

Nr. 417

Die Zukunft der Struktur- und Investitionsfonds nach 2020

*Von Julia Scheffler, Dr. Andrea Storm und Thorsten Kroll,
EU-Verwaltungsbehörden für die ESI-Fonds EFRE, ESF und ELER
in Sachsen-Anhalt*

Die Zukunft der Struktur- und Investitionsfonds nach 2020

Quo Vadis Europa?

60 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 und damit verbunden der Gründung der Europäischen Gemeinschaften steht Europa erneut vor großen Herausforderungen. Ein kurzer Blick in die Vergangenheit, ein Blick in die Gegenwart und ein Ausblick in die Zukunft

60 Jahre Römische Verträge

Am 25. März 1957 unterzeichneten Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland die Römischen Verträge. Damit wurde die bereits existierende „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)“ um die neu gegründete Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ergänzt und wurde erstmals als „Europäische Gemeinschaften“ bezeichnet.

Die damaligen Ziele der EWG, wie die Sicherung des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts, eine gemeinsame Handels-, Landwirtschafts- und Verkehrspolitik, die Wahrung von Frieden und Freiheit und eine Annäherung der Wirtschaftspolitiken der unterschiedlichen Länder, haben kaum an Bedeutung verloren. Viele Ziele, u. a. eine größere Stabilität und engere Beziehungen zwischen den Staaten, freier Personen-, Dienstleistungs-, Kapital- und Warenverkehr, sind größtenteils Wirklichkeit geworden. Bis heute sind weitere 22 Nationalstaaten der EWG, die später zur Europäischen Gemeinschaft (EG) und dann zur Europäischen Union (EU) wurde, beigetreten. Allerdings wird das Vereinigte Königreich die Union nach einem Referendum wieder verlassen, mit derzeit noch unkalkulierbaren Folgen.

Die Entstehung der Europäischen Strukturfonds fand im Anschluss an die Gründung der EWG statt. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL, später EGFL), die so genannte „erste Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) finanzierte in den Anfangszeiten auch Maßnahmen der Regionalpolitik. Oberstes Ziel der Mitgliedstaaten war dabei die Sicherung der Ernährung der Bevölkerung. Der erste eigentliche Ausgleichs- und damit Strukturfonds war der Europäische Sozialfonds (ESF). Erst mit Beitritt des Vereinigten Königreichs und Irlands 1973 wurde die Strukturpolitik als selbständiger Bereich eingerichtet. Aus der Strukturpolitik wurde seit 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte die Kohäsionspolitik, weil damit eine Umverteilung von reichen zu ärmeren Regionen stattfinden sollte. Seit 2006 gehören lediglich der ESF, EFRE und der Fischereifonds zu den Strukturfonds; der seit 2007 aus der Spaltung des EGFL neu entstandene ELER-Fonds firmiert fortan als Investitionsfonds.

Komplexität als (größte) Herausforderung

Mit Beginn dieser Förderperiode gibt es den Ansatz, die vorhandenen Fonds EFRE, ESF und ELER zusammen als „ESIF“, als Europäische Struktur- und Innovations- Fonds, gemeinsam zu betrachten. Gerade in Sachsen-Anhalt, in dem als einziges deutsches Bundesland der LEADER um den CLLD-

Ansatz (als Ansatz von unten nach oben) fondsübergreifend ergänzt wurde, arbeiten die Verwaltungsbehörden und damit die ESI-Fonds eng und erfolgreich zusammen. Allerdings bleiben gewaltige Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Fonds, und die Durchführung der so genannten Operationellen Programme (OP) oder des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum (EPLR) ist ständig komplizierter und zeitintensiver geworden.

Die Mitgliedstaaten beklagen den enorm gewachsenen Bürokratieaufwand. Die Bundesregierung und die Länder selbst schätzen ein, dass „die Grenze der zumutbaren Kontroll- und Verwaltungslasten für die Umsetzung der Programme für (...) die beteiligten Verwaltungen bereits deutlich überschritten sind.“¹ Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 30 Cent je Euro Fördermittel für Bürokratiekosten durch das Verwaltungs- und Kontrollsystem anfallen. Dies schmälert natürlich die Attraktivität der Fördermittel auch bei den Zuwendungsempfängern. Dazu kommt noch das immer komplizierter werdende Vergaberecht, bei dem EU, Bund und Länder über jeweils unterschiedliche Kompetenzen verfügen.

