



EU-Strukturpolitik 2014-2020:

Die richtigen Weichen stellen – kommunale und dezentrale Verantwortung stärken

Die EU-Kommission hat im Oktober 2011 ihre Vorschläge für die Neuregelung der EU-Strukturpolitik ab 2014 veröffentlicht. Die Vorschläge der EU-Kommission enthalten in der für alle Strukturfonds geltende Rahmenverordnung sowie der Verordnung für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) eine Reihe von Maßnahmen, die als eine Stärkung der Rolle der kommunalen Ebene zu verstehen sind. So ist die vorgesehene Einbeziehung kommunaler Gebietskörperschaften im Rahmen der Partnerschaftsverträge ein Zeichen dafür, dass die EU-Kommission dies als eine entscheidende Weichenstellung für den Erfolg von Strukturförderung ansieht. Vor allem bei der Zielsteuerung der Strukturfonds (z.B. bezogen auf einzelbetriebliche Investitionsförderung und Infrastruktur) sowie bei der angemessenen Berücksichtigung der Belange des ländlichen Raumes (z.B. demografischer Wandel) besteht jedoch noch teilweise erheblicher Nachbesserungsbedarf.

1. Neue Gebietskategorie: Übergangsregionen

Das aktuelle System des Phasing-In und Phasing-Out von Kohäsionshilfen soll durch eine Förderkategorie „Übergangsregionen“, ersetzt werden (Gebiete mit einem Pro-Kopf-BIP zwischen 75 und 90 % des EU27-Durchschnitts).

Der Deutsche Landkreistag sieht die Einführung einer neuen fixen Zwischenkategorie anstelle eines gestärkten Phasing-Outs für Konvergenzgebiete kritisch. Sie birgt die Gefahr, dass zukünftig der Kreis der Fördermittelempfänger bei geringer werdenden Strukturfondsgeldern zulasten Deutschlands ausgeweitet wird. Positiv ist, dass zukünftig neben den Regionen Brandenburg-Südwest und Halle die Region Lüneburg sowie voraussichtlich auch Leipzig diese neue Übergangsförderung erhält. Ein abrupter Wegfall der Ziel 1-Förderung wäre nicht zu verkraften.

2. Strenge Mittelverbindung für den ESF

Eine indirekte Schwerpunktsetzung der EU-Kommission erfolgt durch die Vorgabe, dass in Übergangsregionen mindestens 40 % und in stärker entwickelten Regionen mindestens 52 % aller Mittel dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zugewiesen werden sollen.

Der Deutsche Landkreistag lehnt strenge Quotierungen im Verhältnis der Fonds zueinander ab. Sie laufen dem Ansatz eines flexiblen und an den regionalen Gegebenheiten orientierten Fördermitteleinsatzes zuwider, über den im Rahmen der Länderplanung entschieden werden sollte.

3. Starke thematische Konzentration

Die EU-Kommission strebt eine starke thematische Konzentration der Mittel auf die europäischen Investitionsprioritäten an, für die ein Großteil der Gelder quotiert werden soll.

Der Deutsche Landkreistag begrüßt, dass die EU-Kommission einen stärkeren integrierten Ansatz und eine verbesserte Koordinierung der Fördermaßnahmen anstrebt. Er erachtet allerdings die weitgehende thematische Konzentration für nicht sachgerecht. Sie erschwert den den regionalen Erfordernissen entsprechenden Einsatz im Zuge der Operationellen Programme der Länder. Auch dürfen bewährte Programme der Wirtschaftsförderung z.B. im Infrastrukturbereich oder bei der einzelbetrieblichen KMU-Förderung nicht gefährdet werden, weil sich die thematischen Vorgaben EU-seitig verengen. Vor dem Hintergrund des kombinierten Einsatzes verschiedener Fonds im Interesse einer möglichst integrierten territorialen Entwicklung dürfen Investitionsschwerpunkte nicht zu eng begrenzt sein, da ansonsten ein kombinierter Einsatz sowie regionale Schwerpunktsetzungen erschwert werden. Der Innovationsbegriff darf schließlich nicht zu eng formuliert werden, um zu verhindern, dass viele kleinere Vorhaben von vornherein von einer Förderung ausgeschlossen sind.



