



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 21. Mai 2021  
(OR. en)

---

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2018/0196(COD)**

---

---

**6674/21  
ADD 3**

**FSTR 21  
REGIO 36  
FC 9  
SOC 122  
PECHE 75  
CADREFIN 122  
JAI 237  
SAN 119  
CODEC 295**

#### **ENTWURF DER BEGRÜNDUNG DES RATES**

---

Betr.:                   Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer  
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES  
mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für  
regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den  
Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie  
mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und  
Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument  
für Grenzmanagement und Visa  
– Entwurf der Begründung des Rates

---

## I. EINLEITUNG

1. Am 29. Mai 2018 hat die Kommission den Vorschlag für die Dachverordnung<sup>1</sup> angenommen. Im ursprünglichen Vorschlag für die Dachverordnung wurden gemeinsame Bestimmungen für die folgenden sieben Fonds mit geteilter Mittelverwaltung festgelegt: den Kohäsionsfonds, den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Asyl- und Migrationsfonds, das Instrument für Grenzmanagement und Visa sowie den Fonds für die innere Sicherheit. Am 14. Januar 2020 hat die Kommission zusammen mit dem Vorschlag zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) mehrere Änderungen der Dachverordnung vorgeschlagen<sup>2</sup>, um den JTF als neuen Fonds im Rahmen der übergeordneten Vorschriften der Dachverordnung zu verankern. Am 28. Mai 2020 hat die Kommission infolge des Ausbruchs der COVID- 19-Pandemie und als Teil des überarbeiteten MFR 2021-2027 und des Aufbaupakets mehrere Änderungen am Legislativpaket zur Kohäsionspolitik 2021-2027 vorgeschlagen, einschließlich weiterer Änderungen der Dachverordnung.<sup>3</sup>
2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zum ursprünglichen Vorschlag für die Dachverordnung am 17. Oktober 2018<sup>4</sup> und zu den geänderten Vorschlägen am 10. Juni 2020<sup>5</sup> bzw. 18. September 2020<sup>6</sup> angenommen.
3. Der Ausschuss der Regionen hat seine Stellungnahme zum ursprünglichen Vorschlag für die Dachverordnung am 5. Dezember 2018<sup>7</sup> und zu den geänderten Vorschlägen am 14. Oktober 2020<sup>8</sup> angenommen.
4. Der Europäische Rechnungshof hat seine Stellungnahme zur Dachverordnung am 31. Oktober 2018 angenommen.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> Dok. 9511/18 + ADD 1.

<sup>2</sup> Dok. 5259/20 + ADD 1.

<sup>3</sup> Dok. 8399/20 + ADD 1.

<sup>4</sup> ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 83.

<sup>5</sup> ABl. C 311 vom 18.9.2020, S. 55.

<sup>6</sup> ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 236.

<sup>7</sup> ABl. C 86 vom 7.3.2019, S. 41.

<sup>8</sup> ABl. C 440 vom 18.12.2020, S. 191.

<sup>9</sup> ABl. C 17 vom 14.1.2019, S. 1.

5. Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt zur Dachverordnung in erster Lesung auf seiner Plenartagung vom 27. März 2019 festgelegt.
6. Die Gruppe „Strukturmaßnahmen“ hat den Vorschlag für die Dachverordnung in mehreren Sitzungen unter bulgarischem, österreichischem, rumänischem, finnischem, kroatischem, deutschem und portugiesischem Vorsitz geprüft.
7. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat zwischen Dezember 2018 und Mai 2019 mehrere partielle Verhandlungsmandate für verschiedene Teile der Verordnung (Blöcke der Dachverordnung) gebilligt.<sup>10</sup> Am 22. Juli 2020 hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter ein weiteres partielles Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament in Bezug auf die geänderten Kommissionsvorschläge für die Dachverordnung gebilligt.<sup>11</sup> Darüber hinaus wurde das partielle Verhandlungsmandat am 5. Oktober 2020 vom Ausschuss der Ständigen Vertreter aktualisiert, um den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und zum Aufbaupaket Rechnung zu tragen, die auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020 angenommen worden waren.<sup>12</sup>
8. Auf der Grundlage dieser Mandate haben der rumänische, der finnische, der kroatische, der deutsche und der portugiesische Vorsitz interinstitutionelle Verhandlungen geführt, die im Februar 2021 zum Abschluss gebracht wurden.
9. Am 16. März 2021 hat der Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI) des Europäischen Parlaments die Ergebnisse der interinstitutionellen Verhandlungen gebilligt. Der Vorsitzende des REGI-Ausschusses hat dem Vorsitz des Rates am 18. März 2021 in einem Schreiben mitgeteilt, dass er dem Plenum empfehlen werde, den Standpunkt des Rates – vorbehaltlich der Überprüfung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen – in zweiter Lesung des Parlaments ohne Abänderungen zu billigen.
10. Auf dieser Grundlage und im Anschluss an die Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen hat der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 294 AEUV am [xxxx 2021] seinen Standpunkt in erster Lesung festgelegt.