Sachsen-Anhalt selbst hat sich bereits früh mit einem eigenen Vorschlag in die Vereinfachungsdebatten eingebracht. Erste Hoffnungen zur Vereinfachung ruhen auf der so genannten „Omnibus-Verordnung“, ² damit es noch in dieser Förderperiode Erleichterungen geben wird. Diese betreffen gerade beim ELER verschiedene technische Regelungen. Der Europäische Rat ist den diesbezüglichen Vorstellungen der Kommission nicht in allen Punkten gefolgt und hat eigene Vorstellungen eingebracht und u.a. mehr Flexibilität gefordert. Unklar ist allerdings, ob die Omnibus-Verordnung, die sich gerade im Trilog befindet, also zwischen EU-Kommission, Rat und dem Europäischen Parlament abgestimmt wird, tatsächlich zum 1.1.2018 in Kraft tritt. Dabei wurden bereits erste Erleichterungen zur besseren Umsetzung des ELER in Sachsen-Anhalt getroffen. So wird die ELER-Verwaltungskontrolle als Verwendungsnachweis anerkannt und zusätzliche Doppelarbeit vermieden. Für einzelne Förderrichtlinien wie z.B. LEADER wurde eine Abweichung von den allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) zugestimmt, sodass ohne Anwendung der VOB/VOL private Zuwendungsempfänger Aufträge unter Einholung von mindestens drei Angeboten vergeben können.

Wesentliche Forderungen aus Sachsen-Anhalt für die ESI-Fonds bestehen darin:

- Keine Berücksichtigung von Betriebskosteneinsparungen bei der Ermittlung von Nettoeinnahmen, da andernfalls die Erreichung der gesteckten CO₂-Einsparungsziele gefährdet wäre,
- Single-Audit-Prinzip (Konzentration auf eine Prüfung im Rahmen des Verwaltungs- und Kontrollsystems, unnötige Doppelprüfungen vermeiden) und die Zurückführung der Prüfkompetenz der Auditoren auf eine Vertretbarkeitskontrolle, um auch hier Doppelprüfungen zu vermeiden und Rechtssicherheit zu schaffen,
- Zurück zur Projekt- oder Gruppenmeldung bei ESF-Teilnehmenden-Daten, da der bürokratische Aufwand für die aktuelle Individualmeldung nicht mehr leistbar ist,
- Streichung der Regelungen zum Leistungsrahmen, also der Vorgabe, dass sechs Prozent der Mittel an die Erfüllung von bestimmten Indikatoren gebunden sind, was mit enormem Verwaltungsaufwand verbunden ist.

¹ Siehe Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020 vom 20. Juni 2017, S.13
<http://lsaur.lde/KJ1u>

² Siehe Informationen des Europäischen Rates unter <http://lsaur.lde/VMVZ>

Aufgrund von Rechtsunsicherheiten und steigenden Kosten hält die EU selbst radikale Vereinfachungen erst in der nächsten Förderperiode, also nach 2020 für erforderlich.

Vereinfachung muss kommen

Neben dem Single-Audit-Prinzip bekennen sich Bund und Länder auch dazu, keine erneute Designierung, also Bestätigung des Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie der EU-Verwaltungsbehörden selbst, durchlaufen zu müssen, zu mehr regionalen Freiheiten und zu einer Absenkung der Verwaltung und Kontrollen für bestimmte Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen. Es soll möglichst nur eine Verordnung zukünftig geben, um den Regelungsdschungel deutlich zu minimieren.

Insbesondere die EU-Verwaltungsbehörden EFRE, ELER und ESF setzen sich konsequent dafür ein, das spezifische Förderrecht der Union von zusätzlichen Regelungen, vor allem solche aus dem Landeshaushaltsrecht, frei zu halten. Sowohl die sogenannte geteilte Mittelverwaltung als auch der Detaillierungsgrad der Struktur- und Investitionsfondsverordnungen sind stichhaltige Gründe für die „1:1-Umsetzung“ von Unionsrecht. Nationale oder regionale Zusatzregelungen stellen insoweit ein die Durchführung unnötiges erschwerendes „Gold-Plating“ dar.

