

Zusammenfassung

Eckpunkte der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) in Deutschland zur Weiterentwicklung des EU-Haushaltes und der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2021-2027

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat für die Vorbereitung und Ausgestaltung der Weiterentwicklung des EU-Haushaltes und der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2021-2027 folgende Empfehlungen für den Beratungs- und Entwicklungsprozess für Interessierte in den europäischen und nationalen Entscheidungsgremien verabschiedet:

Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) und insbesondere der Europäische Sozialfonds (ESF) sind für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wichtige Impulsgeber für die Erprobung innovativer Ideen und Methoden, insbesondere bei der Bekämpfung von Armut und gesellschaftlicher Ausgrenzung. Insofern wird der ESF auch nicht als Transferinstrument verstanden. Dabei sind die Gelder der ESI-Fonds additiv zu sehen, sie ersetzen keine regelfinanzierten Instrumente der sozialen Sicherung.

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sprechen sich für die Beibehaltung der in der Förderperiode 2014-2020 eingeführten Regelungen aus:

- Die thematische Konzentration der Finanzmittel in den ESI-Fonds, wobei insbesondere der ESF seiner sozialen Komponente gerecht werden muss.
- Die Festsetzung von Mindestanteilen für bestimmte Themenbereiche (23,1 % ESF-Mindestanteil, wobei die Freie Wohlfahrtspflege einen ESF-Mindestanteil von 25 Prozent fordert; 20 Prozent Mindestanteil für die Investitionspriorität ‚Soziale Inklusion‘ zur nachhaltigen Armutsbekämpfung).
- Die konsequente Anwendung des Partnerschaftsprinzips in allen Mitgliedstaaten mit allen relevanten Partnern bei der Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung der ESI-Fonds
- Die Weiterentwicklung der Investitionspriorität „Soziale Innovationen“
- Den Ausbau der Verwaltungserleichterungen durch die Einführung von vereinfachten Kostenoptionen, wobei diese Vereinfachungen nicht durch einen Mehraufwand in der Nachweisführung und Datenerfassung konterkariert werden dürfen.
- Die Ausrichtung der ESI-Fonds auf gemeinsam festgelegte Ergebnisse, wobei Schwierigkeiten in der Wirkungsmessung sozialer Projekte berücksichtigt werden müssen.

- Die Berücksichtigung von Personalkosten von Ausbildungsteilnehmenden (allgemeine Freistellungskosten/Teilnehmereinkommen) und allgemeinen indirekten Kosten (Verwaltungskosten, Miete, Gemeinkosten) als beihilfefähige Kosten. Bei der nächsten Reform der AGVO sollten jedoch die Fördersätze für KMU nach oben (70 %/80 %) angepasst und die deutsche Regelung eines Eigenanteils (in Barmitteln) an der Projektfinanzierung gestrichen werden.

Außerdem regen die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege für die Weiterentwicklung des EU-Haushaltes der ESI-Fonds folgendes an:

- Um die EU-Mittel möglichst optimal zu nutzen, müssen Vereinfachungen in den Haushalts- und Rechnungslegungsregeln vorangetrieben werden. Im sozialen Bereich dürfen Effizienzsteigerungen und Skaleneffekte allein nicht im Vordergrund stehen.
- Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen im EU-Haushalt sind auszugleichen, so dass am Ende der Haushaltsperiode keine Engpässe bei der Mittelumkehrung für Projekte und Projektträger entstehen.
- Der partnerschaftliche Ansatz soll durch den Ausbau von „Bottom-up-Ansätzen“, wie z.B. regionale und lokale Entwicklungskonzepte und Partnerschaftsprogramme, gestärkt werden. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege setzen sich für eine Fortführung regionaler und lokaler Entwicklungskonzepte in der Förderperiode 2021-2027 und für einen Mindestanteil aller beteiligten Fonds für diese Konzepte ein. Damit sich alle Partner an der Gestaltung und Umsetzung der ESI-Fonds einbringen können, sind die zivilgesellschaftlichen Strukturen über den Staat und die ESI-Fonds zu fördern.
- Bei der Bekämpfung von Armut und der Stärkung sozialer Integration sollten Maßnahmen zur Vorbereitung auf und zur Integration in den Arbeitsmarkt miteinander verbunden werden. Bisher getrennte Förderlogiken (z.B. ESF, EFRE, ELER und Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen) sollten daher zusammengeführt bzw. die fondsübergreifende Zusammenarbeit gestärkt werden.
- Die Anforderungen an die Nachweisführung der Teilnehmerdatenerfassung sind aus datenschutzrechtlichen Bedenken her zu überarbeiten. Dies gilt insbesondere bei der Zurverfügungstellung von sensiblen Daten wie z.B. Angaben zur Haushaltssituation. Von der einzelfallbezogenen sollte wieder zu einer projektbezogenen, kumulativen Datenerfassung übergegangen werden.
- Finanzinstrumente wie Kredite, Bürgschaften oder Beteiligungskapital stellen für soziale Projekte keine geeignete Finanzierungsform dar.

Langfassung

Eckpunkte

der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) in Deutschland zur Weiterentwicklung des EU-Haushaltes und der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2021-2027

Als Erbringer sozialer Dienstleistungen unterhält die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland rund 105.000 Einrichtungen und Dienste, in denen etwa 1,67 Mio. hauptamtlich Beschäftigte tätig sind. Die Leistungserbringung erfolgt nicht-gewinnorientiert und richtet sich an den Bedarfen der Menschen aus. Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland profitiert von europäischen Förderprogrammen und hat daher in diesem Bereich seit Jahrzehnten eine ausgewiesene Expertise.

