

Die EU-Förderpolitik nach 2020

Maximilian Klein, Stellv. Leiter des Europabüros der bayerischen Kommunen, Brüssel

Die zukünftige Förderpolitik der EU wird gerade unter dem Eindruck des Brexit und der Debatte zur Zukunft der EU neu verhandelt. Zwar sind noch viele Dinge im Fluss, doch stehen aus kommunaler Sicht die wichtigsten Forderungen bereits fest.

Im Jahr 2020 endet der aktuelle Mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union, weshalb die Rahmenbedingungen für die zukünftige EU-Förderpolitik neu festgelegt werden müssen. Die Bedeutung dieser Förderpolitik für die bayerischen Kommunen sollte nicht unterschätzt werden. Alleine aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) stellt die EU in der laufenden Förderperiode 2014 bis 2020 für den Freistaat Bayern ein Budget von 1,5 Mrd. € zur Verfügung.

Wie zum Ende jeder Förderperiode werden Rufe nach Vereinfachung und Neuverteilung von Mitteln und Kompetenzen laut. Die aktuelle Debatte wird jedoch insbesondere von zwei anderen Themen dominiert: Den Auswirkungen des Brexit, insbesondere auf Mittelausstattung und Verteilung, sowie der Diskussion zur Zukunft der EU.

EU-Förderpolitik

Die EU-Förderpolitik ist ein Sammelbegriff für alle Arten von EU-Fördermaßnahmen, um wirtschaftliche, soziale, kulturelle oder umweltpolitische Ziele in den Mitgliedstaaten zu erreichen und regionale Unterschiede auszugleichen. Die Förderpolitik ist eines der wichtigsten Tätigkeitsfelder der EU: Derzeit fließen mehr als 80 % des europäischen Haushaltes direkt oder indirekt als Fördermittel an die Mitgliedstaaten. Bei der Gestaltung der Förderpolitik stehen die europäischen Institutionen vor großen Herausforderungen. Die besonderen Umstände und Unterschiede aller Mitgliedstaaten müssen berücksichtigt und gleichzeitig Betrug und Missbrauch aus-

geschlossen werden. Dies führt häufig zu erheblicher Bürokratie, sowie zu Doppelstrukturen und Zielkonflikten.

Problem Nr. 1: Weniger Mittel

Nach Schätzungen könnten durch den Austritt des Vereinigten Königreichs als Nettozahler je nach dem Ausgang der Brexit-Verhandlungen 10 bis 13 Mrd. € im EU-Haushalt fehlen. Zugleich ist mit erheblichen Mehrausgaben in Bereichen wie Migration, Terrorbekämpfung und Entwicklungspolitik zu rechnen. Es wird daher erwartet, dass Fördermittel gekürzt und/oder die Kofinanzierungsraten für die Mitgliedstaaten angehoben werden. Um mit weniger Mitteln dennoch eine signifikante Wirkung zu erzielen, kündigte die EU-Kommission in ihrem Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen bereits eine strikte Prüfung des europäischen Mehrwerts aller Ausgaben an. Im Bereich der Förderpolitik könnte dies bedeuten, dass rein regional oder lokal wirkende Förderprogramme nicht fortgesetzt werden.

Problem Nr. 2: Mittelverteilung

Wie viele Gelder in welche Region fließen, hängt im Bereich der Struktur- und Investitionsfonds derzeit vom Pro-Kopf-BIP ab. Ist dieses geringer als 75 % des EU-Durchschnitts, handelt es sich um eine weniger stark entwickelte Region, die in besonderem Maße mit EU-Geldern gefördert wird. Regionen zwischen 75 % und 90 % des Durchschnitts-BIP gelten als Übergangsregionen und die übrigen als stärker entwickelte Regionen, die am wenigsten gefördert werden. Durch das Ausscheiden der im Vergleich reicheren Regionen Großbri-

tanniens wird der europäische Durchschnitt statistisch sinken, sodass einige weniger stark entwickelte Regionen verhältnismäßig weniger Mittel zugeteilt bekommen könnten. Diese mögliche Auswirkung des Brexit wird vielfach zum Anlass genommen, die bisherige Praxis der Mittelverteilung generell in Frage zu stellen. Die Bundesregierung spricht sich beispielsweise für die Prüfung eines gänzlich neuen Ansatzes aus. Zahlreiche Akteure fordern daneben, zusätzliche Indikatoren wie demographische, umweltspezifische oder geografische Herausforderungen miteinzubeziehen.

Problem Nr. 3: Debatte um die Zukunft Europas

In zahlreichen EU-Mitgliedstaaten wird der Sinn einzelner EU-Förderbereiche, insbesondere der Kohäsionspolitik, in Frage gestellt. Neben dem Erstarken eurokritischer Parteien führte auch dies zu einer breit angelegten Diskussion darüber, wie die EU nach 2020 aussehen soll. Die EU-Kommission brachte sich in die Diskussion maßgeblich mit ihrem Weißbuch zur Zukunft der EU ein, das fünf mögliche Entwicklungsszenarien vorstellt, die teilweise erhebliche Einschnitte in die europäische Kohäsionspolitik und andere Förderprogramme zur Folge hätten.

