

Europäische Regionalpolitik in der Förderperiode 2021 bis 2027:

# Kohäsionspolitik heute wichtiger denn je

Die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ist eine der wichtigsten Prioritäten der Europäischen Union. In Zeiten, in denen die Corona-Pandemie soziale und regionale Ungleichheiten verstärkt, ist eine funktionierende Kohäsionspolitik wichtiger denn je. Die zur Verfügung stehenden Mittel sollten von den Kommunen möglichst unbürokratisch und passgenau eingesetzt werden können. Im Sinne des Partnerschaftsprinzips müssen sie zudem auf Länderebene in die Ausarbeitung der Operationellen Programme einbezogen werden.

Ein Beitrag von  
Michael Schmitz

Eines der wesentlichen Ziele der europäischen Verträge und damit auch der Europäischen Union ist die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion. Artikel 174 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt fest, dass eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes gefördert werden soll. Diese Vorgabe umfasst die sogenannten Strukturfonds, die in Artikel 175 AEUV aufgezählt werden: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds Plus (ESF+) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) als Nachfolger des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung. Sie geht aber auch darüber hinaus und gibt so auf horizontale Weise ein Ziel vor, zu dem alle europäischen Politiken beitragen sollten.

Die Unterschiede in der Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten konnten in den vergangenen Jahren zwar in gewissem Umfang verringert werden, das Erreichte droht aber durch die Ereignisse in den vergangenen Monaten zunichte gemacht zu werden. Die Corona-Pandemie hat bestehende Herausforderungen vielerorts noch verschärft und insbesondere wirtschaftlich und strukturell schlechter situierte



Foto: GuentherZ [CC BY 3.0], from Wikimedia Commons

Hunderttausende Projekte in der Europäischen Union haben im Laufe der Jahre von Investitionen der europäischen Regionalpolitik profitiert

Gebietskörperschaften in ihrer Entwicklung zurückgeworfen. Auch in Deutschland waren und sind teilweise massive Gewerbesteuerbrüche auf kommunaler Ebene zu verzeichnen, die mittelfristig nachteilige Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der kommunalen Ebene haben werden. Gleichzeitig hat die Krise auch deutlich gemacht, wie wichtig die europäische Regionalpolitik für eine starke und widerstandsfähige Europäische Union ist. Ihr kommt die wesentliche Aufgabe zu, durch langfristige und nachhaltige Investitionen die sozioökonomische Entwicklung überall voranzutreiben und so auf eine gewisse Angleichung hinzuwirken.

## Zum Autor:

**Michael Schmitz** ist Referent im Europabüro des Deutschen Landkreistages (DLT) und Vorsitzender der Expertengruppe Kohäsion des „Council of European Municipalities and Regions“ (CEMR).

Schon vor der Veröffentlichung der legislativen Vorschläge zu den Strukturfonds durch die Europäische Kommission im Mai 2018 haben sich die kommunalen Spitzenverbände und der europäische Dachverband des Rates der Gemeinden und Regionen Europas „Council of European Municipalities and Regions“ (CEMR) stetig dafür eingesetzt, dass auch in der kommenden Förderperiode Regionalpolitikmittel von den kommunalen Gebietskörperschaften möglichst unbürokratisch und passgenau eingesetzt werden können. Die Europäische Kommission hat schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass die Fonds einen echten Mehrwert erzielen sollten und keineswegs nur nationale Förderprogramme duplizieren dürften.

Vor der Veröffentlichung der Vorschläge wurde auch von Gesprächspartnerinnen und -partnern von EU-Institutionen angedeutet, dass darüber nachgedacht werden müsse, ob das bestehende System überhaupt noch zeitgemäß sei und ob es nicht vielleicht andere Möglichkeiten gebe, die bestehenden Mittel effizienter einzusetzen. Auch die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen, der als Basis für alle Förderprogramme dient, haben sich aufgrund der unterschiedlichen Ansichten der einzelnen Mitgliedstaaten als äußerst komplex und langwierig erwiesen.