---

<sup>10</sup> Dok. 11149/19 (konsolidierte Fassung der partiellen Verhandlungsmandate für die Dachverordnung).

<sup>11</sup> Dok. 9428/20.

<sup>12</sup> Dok. 10879/20.

## II. ZIEL (Artikel 1 bis 9)

11. Im Einklang mit den Artikeln 174, 175, 177 und 322 AEUV und anderen dient die Dachverordnung als Rahmenverordnung für eine Reihe von Fonds mit geteilter Mittelverwaltung, mit denen die Mitgliedstaaten unterstützt werden sollen, ihren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, indem die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete bzw. Inseln verringert werden. Auf der Grundlage des Artikels 177 AEUV werden gemeinsame Bestimmungen mit strategiespezifischen Vorschriften für den EFRE, den ESF+, den Kohäsionsfonds, den JTF und den EMFAF eingeführt.
12. Um den koordinierten und harmonisierten Einsatz der Unionsfonds mit geteilter Mittelverwaltung weiterzuentwickeln, werden darüber hinaus für alle unter die Dachverordnung fallenden Fonds Haushaltsvorschriften auf der Grundlage des Artikels 322 AEUV eingeführt, wobei der Anwendungsbereich der einschlägigen Bestimmungen im Standpunkt des Rates in erster Lesung eindeutig festgelegt wird.
13. Mit der Dachverordnung werden folgende politische Ziele unterstützt:
  - a) ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und der regionalen IKT-Konnektivität;
  - b) ein grünerer, CO<sub>2</sub> - armer Übergang zu einer CO<sub>2</sub> - neutralen Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa durch die Förderung sauberer Energien und einer fairen Energiewende, grüner und blauer Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements sowie der nachhaltigen städtischen Mobilität;
  - c) ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität;
  - d) ein sozialeres und inklusiveres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte;
  - e) ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung aller Arten von Gebieten und lokalen Initiativen.

### **III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG**

#### **a) Strategischer Ansatz und Programmplanung (Artikel 7 bis 37)**

14. Die von jedem Mitgliedstaat auszuarbeitende Partnerschaftsvereinbarung ist ein prägnantes und strategisches Dokument, das als Richtschnur für die Verhandlungen zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat über die Gestaltung der Programme im Rahmen des EFRE, des ESF+, des Kohäsionsfonds, des JTF und des EMFAF dient.
15. Die Mitgliedstaaten – auf der geeigneten territorialen Ebene gemäß ihrem institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmen – und die von ihnen zu diesem Zweck benannten Stellen sind für die Ausarbeitung und Durchführung der Programme zuständig. Sie tragen während der Durchführung auch dem Partnerschaftsprinzip gebührend Rechnung.
16. Die horizontalen Grundsätze werden gestärkt, unter anderem mit dem Ziel, die Nachhaltigkeit der Finanzierung sicherzustellen, wobei die Klima- und Umweltziele der EU unterstützt werden, die Grundsätze der Schadensvermeidung („do no harm“) und der „Energieeffizienz an erster Stelle“ („energy efficiency first“) integriert werden sowie die Verknüpfung mit den nationalen Energie- und Klimaplänen gestärkt wird. In den Programmen wird das Klimaschutzbeitragsziel jedes einzelnen Mitgliedstaats als Prozentsatz seiner Gesamtzuweisung aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds angegeben.
17. Um den Mitgliedstaaten ausreichend Flexibilität beim Einsatz ihrer Zuweisungen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung einzuräumen, wird im Standpunkt des Rates in erster Lesung ermöglicht, Mittel in bestimmtem Umfang zwischen den Fonds und zwischen den Instrumenten unter geteilter Mittelverwaltung und den Instrumenten unter direkter bzw. indirekter Verwaltung zu übertragen. Darüber hinaus wird jedem Mitgliedstaat die Flexibilität zugestanden, unter bestimmten in der Verordnung festgelegten Bedingungen zum Programm „InvestEU“ beizutragen.
18. Um die notwendigen Voraussetzungen für einen wirksamen und effizienten Einsatz der Unionsunterstützung aus den Fonds zu gewährleisten, werden eine begrenzte Auflistung grundlegender Voraussetzungen sowie eine präzise und abschließende Aufzählung objektiver Kriterien für deren Bewertung festgelegt und in den entsprechenden Bestimmungen in den Artikeln und Anhängen der Verordnung eindeutig festgelegt.

19. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird ein ähnlicher Ansatz in Bezug auf die bestehenden Mechanismen verfolgt, mit der die Förderstrategien der Union im Zeitraum 2014-2020 mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der Union verknüpft wurden, und es wird der Kommission für den Zeitraum 2021-2027 ermöglicht, dem Rat vorzuschlagen, die Mittelbindungen oder Zahlungen für ein Programm oder mehrere Programme des betreffenden Mitgliedstaats teilweise oder vollständig auszusetzen, wenn der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Steuerung ergreift. Der ESF+ und die Interreg-Programme werden vom Anwendungsbereich dieser Mechanismen ausgenommen.
20. Um die Verbindung zwischen der Kohäsionspolitik und dem Europäischen Semester weiter zu stärken, werden die Mitgliedstaaten 2024 erstmals eine Halbzeitüberprüfung für alle aus dem EFRE, dem ESF+, dem Kohäsionsfonds und dem JTF unterstützten Programme durchführen. Die Überprüfung soll eine vollwertige Anpassung der Programme auf Grundlage der Leistung des Programms umfassen. Bei Programmen im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ wird ein Betrag in Höhe von 50 % des Beitrags für die Jahre 2026 und 2027 („Flexibilitätsbetrag“) pro Programm in jedem Mitgliedstaat zurückgehalten und dem Programm erst nach Annahme des Kommissionsbeschlusses im Anschluss an die Halbzeitüberprüfung endgültig zugewiesen.
21. Die beiden gesetzgebenden Organe haben ferner beschlossen, der Kommission die Befugnis für den Erlass befristeter Maßnahmen zu übertragen, die den Einsatz der Fonds als Reaktion auf außergewöhnliche oder ungewöhnliche Umstände erleichtern. Die Kommission wird über den erforderlichen rechtlichen Rahmen verfügen, um die Maßnahmen zu erlassen, die angesichts dieser Umstände am besten geeignet sind und die Ziele des Fonds wahren.
22. Zur Verringerung des Verwaltungsaufwands ermöglicht der Standpunkt des Rates in erster Lesung, die technische Hilfe, die mit der Programmdurchführung verbunden ist, auf Initiative des Mitgliedstaats mittels Pauschalfinanzierungen basierend auf dem Fortschritt der Programmdurchführung einzusetzen. Wird jedoch Kontinuität mit dem Zeitraum 2014-2020 gewünscht, so erhält der Mitgliedstaat nach dem Standpunkt des Rates die Möglichkeit, weiterhin die förderfähigen Kosten erstattet zu bekommen, die tatsächlich beim Begünstigten entstanden sind und bei der Durchführung von Vorhaben für technische Hilfe entrichtet wurden.

**b) Begleitung, Evaluierung, Kommunikation und Sichtbarkeit (Artikel 38 bis 50)**

23. Um die Leistung der Programme zu untersuchen, setzen die Mitgliedstaaten Begleitausschüsse ein, in deren Zusammensetzung auch Vertreter einschlägiger Partner einbezogen werden. Für den EFRE, den ESF+ und den Kohäsionsfonds werden die jährlichen Durchführungsberichte durch jährliche Leistungsüberprüfungen ersetzt, deren Grundlage die jüngsten vom Mitgliedstaat bereitgestellten Informationen und Daten zur Programmdurchführung sind.
24. Programmbehörden, Begünstigte und Interessenträger in Mitgliedstaaten werden weiterhin dafür zuständig sein, für die Errungenschaften der Unionsfinanzierung zu sensibilisieren und die Öffentlichkeit entsprechend zu informieren. Gemäß dem Standpunkt des Rates in erster Lesung sind Transparenz-, Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen von grundlegender Bedeutung, um die Tätigkeiten der Union vor Ort sichtbar zu machen.