Wesentliche Punkte aus bayerischer Sicht

Bevor die Diskussion und die Brexit-Verhandlungen nicht abgeschlossen sind, ist jede konkrete Auseinandersetzung mit den Details zukünftiger Fördermaßnahmen naturgemäß einer gewissen Unsicherheit unterworfen. Dennoch haben die bayerischen kommunalen Spitzenverbände bereits grundsätzliche Forderungen für eine zukünftige Ausgestaltung jedenfalls der Kohäsionspolitik formuliert:

Beibehaltung der Finanzierungsgrundsätze

Die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts durch die EU-Kohäsionspolitik wird auch weiterhin wesentlich zum Gelingen des europäischen Projektes beitragen. Daher sollte insbesondere der Anteil Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) im zukünftigen EU-Gesamthaushalt beibehalten werden. Vor allem aus kommunaler Sicht ist dabei bedeutsam, dass neben der auf Finanzinstrumenten basierenden Förderung auch die klassische Zuschussförderung fortgesetzt wird. Gerade für staatliche Aufgaben und Projekte auf kommunaler Ebene hat sich die Förderung mit Finanzinstrumenten als ungeeignet erwiesen, da diese überwiegend keinen monetären, sondern sozialen oder ideellen Zielen dienen. Ein finanzieller Return on Investment ist daher in den seltensten Fällen gegeben.

Überdies plädieren die bayerischen Kommunen für eine Fortsetzung der Förderung auch stärker entwickelter Regionen. Ein europäischer Mehrwert besteht gerade auch in der Zug- und Vorbildwirkung, wie sie die bayerischen Kommunen etwa auf unsere Nachbarn in Tschechien, Österreich und Deutschland haben.

Konzentration auf die Herausforderungen vor Ort

Die Auswahl möglicher thematischer Ziele für die Förderpolitik sollte den in der Breite und vor Ort bestehenden Bedürfnissen sowie etwaigen künftigen Herausforderungen Rechnung tragen. Hier regen die bayerischen Kommunen an, in Umsetzung des Partnerschaftsprinzips die Kommunen bei der Ausarbeitung frühzeitig einzubinden.

Um eine größtmögliche Wirkung vor Ort zu erzielen, sollte die Förderung nicht nur einzelne Leuchtturmprojekte zum Gegenstand haben. EU-Fördermittel

müssen auch für nachhaltige, alltags- und breitenaugliche Problemlösungen zum Einsatz kommen. Wichtig ist deshalb auch, dass die Anforderungen für Antragsteller mit geringeren personellen und finanziellen Ressourcen überschaubar bleiben. Insbesondere sollten auch kleinere Projekte förderfähig sein. Die jeweilige Betroffenheit durch Herausforderungen (z. B. Brennpunkte, demografischer Wandel etc.) sollte bei der Zielrichtung der Förderung im Vordergrund stehen. Lokale Ansätze (z. B. LEADER) und die dezentrale Mittelverwaltung sollten unbedingt beibehalten werden. Dies garantiert eine Mittelverwendung, die auf die örtlichen Bedürfnisse in besonders hohem Maße eingeht.

Mehr Einheitlichkeit durch gemeinsame Regeln

Die Vereinheitlichung von Verfahrensregelungen für die Projektbeantragung, -durchführung und -prüfung im Rahmen der ESIF in der aktuellen Förderperiode war ein Schritt in die richtige Richtung. Eine weitere Vereinheitlichung der Regelungen für verschiedene Fördermittel und mehr Kohärenz mit anderen EU-Förderprogrammen (u. a. AMIF, Horizont 2020, Life) kann zu einer Erleichterung gerade für Antragsteller mit geringen personellen Ressourcen führen.

Reduzierung der Bürokratie

Für eine gute Balance aus notwendiger Regelungs- und Prüfungsdichte einerseits und pragmatischer Umsetzbarkeit andererseits sollten Dopplungen und Widersprüche zwischen nationalem und EU-Recht vermieden sowie die gegenseitige Anerkennung von Kontrollen gefördert werden. Auch könnten die Prüf- und Nachweispflichten noch stärker am Verhältnismäßigkeitsprinzip ausgerichtet werden.

Mehr Rechtssicherheit

Alle Fördermittel-Verordnungen sollten möglichst frühzeitig angenommen wer-

den, sodass die Erarbeitung von Leitfäden und nationalen Programmen noch vor Beginn der neuen Förderperiode möglich ist. Für einen zügigen Start der neuen Förderperiode wäre zudem ein gewisses Maß an Kontinuität hilfreich. Treten Unklarheiten bei der Rechtsauslegung auf, ist eine frühzeitige Abhilfe erforderlich. Allerdings hat die rückwirkende Anwendung von Änderungen der Regelungen sowie Rückwirkungen von Gerichtsentscheidungen auf bereits laufende Projekte in der Vergangenheit zu nicht unerheblichen Problemen geführt. Vorgesehene Gestaltungsspielräume sollten nicht nachträglich z. B. durch delegierte Rechtsakte oder Leitlinien eingeschränkt werden.

Flexibilisierung in der Zielsetzung und in der Abwicklung

Die Förderpolitik muss außerdem flexibler gestaltet werden. Eine Aufweichung mancher strikter Quotierungen (derzeit z. B. max. 20 % der Mittel für integrierte Projekte außerhalb der thematischen Konzentration) wäre wünschenswert. Um auch auf überraschende strukturelle Entwicklungen reagieren zu können, sind im Rahmen der ESIF neben fixen Programmzielen wechselnde, optionale Schwerpunktthemen denkbar (z. B. Reserve für einen flexiblen Mitteleinsatz nach bestimmten Kriterien).

Mehr Flexibilität ist auch bei der Abrufung gewährter Projektmittel über den Projektzeitraum hinaus wünschenswert. Eine genaue Planung, wann welche Kosten anfallen bzw. wann ein Projekt beginnen kann, ist bisweilen schwierig. Unvorhergesehene Verzögerungen oder Verspätungen können aufgrund der teilweise sehr starren und formalistischen Auszahlungsregelungen zu Problemen für Projekte führen. Auch großzügigere Fristen sind grundsätzlich erwägenswert.