

Aus Alt mach Neu – Die Kohäsionsförderung der EU ab 2021

Die europäische Kohäsionspolitik tritt ab dem Jahr 2021 in ihre sechste Förderperiode ein. Die Europäische Kommission verfolgt hierbei vielschichtige Ziele, die sich auch im Kommissionsvorschlag zu den Bestimmungen der Europäischen Fonds vom Mai 2019 niedergeschlagen haben. Doch wie viel Neues steckt wirklich in den Vorschlägen?

Die gesellschaftliche und ökonomische Annäherung zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) ist eine zentrale Säule für die Stabilität der Gemeinschaft. Denn mögliche Unterschiede, beispielsweise in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, können nicht mehr über individuelle Preisanpassungen aufgefangen werden. Fehlende Preisanpassungen waren letztendlich auch ein zentraler Treiber europäischer Krisen in der Vergangenheit.

Bereits der Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens in die EU im Jahr 1988 wurde zum Anlass genommen, mit einer Ratsverordnung die Politik zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion Europas zu intensivieren. Die schon bestehenden EU-Fonds sollten dies künftig finanzieren und wurden hierfür entsprechend neu ausgerichtet. Die Europäischen Investitionsfonds bilden bis heute das wichtigste Förderinstrument der EU und machen rund 14 Prozent der öffentlichen Gesamtinvestitionen in Deutschland aus.¹

Thematischer Fokus bei regionaler Breite

Die EU setzt in der neuen Förderperiode auf fünf politische Investitionsprioritäten und löst damit die bisherigen elf thematischen Ziele ab.² Die neuen Prioritäten

unterstützen ein (1) intelligentes, (2) vernetztes, (3) soziales, (4) grünes und (5) bürgernahes Europa. Themen wie Innovation, Digitalisierung oder die Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) sind damit nicht mehr explizit im Zielkorsett, werden aber auch weiterhin gefördert. Diese verbergen sich nun hinter den neuen Oberbegriffen. Die vielfach angeführte Vereinfachung ist damit allenfalls strukturell erkennbar. Doch das hat auch Vorteile in Bezug auf die Kontinuität der Förderung. So können der Bund und die Länder die bereits etablierten Förderprogramme und Themen in weiten Teilen auch mit Mitteln der EU fortführen.

An der regionalen Breite der Förderung mit den drei Regionskategorien (stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelte Regionen) soll künftig ebenfalls festgehalten werden. Ein entscheidender Faktor für die Regionseinstufung ist die wirtschaftliche Leistung gemessen anhand des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in der NUTS2-Region^{3,4}, im Vergleich zum EU-Durchschnitt. Je stärker die Region entwickelt ist, umso geringer fällt hier die EU-Förderung aus. Der Geltungsbereich der Übergangsregionen wurde dabei ausgeweitet, sodass einige bisherige Übergangsre-

gionen (wie die NUTS2-Region Dresden) trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung auch weiterhin in diese Kategorie fallen.⁵

Die regionale Mittelzuweisung soll sich künftig nicht nur an sozioökonomischen, sondern auch an Klima- und Migrationskennzahlen orientieren. Wie sich dies auf die letztendliche Mittelverteilung auswirken wird, bleibt noch abzuwarten. In Summe ist mit einem klaren Mittelrückgang (beispielsweise rund 7,8 Prozent zu laufenden Preisen im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung [EFRE] und Europäischen Sozialfonds [ESF]) sowie einer höheren Kofinanzierung seitens des Bundes und der Länder zu rechnen.⁶ Angesichts dieser Situation werden revolvierende bzw. gehebelte Instrumente wie Kredite und Bürgschaften stärker in den Fokus rücken. Hier gibt es einige Vereinfachungen in der neuen Periode. Offen bleibt die Frage, ob diese Instrumente angesichts der aktuellen Finanzmarktlage von den Zielgruppen auch angenommen werden.