Das Land hat sich auch deshalb früh der so genannten „ELER-Reset“³- Initiative aus Sachsen angeschlossen. Die wesentlichen Vorschläge hierzu wurden als Bund-Länder-Eckpunktepapier bei der EU-Kommission in diesem Jahr eingespeist und liegen für weitere Beratungen als deutscher Vorschlag parat. Auf Arbeitsebene werden die Eckpunkte zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung weiter untersetzt, um Argumente für die deutsche Positionierung abzuleiten. Ein Schwerpunkt liegt auf dem Verwaltungs- und Kontrollsystem.

Auch wenn die Länder und der Bund das frühzeitige Vorlegen der notwendigen Durchführungsbestimmungen (Verordnungen) von der EU verlangen, um erneute Anlaufschwierigkeiten in der kommenden Förderperiode zu vermeiden, ist absehbar, dass es aufgrund der aktuellen Probleme wie den Brexit erneut zu Verzögerungen kommen wird.

Zukunft der ESIF nach 2020

EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hat seine Visionen der Zukunft in einem so genannten Weißbuch Anfang 2017 dargelegt. Ein Weißbuch enthält Vorschläge für Entwicklungsmöglichkeiten und knüpft damit meist an Grünbücher an, die einen Konsultationsprozess auf europäischer Ebene in Gang setzen. In den fünf Szenarien, die bereits die Diskussionslage zur zukünftigen Ausrichtung der EU seit vielen Jahren widerspiegelt, geht es um: 1. weiter wie bisher, 2. Schwerpunkt Binnenmarkt, 3. wer mehr tun will, tut mehr, 4. weniger, aber effizienter und 5. viel mehr gemeinsames Handeln.⁴

Ausgekoppelt wurden davon verschiedene Papiere der EU-Kommission wie das Reflexionspapier der Kommission zur Zukunft der Finanzen, das sich damit auch mit der Zukunft des Mittelfristigen Finanzrahmens (MFR) beschäftigt, der wie die aktuelle Förderperiode im Jahr 2020 ausläuft.⁵ Es ist das fünfte und damit letzte Reflexionspapier im Rahmen der Diskussionen. Der MFR wird die Grundlage für die zukünftige Mittelausstattung der Fonds sein.

Mit Blick auf die aktuellen Themen schlägt die Kommission u.a. eine Überprüfung der beiden größten Ausgabenblöcke im EU-Haushalt, der GAP und der Kohäsionspolitik, vor. Dabei wird u.a. eine

3 Siehe Förderportal Sachsen, Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET) <http://lsaur.de/DXgw>

4 Siehe EU-Kommission (2017) unter https://ec.europa.eu/germany/news/weissbuch_zukunft_eu27_de

5 Siehe EU-Kommission (2017) unter https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_de

Umgestaltung der GAP durch erstmaligen Einstieg in eine kofinanzierte erste Säule und eine stärkere finanzielle Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Kohäsionspolitik durch eine Erhöhung der Kofinanzierungsraten ins Spiel gebracht. Infolgedessen sind Kappung, also das Streichen der Förderung ab einer bestimmten Betriebs- bzw. Hektargröße, und Degression, also das prozentuale Absenken der Förderung bei bestimmten Betriebsgrößen bei den Direktzahlungen wieder im Gespräch. Dies könnte aufgrund unserer Agrarstruktur mit über 250-Hektar-großen Durchschnittsbetrieben vs. den EU-weit durchschnittlich 16-Hektar-großen Betrieben gravierende Auswirkungen auf den ländlichen Raum haben. Die Szenarien lassen fühlbare und sensible Einschnitte der Agrarausgaben auch in der zweiten Säule erahnen. Insgesamt sehen Bund und Länder die wesentlichen Aufgaben bei den Strukturfonds in der EU-Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Die Bundesländer wissen um die Kohäsionspolitik als wichtigste Investitionspolitik der EU und erinnern daran, dass diese in Deutschland einen wesentlichen Beitrag zur positiven wirtschaftlichen und sozialen gesamtdeutschen Entwicklung geleistet hat.⁶

