



Rat der Gemeinden und Regionen Europas | Deutsche Sektion

2023

Positionspapier zur Zukunft der Kohäsionspolitik



Verabschiedet vom Präsidium der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) am 19./ 20. Oktober 2023 in Greifswald

Positionspapier der deutschen Sektion des RGRE zur Zukunft der Kohäsionspolitik

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. Künftige Herausforderungen wie der Klimawandel, die Klimafolgenanpassung, der Struktur- und der demographische Wandel machen in Deutschland umfangreiche Investitionen und damit auch eine starke europäische Kohäsionspolitik erforderlich. Die Kohäsionspolitik muss langfristige Investitionen befördern und darf keinesfalls für die finanzielle Abfederung immer wieder möglicher Krisen umgewidmet werden. Wir brauchen eine Kohäsionspolitik die vor Ort einen Mehrwert erzeugt und die sozioökonomische Entwicklung stärkt. Sie erweitert Handlungsfähigkeiten und sorgt dafür, dass Standorte durch geförderte Projekte attraktiv für die Menschen und Unternehmen werden bzw. bleiben. Die Kohäsionspolitik muss strategisch die grüne und digitale Transformation anschieben und verstärken, um zu verhindern, dass Gebiete abgehängt werden. Daneben muss der bürokratische Aufwand bei der Beantragung und der Verwaltung von Fördermitteln deutlich reduziert werden, damit die Gelder ihre Wirkung vor Ort optimal entfalten können.

Mit Blick auf die anstehenden Diskussionen zur kommenden Förderperiode nach 2027 fordern der RGRE und Mitgliedsstädte, -landkreise und -gemeinden:

1. Eine angemessene Mittelausstattung und flexiblere Projektfristen

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind der Ansicht, dass eine wirksame europäische Kohäsionspolitik nur mit einer angemessenen Mittelausstattung gelingen kann. Mit Blick auf die künftigen Aufgaben wird deutlich, dass die vorhandenen Mittel keinesfalls ausreichen werden und eine deutliche Aufstockung nötig ist.

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 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 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 könnte über eine Risikopauschale nachgedacht werden, die z.B. in Zeiten hoher Inflation im Falle stark gestiegener Projektkosten (z.B. Personal- und Sachkosten) greifen könnte. Der RGRE fordert in diesem Zusammenhang außerdem, in der kommenden Förderperiode flächendeckend die n+3 Regel anzuwenden.

2. 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 geschehen, 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.

3. 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 können. Darüber hinaus muss auch in Deutschland die Europäische Union weiterhin vor Ort, vor allem für die Bürgerinnen und Bürger, sicht- und spürbar bleiben.

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 einer Einschränkung bzw. einem Ausschluss bei den Beteiligungsmöglichkeiten der Städte, Landkreise und Gemeinden führt.

5. 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.

6. Eine bessere strategische Koordinierung europäischer und nationaler Förderung

Um Investitionen auf 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 und sich nicht gegenseitig zu behindern. Die aus den CPR-Fonds zur Verfügung stehenden Mittel werden zwar keinesfalls ausreichen, um die notwendigen Investitionen vor Ort (u.a. im Bereich der energetischen Sanierung, der Digitalisierung und des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft) vollumfänglich zu gewährleisten. Sie können aber weitergehende Investitionen anschieben und verstärken. Als ein Beispiel ist der europäische Green Deal zu nennen: Nach dem nun viele neue Vorgaben für den Green Deal von den europäischen Institutionen verabschiedet wurden, kommt den Kommunen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung im Rahmen der nationalen Gesetzgebung zu. Die Kohäsionspolitik sollte in der kommenden Förderperiode als strategisches Ziel die Umsetzung zentraler Green Deal Maßnahmen vor Ort flankieren, beschleunigen und erleichtern. Vorgaben aus der Kohäsionspolitik sollten flexibel gehandhabt werden, so dass lokal entschiedene Maßnahmen, die meist schnell und effektiv wirken, nicht blockiert werden.¹

7. 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.

¹ z.B. bereits existierende Klimaschutzmaßnahmen und -modelle, wie z.B.