Einfachere Regelungen und mehr Flexibilität

Erhöhte Flexibilität ist eines der zentralen Ziele der Kommissionsvorschläge. Diese zeigt sich bereits in der vereinfachten Rechtsstruktur. So bildet nun die Dachverordnung für sieben EU-Fonds die ein-

¹ Vgl. Beitrag der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu den Prioritäten der Kommission (https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/what/investment-policy/esif-contribution/)

² Vgl. Art. 4 Abs. 1 Kommissionsvorschlag zur Dachverordnung, COM(2018) 375 final vom 29.5.2018

^{3, 4} NUTS – Nomenclature des unités territoriales statistiques – bezeichnet die geografische Systematik der Gebietseinheiten für die EU. Es gibt drei Hierarchiestufen NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3. Ebene NUTS 2 gilt für Regionen mit einer Bevölkerungszahl von 800.000 bis 3 Mio. (Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019, <https://www.destatis.de>)

Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003R1059-20180118&from=DE>)

⁵ Vgl. Art. 102 Abs. 2 COM(2018) 375 final sowie Eurostat: BIP-Pro-Kopf in KKS (nama_10r_2gdp)

⁶ Vgl. Antwort auf die schriftliche parlamentarische Anfrage 19/2841, S. 3 (https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/19-2841.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

heitliche Basis. Diese wird über fondsspezifische Verordnungen ergänzt. Ein Vorteil dieser Harmonisierung ist die Möglichkeit, fondsübergreifende Maßnahmen zu entwickeln und die Mittel zu kombinieren. Zudem können bis zu 5 Prozent der Mittel ohne formale Kommissionsgenehmigung zwischen Themenbereichen (Interventionsprioritäten) übertragen werden.⁷ Das ist eine Vereinfachung, die angesichts des langen Planungszeitraums zu begrüßen ist.

Mit der Einführung einer Halbzeitbewertung im Jahr 2024 behält sich die Europäische Kommission die Freiheit, die Mittel der letzten beiden Jahre in Abhängigkeit von der bisherigen Entwicklung zuzuweisen.⁸ So kann besser auf politische und sozioökonomische Veränderungen innerhalb der kommenden Förderperiode reagiert werden. Dies kann sich angesichts der jüngsten nationalfixierten Entwicklungstendenzen einzelner Mitgliedstaaten durchaus als wirksames Lenkungsinstrument für Brüssel herausstellen. Bei der Umsetzungsdisziplin sollen ebenfalls die Zügel verstärkt angezogen werden, indem man zur verkürzten Mittelbindung von zwei Jahren („n+2“-Regelung) zurückkehrt.⁹

Zusammenfassend gewährt Brüssel den Mitgliedstaaten höhere Freiheiten in der Konzeption der Förderung, sichert sich aber für die Umsetzung mehr Kontrolle zu.

Mehr Transparenz und effiziente Kontrolle

Der Verwaltungsaufwand für die Vergabe und Kontrolle der EU-Mittel soll künftig gesenkt werden. So soll bei Programmen mit einer geringen Fehlerquote im Rahmen der Mittelbewilligung und Auszahlung auf eine zusätzliche Kontrolle auf EU-Ebene verzichtet werden.¹⁰ Dies ist insbesondere aus Sicht der deutschen Fördernehmer sehr zu begrüßen, da hier in der Vergangenheit regelmäßig sehr geringe Fehlerquoten realisiert werden konnten und der Prüfaufwand insgesamt sinkt. Ferner führt der vermehrte Rück-

griff auf Pauschalen insbesondere bei indirekten Kosten eines Vorhabens (wie etwa Verwaltungskosten) zu klaren Effizienzvorteilen sowohl bei den Begünstigten als auch in den Kontrollinstanzen.

