der Ämter für regionale Landesentwicklung und der Kommunalen Steuerungsausschüsse bei der Bewertung der Förderanträge vorgesehen.

So werden bei Maßnahmen mit besonderer regionaler Bedeutung aus dem Bereich EFRE/ESF die fachlichen Kriterien der Ressorts grundsätzlich durch eine regionalfachliche Bewertung durch die Ämter für regionale Landesentwicklung auch unter Beteiligung der dort eingerichteten Kommunalen Steuerungsausschüsse ergänzt. Die regionalfachliche Komponente fließt als Votum der Ämter für

regionale Landesentwicklung in die Gesamtbewertung ein. Bei den regionalfachlichen Kriterien wird im Einzelnen

- der Beitrag des beantragten Vorhabens zur regionalen Entwicklung unter Berücksichtigung der Handlungsfelder in der jeweiligen Regionalen Handlungsstrategie,
- das Vorhandensein eines kooperativen Ansatzes zwischen Gebietskörperschaften und weiteren regionalen Akteuren,
- der Beitrag des Vorhabens zur Bewältigung regionsspezifischer Herausforderungen, z. B. modellhafter oder übertragbarer Ansatz, sowie gegebenenfalls
- die besondere Strukturschwäche des Raumes, in dem das Projekt maßgeblich umgesetzt werden soll,

bewertet. Letztere wird anhand der Indikatoren Bevölkerungsentwicklung der letzten zehn Jahre und Steuereinnahmekraft im Durchschnitt der letzten drei Jahre bemessen, um die Regionen mit besonderem Unterstützungsbedarf zu identifizieren. Die Indikatoren werden jährlich anhand der neuesten verfügbaren amtlichen statistischen Daten aktualisiert, sodass auch künftige Entwicklungen in die Bewertung einfließen.

Bei den Fördermaßnahmen des ELER zur Entwicklung der ländlichen Räume sind die Ämter für regionale Landesentwicklung Bewilligungsbehörde. Regional bedeutsame Projekte werden auch hier von den Kommunalen Steuerungsausschüssen begleitet. Als regional bedeutsam gelten größere Maßnahmen der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung - ZILE - sowie die Breitbandförderung. Bei LEADER gewährleisten anstelle der Kommunalen Steuerungsausschüsse die Lokalen Aktionsgruppen (LAGs) im Rahmen ihrer Projektauswahl, dass die regionalen Anforderungen Berücksichtigung finden. Die regionalpolitische Relevanz von Projekten wird bei mehreren Maßnahmen des Programms PFEIL (Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020) im Rahmen der Auswahlkriterien berücksichtigt. So wurden z. B. im Auswahlverfahren der LEADER-Regionen der EU-Förderperiode 2014-2020 für die Lage in Südniedersachsen (Gebiet der Landkreise Goslar, Osterode am Harz, Göttingen, Northeim und Holzminden) Zusatzpunkte vergeben. Bei der Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung“ (VuV) zählt die Lage in Südniedersachsen ebenfalls zu den strukturbezogenen Auswahlkriterien und wirkt sich somit auf die Gesamtpunktzahl und gegebenenfalls das Ranking der beantragten Fördermaßnahmen aus.

Den Ämtern für regionale Landesentwicklung kommt darüber hinaus durch ihre Vor-Ort-Funktion eine herausgehobene Bedeutung zu, weil sie durch die örtliche Nähe zu den Antragstellerinnen und Antragstellern die Entwicklung von Projekten begleiten und Beiträge zur Koordinierung von Fördermaßnahmen leisten.