Obwohl die aktuelle Förderperiode 2014-2020 noch jung ist, ist die Diskussion in Brüssel um eine Weiterentwicklung des Budgets der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für die Förderperiode 2021-2027 bereits wieder angelaufen. Neben Veranstaltungen und Diskussionen innerhalb der EU-Kommission, des Europäischen Parlamentes und anderer Akteure muss die EU-Kommission nach Artikel 2 der MFR-Verordnung bis Ende 2016 eine Überprüfung der Funktionsweise des Mittelfristigen Finanzrahmens (MFR) vorlegen.¹ Zur Durchführung der Halbzeitüberprüfung hat die EU-Kommission im Dezember 2015 einen [Fahrplan](#) veröffentlicht, in dem sie bekräftigt, bei Bedarf auch legislative Änderungen vorschlagen zu wollen, u.a. im Hinblick auf Vereinfachungen oder eine weitere Förderung von Finanzinstrumenten. Das EU-Parlament arbeitet derzeit an einem [Initiativbericht zur Vorbereitung der Halbzeitüberprüfung des MFR 2014-2020](#), der voraussichtlich im Juli im Plenum abgestimmt werden soll. Ebenfalls überprüft wird die Haushaltsordnung, um die bestehenden Regeln zu vereinfachen und so die Grundlage für einen ergebnisorientierten Haushalt zu legen. Die EU-Kommission hat im Februar 2016 einen entsprechenden [Fahrplan](#) zum EU-Haushalt veröffentlicht² und es wird eine öffentliche Konsultation durchgeführt.

Zudem stehen in nächster Zeit die Halbzeitbewertung der ESI-Fonds und zahlreicher für die Freie Wohlfahrtspflege wichtiger Aktionsprogramme wie Erasmus+ oder das Europäische Programm für Soziale Innovationen (EaSI) an.

¹ Im Zusammenhang mit dieser obligatorischen Überprüfung wird gegebenenfalls ein Gesetzgebungsvorschlag für die Änderung der Verordnung gemäß den im AEUV festgelegten Verfahren vorgelegt. Nach Artikel 7 der MFR-Verordnung überprüft die Kommission 2016 zudem zusammen mit der technischen Anpassung für das Jahr 2017 die Gesamtzusweisungen aller Mitgliedstaaten im Rahmen des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2017 bis 2020. Weicht das tatsächliche BIP der Jahre 2014 und 2015 von der ursprünglichen Schätzung um mehr als 5 Prozent ab, so werden die Gesamtzusweisungen angepasst.

² Laut dem Fahrplan sollen Vereinfachungen der Regeln u.a. in den Bereichen vereinfachte Kostenoptionen, indirektes Management und Finanzinstrumente eingeführt werden.

Das vorliegende Eckpunktepapier soll daher die wichtigsten Diskussionsstränge und Vorlagen der europäischen Institutionen kommentieren und erste Vorstellungen der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege für die Förderperiode 2021-2027 aufzeigen.

Interesse der Freien Wohlfahrtspflege an einer sozial ausgerichteten EU-Haushaltspolitik

Die ESI-Fonds und insbesondere der Europäische Sozialfonds (ESF) sind für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wichtige Impulsgeber für die Erprobung innovativer Ideen und Methoden, insbesondere bei der Bekämpfung von Armut und gesellschaftlicher Ausgrenzung. Deshalb wird der ESF auch nicht als Transferinstrument verstanden. Dabei sind die Gelder der ESI-Fonds additiv zu sehen, sie ersetzen keine regelfinanzierten Instrumente der sozialen Sicherung. Da sich in der Diskussion um eine Weiterentwicklung des EU-Haushaltes und der Förderpolitik der EU wiederkehrende Argumente und Diskussionsstränge abzeichnen, möchten die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege frühzeitig eine Position zu den einzelnen Punkten vertreten und diese in die Diskussion einbringen. Wichtig ist, dass die EU neben wirtschaftlichem Wachstum verstärkt in den Aufbau einer europäischen Wertegesellschaft³ investiert.

Die Förderperiode 2014-2020 hat einige neue Akzente gesetzt: Eine thematische Konzentration der Mittel, Mindestanteile für bestimmte Themenbereiche (z.B. 23,1 % ESF-Mindestanteil an den ESI-Fonds, 20 Prozent der Mittel des ESF für soziale Inklusion), ein partnerschaftlicher Ansatz⁴ mit allen relevanten Stakeholdern (insbesondere in der abzuschließenden Partnerschaftvereinbarung und den Operationellen Programmen und deren Umsetzung), die Einführung „Sozialer Innovationen“ als Investitionspriorität, Abrechnungserleichterungen durch die Einführung von Pauschalen für bestimmte Kosten und Standardeinheitskosten sowie eine verstärkte Ergebnisorientierung.

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege haben sich im Vorfeld der Verhandlungen um die aktuelle Förderperiode vor allem für den ESF-Mindestanteil, den verpflichtenden Anteil von 20 Prozent der ESF-Mittel für das Thema „Soziale Inklusion“, den partnerschaftlichen Ansatz, die Investitionspriorität „Soziale Innovation“ und die verstärkte Einführung von Pauschalen eingesetzt. Darüber hinaus haben sich die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege bei der Reform der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) dafür [eingesetzt](#), dass Personalkosten von Ausbildungsteilnehmenden (allgemeine Freistellungskosten/Teilnehmereinkommen) und allgemeine indirekte Kosten (Verwaltungskosten, Miete, Gemeinkosten) weiterhin als beihilfefähige Kosten berücksichtigt werden können.