**c) Finanzielle Unterstützung aus den Fonds (Artikel 51 bis 68)**

25. Der Standpunkt des Rates trägt dazu bei, den Einsatz der Fonds zu vereinfachen und das Fehlerrisiko zu minimieren. Zu diesem Zweck werden sowohl die Formen von Unionsbeiträgen an die Mitgliedstaaten als auch die Formen der Unterstützung durch die Mitgliedstaaten an die Begünstigten festgelegt. Verwaltungsbehörden werden Zuschüsse in Form von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen gewähren können. Bei Zuschüssen an Begünstigte sollen die Mitgliedstaaten vermehrt auf vereinfachte Kostenoptionen zurückgreifen.
26. Im Hinblick auf Rechtssicherheit werden im Standpunkt des Rates in erster Lesung der Förderzeitraum für Ausgaben oder Kosten in Verbindung mit aus den Fonds im Rahmen der Verordnung unterstützten Vorhaben angegeben und die Unterstützung für abgeschlossene Vorhaben eingeschränkt.

**d) Verwaltung und Kontrolle (Artikel 69 bis 85)**

27. Nach dem Standpunkt des Rates in erster Lesung können die Mitgliedstaaten auf eigene Initiative eine Koordinierungsstelle bestimmen, die für die Kommission als Ansprechpartner fungiert, ihr Informationen bereitstellt und die Tätigkeiten der Programmbehörden in diesem Mitgliedstaat koordiniert.
28. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung wird durch eine besser geeignete Häufigkeit sowie den Umfang und den Inhalt der Verwaltungsüberprüfungen und Prüfungen auch sichergestellt, dass der wirksame und effiziente Einsatz der Fonds in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Verwaltungskosten und dem Verwaltungsaufwand steht. In dieser Hinsicht wird mit dem Standpunkt des Rates gewährleistet, dass die Verwaltungsüberprüfungen in einem angemessenen Verhältnis zu den zuvor bewerteten Risiken und die Prüfungen in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß des Risikos für den Unionshaushalt stehen.

**e) Finanzmanagement und Finanzrahmen (Artikel 86 bis 112)**

29. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung enthält eine Reihe angemessener Maßnahmen, die auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Kommission umzusetzen sind, um die finanziellen Interessen und den Unionshaushalt zu schützen.
30. Um die im AEUV festgeschriebenen Zielsetzungen des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu fördern, werden im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ alle Regionen unterstützt, wobei die im Rahmen dieses Ziels aus dem EFRE und dem ESF+ vergebenen Mittel auf der Grundlage eines Zuweisungsschlüssels, der vor allem auf dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf basiert, aufgeteilt werden. Mitgliedstaaten, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts beträgt, werden im Rahmen desselben Ziels auch Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten.
31. Die Mittel für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) werden den Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer spezifischen Zuweisungsmethode zugeteilt, die insbesondere der Bevölkerungsdichte in Grenzgebieten Rechnung trägt.
32. Die Kommission wird die jährliche Aufschlüsselung der pro Mitgliedstaat im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ verfügbaren Zuweisungen für den EFRE, den ESF+, den Kohäsionsfonds und den JTF wie auch eine Auflistung der förderfähigen Regionen sowie die Zuweisungen für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) festlegen.

33. Um die Einhaltung des Grundsatzes der Kofinanzierung durch öffentliche oder private nationale Unterstützung in angemessener Höhe sicherzustellen, werden im Standpunkt des Rates in erster Lesung ferner Höchstsätze für die Kofinanzierung im Bereich der Kohäsionspolitik, gegebenenfalls für jede Regionenkategorie, festgelegt.

**f) Sonstige Bestimmungen (Artikel 112 bis 119)**

34. Um eine kontinuierliche Bereitstellung von Unterstützung in dem betreffenden Politikbereich sicherzustellen, werden im Standpunkt des Rates in erster Lesung Bestimmungen für den stufenweisen Übergang zwischen den Zeiträumen 2014-2020 und 2021-2027 festgelegt.

**IV. FAZIT**

35. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung entspricht dem Kompromiss, der in den Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament mit Unterstützung der Kommission erreicht worden ist.

36. Der Rat ist der Auffassung, dass sein Standpunkt in erster Lesung einen ausgewogenen Text darstellt, mit dem alle Ziele der Dachverordnung erfüllt werden.

---