Der Ausschuss der Regionen (AdR) hat im Mai 2017 sich ebenfalls „für eine starke und wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik nach 2020“⁷ ausgesprochen, da gerade diese Politik den europäischen Mehrwert darstellt. Hierbei soll aber die Sichtbarkeit durch Kommunikationsmaßnahmen verbessert werden. Auch der AdR will mehr Flexibilität bei der Durchführung der Programme, aber an den drei Gebietskategorien, die für die Förderung entscheidend sind, und auch der Mittelausstattung festhalten. Verwaltung und Kontrollen sollen überprüft werden, aber der Multi-Level-Governance und Bottom-up-Ansatz in Form geteilter Mittelverwaltung mit CLLD gestärkt werden. Programmänderungsanträge sollen einfacher werden und gezielt Indikatoren genutzt werden. Eine höhere Fehlerquote, also Unregelmäßigkeiten beim Ausreichen der Fondsmittel, seien zu akzeptieren, um die Bürokratielast zu senken.

Das Europäische Parlament (EP) hält ebenfalls an der Kohäsionspolitik fest.⁸ Die Taskforce für eine bessere Umsetzung der Operationellen Programme soll ihre Arbeit fortsetzen. Auch das EP fordert Mittel, um zukünftig auf Krisen und Schocks reagieren zu können. Dabei ist von einer einzubehaltenden Reserve für unvorhergesehene Ereignisse die Rede. Staatliches Beihilferecht soll harmonisiert werden. Vereinfachung soll über vereinfachte Kosten, über Standardeinheitskosten und Pauschalbeträge erreicht werden. Betont wird auch die zunehmende Bedeutung von Finanzierungsinstrumenten. Auch das EP fordert ein Minimum an Regeln und legt inhaltlich einen Fokus auf die Jugendarbeitslosigkeit.

Der Bundesrat⁹ weist darauf hin, dass der EU-Haushalt weiterhin einen nur kleinen Teil der öffentlichen Gesamtausgaben ausmacht, und zwar ca. 2 % der öffentlichen Ausgaben aller Mitgliedstaaten. Mit fallender Tendenz machen Agrar- und Kohäsionspolitik noch 70 % des EU-Haushalts aus. Ferner bringt er die zunehmende Bedeutung der Sicherheits- und der Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ins Spiel. Neben der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit soll auch die EU darauf hinwirken, dass sich die Schere zwischen Arm und Reich nicht weiter öffnet. Wichtigstes Ziel der EU-Kohäsionspolitik bleibt dauerhafte wirtschaftliche Konvergenz und Resilienz. Zur Reform der Kohäsionspolitik schlägt der Bundesrat mehr Flexibilität, schnellere Umsetzung und weniger Defizite bei der Verwaltungskapazität, nationale Kofinanzierungsbeiträge und einen einzigen Investitionsfonds vor. Bezüglich ELER fordert auch der Bundesrat eine Krisenkomponente, um in Zukunft eine spontane Soforthilfe zu ermöglichen. In der gemeinsamen Stellungnahme der Bundesregierung

6 Siehe Anlage zum Protokoll der 72. Europaministerpräsidentenkonferenz am 1.12.2016 (2016): Stellungnahme der deutschen Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020 siehe <http://lsaur.de/KoXB>

7 Europäischer Ausschuss der Regionen (2017): 123. Plenartagung, 11./12. Mai 2017, Stellungnahme, Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020, „Für eine starke und wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik nach 2020“ (COTER-VI/015) siehe <http://lsaur.de/gscd>

8 Europäisches Parlament (2017): Bericht über Bausteine für die Kohäsionspolitik der EU in der Zeit nach 2020, Ausschuss für regionale Entwicklung siehe <http://lsaur.de/SFlb>

9 Bundesrat Unterrichtung (2017): Reflexionspapier der Kommission über die Zukunft der EU-Finanzen, Drs. 543/17 vom 30.06.2017 <http://lsaur.de/pueE>

und der Länder¹⁰ zur Kohäsionspolitik wird ein Umdenken in Richtung Bewältigung tiefgreifender Herausforderungen gefordert, wie die Integration von Flüchtlingen, Digitalisierung und Dekarbonisierung. Synergien sollen genutzt werden, eine gemeinsame Verordnung geschaffen werden.