In diesem Zusammenhang empfiehlt die BAGFW, bei der nächsten Reform der AGVO die Fördersätze für KMU nach oben (70 %/80 %) anzupassen und die deutsche Regelung eines Eigenanteils an der Projektfinanzierung zu streichen.

³ z.B. die Werte „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit“

⁴ Nach der [Delegierten Verordnung](#) zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften müssen die regionalen, nationalen und lokalen Behörden eng mit Gewerkschaften, Arbeitgebern, Nichtregierungsorganisationen und anderen Einrichtungen zusammenarbeiten. Sie müssen sicherstellen, dass bei der Ermittlung der Finanzierungs-, Planungs- und Durchführungsprioritäten die Interessen der wichtigsten Akteure berücksichtigt und die effizientesten Investitionsstrategien realisiert werden.

Die Freie Wohlfahrtspflege spricht sich für die Beibehaltung dieser Regelungen aus und möchte zudem neue Ideen einbringen.

Diskussion um einen ergebnisorientierten Haushalt

Seit Antritt der EU-Kommission unter Kommissionspräsident Juncker wird noch stärker als bisher darauf geachtet, jeden Euro des EU-Budgets möglichst effizient zu nutzen. Durch die Initiative „ergebnisorientierter EU-Haushalt“ soll die Konzentrierung der Kommission auf zehn Prioritäten weitergeführt, sowie Mittel der Mitgliedstaaten gebündelt und Skaleneffekte genutzt werden.

In der ersten Jahreshälfte 2016 will die EU-Kommission ein Strategiepapier mit konkreten Vorschlägen für das weitere Vorgehen vorlegen. Zur Unterstützung dieses Prozesses organisiert die Kommission jährliche hochrangig besetzte [Konferenzen](#) zum Thema „ergebnisorientierter EU-Haushalt“. Folgende Themen werden in der Diskussion aufgegriffen:

THEMATISCHE FOKUSSIERUNG DES EU-HAUSHALTES: Die Haushaltsmittel der EU sollen zur Verwirklichung der politischen Prioritäten der Kommission (siehe [zehn Prioritäten der EU-Kommission](#)) ausgegeben werden. Im Bereich der Strukturfondsförderung forderte z.B. Bundesfinanzminister Schäuble eine sogar noch weitergehende thematische Fokussierung. Schäuble forderte zudem, dass die Mittel der Europäischen Strukturfonds systematisch zur Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen ausgegeben werden sollten. Diese Forderung ist in Brüssel unter anderem durch den Kommissionsvorschlag des „Programmes zur Unterstützung von Strukturreformen“ der EU-Kommission aufgegriffen worden. Dieses Programm will Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen und anderer Strukturreformen unterstützen. Zur Finanzierung des Programmes sollen insgesamt 142,8 Millionen Euro aus den Mitteln der horizontalen technischen Hilfe der ESI-Fonds, die von der Kommission selbst umgesetzt wird, zur Verfügung gestellt werden.

→Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege

Es ist durchaus sinnvoll, die EU-Mittel zu konzentrieren und nicht nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen. Im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode (2007-2013) haben eine umfassende Konzentration der Mittel und die damit einhergehenden Kohärenzabstimmungen in Deutschland zwischen dem Bund und den Bundesländern bereits zu einer massiven „Verschlankung“ der Programmstruktur geführt. Bei einer noch stärkeren Konzentration (z.B. alleinig auf die vom Rat selbst beschlossenen länderspezifischen Empfehlungen) ist zu befürchten, dass insbesondere soziale Themen, die kaum einen Ansatz für profitable Hebeleffekte bieten, an Wichtigkeit verlieren und weniger Geld zur Verfügung gestellt bekommen. Einer solchen Entwicklung stellen sich die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege entschlossen entgegen.

Thematisch ist bei der Fokussierung der ESI-Fonds darauf zu achten, dass die EU verstärkt in soziale Kohäsion, den Aufbau einer europäischen Wertegesellschaft und einer gemeinsamen Identität investiert. So kann ein Auseinanderdriften der Gesellschaft verhindert und Radikalisierungen vorgebeugt werden. Leitlinien können dabei das „Sozialinvestitionspaket“ oder die „Säule sozialer Rechte“ bieten.

Der Vorschlag eines „Programmes zur Unterstützung von Strukturreformen“ würde laut Kommission dazu führen, dass Gelder der horizontalen technischen Hilfe umgewidmet werden. Die technische Hilfe der Länderbudgets, die zumindest in Deutschland bereits vollständig gebunden ist, wäre nach derzeitigem Stand nicht betroffen. Da bei der Bewertung der ex-ante-Konditionalitäten alle Operationellen Programme genehmigt worden sind, ist es zweifelhaft, inwieweit eine Nachsteuerung nach drei Jahren Laufzeit der Förderperiode noch zielführend ist. Die für die Finanzierung des Programmes umgewidmeten Mittel würden möglicherweise an anderer Stelle fehlen, zudem es an einer klaren Nachhaltigkeitsstrategie mit ausgewiesenen Erfolgsparametern fehlt. Bei den Verhandlungen muss sichergestellt werden, dass es zu keinen Kürzungen bei den nationalen Budgets kommt.

NUTZENOPTIMIERENDE VERWENDUNG DER EU-MITTEL: Aus jedem Euro des EU-Haushaltes soll das Maximum an Wirkung erzeugt werden. So entwickelt die EU-Kommission verstärkt Initiativen, um Hebeleffekte zu erzeugen und aus EU-Haushaltsmitteln weitere Mittel freizusetzen (vergleiche [Investitionsoffensive](#)). Zudem überlegt sie, wie bessere Anreize für eine effektive Mittelausgabe erreicht werden können, beispielsweise durch eine Erhöhung der Leistungsreserve. Darüber hinaus sollen die Regeln des Haushaltes und der Strukturförderung vereinfacht werden.

→Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege

Um die EU-Mittel möglichst optimal zu nutzen, müssen vor allem Vereinfachungen in den Haushalts- und Rechnungslegungsregeln vorangetrieben werden. Wird ein zu großes Gewicht auf Effizienzsteigerungen und Skaleneffekte gelegt, würden Gelder tendenziell nur noch in nachweislich profitable Infrastrukturprojekte geleitet. Obwohl der Sozialsektor ein wichtiger Arbeitgeber ist, dessen Wirtschaftskraft häufig unterschätzt wird, kann die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland mit ihren gemeinnützigen Strukturen keine starke finanzielle Hebelwirkung erreichen. Eine zu starke Konzentration auf eine finanzielle Wirkungsmaximierung lehnt die Freie Wohlfahrtspflege daher ab. Eine Erhöhung der Leistungsreserve für mehr Anreize darf nicht dazu führen, dass sozialen Prioritäten in Mitgliedstaaten, in denen aufgrund ungenügender administrativer Expertise der Mitgliedstaaten die Fonds-Umsetzung schwierig ist, die Finanzierung gekürzt wird.

HÖHERE FLEXIBILITÄT INNERHALB DES EU-HAUSHALTES: Zur Bewältigung unvorhergesehener Ereignisse wie beispielsweise dem starken Flüchtlingszuzug sollen Gelder einfacher zwischen den Haushaltlinien verschoben werden können. Im EU-Haushalt sind derzeit die zur Verfügung gestellten Mittel für die Kohäsions- und Strukturpolitik in horizontale Mittel (die von der Kommission verwaltet werden) und vertikale Mittel (die den einzelnen Mitgliedstaaten zugeteilt sind) aufgeteilt. Die nationalen Budgets der Kohäsions- und Strukturpolitik können nur durch ein entsprechendes Votum aller relevanten EU-Gremien (EU-Parlament und Rat) verändert und flexibilisiert werden.

→Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege

Der EU-Haushalt sollte angesichts der aktuellen Herausforderungen dadurch entlastet und flexibilisiert werden, dass Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen ausgeglichen werden. Im Haushalt 2014-2020 ist bereits ein Minderansatz von ca.

51 Milliarden Euro vorgesehen, was zum Ende der Haushaltsperiode eine Welle an unbezahlten Rechnungen auslösen kann.

Durch die n+2- bzw. n+3-Regel⁵ und den verspäteten Beginn der aktuellen Förderperiode können nicht abgerufene horizontale Mittel aus 2014 und 2015 bereits flexibel in die Bewältigung des Flüchtlingszuzugs umgeleitet werden. Diese Mittel müssen aber dann wieder zur Verfügung gestellt werden, wenn die Mitgliedstaaten diese ordnungsgemäß verausgaben wollen, was voraussichtlich nur durch einen Nachtragshaushalt zu erreichen sein wird. Um Haushaltsentscheidungen weiterhin demokratisch legitimiert zu treffen, dürfen Maßnahmen zur Flexibilisierung des Haushaltes weiterhin nur mit direkter Beteiligung von Rat und EU-Parlament umgesetzt werden. Um eine Verunsicherung von Projektträgern zu vermeiden, ist eine Umwidmung von Mitteln nach der Aushandlung und Verabschiedung der Operationellen Programme zumindest in Deutschland nicht zielführend.

MESSUNG VON ERGEBNISSEN UND WIRKUNG: Die EU-Kommission überprüft, inwieweit die Fehlerquote, bislang das Hauptevaluierungskriterium zur Qualitätsmessung der Förderprogramme, noch ein ausreichendes Mittel zur Evaluation darstellt. Durch eine strikte Anwendung des [Kontrollrahmens](#) soll zudem die Verantwortlichkeit erhöht werden.

→Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege

Prinzipiell ist die Abkehr von der Fehlerquote als Hauptevaluierungskriterium zur Qualitätsmessung und die Entwicklung zusätzlicher qualitativer Messmethoden sinnvoll. So stellt die soziale Wirkungsorientierung ein Kernelement im Selbstverständnis der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege dar, die sich durch eine betont sozialorientierte Zielsetzung sowie eine Multi-Stakeholder-Perspektive auszeichnet. Die Messung von Wirkung bedarf einer intensiven Kenntnis der Arbeitsfelder, fachlich fundierter sowie valider Indikatoren, Instrumente und Verfahren. Die nachhaltige Entwicklung und Umsetzung fachspezifischer Erhebungsinstrumente und –verfahren erfordert eine Kooperation von Zivilgesellschaft, Fachwissenschaft sowie Interessenverbänden und Kostenträgern⁶. Die Messung insbesondere sozialer Wirkung gestaltet sich jedoch oftmals schwierig und darf im Zusammenhang mit europäischen Förderprogrammen nicht zu unangemessenen und zu teuren Berichtspflichten führen.

Zudem ist die Weiterführung eines Trends zu beobachten, bei dem sich die Förderung statt auf die Unterstützung konkreter Maßnahmen auf die Schaffung von Rahmenbedingungen oder die Förderung weniger herausragender „Leuchtturmprojekte“ zur Testung innovativer Ideen verlagert. In der Praxis ist dieser Ansatz häufig nicht zielführend, da für die flächendeckende Umsetzung der getesteten innovativen Maßnahmen wiederum das Geld fehlt. Es gilt daher, eine ambitionierte Zielsetzung in der Formulierung der gewünschten Ergebnisse zu verfolgen, dabei jedoch die Erwartungen nicht unrealistisch hoch zu stecken.