Vor diesem Hintergrund muss zunächst einmal positiv festgestellt werden, dass sowohl die Ratspräsidentenschaften – darunter auch die deutsche EU-Ratspräsidentenschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 – ebenso wie das Europäische Parlament und die Europäische Kommission bei den langwierigen Verhandlungen einen kühlen Kopf bewahrt und durch eine relativ frühzeitige Einigung dafür gesorgt haben, dass die Mittel mit verhältnismäßig geringer Verspätung ausgeschüttet werden können. Begrüßt wird in diesem Zusammenhang auch der kurzfristige Einsatz der REACT-EU-Mittel, mit denen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie in Europa zumindest teilweise abgefedert werden sollen.

Natürlich sind nicht alle Ergebnisse der Trilogverhandlungen aus Sicht der kommunalen Gebietskörperschaften zu begrüßen, allerdings muss es schon als Erfolg gewertet werden, dass es eine Regionalpolitik mit Operationellen Programmen auf Ebene der Bundesländer und einer Zuschussförderung in Deutschland überhaupt in den kommenden Jahren geben wird. In Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission war häufig darauf

hingewiesen worden, dass Deutschland aufgrund seiner guten wirtschaftlichen Situation möglicherweise nur so geringe Mittel erhalten könne, dass man wegen der hohen Verwaltungskosten auf europäischer Ebene gegebenenfalls gänzlich von einer Zuschussförderung absehen müsse. Dieser Ansatz wurde von den kommunalen Spitzenverbänden stets abgelehnt, da auf Bundes- und Landesebene bereits vielfach entsprechende Finanzinstrumente zur Verfügung stehen und europäische Darlehen hier keinen echten Mehrwert bieten können.

## EU-Regionalpolitik in Deutschland

Am 30. Juni 2021 wurden fünf **Verordnungen zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)** im Amtsblatt der EU veröffentlicht, die somit am 1. Juli 2021 in Kraft getreten sind. Damit sind die Verhandlungen zum Legislativpaket, das die Europäische Kommission im Jahr 2018 zur Gestaltung der Regionalpolitik für den Zeitraum nach 2020 vorgelegt hatte, abgeschlossen. Von den insgesamt auf europäischer Ebene zur Verfügung stehenden 330 Milliarden Euro wird Deutschland in der Förderperiode von



Foto: European Union, 2021 / Yorgos Karahalas

Die COVID-19-Pandemie verschärft die sozialen und regionalen Ungleichheiten in der Union

2021 bis 2027 etwa 18,4 Milliarden Euro an ESIF-Mitteln erhalten. Von diesen Mitteln sind 9,4 Milliarden Euro für Übergangsregionen und 8,0 Milliarden Euro für stärker entwickelte Regionen vorgesehen. Inklusive der Mittel aus dem Wiederaufbauinstrument „NextGenerationEU“ wird Deutschland etwa 23,3 Milliarden Euro an Fördermitteln erhalten.

Leider wird der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume (ELER) nur teilweise – vorrangig mit Blick auf eine stärkere Kohärenz von CLLD/LEADER – von den Vorgaben der Dachverordnung erfasst. Damit wird es de facto für die Antragsteller schwieriger, ELER-Mittel mit anderen Fonds zu kombinieren. Diese

Entwicklung ist insbesondere für kleinere Kommunen und solche im ländlichen Raum sehr zu bedauern, da durch die verhältnismäßig geringeren Personalkapazitäten die Verwaltungen dort bisher schon mit sehr komplexen Vorgaben konfrontiert waren und deshalb weniger regelmäßig EU-Fonds einsetzen konnten. Außerdem ist nach aktuellem Kenntnisstand davon auszugehen, dass die Vielzahl von Erleichterungen, die die Dachverordnung für die Verwaltung der ESI-Fonds vorsieht – darunter der verstärkte Einsatz von Pauschalbeträgen –, sich nicht in gleicher Art und Weise auch beim ELER wiederfinden werden.