Zum Nachweis der Erfüllung der Vorbedingungen für die Förderung in den Regionen sollen „grundlegende Voraussetzungen“ anstelle der Ex-ante-Konditionalitäten treten. Diese sollen zum einen die künftigen Förderbedarfe abbilden und zum anderen zeigen, dass die Regionen in der Lage sind, die Fördermittel zieladäquat einzusetzen.

In Zuge dessen soll die Anzahl der zu betrachtenden Indikatoren sinken. Hierbei sind auch weiterhin makroökonomische Kenngrößen im Fokus. Inwieweit solche Größen über Förderinstrumente überhaupt signifikant verändert werden können (Stichwort Förderrelevanz), bleibt hierbei weiterhin offen.

Entsprechend soll die verpflichtende Durchführung der Ex-ante-Evaluierung für die regionalen Behörden gestrichen werden. Bei einer kürzlich in Bukarest abgehaltenen Konferenz zur EU-Kohäsionspolitik erläuterte der zuständige Abteilungsleiter der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission, dass zukünftig die regionalen Behörden der Mitgliedsländer bestimmen sollen, auf welche Art und Weise sie eine Analyse der grundlegenden Voraussetzungen durchführen.¹¹ Die regelmäßige Überwachung, inwieweit die grundlegenden Voraussetzungen über die gesamte Förderperiode eingehalten werden, stellt jedoch einen zusätzlichen Aufwand dar.¹²

Das Fördermonitoring mit den jährlichen Durchführungsberichten der regionalen Behörden an die Kommission soll durch eine Datenschnittstelle ersetzt werden, über die alle zwei Monate ein Update zum laufenden Fördermittelvollzug an Brüssel übermittelt wird.¹³ Dies dürfte zu deutlichen Umstellungs- und Verwal-

tungskosten in den jeweiligen Ländern führen. Gleichzeitig werden die Finanzierungsmöglichkeiten dieser Kosten über die technische Hilfe (als Finanzierungsinstrument der geteilten Fördermittelverwaltung) fondsspezifisch festgelegt. Beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ließe sich so beispielsweise eine signifikante Senkung der Mittel erzielen.¹⁴

Insgesamt führen die Neuerungen bei den Begünstigten und auf EU-Ebene zu klaren Zugewinnen in Bezug auf Transparenz und Effizienz. Dem gegenüber stehen allerdings zusätzliche Aufgaben bei den Verwaltungsorganen der Mitgliedstaaten.

Fazit

Viele der Ziele und Forderungen der neuen Förderperiode kommen dem interessierten Beobachter bekannt vor. So ist der Wunsch nach Vereinfachung bereits seit der zweiten Förderperiode eine feste Größe. Gleichzeitig konnte in der Vergangenheit nicht der Eindruck gewonnen werden, dass sich die Erfüllung dieses Wunsches näherte. So scheint es wohl auch nach 2020 zu sein. Inhaltlich setzt man auf Bewährtes und verpackt dieses neu.

Wichtige Neuerungen zeichnen sich insbesondere in Fragen der Migration und des Klimaschutzes ab. Dies ist nicht überraschend, denn beide Themen haben auch in der Vergangenheit den europäischen Zusammenhalt stark belastet. |

Oskar Krohmer

7 Vgl. Art. 19 Abs. 5 COM(2018) 375 final

8 Vgl. Art. 40 Abs. 1 COM(2018) 375 final

9 Vgl. Art. 99 Abs. 1 COM(2018) 375 final

10 Vgl. Art. 74 COM(2018) 375 final

11 Vgl. Redebeitrag auf der 8. Konferenz zur Evaluation der EU-Kohäsionspolitik in Bukarest, (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/conferences/cohesioneval2019#2)

12 Vgl. Art. 11, COM(2018) 375 final

13 Vgl. Art. 37 Abs. 1 COM(2018) 375 final

14 Vgl. Art. 31 Abs. 2 COM(2018) 375 final sowie Art. 119 Abs. 1 Verordnung (EU) 1303/2013