⁵ Die kohäsionspolitischen Zuweisungen an die Mitgliedstaaten sind in jährliche Tranchen aufgeteilt, die – je nach Land – binnen zwei oder drei Jahren einzusetzen sind. Diese Regelung wird als „n + 2“- oder „n + 3“-Regel bezeichnet; dabei ist n das Jahr, ab dem die Mittelzuweisung beginnt. Ruft der Mitgliedstaat diese jährlichen Tranchen nicht innerhalb dieses Zeitraums ab, so wird die Mittelbindung automatisch aufgehoben und die Mittel fließen zurück in den Gesamthaushalt der EU.

⁶ Vergleiche [Standortbestimmung der BAGFW zur Wirkungsorientierung in der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege](#) vom 26.9.2015.

Diskussion um eine Weiterentwicklung der Struktur- und Investitionsfonds

Die Diskussion um einen ergebnisorientierten Haushalt wirkt sich direkt auf Überlegungen zur Weiterentwicklung der ESI-Fonds und der Kohäsionspolitik der EU aus. Insbesondere der immer stärker werdende Fokus auf die Wirkung der europäischen Förderpolitik zeigt sich in der derzeitigen Diskussion. Dabei werden folgende Punkte angesprochen, die die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege kommentieren möchten.

PARTNERSCHAFTSPRINZIP: Mit der aktuellen Förderperiode wurde das Partnerschaftsprinzip, wodurch alle relevanten Stakeholder an der Erstellung, Umsetzung und Bewertung der Programme beteiligt werden sollen, durch die Allgemeine Verordnung aller ESI-Fonds gestärkt und verpflichtend eingeführt. Die EU-Kommission hat zudem durch den „Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ Leitlinien zur Umsetzung des Prinzips bereitgestellt. Inhaltlich wird während der Förderperiode u.a. durch ein thematisches Netzwerk, das von der Kommission unterstützt wird, an dem Prinzip weitergearbeitet.

Weitere interessante Ansätze der partnerschaftlichen Gestaltung von Förderprogrammen sind regionale Entwicklungskonzepte. Im Rahmen der LEADER-Methode⁷ entwickeln Akteure in ländlichen Gebieten eigenständig lokale Entwicklungsstrategien und setzen diese in „bottom-up“-Prozessen selbstständig um. In der EU-Förderung wird die LEADER-Methode im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) genutzt. Mit der Förderperiode 2014-2020 wurde dieser Ansatz weiterentwickelt. Durch „Community-Led Local Development“ (CLLD) (dt. „Lokale Entwicklung unter der Federführung der Bevölkerung“) kann die LEADER-Methodik auch im Rahmen des ESF, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie in Multifonds-Ansätzen umgesetzt werden. Das EU-Parlament begrüßt diesen Ansatz in einem [Initiativbericht](#) nochmals ausdrücklich und fordert eine größere Unterstützung dieser Ansätze. In Deutschland wird der CLLD-Ansatz zurzeit von Sachsen-Anhalt umgesetzt. In den von den lokalen Aktionsgruppen entwickelten Entwicklungsstrategien spielen die Themen „Daseinsvorsorge – Ehrenamt – Jugendarbeit – Arbeit mit Geflüchteten“ eine relevante Rolle.

⁷ LEADER ist die Abkürzung des französischen "Liaison entre actions de développement de l'économie rurale" und wird übersetzt mit "Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung des ländlichen Raums". LEADER ist ein methodischer Ansatz der Regionalentwicklung, der es lokalen Akteuren ermöglicht, regionale Prozesse mitzugestalten um das Potential einer Region besser zu nutzen. Zentral in LEADER sind Lokale Aktionsgruppen (LAG). Die LAG hat die Aufgabe, eine lokale Entwicklungsstrategie festzustellen und umzusetzen, Entscheidungen über die Zuteilung ihrer finanziellen Ressourcen zu treffen und diese zu verwalten. Eine LAG sollte öffentliche und private Partner zusammenbringen und die bestehenden lokalen Interessengruppierungen aus den verschiedenen sozioökonomischen Sektoren des Gebiets ausgewogen vertreten. Auf der Entscheidungsfindungsebene müssen die privaten Partner und Vereinigungen mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft ausmachen.

→Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege

Erfahrungen mit dem partnerschaftlichen Ansatz in der Struktur fondsförderung der EU zeigen, dass durch die frühzeitige Einbeziehung der relevanten Akteure Gelder zielführender ausgegeben werden. Die Erfahrung der Praxis kann in die Gestaltung der Förderprogramme einfließen. Die Stärkung und Verpflichtung des Partnerschaftsprinzips wird von der Freien Wohlfahrtspflege uneingeschränkt begrüßt. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege beteiligen sich im Rahmen des Partnerschaftsprinzips auf Bundes- und Länderebene an der Ausgestaltung und Umsetzung der Programme. Bei der konsequenten Umsetzung des Partnerschaftsprinzips muss jedoch darauf geachtet werden, dass dieses auf allen Ebenen des Programmzyklus umgesetzt wird: Partner müssen an der Erstellung der Operationellen Programme, aber auch als Projektträger an der Umsetzung der Programme beteiligt werden. Ein besonders gelungenes Beispiel ist auf Bundesebene das Partnerschaftsprogramm „rückenwind“, das gemeinschaftlich von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und dem zuständigen Ministerium entwickelt und umgesetzt wird. Mit der Ausweitung von Partnerschaftsprogrammen in der EU kann die Verantwortung der Zivilgesellschaft ausgebaut werden.

