

Positionspapier der deutschen Sektion des RGRE zur Zukunft der Kohäsionspolitik

Die im RGRE vereinten Städte, Landkreise und Gemeinden verfolgen mit großer Sorge die laufenden Diskussionen und die Ankündigungen der europäischen Kommission zur Ausgestaltung der europäischen Kohäsionspolitik ab 2028. Die in den Mitteilungen zur Zukunft des Mehrjährigen Finanzrahmens und zur Halbzeitbewertung der Kohäsionspolitik angekündigte radikale Umgestaltung der Förderstrukturen, von dezentralen regional verwalteten Programmen hin zu einem nationalen Plan birgt die Gefahr, dass Mitspracherechte für kommunale Gebietskörperschaften eingeschränkt oder gar vollkommen ausgesetzt werden. Darüber hinaus ist nicht klar, wie zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten festgelegte Prioritäten mit einer Beibehaltung des Partnerschafts- und Subsidiaritätsprinzips in Einklang zu bringen ist. Die EU-Kommission unterstreicht immer wieder die überragende Bedeutung der Kommunen als Sprachrohr Europas für die Bürger*innen vor Ort. Im Rahmen der bekannt gewordenen Vorstellungen für die zukünftige EU-Kohäsionspolitik besteht die Gefahr, dass die bürgernächste Ebene bei Planung, Umsetzung und Evaluation der Programme faktisch außen vor bleibt und damit sowohl die Sichtbarkeit der Förderung als auch ihre Wirkung vor Ort deutlich eingeschränkt werden könnte.

Eine starke Kohäsionspolitik für deutsche Kommunen

Obwohl Deutschland im europäischen Vergleich volkswirtschaftlich stark ist, bestehen weiterhin sowohl zwischen als auch innerhalb einzelner Gebiete erhebliche Entwicklungsunterschiede. Die europäische Kohäsionspolitik ist für die Städte, Landkreise und Gemeinden in Deutschland auch weiterhin ein unverzichtbares Instrument, um die lokale und regionale Entwicklung voranzutreiben und so zur Erreichung einer wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Kohäsion im Sinne des Art. 174 AEUV beizutragen. Die derzeitigen Herausforderungen wie der Klimawandel, die Klimafolgenanpassung, die Energiewende, die Digitalisierung, der Struktur- und der demographische Wandel und der Krieg in der Ukraine mit den damit verbundenen wirtschaftlichen und verteidigungspolitischen Notwendigkeiten machen in Deutschland umfangreiche Investitionen und damit auch eine starke europäische Kohäsionspolitik erforderlich.

Mit Blick auf die anstehenden Diskussionen zur kommenden Förderperiode ab 2028 fordern der RGRE und Mitgliedsstädte, -landkreise und -gemeinden:

1. Eine angemessene Mittelausstattung

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind der Ansicht, dass eine wirksame europäische Kohäsionspolitik nur mit einer angemessenen Mittelausstattung gelingen kann. Die veränderte Sicherheitslage in der Welt und die neuen wirtschaftlichen Herausforderungen auf globaler Ebene bedingen eine Zusammenarbeit in neuen Handlungsfeldern und thematische Neuausrichtung. Wir fordern die europäischen Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen auf, für den MFR ab 2028 die notwendigen zusätzlichen Haushaltsmittel bereitzustellen, anstatt Kürzungen in der vertraglich verankerten Kohäsionspolitik vorzunehmen.

2. Flexible Projektfristen und Risikopauschale

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der teils zögerliche Abruf der Mittel in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten keinesfalls einem Mangel an Interesse, sondern vielmehr dem verspäteten Beginn der Förderperiode und der komplexen, teils langwierigen Beantragung und Umsetzung der Vorhaben geschuldet ist. Die Fondsverordnungen für die aktuelle Förderperiode 2021-2027 sind in Deutschland am 1.7.2021 in Kraft getreten, im April 2022 wurde die Partnerschaftsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Kommission genehmigt. Der offizielle Startschuss der Förderperiode fiel in den Bundesländern zwischen November 2021 und Juli 2022. Der verspätete Beginn war in dieser Förderperiode insbesondere der Corona-Pandemie und den Anpassungen durch den Wiederaufbaufonds der Europäischen Union geschuldet, die wiederum eine Anpassung der operationellen Programme erforderlich gemacht haben. Für Projektbewerber wie - Träger bedeutet eine solche Verschiebung letztendlich aber, dass weniger Zeit für die Antragstellung, Umsetzung und Verausgabung der Mittel zur Verfügung steht.