Zu 2:

Mit dem EFRE/ESF-Multifondsprogramm hat Niedersachsen einen deutschlandweit erstmaligen und einzigartigen fonds- und zielgebietsübergreifenden Ansatz erarbeitet. Infolgedessen wird es wesentlich weniger Förderrichtlinien und Fördertatbestände geben. Ein konkreter Vergleich der beiden Förderperioden zeigt die Konzentrations- und Vereinfachungserfolge deutlich: So umfasste die EU-Förderperiode 2007-2013 im EFRE und ESF zusammen insgesamt 103 Maßnahmen (90 Förderrichtlinien, zehn Fördergrundsätze und drei sonstige Maßnahmen wie Fonds oder Einzelbewilligungen). In der EU-Förderperiode 2014-2020 kommt Niedersachsen im EFRE-/ESF-Bereich hingegen mit nur noch 38 Maßnahmen aus. Hierbei handelt es sich um 29 Förderrichtlinien, acht Fördergrundsätze und eine Einzelmaßnahme. Die Anzahl der Fördertatbestände konnte nach aktuellem Planungsstand von 247 in der alten EU-Förderperiode auf ca. 120 in der EU-Förderperiode 2014-2020 mehr als halbiert werden.

Aus dem ELER steht in der EU-Förderperiode 2014-2020 im Vergleich zur EU-Förderperiode 2007-2013 ein um 15 % erhöhtes Mittelvolumen zur Verfügung. Damit konnte die Förderung des neuen PFEIL-Programms sowohl in den bewährten Themenbereichen ausgeweitet als auch um neue Förderangebote ergänzt werden. So kann z. B. mit den neuen Fördermaßnahmen Europäische Innovationspartnerschaft, Breitband, Tierschutz, Gebietsmanagement, Entwicklung von Seen, Übergangs- und Küstengewässern den aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen und Handlungsfor-

dernissen Rechnung getragen werden. Nach derzeitigem Stand wird die ELER-Förderung im Rahmen von 18 Förderrichtlinien und einem Leitfaden für Technische Hilfe umgesetzt. In der EU-Förderperiode 2007-2013 gab es 16 Richtlinien, einen Fördererlass und zwei Leitfäden. Das heißt, trotz finanzieller und thematischer Erweiterung der ELER-Förderung konnte die Gesamtzahl der Regelungen konstant niedrig gehalten werden.

Weiter hat die Landesregierung vielfältige Möglichkeiten zum Komplexitätsabbau genutzt und hierzu bereits zahlreiche Maßnahmen zugunsten der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger im Sinne eines geringeren Verwaltungsaufwandes ergriffen.

In der EU-Förderperiode 2014-2020 soll in den EFRE-, ESF- und ELER-Fonds einheitlich das Erstattungsprinzip angewendet werden. Im Zuge dessen vereinfacht sich auch die Prüfung auf Seiten der Bewilligungsstellen, sodass die Auszahlung von Fördermitteln beschleunigt erfolgen kann. Ein weiterer Vorteil ist die Vermeidung von Rückforderungsbescheiden aufgrund zu früh abgerufener Fördergelder und die damit verbundene Zinserhebung bei der Zuwendungsempfängerin oder dem Zuwendungsempfänger.

Des Weiteren hat das Land Niedersachsen aufgrund der zahlreichen Abweichungen der Förderregularien in den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) von der ansonsten üblichen Landespraxis Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung im Bereich EFRE/ESF (ANBest-EFRE/ESF) in Kraft gesetzt. In der EU-Förderperiode 2007-2013 enthielten die Zuwendungsbescheide eine Vielzahl von Abweichungen zu den ANBest-P bzw. ANBest-Gk sowie zu § 44 LHO. Durch die Einführung der ANBest-EFRE/ESF wird jetzt mehr Übersichtlichkeit für die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger geschaffen und die Zahl der Ausnahmeregelungen in Bescheiden und Richtlinien verringert. Die ANBest-EFRE/ESF enthalten außerdem zuwendungsrechtliche Verfahrensvereinfachungen wie eine erleichterte Vergabedokumentation sowie Klarstellungen für eine bessere Verständlichkeit.