Regionale und lokale Entwicklungskonzepte und „Bottom-up“-Ansätze, wie sie in der LEADER-Methode und in dem CLLD-Ansatz umgesetzt sind, unterstützt die Freie Wohlfahrtspflege ausdrücklich. Nur durch eine konsequente Beteiligung aller Akteure in der Region können Bedürfnisse vor Ort aufgedeckt und Lösungen gefunden werden. Die Einführung von CLLD in Sachsen-Anhalt hat ein hohes Interesse geweckt, was sich auch in hohen Antragszahlen innerhalb dieses Ansatzes ausdrückt. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege setzen sich deswegen für einen verpflichtenden Mindestanteil von fünf Prozent aller beteiligten Fonds für regionale und lokale Entwicklungskonzepte ein. Dabei muss jedoch festgelegt werden, dass in jeder Lokalen Aktionsgruppe die wichtigsten lokalen Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligt sein muss. Zudem muss darauf geachtet werden, dass alle Partner der Lokalen Aktionsgruppe gleichberechtigt sind und es nicht zu Partnern „erster Klasse“ und „zweiter Klasse“ kommt.

Damit alle relevanten Akteure auf allen Ebenen sich qualifiziert und engagiert an der Gestaltung und Umsetzung der ESI-Fonds beteiligen können, müssen der Staat bzw. die ESI-Fonds zivilgesellschaftliche Strukturen im Sinne eines Kapazitätsaufbaus fördern. Damit muss die Kluft zwischen Anspruch an „Bottom-up“-Ansätzen und der Wirklichkeit der Umsetzung angegangen werden.

MINDESTANTEILE FÜR SOZIALE INKLUSION UND THEMATISCHE FOKUSSIERUNG: In der aktuellen Förderperiode sind verpflichtend mindestens 23,1 Prozent der Gesamtmittel der Kohäsionspolitik eines Landes für den ESF vorzusehen. Thematisch fokussiert sich der ESF auf vier der elf thematischen Ziele der Allgemeinen Verordnung.⁸ Mindestens 20 Prozent der ESF-Mittel müssen für die Investitionspriorität „Soziale Inklusion“ ausgegeben werden. Zudem wurde die Möglichkeit gegeben,

⁸ Die vier thematischen Ziele des ESF sind: Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte; Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung; Investitionen in Bildung, Ausbildung, und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen; Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung.

„Soziale Innovationen“ als Prioritätsachse einzuführen. Die in dieser Förderperiode gemachten Erfahrungen sollen nun ausgewertet und weiterentwickelt werden.

→ **Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege**

Erste Auswertungen der Mittelzuteilungen haben ergeben, dass die Mindestanteile sogar überschritten wurden, europaweit werden beispielsweise 25,5 Prozent der ESF-Gelder für soziale Inklusion eingesetzt. Allerdings werden auch reine Beschäftigungsmaßnahmen zur sozialen Inklusion gezählt, was dem Anspruch der Armutsbekämpfung nicht gerecht wird. Durch die sozialen Entwicklungen und den hohen Zuzug an Flüchtlingen ist der Bedarf an zusätzlichen Projekten im Bereich der Bekämpfung von Armut und der sozialen Integration noch nicht gedeckt. Auch bei den Verhandlungen um die nächste Förderperiode müssen daher verpflichtende Mindestanteile von 25 Prozent der Gesamtmittel der Kohäsionspolitik für den ESF und 20 Prozent der ESF-Mittel für Soziale Inklusion auf europäischer Ebene festgelegt werden.

Thematisch muss darauf geachtet werden, dass der ESF seiner sozialen Komponente gerecht wird und insbesondere benachteiligte Zielgruppen wie beispielsweise sozial ausgegrenzte Menschen, Menschen mit einer Behinderung, Migrantinnen und Migranten oder Flüchtlinge sowie Langzeitarbeitslose, anspricht. Armutsbekämpfung und soziale Integration sind dabei neben der Beschäftigungsfähigkeit besonders wichtige Ziele. Das EU-Parlament unterstützt diese Forderung mit dem Initiativbericht „[Kohäsionspolitik und gesellschaftliche Randgruppen](#)“. Um diese Ziele zu erreichen, sollten die Programme stärker partizipativ angelegt sein, um benachteiligte Zielgruppen zu aktivieren und ermutigen. Zudem sollten die ESI-Fonds verstärkt zur Bekämpfung von Radikalisierung und Fremdenfeindlichkeit genutzt werden und in den Aufbau einer europäischen Wertegesellschaft investieren.

Um Schnittstellenprobleme und einen erhöhten Verwaltungsaufwand zu vermeiden, sollten bisher getrennte Förderlogiken zusammengeführt und die fondsübergreifende Zusammenarbeit gestärkt werden. Dies bietet sich insbesondere beim ESF und dem Europäischen Hilfsfonds für am stärksten benachteiligte Personen und bei der Bekämpfung von Armut und gesellschaftlicher Ausgrenzung an.

Um der Zielsetzung eines „europäischen“ Programmes gerecht zu werden, begrüßen die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege ausdrücklich die (verpflichtende) Einführung transnationaler Projektförderung in den ESI-Fonds.