Die Fördermittelvergabe muss außerdem für die Antragsteller krisenfester gemacht werden. Können Projektträger aus unverschuldeten und unvorhersehbaren Gründen, zum Beispiel durch eine (globale) Krise ausgelöste Lieferschwierigkeiten, eine fristgerechte Fertigstellung der Projekte nicht gewährleisten, sollten die vereinbarten Fristen verlängert werden können. Auch sollte eine Risikopauschale eingeführt werden, die z.B. in Zeiten hoher Inflation im Falle stark gestiegener Projektkosten (z.B. Personal- und Sachkosten) greifen würde. **Der RGRF fordert in diesem Zusammenhang außerdem, in der kommenden Förderperiode flächendeckend die n+3 Regel anzuwenden.**

3. Kohäsionspolitik als langfristige Investitionspolitik

Die Mittel für die Kohäsionspolitik müssen mit Blick auf die Zielsetzung des Art. 174 AEUV ausschließlich für langfristige Investitionen zur Verfügung stehen und dürfen nicht, wie in den vergangenen Monaten und Jahren geschehen, auch zur Bewältigung kurzfristig auftretender Krisen eingesetzt werden. Neben der primärrechtlichen Zielsetzung spricht auch die Struktur der Förderung, die bei jeder Änderung eine langwierige Anpassung der zugrundeliegenden (operationellen) Programme erfordert, dafür, dass die Mittel für langfristige Strategien und Lösungsansätze eingesetzt werden sollten. **Um auf kurzfristige Krisen reagieren zu können, sollte außerhalb der Kohäsionspolitik im MFR eine Reserve für asymmetrische Schocks eingerichtet werden.**

Eine Kohäsionspolitik für alle Regionen

Die Städte, Landkreise und Gemeinden fordern, dass alle Regionen weiterhin Fördermittel in Form von Zuschüssen erhalten müssen. Auch in Deutschland stehen die Kommunen weiterhin vor großen Herausforderungen, bei deren Bewältigung europäische Mittel eine zentrale Rolle einnehmen. Auch in Deutschland muss die Europäische Union weiterhin vor Ort, für die Bürgerinnen und Bürger, sichtbar und spürbar bleiben. Eine EU-Förderung in Form von Finanzinstrumenten lehnen wir aufgrund nationaler rechtlicher Vorgaben zur Verschuldung von Kommunen und mangels Gewinnerwartungen bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen ab.

4. Eine Förderung in geteilter Mittelverwaltung

Aus Sicht der kommunalen Gebietskörperschaften müssen die Strukturfonds (EFRE, ESF+, JTF, ELER) in geteilter Mittelverwaltung zwischen Europäischer Kommission und den Ländern ausgeschüttet werden. Die Erfahrungen mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) haben gezeigt, dass eine stärkere Zentralisierung der Förderung unmittelbar zu—bzw. einem Ausschluss bei den Beteiligungsmöglichkeiten der Städte, Landkreise und Gemeinden führt.

6. Eine Förderung mit attraktiver Kofinanzierung durch die EU

Die kommunalen Gebietskörperschaften sprechen sich dafür aus, die Kofinanzierungssätze zu erhöhen, um die Attraktivität der Förderung zu gewährleisten und darüber hinaus den Zugang von finanzschwachen Kommunen offen zu halten. Kofinanzierungssätze unter 50 % können mit Blick auf die durch die Inflation und die hohen Energiekosten steigenden Kosten nur noch von wenigen Kommunen und Trägern, vor allem im sozialen Bereich, geleistet werden und setzen im Umkehrschluss Zuschüsse von Bund und Ländern voraus, die aber nach bisheriger Erfahrung nicht immer gewährt werden.

7. Eine bessere strategische Koordinierung europäischer und nationaler Förderung

Um Investitionen auf der kommunaler Ebene zu unterstützen, muss sichergestellt werden, dass Förderprogramme auf den verschiedenen Verwaltungsebenen- und behörden sich nicht durch divergierende strategische Ziele oder unterschiedliche Prozesse gegenseitig behindern. Fördermittel der Europäischen Union, des Bundes und der Länder müssen besser miteinander verzahnt und zielgerichtet aufeinander abgestimmt werden, um einen echten Mehrwert zu erzeugen. Dazu gehört auch eine engere Abstimmung des Haushalts- und Prüfrechts bzw. muss klar sein, ob EU-, Bundes- oder Landesrecht greift. Vorgaben aus der

Kohäsionspolitik sollten flexibel gehandhabt werden, so dass lokal entschiedene Maßnahmen, die meist schnell und effektiv wirken, nicht blockiert werden.¹

8. Eine Weiterentwicklung des Partnerschaftsprinzips

Das in der Dachverordnung verankerte und durch den Verhaltenskodex für Partnerschaften (Delegierte Verordnung 240/2014) konkretisierte Partnerschaftsprinzip stellt für die kommunalen Gebietskörperschaften einen zentralen Pfeiler der Europäischen Kohäsionspolitik dar; es muss „gelebt“, ausgebaut und weiterentwickelt werden.