Positiv zu bewerten ist dagegen, dass das Partnerschaftsprinzip weiterhin in der Verordnung verankert ist und zur Organisation und Umsetzung der Partnerschaft auf die Leitlinien aus der vergangenen Förderperiode in der **Delegierten Verordnung der Kommission zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds** vom 7. Januar 2014 verweist. Die Erfahrungen mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit haben deutlich gemacht, dass ohne eine solche formale Festschreibung die nationalen Regierungen schlichtweg von einer Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften absehen (siehe auch den Beitrag auf Seite 18). Die kommenden Monate werden zeigen, ob die Anwendung des Partnerschaftsprinzips im Rahmen der Begleitausschüsse von den Verwaltungsbehörden weiterhin regelmäßig auf eine Vermittlung von Informationen über den Stand der Beratungen beschränkt wird.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der CEMR in der näheren Zukunft Indikatoren erarbeiten wird, die der Europäischen Kommission im Rahmen der anstehenden Bewertung dabei helfen sollen, nachzuvollziehen, ob eine inhaltliche Beteiligung in den Begleitausschüssen auf Bundes- und Landesebene auch wirklich erfolgt ist. Denn ohne eine möglichst frühzeitige und umfassende Beteiligung der kommunalen Ebene können die Herausforderungen vor Ort nicht überall identifiziert werden, was wiederum dazu führt, dass Fördermittel nicht effizient zu ihrer Bewältigung beitragen können.

Eine weitere positive Entwicklung lässt sich im Bereich der dezentralen Fördermittelverwaltung – zumindest in den europäischen Verordnungen – feststellen: Mitgliedstaaten sollen zehn Prozentpunkte an zusätzlicher Kofinanzierung erhalten,

wenn sie die Ausschüttung der Fonds über das Bürgerbeteiligungsformat „Community-Led Local Developments“ (CLLD) organisieren. Anstelle von 40 beziehungsweise 60 Prozent zuzüglich der zusätzlichen Mittel für Regionen, die unter den „Schutzschirm“ fallen, wären damit in Deutschland Kofinanzierungssätze von 50 beziehungsweise 70 Prozent möglich. Nach derzeitigem Kenntnisstand werden die Länder anders als die Verwaltungsbehörden anderer Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit aber keinen Gebrauch machen.



Foto: Joergelmann / Pixabay

Mindestens acht Prozent der Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sollen in die nachhaltige Stadtentwicklung fließen

Aus kommunaler Sicht sind die Beratungen zur Kofinanzierung leider insgesamt eher kritisch zu bewerten. Die Bundesregierung selbst hat sich im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft erstaunlicherweise dafür eingesetzt, die Kofinanzierungssätze für stärker entwickelte Gebiete zu reduzieren. Noch in der gerade zu Ende gegangenen Förderperiode waren grundsätzlich Kofinanzierungssätze von 50 Prozent möglich. Diese Entscheidung ist aus Antragstellersicht kaum nachzuvollziehen, da EU-Fördermittel durch die teils komplexen Antragsverfahren häufig in ihrer Attraktivität hinter Förderprogrammen des Bundes oder der Länder zurückbleiben.

Schon kurz nach Beginn der Förderperiode 2014 bis 2020 hatte die Europäische Kommission moniert, dass die Strukturfondsmittel in vielen Mitgliedstaaten nicht ausreichend schnell abfließen. Die Forderungen des Deutschen Landkreistages nach einer Ergänzung der reduzierten Kofinanzierung durch Bundesmittel in der Förderperiode 2021 bis 2027 fanden leider keine Berücksichtigung. In den kommenden Monaten und Jahren wird sich zeigen, inwiefern die Förderung auf dieser Grundlage auch wirklich mit flächendeckender Wirkung abgerufen werden kann. Erfreulich ist dagegen, dass die Dachverordnung befristete Maßnahmen zum Einsatz der

Fonds als Reaktion auf außergewöhnliche oder ungewöhnliche Umstände und damit eine gewisse Flexibilität vorsieht.

Aus kommunaler Sicht sehr zu begrüßen ist daneben die Tatsache, dass mindestens acht Prozent der EFRE-Mittel zur Finanzierung der nachhaltigen Stadtentwicklung in funktionalen Gebieten eingesetzt werden können. Darüber hinaus enthält die EFRE-Verordnung den expliziten Hinweis, dass die zur Verfügung stehenden Mittel unter anderem auch für ländliche Gebiete eingesetzt werden sollten. Weiter kann der EFRE nach dem Ergebnis der Trilogverhandlungen – zumindest theoretisch – im Rahmen des ersten Politikziels „Ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa“ für die Entwicklung von eGovernment-Dienstleistungen auf kommunaler Ebene und den Breitbandausbau eingesetzt werden. Ob die Länder in ihren Operationellen Programmen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, wird abzuwarten sein.