Durch die Einführung „Sozialer Innovationen“ als Prioritätsachse konnten in vielen Bereichen positive Erfahrungen gemacht werden. So besteht innerhalb dieser Prioritätsachse die Möglichkeit, thematisch frei innovative Projekte zu entwickeln und zu testen und so einen Bedarf vor Ort angehen zu können. Durch die aktuelle Fokussierung der EU-Kommission auf die Entwicklung innovativer Methoden und Maßnahmen besteht allerdings die Gefahr, dass die Förderung erprobter und bewährter Vorgehen, die mit Hilfe einer ESI-Förderung an neue Herausforderungen angepasst werden, zu Gunsten der Entwicklung (eventuell nicht unbedingt nötiger) neuer Verfahren leidet. Zudem müssen die Fragen was innovativ ist, worin der Mehrwert dieses Ansatzes besteht und worin sich dieser von dem Kern- und Pflichtbereich in den Mitgliedstaaten abgrenzt, beantwortet werden.

VEREINFACHUNGEN: Eine wichtige Neuerung in der aktuellen Förderperiode ist die Einführung vereinfachter Kostenoptionen wie Pauschalen, Standardeinheitskosten, etc.. Kommission, Rat und Parlament arbeiten daran, diese Vereinfachungen weiterzuentwickeln und zu stärken. Die Kommission hat eine [hochrangige Expertengruppe zur Vereinfachung der ESI-Fonds](#) gegründet, die u.a. die nächste Förderperiode vorbereiten soll. Themen dabei sind u.a. e-Cohesion, vereinfachte Kostenoptionen, etc. Der Rat hat am 12. November 2015 [Schlussfolgerungen zur Vereinfachung der ESI-Fonds](#) verabschiedet. Darin begrüßt er die Vereinfachung der aktuellen Förderperiode, gibt aber zu bedenken, dass trotz der verbesserten Regelungen komplexe Verwaltungssysteme aufgebaut werden, die zu einer Abschreckung von Endbegünstigten führen können. Maßnahmen der Vereinfachung sollten auf den gesamten Programmzyklus (Planung, Umsetzung und Audit) angewandt werden. Das Europäische Parlament hat eine [Entschließung zur Ausrichtung der Kohäsionspolitik 2014–2020 auf Vereinfachung und Leistung](#) verabschiedet, in dem es ebenfalls anmerkt, dass die Vereinfachung auch bei den Begünstigten ankommen muss.

→Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege

Die ESI-Fonds weiter zu vereinfachen ist uneingeschränkt zu unterstützen. Insbesondere mit der Einführung von vereinfachten Kostenoptionen wie Pauschalen und Standardeinheitskosten werden in Deutschland sehr gute Erfahrungen gemacht. Jedoch muss die Höhe der Pauschalen angemessen sein, um die Projekte auch zielführend umsetzen zu können. In der Praxis tritt das Problem auf, das teilweise auf Ebene der regionalen Fondsverwaltung trotz der Einführung vereinfachter Kostenoptionen hohe Anforderungen an die Nachweisführung gestellt werden, die mit dem Hinweis auf die europäische Gesetzgebung begründet werden. Die EU-Kommission muss hier für noch mehr Transparenz über die den regionalen Fondsverwaltungen gewährten Ermessensspielräume sorgen und die Verwaltungen anregen, die Spielräume im Sinne der Vereinfachung auch auszuschöpfen.

Ein großes Problem ist in der Praxis, dass Vereinfachungen bei den Kostenoptionen mit erhöhten Anforderungen bei der Nachweisführung der Teilnehmerdatenerfassung einhergehen. Wegen datenschutzrechtlicher Vorgaben müssen in Deutschland die Daten, die zum Nachweis der von der EU vorgegebenen Indikatoren benötigt werden, von den Projektteilnehmenden abgefragt werden. Diese reagieren oftmals mit Unverständnis und verweigern teilweise die Auskunft zu sensiblen Daten (z.B. Angaben zur Haushaltssituation). Insbesondere bei strafunmündigen Jugendlichen führt dies regelmäßig zu großen Problemen. Bei den Projektträgern führt diese Anforderung zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand. Um die erwünschten Vereinfachungen nicht zu verhindern, sollte von der einzelfallbezogenen wieder zu einer projektbezogenen, kumulativen Datenerfassung übergegangen werden.

INDIKATORIK: Durch die angedachte Abkehr von der Fehlerquote als Hauptevaluationskriterium und die noch stärker werdende Nutzenmaximierung der Fördergelder gewinnen die hinterlegten horizontalen wie programmspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren weiter an Bedeutung. Die derzeitigen Indikatoren werden daher für die nächste Förderperiode überprüft und weiterentwickelt.

→Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege

Mehr auf Qualität in der Förderung zu schauen ist ein sinnvoller Ansatz. Bei der Entwicklung der Indikatoren muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Indikatoren quantitativ wie qualitativ realistisch und überprüfbar sind. Die Nachweisführung darf nicht mit überbordenden Berichtspflichten einhergehen. In der Praxis besteht eine hohe Unsicherheit bei den Trägern bezüglich der Indikatorik und den Verpflichtungen der Projektträger, diese zu erfüllen. Gerade die Wirkung sozialer Projekte ist nur sehr schwierig zu messen. Die Freie Wohlfahrtspflege befindet sich derzeit in einem Such- und Erprobungsprozess, wie die Anforderungen an Wirkungsmessung zur Qualitätssteigerung mit Messschwierigkeiten in Einklang gebracht werden können. Zukünftig sollte mehr Wert darauf gelegt werden, ob die Teilnehmenden durch das Projekt subjektiv eine Verbesserung ihrer Lebenslage feststellen konnten.