<https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2022/kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern-modellskizze.pdf>

Nur wenn die Städte, Landkreise und Gemeinden bei den Beratungen zur Programmierung und Ausschüttung der Förderung beteiligt werden, kann eine Förderung auch die Herausforderungen vor Ort adressieren. Die bisherigen Vorgaben sollten 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.

8. Eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes

Der Verwaltungsaufwand für die Fördermittelempfänger muss bei der Antragstellung und der Ausschüttung erheblich reduziert werden, um die Wirkung der vorhandenen Mittel nicht unnötig zu reduzieren. Die Bürokratie entwickelt sich zu einem großen Hindernis für potenzielle Antragssteller, so dass teilweise tatsächliche Bedarfe nicht adressiert werden. Bereits die komplizierte Erstellung des Antrages kann zu großen Kosten (Personal; Kapazitäten) in den Kommunen führen. Wir fordern zum einen, dass die europäischen Vorgaben unter vollständiger Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips so weit wie möglich von Detailregelungen absehen. Zum anderen muss auch vermieden werden, dass die Verwaltungsbehörden der Länder vorhandene Spielräume durch weitergehende Vorgaben einschränken. Hier wird darauf hingewiesen, dass verschiedene EU-Programme (z.B. „Kreatives Europa“) vermehrt und erfolgreich mit Pauschalen arbeiten, die sowohl Projektträger als auch Fördergeber bei Antragstellung und Projektumsetzung massiv entlasten, indem Gelder basierend auf Meilensteinen ausbezahlt werden und nicht nach einem nachweisintensiven Realkostenprinzip. Es sollte grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass nachweislich professionell arbeitende Projektträger funktionierende Buchhaltungssysteme haben und sich an nationale Dokumentationspflichten und weitere Vorschriften halten.

9. Zusammenführung der unterschiedlichen Fonds

Alle relevanten Fonds sollten in einen Rahmen überführt werden, der einheitliche Regeln und auch einheitliche Vorgaben zur Antragstellung enthält. Die Dachverordnung als strategischer Überbau, der klare Zielsetzungen formuliert, sollte deshalb unbedingt erhalten werden. Eine Schaffung zusätzlicher, kleinteiliger Fonds wird explizit abgelehnt.

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 aus kommunaler Sicht 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.

12. Eine ausgewogene territoriale Verteilung der Mittel

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 antagonistisches Verständnis von Stadt und Land halten wir für überholt und hat gerade in der vielfältigen kommunalen Struktur in Deutschland keinen Platz. Regionalförderung muss stärker als bisher an Herausforderungen vor Ort ansetzen – nicht an Gebietstypen - und deshalb sollten bei der Ausrichtung der Programme auch funktionale urbane Räume angemessen berücksichtigt werden. Hierzu sollte der ELER wieder in die Dachverordnung überführt werden. 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 gleichzeitig eine 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 verpflichtend vorzusehen. Diese Instrumente tragen nachweislich dazu bei, regionalen Bedürfnissen 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 dem regionalisierten ESF gezeigt haben, dass durch den Einsatz entsprechender Instrumente auch die Sichtbarkeit europäischer Fördermittel bei der Zivilgesellschaft vor Ort erheblich verbessert und so die Zustimmung zur EU allgemein erhöht werden kann.

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 Verwaltungsvereinfachung erreicht. Deshalb müssen auch strukturfondsgeförderte Projekte bei Bewilligung durch die Europäische Kommission zeitgleich als beihilferechtskonform erklärt werden.

16. Fortführung 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.

Herausgeber

Deutsche Sektion des Rates der
Gemeinden und Regionen Europas
(RGRE)

Erarbeitet von

Arbeitsgruppe Zukunft der Kohäsi-
onspolitik im Arbeitskreis der EU-
und Förderreferenten der Deutschen
Sektion des RGRE

Ansprechpartner

Referent: Michal Schmitz

E-Mail:

Michael.Schmitz@landkreistag.de

Referent: Ulrich Fikar

Ulrich.Fikar@staedtetag.de

Grafik

Anna Lena Frommhold