Nur wenn die Städte, Landkreise und Gemeinden bei den Beratungen zur Programmierung, Umsetzung und Ausschüttung der Förderung beteiligt werden, kann eine Förderung auch die Herausforderungen vor Ort adressieren. Unter Verweis auf die Erklärung der European Community of Practice on Partnership (ECoPP) vom 1.4.2025 sollten die bisherigen Vorgaben weiterentwickelt werden, um echte Mitspracherechte für die Kommunen und andere Fördermittelempfänger zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang muss künftig auf eine ausgewogene Verteilung der Sitze in den Begleitausschüssen geachtet werden, um ein Übergewicht der Verwaltungsbehörden zu vermeiden. Mit Blick auf den nächsten Punkt sollte außerdem verstärkt Vertrauen zwischen den verschiedenen Ebenen aufgebaut werden, um einen kooperativen und effizienten Umgang mit den vorhandenen Fördermitteln zu erreichen.

9. Eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes

Der Verwaltungsaufwand für die Fördermittelempfänger muss bei der Antragstellung und der Ausschüttung erheblich reduziert werden, um die Einsetzung und Wirkung der vorhandenen Mittel nicht unnötig zu reduzieren. Die Bürokratie entwickelt sich zu einem großen Hindernis für potenzielle Antragsteller, so dass teilweise tatsächliche Bedarfe nicht adressiert werden. Bereits die komplizierte Erstellung des Antrages führt zu Kosten (Personal; Kapazitäten) in den Kommunen. Wir fordern die europäischen Institutionen auf bei den Verordnungen und delegierten Rechtsakten zur neuen Förderperiode so weit wie möglich von Detailregelungen abzusehen und Standards aus zentral verwalteten Programmen (Horizon Europe, Kreatives Europa) zu übernehmen, insbesondere auskömmliche Vorfinanzierung und Verwendung von Pauschalen statt kostenbasierter Finanzierung. Zum anderen rufen wir die Verwaltungsbehörden der Länder dazu auf, vorhandene Spielräume nicht durch eigene weitergehende Vorgaben einzuschränken.

10. Eine bedarfsgerechte Förderung durch flexible Vorgaben

Eine europäische Förderung sollte sich künftig stärker an Herausforderungen vor Ort orientieren und praxisnahe Lösungen befördern. Die enge thematische Konzentration und die strikten Indikatoren erschweren häufig einen Einsatz der Mittel für Projekte, die von der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft gewünscht und für erforderlich gehalten werden. Wesentlich ist die Verständigung auf gemeinsame europäische Zielsetzungen, die dann durch passgenaue Maßnahmen - entsprechend den spezifischen Gegebenheiten vor Ort – erzielt werden. Die europäischen Vorgaben sollten einen allgemeinen Rahmen vorgeben, um eine thematisch breite, ortsbezogene Anwendung der Mittel zu ermöglichen und so auch eine

ständige Umprogrammierung der Fonds zu vermeiden. Eine Beschleunigung von Antragsverfahren und integrierte Fördermöglichkeiten mit synchronisierten Antragsverfahren können zudem helfen, Prozesse schlanker und effizienter zu gestalten. Integriertes Denken und Handeln der Generaldirektionen auf Basis koordinierter Struktur- und Förderprogramme ist eine wesentliche Voraussetzung für integrierte und auf Synergien bedachte Projektentwicklung.

11. Eine stärkere Koppelung an das Europäische Semester nur, wenn Kommunen auch Mitspracherechte haben

Die von der Europäischen Kommission vorgesehene, stärkere Koppelung der Kohäsionspolitik an das europäische Semester kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Städte, Landkreise und Gemeinden auch im Semesterprozess umfassend beteiligt werden. Eine Koppelung an das Semester bei Beibehaltung der aktuellen Struktur würde dazu führen, dass die Bundesregierung mit der Europäischen Kommission alleine über den Inhalt der Förderung entscheiden könnte. Die dadurch drohende Zentralisierung der Förderung wird von den kommunalen Gebietskörperschaften entschieden abgelehnt. In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass bereits in der aktuellen Förderperiode die Investitionsleitlinien, die die Europäische Kommission im Rahmen des Semesterprozesses vorgelegt hat, erhebliche Einschränkungen der Fördermöglichkeiten mit sich bringen, zum Beispiel beim Ausbau der Breitbandinfrastruktur, für den deutschlandweit keine Fördermittel zur Verfügung gestellt werden können. Denkbar wäre es, das Partnerschaftsprinzip auch auf das Europäische Semester anzuwenden.