Vor diesem Hintergrund ist der Deutsche Landkreistag der Auffassung, dass eine thematische Schwerpunktsetzung auf Energieeffizienz und erneuerbaren Energien sowie Innovation und Wettbewerbsfähigkeit dem partnerschaftlichen Prozess zwischen Deutschland, Ländern und EU-Kommission vorbehalten bleiben muss und nicht einseitig von europäischer Ebene diktiert werden darf. Die Mitgliedstaaten und Regionen müssen die Möglichkeit haben, im Programmierungsprozess ihre regionalen Entwicklungsstrategien eigenständig zu formulieren und ihre individuellen Prioritäten zu begründen.

Der Deutsche Landkreistag erachtet zudem die Fokussierung auf eine Unterstützung von KMU grundsätzlich für sinnvoll, fordert aber, auch Investitionshilfen für große Unternehmen zu ermöglichen. Gemäß des jeweiligen wirtschaftlichen Potenzials und der heterogenen wirtschaftsstrukturellen Situation in den einzelnen Landesteilen spielen Großunternehmen z.B. im industriellen Bereich eine erhebliche strukturpolitische Rolle, von denen wichtige und unverzichtbare Wachstumsimpulse z.B. auch mit Bezug auf regionale Wertschöpfungsketten, Zuliefererbetriebe und KMU ausgehen.

Andererseits soll sich die KMU-Förderung vor allem auf die Existenzgründungsförderung fokussieren. Der Deutsche Landkreistag erachtet daneben die Unterstützung produktiver Investitionen z.B. im Zusammenhang mit der Errichtung, Erweiterung oder Diversifizierung von Betrieben für unbedingt notwendig. Solche einzelbetrieblichen Investitionen sind notwendig, um die vielfältigen Wachstums- und Beschäftigungspotenziale zur Entfaltung zu bringen. Eine bloße Existenzgründungsförderung reicht dafür nicht aus.

4. Wegfall der Infrastrukturförderung

Der Deutsche Landkreistag lehnt den vorgesehenen Ausschluss der Infrastrukturförderung in stärker entwickelten Gebieten ab. Auch innerhalb strukturstärkerer Regionen gibt es Entwicklungsdisparitäten, die Investitionen in Infrastruktureinrichtungen mit grundlegenden Dienstleistungen für die Bürger in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Informations- und Kommunikationstechnologien er-

fordern. Darüber hinaus müssen auch Investitionen in wirtschaftsnahe und touristische Infrastrukturen in den Kanon der Prioritäten für alle Gebiete aufgenommen werden.

5. Partnerschaftsvereinbarungen mit den Mitgliedstaaten

Der Deutsche Landkreistag erachtet das neue Instrument der Partnerschaftsvereinbarungen zwischen Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat für eine gute Maßnahme zur besseren Einbeziehung der Kommunen bereits in die Phase der Programmierung für die EU-Strukturfonds. Es ist geeignet, durch konkrete Mitsprache der kommunalen Akteure zu mehr Dezentralität im Rahmen der Förderarchitektur zu gelangen und insbesondere dem fondsübergreifenden Ansatz der EU-Strukturpolitik gerecht zu werden. Die herausgehobene Rolle der Kommunen sollte allerdings durch besondere inhaltliche oder prozedurale Anforderungen an die Beteiligung abgesichert werden. Die Einbeziehung der genannten regionalen, lokalen, städtischen u.a. Akteure sollte sich zudem auch auf die Fortschrittsberichterstattung, das Monitoring sowie die Evaluierung der Programme erstrecken.

6. Lokale Entwicklungsstrategien

Der Deutsche Landkreistag begrüßt die Möglichkeit integrierter Ansätze zur territorialen Entwicklung, insbesondere die Delegation von Umsetzungsverantwortlichkeiten und Förderentscheidungen auf die kommunale Ebene. Auch wird positiv bewertet, dass bei Maßnahmen der lokalen Entwicklung Mittel aus mehreren Fonds eingesetzt sowie im Rahmen mehrerer Prioritäten durchgeführt werden können. Allerdings sind die formalen Mindestanforderungen für lokale Entwicklungsstrategien auch mit Blick auf eine Minimierung des bürokratischen Aufwandes und mögliche Hürden für eine Inanspruchnahme gerade in klein strukturierten kommunalen Zusammenhängen zu verschlanken. Darüber hinaus sollte eine Ausnahme beim Vorhandensein bestehender kommunaler Entwicklungsstrategien eingefügt werden, weil in diesem Falle die Beschränkung der kommunalen Stimmrechte auf maximal 49 % die realen Verhältnisse nicht abbildet und zu strukturellen Schwierigkeiten führen kann.