NEUE WEGE DER FONDSUMSETZUNG: In der aktuellen Förderperiode wurden neue Umsetzungsmechanismen wie beispielsweise Multifonds-Operationelle Programme oder CLLD-Ansätze im ESF eingeführt. Diese werden derzeit getestet und müssen evaluiert werden. Das EU-Parlament greift diese Ansätze in dem Initiativbericht [„Neue Instrumente für die territoriale Entwicklung im Rahmen der Kohäsionspolitik 2014–2020“](#) auf.

→Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege

Neue Formen der Fondsumsetzung und Fondsverwaltung können interessante Möglichkeiten sein, die einzelnen Fonds thematisch enger zu verzahnen und Synergieeffekte zu nutzen. Bei der Einführung muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Programmierung partnerschaftlich mit der Zivilgesellschaft verläuft. Partner mit weniger Ressourcen müssen durch einen konsequenten und von der EU geförderten Kapazitätenaufbau dafür qualifiziert werden, an der Umsetzung der Fonds mitzuwirken. Der partnerschaftliche Ansatz ist in neuen Umsetzungsmethoden, in denen nur wenige Erfahrungen vorliegen, besonders wichtig. Regionale und lokale Entwicklungsstrategien können zur Qualitätssteigerung der Fonds beitragen, allerdings muss auch hier sichergestellt werden, dass regionale und lokale Akteure ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt bekommen sowie von staatlichen Stellen qualitativ begleitet werden.

VERSTÄRKTE NUTZUNG VON FINANZINSTRUMENTEN: Die EU-Kommission setzt sich derzeit dafür ein, mehr Finanzinstrumente in den Strukturfonds zu etablieren. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode soll der Einsatz von Finanzinstrumenten verdoppelt werden. Finanzinstrumente sind – im Gegensatz zu klassischen Projektfördermitteln, bei denen ein nicht rückzahlbarer Zuschuss zu den Projektkosten gezahlt wird - rückzahlbare, revolvingende Finanzmittel wie beispielsweise Kredite, Bürgschaften oder Beteiligungskapital. In dem Investitionsplan für Europa fordert die EU-Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, einen bestimmten Prozentsatz ihres nationalen Budgets für Finanzinstrumente festzulegen.⁹ Dies würde bedeuten,

⁹ In der Investitionsinitiative wird den Mitgliedstaaten empfohlen, wie folgt über innovative Finanzinstrumente einen bestimmten Prozentsatz der in ihrer jeweiligen Partnerschaftsvereinbarung festgelegten Zuweisung für jeden Schlüsselbereich bereitzustellen: 50 % im Bereich der Förderung von KMU, 20 % im Bereich der Verringerung des CO₂-Ausstoßes, 10 % im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, 10 % im Bereich des nachhaltigen Verkehrs, 5 % im Bereich der Förderung von

dass in der aktuellen ESI-Förderperiode knapp 30 Milliarden Euro für Finanzinstrumente verplant werden. Die Kommission hat daher leicht verfügbare Standard-Instrumente („off-the-shelf instruments“) entwickelt, die die Mitgliedstaaten nutzen können. Zusätzlich hat die EU-Kommission die [Plattform fi-compass](#) gegründet, mit der die Einführung von Finanzinstrumenten aktiv vorangetrieben wird, u.a. durch große Veranstaltungen.

→Bewertung der Freien Wohlfahrtspflege

Der verstärkte Einsatz von Finanzinstrumenten ist aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege insbesondere im ESF kritisch zu bewerten. Zwar haben derartige Finanzinstrumente den Charme, dass Mittel zurückgezahlt und somit wieder genutzt werden können. Dies wird in der Zurverfügungstellung von Krediten für Klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) und Unternehmensgründungen und –beratungen auch bereits erfolgreich umgesetzt. Soziale Projekte haben allerdings keine Möglichkeiten, um ihre Förderung nach einer bestimmten Zeit wieder zurückzuzahlen. Zu befürchten ist zudem ein „Creaming-Out-Effekt“, indem „profitable“ Projekte bevorzugt gefördert werden. Darüber hinaus ist eine – positive wie negative – Bewertung der Effektivität und Effizienz von Finanzinstrumenten im ESF entsprechend der Aussagen der Kommission derzeit noch nicht möglich, da noch keine belastbaren Daten vorliegen. Bei Formen neuer Finanzinstrumente wie z.B. den ‚Social Impact Bonds‘ sind die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege der Auffassung, dass diese Finanzinstrumente nur zusätzliche Finanzierungsformen für Nischenprodukte sein können, jedoch auf keinen Fall staatliche Gelder und klassische Projektfinanzierung ersetzen dürfen. Es muss weiterhin möglich sein, im Rahmen sozialer Innovationen Risikokapital des ESF einzusetzen, ohne dieses wieder zurückzahlen zu müssen.

Stand: Juni 2016

Kontakt:

Lisa Schüler
Referentin für EU-Förderpolitik
Deutscher Caritasverband e.V.
Hauptvertretung Brüssel
Rue de Pascale 4-6, 1040 Brüssel
Tel. +49 761 200 703
E-Mail lisa.schueler@caritas.de

Andreas Bartels
Referent für Europa
AWO Bundesverband e.V.
Blücherstr. 62/63
10961 Berlin
Tel. +49 30 26309 485
E-Mail andreas.bartels@awo.org

Forschung, Entwicklung und Innovation und 5 % im Bereich der Umwelt- und Ressourceneffizienz. Auch Mikrofinanzierungsinstrumente zur Gewährung von Darlehen zu Sonderbedingungen könnten zur Förderung von selbständiger Erwerbstätigkeit, von Unternehmertum und zur Entwicklung von Kleinunternehmen beitragen.