Ausblick

Immer noch in Arbeit ist eine erneute Stellungnahme der deutschen Länder zu den kohäsionspolitischen Aspekten des Reflexionspapiers der EU-Kommission über die Zukunft der EU-Finanzen. Diese wird in den nächsten Monaten erwartet. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe der deutschen Fachministerien erarbeitet zudem ein Papier zur zukünftigen Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), eine andere Arbeitsgruppe erarbeitet bereits Vorschläge für einen Verordnungsentwurf für die nächste Förderperiode. Unklar ist zum aktuellen Zeitpunkt beispielsweise auch, ob Sachsen-Anhalt noch Übergangsregion bleiben kann und damit überhaupt noch Strukturfondsmittel fließen werden. Es wird daran gearbeitet, dass jedenfalls „kein abrupter Absturz“ bei den Fördermitteln folgen soll.¹¹

Die Zukunft der GAP werden Deutschland und Frankreich, dessen Bedeutung nach dem Brexit zugenommen hat, maßgeblich beeinflussen. Voraussetzung hierfür ist, dass man sich auf gemeinsame Positionen einigen kann. Allerdings ist hiermit realistischer Weise nicht vor Anfang 2018 zu rechnen. Die Kommission will mit Kommissar Hogan im November 2017 eigene Vorstellungen hierzu präsentieren.

Jean-Claude Juncker, hat in seiner jährlichen Rede zur Lage der EU am 13. September 2017, die medial bereits viel diskutiert wurde, seine Vision der Zukunft aufgezeigt. Er sieht seine Vision als das Kombinieren der Szenarien in Richtung einer geeinteren, stärkeren und demokratischeren EU. Dabei soll die gemeinsame Währung in allen Mitgliedstaaten der EU eingeführt werden. Daneben soll der Schengen-Raum ausgeweitet werden und ein Amt für einen einheitlichen Wirtschafts- und Finanzminister geschaffen werden, der ein Vizepräsident der Kommission und Vorsitzender der Eurogruppe werden soll. Wir müssen diese Forderung vor dem Hintergrund der Situation in vielen anderen EU-Staaten sehen, die immer noch starke wirtschaftliche Probleme haben bzw. in einer Rezession stecken. Juncker warb ferner für mehr Transparenz bei Handelsverträgen, so dass mit Blick auf CETA und TTIP zukünftig Handelsabkommen weniger Widerstand widerfahren. Er hat ebenfalls die Perspektive der Mitgliedschaft der Länder des westlichen Balkans im Blick und damit eine weitere Erweiterung der EU.

Für Mai 2018 ist nunmehr die Vorlage des künftigen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) vorgesehen. Noch vor den Parlamentswahlen im Juni 2019 soll nach Debatten in den Parlamenten, Städten und Regionen im März 2019 ein einstimmiger Beschluss über die Zukunft Europas getroffen werden. So lautet der Fahrplan des Kommissionspräsidenten, der hoffentlich so auch seine Verwirklichung findet. Fakt ist, dass die EU selbst ihre Herausforderungen erkannt hat und eine Vereinfachung nicht nur befürwortet, sondern aktiv unterstützt. Jetzt gilt es, mit Blick auf den unstrittigen Mehrwert der EU auch auf Bundes- und Länderebene proaktiv mutige Entscheidungen zu treffen, damit die EU sich positiv verändern und damit ihre Bestimmung, Frieden und Wohlstand für all seine Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, noch besser erreichen kann.

KNSA 417/2017 vom 24.10.2017

¹⁰ Siehe Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020 vom 20. Juni 2017, S.1ff <http://lsaur.de/KJ1u>

¹¹ Siehe Süddeutsche Zeitung vom 9.10.2017: Brexit bedroht Strukturhilfe für Ostdeutschland, <http://lsaur.de/Cwzd>