7. Integrierte territoriale Investitionen (ITI)

Der Deutsche Landkreistag sieht das Instrument der Integrierten territorialen Investitionen als wichtigen Beitrag, um übergreifende Investitionsstrategien durchzusetzen. Damit eröffnet das EU-Recht kommunale Gestaltungsspielräume, die genutzt werden müssen. Die Länder sind aufgefordert, im Rahmen ihrer jeweiligen Operationellen Programme den integrierten Einsatz der Fonds sicherzustellen und über idealerweise eine Verwaltungsbehörde umzusetzen.

Die Kombination von Förderinstrumenten und die fondsübergreifende Finanzierung (z.B. über Regionalbudgets oder Globalzuschüsse nach Art. 113 Abs. 7 Rahmenverordnung) kann den nachhaltigen Einsatz von Regionalfördermitteln mit Blick auf das vor Ort regionalpolitisch Sinnvolle verbessern. Um allerdings auch die Verwaltung von Projekten zu erleichtern, müssen zentrale Grundlagen der Förderung wie die Verfahren und die grundlegenden Bewilligungsvoraussetzungen fondsübergreifend einheitlich ausgestaltet werden.

In diesem Zusammenhang spricht sich der Deutsche Landkreistag für dezentrale Beratungs- und Bewilligungsstellen auf der Ebene der Landkreise aus, um stärker als bislang zu regional angepassten Entwicklungsstrategien und Fördermaßnahmen zu gelangen. Vorbild könnten die in Niedersachsen im Rahmen der Regionalisierten Teilbudgets gemachten sehr guten Erfahrungen sein.

8. Städtische Dimension

Es ist eine spezifische Unterstützung urbaner integrierter Entwicklungsprozesse mit dem Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung vorgesehen. Mindestens 5 % der EFRE-Mittel müssen hierfür deutschlandweit eingesetzt werden. Die jeweilige Kommune verwaltet diese Mittel i.S. der angesprochenen ITI nach Art. 99 Rahmenverordnung direkt.

Der Deutsche Landkreistag begrüßt, dass die EU-Kommission den Einsatz von Mitteln zugunsten unmittelbarer kommunaler Mittelverwaltung bindend vorschreiben möchte. Allerdings sind ländliche und städtische Räume gleichberechtigt zu fördern. Bei der Umsetzung dieses Instruments

muss daher sichergestellt werden, dass neben der gezielten Unterstützung urbaner Anpassungsprozesse auch die Adressierung demografischer Entwicklung im ländlichen Raum möglich ist. Das willkürliche und intransparente Konzept der städtischen Dimension ist daher auf konkrete kommunale Problemstellungen umzustellen („local dimension“).

Die Vorlage einer Liste von Städten, in denen Maßnahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung durchgeführt werden sollen, wird abgelehnt. Den Ländern muss es möglich sein, flexibel auf Basis ihrer Operationellen Programme und ihres Finanzrahmens entsprechend dem regionalen und kommunalen Bedarf zu fördern. Bleibt es bei der städtischen Dimension, fordert der Deutsche Landkreistag die Länder auf, auch kleine und mittlere Städte und Gemeinden bei der Benennung der Gebiete gleichberechtigt zu benennen.

Die von der EU-Kommission zur Subdelegation gestellten Anforderungen müssen ferner auch personenschwächeren Kommunen und nicht nur Großstädten die Umsetzung einer integrierten territorialen Investition ermöglichen. Art. 7 Rahmenverordnung muss daher ausdrücklich abgestufte Formen des Globalzuschusses wie beispielsweise regionalisierte Teilbudgets zulassen, bei denen die den Kommunen zur Verfügung stehenden Mittel mit „Leitplanken“ versehen werden, die sich aus dem Operationellen Programm und den Förderrichtlinien des Landes ergeben.