Die Artikel 67 und 68 der ESIF-Verordnung eröffnen für die EU-Förderperiode 2014-2020 ein breites Feld von sogenannten Simplified cost options (SCO-Abrechnungsvereinfachungen), von denen in Niedersachsen an vielen Stellen Gebrauch gemacht wird. Insbesondere im Bereich des ESF werden Pauschalierungsmöglichkeiten wie indirekte Kostenpauschalen oder Restkostenpauschalen genutzt. Diese vereinfachen die Abrechnung und Abwicklung der Förderung sowohl für die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger als auch für die NBank.

Als weitere Vereinfachung ist die Einführung von Standardeinheitskosten für die Abrechnung von Personalausgaben in allen EFRE-Maßnahmen zu nennen. In der EU-Förderperiode 2007-2013 war eine Spitzabrechnung auf Basis einer umfangreichen Dokumentation erforderlich. Die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger hatten den tatsächlich gezahlten Lohn (bzw. das Gehalt) durch Vorlage von Lohn-/Gehaltsabrechnungen nachzuweisen. Mittels der vorzulegenden Stundennachweise mussten hieraus die förderfähigen Personalausgaben spitz durch die NBank berechnet werden. Mit der Einführung von Standardeinheitskosten zur Abrechnung von Personalausgaben werden auch die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger von administrativen Abrechnungs- und Nachweiskosten deutlich entlastet.

Für eine erleichterte Antragstellung hat die NBank zur EU-Förderperiode 2014-2020 ein neues Online-Kundenportal eingeführt, das eine digitalisierte Antragstellung ermöglicht und einen schnellen Zugriff sowie eine deutlich vereinfachte Datenverarbeitung gewährleistet.

Bei den Agrarumweltmaßnahmen im ELER-Bereich kommt ein einheitliches Antragsverfahren für die Fördermaßnahmen des ML und des MU zur Anwendung. Anwenderfreundlich ist auch die Zusammenlegung der ML- und MU-Richtlinien zur Agrarumweltförderung. Dies hat zur Verbesserung von Verständlichkeit und Transparenz beigetragen.

Insofern konnte eine Entbürokratisierung und Vereinfachung der EU-Förderung bereits in vielen Bereichen erzielt werden. Die Landesregierung strebt an, die Einführung weiterer Vereinfachungsoptionen zu nutzen und hierbei eine Vorreiterstellung einzunehmen.

Zu 3:

In der letzten EU-Förderperiode ist bereits sehr deutlich geworden, dass finanzschwache Kommunen nicht in der Lage sind, die notwendigen Kofinanzierungsanteile für EU-Förderprogramme auf-

zubringen. Zudem haben viele Kommunen einen Zukunftsvertrag abgeschlossen. Deren wesentlicher Strukturfehler besteht darin, dass er Städte und Gemeinden in ihrer Fähigkeit stark einschränkt, EU-geförderte Projekte zu kofinanzieren. Gerade diese Kommunen dürfen jedoch nicht vom Zugang zu Strukturfördermitteln abgeschnitten werden. Die Landesregierung hat deshalb mit dem Haushalt 2015 jährlich 8 Millionen Euro Kofinanzierungshilfe für finanzschwache Kommunen zur Verfügung gestellt. Somit können Kommunen mit weit unterdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft, die auch im Übrigen die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (Bedarfszuweisungen) erfüllen und die Fördermittel aus den ESI-Fonds EFRE, ESF oder ELER in Anspruch nehmen möchten, ergänzende Zuweisungen erhalten.

Im Bereich ELER sieht die ZILE-Richtlinie zudem eine Differenzierung der Fördersätze nach dem Steuereinnahmekraftmodell vor. So sind die Fördersätze z. B. bei den Maßnahmen „Dorfentwicklung“ und „Infrastrukturmaßnahmen“ entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände gestaffelt.

Letztlich trägt in der neuen EU-Förderperiode 2014-2020 erstmalig auch die Erstattungsfähigkeit der Umsatzsteuer für öffentliche Antragsteller, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, für alle Fonds (EFRE, ESF und ELER) dazu bei, Gebietskörperschaften bei EU-geförderten Investitionsvorhaben zu entlasten.