12. Eine ausgewogene Verteilung der Mittel zwischen Stadt und Land

In der künftigen Förderperiode muss sichergestellt sein, dass es zu einer harmonischen Förderung von städtischem und ländlichem Raum im Sinne einer wirkungsvollen Kohäsionspolitik mit Blick auf alle Fonds inklusive dem ELER kommt. Ein konkurrierendes Verständnis von Stadt und Land gilt auch in der Wissenschaft als überholt und hat gerade in der vielfältig verflochtenen, kommunalen Struktur in Deutschland keinen Platz. Regionalförderung muss stärker als bisher an Herausforderungen vor Ort ansetzen – nicht an Gebietstypen - und deshalb sollte eine Förderung über Verwaltungsgrenzen (Stadt Land-Räume) hinweg ermöglicht werden. Die Einordnung aller Strukturfonds unter einem rechtlichen Rahmen wird von uns begrüßt .. Außerdem muss sichergestellt werden, dass bestehende strukturelle Unterschiede durch eine einseitige Förderung nicht noch vergrößert werden. **Die bisherige Quotierung für die nachhaltige Stadtentwicklung innerhalb des EFRE muss erhöht und eine gleichwertige Quotierung für die Förderung ländlicher Gebiete vorgesehen werden.**

13. Ein verstärkter Einsatz von Instrumenten zur dezentralen Fördermittelverwaltung (ITI, CLLD etc.)

Die deutsche Sektion des RGRE spricht sich dafür aus, den Einsatz von Instrumenten zur dezentralen Fördermittelverwaltung (ITI, CLLD, etc.) für die CPR-Fonds bzw. auch in der Nachfolgestruktur verpflichtend vorzusehen. Diese Instrumente tragen nachweislich dazu bei, regionalen Bedürfnissen besser Rechnung zu tragen und eine

ortsbezogene Bündelung von Fördermitteln zu ermöglichen. Somit können passgenaue Lösungen und integrierte lokale und regionale Konzepte innerhalb der manchmal starren programmatischen Vorgaben gelingen. Leider haben die Bundesländer bisher von den Möglichkeiten nur in Einzelfällen Gebrauch gemacht, obwohl die Erfahrungen mit CLLD (LEADER) beim ELER und mit den ITI EFRE-Fonds in Niedersachsen gezeigt haben, dass die Umsetzung erfolgreich gelingen kann. Sie steigern die Sichtbarkeit europäischer Fördermittel bei der Zivilgesellschaft vor Ort erheblich.

14. Möglichkeiten zum Kapazitätsaufbau insb. zur Unterstützung kleiner Kommunen

Die in den Fonds vorhandenen Instrumente zum Kapazitätsaufbau müssen auch den kommunalen Gebietskörperschaften zugutekommen, um eine ausgewogene Verteilung der Fördermittel zu gewährleisten. Kleine und finanzschwache Kommunen sind häufig nicht in der Lage, die komplexen Förderantragsverfahren selbst zu bewältigen. Oft fehlt es an der Expertise, teilweise auch grundsätzlich an Personal. Um der Zielsetzung des Art. 174 AEUV gerecht zu werden, sollten Kohäsionsmittel künftig eingesetzt werden, um diese Kommunen gezielt zu unterstützen und so einen gleichberechtigten Zugang zur Förderung zu ermöglichen. Auf Ebene der Landkreise und Großstädte könnte die Einrichtung von Kompetenzzentren dazu beitragen, kleinere Gemeinden zu unterstützen.

15. Strukturmittelgeförderte Projekte grundsätzlich als beihilfekonform zu definieren

Die kommunalen Gebietskörperschaften fordern erneut, die mit CPR-Mitteln geförderten Projekte als beihilfekonform zu definieren. Wenn Mittel aus direkt verwalteten EU-Fonds wie etwa Horizont-Europa oder InvestEU als erforderliche und geeignete Beihilfen angesehen werden, da sie im gemeinsamen europäischen Interesse liegen, muss dies auch für Mittel aus den EU-Strukturfonds gelten. Mit der Ungleichbehandlung der EU-Mittel werden weder gewünschte Synergien zwischen den Fonds noch eine Verwaltungsvereinfachung erreicht. Deshalb müssen auch strukturfondsgeförderte Projekte bei Bewilligung durch die Europäische Kommission grundsätzlich als beihilferechtskonform erklärt werden.

16. Fortführung und Weiterentwicklung des Fonds für einen gerechten Übergang (JTF)

Der JTF muss weiterentwickelt, seine Gebietskulisse den Erfordernissen angepasst und insbesondere im Bereich der Transformation energieintensiver Industrien fortgeführt werden, ohne die bisher geförderten Gebiete zu benachteiligen. Der JTF ist ein wichtiges Instrument, um Ungerechtigkeiten auszugleichen und soziale Härten beim Übergang hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft abzufedern. Das Ziel des gerechten Übergangs benötigt ein langfristiges begleitendes Instrument. **Bei seiner Programmierung**

müssen die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften umfassend einbezogen werden, um eigene thematische Schwerpunkte benennen und einbringen zu können.

ENTWURF