9. Gebiete mit demografischen Problemen

Der Deutsche Landkreistag ist der Auffassung, dass die wichtige Herausforderung des demografischen Wandels bislang unzureichend verankert ist und mindestens in gleichem Umfang wie das Thema Stadtentwicklung in allen Fonds Berücksichtigung finden muss. Die demografische Entwicklung stellt einen schweren und dauerhaften Nachteil dar, dem gemäß Art. 174 Abs. 3 AEUV besondere Aufmerksamkeit gilt, was auch in der EFRE-Verordnung zum Ausdruck kommen muss. Eine Beachtung lediglich in den Operationellen Programmen auf Landesebene unter anderen



Prioritäten erlaubt kein effizientes und kohärentes Herangehen und wird den Anpassungsnotwendigkeiten nicht gerecht.

10. Konditionalitäten

Trotz der Notwendigkeit einer effektiven Zielsteuerung und des effizienten Fördermitteleinsatzes hält der Deutsche Landkreistag die Konditionalitäten (Vorbedingungen für eine Förderung) für problematisch. Die Bedingungen der Förderung müssen so ausgestaltet werden, dass sie von den Mitgliedstaaten und den Akteuren vor Ort selbst gesteuert werden können. Hinsichtlich gesamtwirtschaftlicher Voraussetzungen oder z. B. des Haushaltsdefizits ist dies jedoch nicht oder nur teilweise möglich. Problematisch ist auch, dass die Nichterfüllung bestimmter Vorbedingungen zur teilweisen oder vollständigen Aussetzung oder Streichung der Förderung führen kann. Dies führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit und einem erheblichen Kostenrisiko sowohl für die Mitgliedstaaten, die Länder und die Kommunen als auch für die Fördermittelempfänger.

11. Finanzinstrumente

Vorgesehen ist, dass Finanzinstrumente mit Finanzhilfen, Zinszuschüssen und Prämien für Bürgschaften kombiniert werden können. Der Deutsche Landkreistag setzt sich für eine auch zukünftige Gleichrangigkeit von Zuschussförderung und Finanzinstrumenten ein. Die Verwaltungsbehörden müssen entsprechend der Zielrichtung der Operationellen Programme und der örtlichen Besonderheiten flexibel das jeweils passende Förderinstrument auswählen können. Die Kombination beider Instrumente sollte ebenfalls möglich sein. Einengende Vorgaben zum Einsatz lehnt der Deutsche Landkreistag ab.

12. Förderfähigkeit

Künftig sollen Ausgaben für Mehrwertsteuer nicht mehr erstattungsfähig sein. Diese Neuerung ist abzulehnen. Es würde de facto zu einer erheblichen Verringerung der Förderquote führen und v.a. bei größeren Infrastrukturvorhaben die Realisierbarkeit durch die ohnehin finanzschwachen kommunalen Projektträger gefährden.

13. Zentrale Rolle der Länder bei der Programmierung der Strukturfonds

Es sind die Länder, die die bestehenden und teilweise ausgeweiteten Möglichkeiten bei der Aufstellung der Operationellen Programme entsprechend berücksichtigen müssen. Auch in der laufenden Förderperiode gibt es bereits Instrumente wie z.B. die Möglichkeit der Gewährung von Globalzuschüssen, von der allerdings seitens der Länder nur sehr vereinzelt Gebrauch gemacht wurde (vgl. Art. 42 f. Strukturfondsverordnung). Daher fordert der Deutsche Landkreistag die Länder auf, die bestehenden und teilweise ausgeweiteten Möglichkeiten bei der Aufstellung der Operationellen Programme zu berücksichtigen und insbesondere von den Instrumenten der lokalen Entwicklung sowie der Integrierten territorialen Investitionen Gebrauch machen, um flexible Finanzierungsinstrumente einzusetzen, integrierte Entwicklungsprozesse zu ermöglichen, Fonds administrativ und finanziell zu bündeln sowie ländliche Räume gleichberechtigt zu fördern.

7.3.2012