Das Zwischenfazit zu den Beratungen auf europäischer Ebene fällt also gemischt aus. Insgesamt ist festzustellen, dass die positiven Aspekte, die auf europäischer Ebene insbesondere von den Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Rahmen der Trilogverfahren mühsam in die Fondsverordnungen verhandelt wurden, in vielen Bereichen erneut von den Verwaltungsbehörden der Länder nicht berücksichtigt werden. Ähnlich verhielt es sich auch schon zu Beginn der vergangenen Förderperiode.

## Zukunft der Europäischen Regionalpolitik nach 2027

Während die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter in Deutschland sich derzeit auf die Begleitausschüsse und die Operationellen Programme fokussieren, wird es in Brüssel in den kommenden Monaten zunächst einmal darauf ankommen, das Anlaufen der Förderung zu begleiten. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben aber gezeigt, dass es nötig ist, die im Rahmen der Verhandlungen gewonnenen Erkenntnisse möglichst frühzeitig an die Europäische Kommission zu übermitteln, damit diese bei der Vorbereitung der Halbzeitbewertung und auch bei der Vorbereitung der kommenden Förderperiode mögliche Probleme berücksichtigt.

Mit Blick auf die kommenden Förderperioden ist es wichtig zu betonen, dass die europäische Regionalpolitik auch weiterhin Fördermittel für alle Gebiete bereitstellen



Foto: HansLinde / Pixabay

muss, die möglichst passgenau zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen beitragen. Außerdem bedarf es dringend einer Überarbeitung der Vorgaben zum Partnerschaftsprinzip, die künftig noch stärker darauf ausgerichtet werden sollten, eine vollumfängliche Beteiligung der kommunalen Ebene in den Beratungen zu den Operationellen Programmen zu gewährleisten. Hierzu bedarf es zunächst einer Anpassung der Leitlinien zum Partnerschaftsprinzip, da in der vergangenen Förderperiode deutlich wurde, dass die enthaltenen Vorgaben offensichtlich nicht konkret genug sind, um eine aktive Beteiligung unter anderem in den Begleitausschüssen in allen Ländern zu gewährleisten.

Darüber hinaus wäre auch über eine Anpassung der Vorgaben zur thematischen Konzentration nachzudenken, die in der Vergangenheit – spätestens durch die Interpretation der Verwaltungsbehörden – regelmäßig den Spielraum für einen Einsatz der Mittel sehr stark einschränkten. Eine künftige Regionalpolitik muss – unter vollständiger Einbeziehung des ELER – so eingesetzt werden können, dass die Mittel zur Bewältigung der tatsächlichen Herausforderungen genutzt werden können. Ein echter Bottom-up-Ansatz ist hier unverzichtbar.

In jedem Fall haben aber die vergangenen Monate und Jahre gezeigt, dass in den Regionen und Kommunen der EU auch künftig noch ein Bedarf für eine flächendeckende europäische Regionalpolitik besteht. Der Fokus einer effizienten Regionalpolitik muss dabei auf der Unterstützung von langfristigen Investitionen liegen, die die sozioökonomische Entwicklung aller Gebiete in nachhaltiger Art und Weise befördern. Die kommunalen Spitzenverbände werden sich in diesem Sinne auch weiterhin gegenüber den EU-Institutionen stetig für eine kommunalfreundliche Weiterentwicklung der Regionalpolitik einsetzen. ■

**Ländliche und abgelegene Gebiete in der Europäischen Union sind auf Mittel aus der europäischen Regionalpolitik angewiesen**

## Infos

**Internetseite der Europäischen Kommission zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds:**

🔗 [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/funding/](https://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/)

**Verordnungen über die EU-Kohäsionspolitik für die Jahre 2021 bis 2027:**

🔗 [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-cohesion-policy-regulation-2021-2027-published](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-cohesion-policy-regulation-2021-2027-published)

**Delegierte Verordnung der Europäischen Kommission zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds vom 7. Januar 2014:**

🔗 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=DE>