DEUTSCHER LANDKREISTAG

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch wirkungsvolle Kohäsionspolitik

Die Europäische Kommission hat mit Vorlage des achten Kohäsionsberichts[1] die Diskussionen über die Zukunft der europäischen Regionalpolitik eingeleitet. Mit dem vorliegenden Positionspapier beteiligt sich der Deutsche Landkreistag an den Diskussionen zu der Zukunft der europäischen Förderpolitik. Die europäische Regionalpolitik macht es aufgrund ihrer Umsetzungsstruktur erforderlich, Forderungen an die nationale sowie an die europäische Ebene zu richten. Bund und Länder setzen zwar europäische Vorgaben um, haben aber einen weiten Ermessensspielraum und legen teilweise auch eigene Schwerpunkte und Strategien fest, die sich auf kommunaler Ebene unmittelbar auf die Förderung auswirken. Das vorliegende Papier soll insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission, die für die Weiterentwicklung der Förderpolitik wesentlichen Aspekte benennen und näher erörtern. Darüber hinaus enthalten einzelne Punkte auch Forderungen an Bund und Länder, die diese bei der Umsetzung der Förderung berücksichtigen sollten.

Um einen umfassenden Überblick über alle für die Landkreise relevanten Förderbereiche zu ermöglichen, wird im Folgenden auch auf Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) eingegangen. Beide Förderpolitiken werden bewusst in einem Papier behandelt, um zu verdeutlichen, dass eine stärkere Angleichung der Ausrichtung erforderlich ist.

Der Deutsche Landkreistag betont die wesentliche Rolle der europäischen Regionalpolitik für die Landkreise in Deutschland als primäre Investitionspolitik der Europäischen Union und spricht sich für ihre Fortführung aus. Daneben kann auch die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik in erheblicher Weise zum Erhalt und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Räume beitragen. Um künftig eine praxistaugliche, passgenaue Förderung zu ermöglichen, die einen echten europäischen Mehrwert für die kommunalen Gebietskörperschaften sowie die ansässigen Bürger/-innen und Unternehmen bietet, sollten die folgenden Punkte berücksichtigt werden:

1. Eine zielgerichtete und effiziente Kohäsionspolitik für alle Regionen

a) Eine Förderung entsprechend der Zielsetzung des Art. 174 AEUV

Die europäische Förderpolitik muss, um der Zielsetzung der Art. 174 und 175 AEUV gerecht zu werden, insgesamt stärker auf eine Unterstützung ländlicher Gebiete ausgerichtet werden. Das bedeutet zunächst, dass die Kommission sicherstellt, dass die sog. CPR-Fonds (insb. EFRE, ESF+, JTF) in angemessenem Umfang Investitionen in ländliche Gebiete vorsehen. Hierzu ist eine Anpassung der thematischen Konzentration erforderlich, die vorgibt, welche Bereiche förderfähig sind. Ähnlich der anteiligen Mittelreservierung für die nachhaltige Stadtentwicklung[2] im EFRE muss ein entsprechender prozentualer Anteil der Mittel aus EFRE, ESF+ und JTF für eine Förderung der ländlichen Gebiete vorgesehen werden. Zudem muss auch sichergestellt werden, dass der ELER seiner primärrechtlich verankerten Funktion als Strukturfonds gerecht wird. Die Argumentation, dass der ELER durch die Herausnahme aus der Dachverordnung[3] seine Eigenschaft als Strukturfonds verloren habe, kann mit Blick auf die explizite Nennung in Art. 175 AEUV nicht gelten.

Art. 174 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gibt vor, dass die Europäische Union ihre Politik „zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts,“

[1] Kohäsion in Europa bis 2050: Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt.
[2] Art. 11 der Verordnung 2021/1058 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds.
[3] Verordnung 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

verfolgt, „um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern." In Abs. 3 wird weiter vorgegeben, dass unter den geförderten Gebieten „besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen" gelten soll. Art. 175 AEUV nennt explizit die Strukturfonds (darunter auch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung, der dem heutigen ELER entspricht), mit denen diese Zielsetzung unterstützt werden soll.

In den vergangenen Jahren ist die Europäische Kommission dieser primärrechtlichen Zielsetzung nur eingeschränkt gerecht geworden. Eine Studie[4], die im Auftrag des Ausschusses für Regionalpolitik des Europäischen Parlaments im September des Jahres 2020 für die Förderperiode 2014-2020 durchgeführt wurde, kommt vielmehr zu dem Ergebnis, dass städtische Gebiete gegenüber den ländlichen Gebieten eine dreifach höhere Summe an Fördermitteln aus der Regionalpolitik erhalten haben (165,5 Mrd. € ggü. 45,6 Mrd. €). Es ist zwar zu konstatieren, dass die in Abs. 3 genannten Gebietstypen in der politischen Agenda der Europäischen Kommission während der aktuellen Förderperiode stärker berücksichtigt wurden. Es ist aber weiterhin aufgrund der thematischen Ausrichtung der Fonds, der Komplexität des Förderregimes und der personellen Ausstattung kleiner Gemeinden im ländlichen Raum davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung auch in dieser Förderperiode fortsetzt. Hier ist dringend eine noch stärkere Kurskorrektur nötig.

b) Eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes

Der Deutsche Landkreistag fordert eine deutliche Vereinfachung der Antragsverfahren sowie der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Strukturfonds und der Aktionsprogramme. Durch Anpassung der europäischen Vorgaben zum Antragsverfahren muss die Kommission sicherstellen, dass alle kommunalen Gebietskörperschaften, unabhängig von ihrer Größe und personellen Ausstattung, in der Lage sind, entsprechende Fördermittel zu beantragen. Auch wenn große Projekte sicherlich eine größere Öffentlichkeitswirksamkeit entfalten, kann eine territoriale Kohäsion i.S.d. Art. 174 AEUV nur durch flächendeckende Förderung erfolgen. Dies betrifft nicht nur die Regelungen in den Fondsverordnungen, sondern darüber hinaus auch die Interpretation der Vorgaben durch Arbeitsdokumente und die Kommissionsdienststellen selbst. Weiterhin sollte auch darüber nachgedacht werden, die Vorgaben zu den Fonds weiter anzugleichen.

Der bei der Beantragung von Fördermitteln entstehende Aufwand steht schon heute häufig nicht im Verhältnis zu den ausgeschütteten Mitteln. Insbesondere kleine Kommunen mit geringer Personalausstattung werden durch komplexe Antragsverfahren regelmäßig an der Antragstellung gehindert. Die erheblichen Verwaltungskosten, die die Antragsverfahren derzeit mit sich bringen reduzieren die Effizienz der eingesetzten Mittel zudem erheblich. Zwar hat die Europäische Kommission in der aktuellen Förderperiode eine Reihe von Erleichterungen vorgesehen, in Gesprächen mit Vertretern der Verwaltungsbehörden wurde deutlich, dass die Europäische Kommission durch Arbeitsdokumente für die Dienststellen den Ermessensspielraum regelmäßig weiter einschränkt und so den Verwaltungsaufwand erhöht. Die weiterhin geringe Anzahl der Antragstellungen von kleinen Kommunen in Deutschland lässt weiterhin darauf schließen, dass entweder die Verwaltungskosten bei der Beantragung von Mitteln für kleine Projekte unverhältnismäßig hoch sind, oder die Verfahren für kleine Kommunen zu komplex sind.

c) Eine bedarfsgerechte Förderung durch flexible Vorgaben

Eine europäische Förderung muss künftig offener für Herausforderungen vor Ort sein und praxisnahe Lösungen erzeugen. Die Europäische Kommission sollte in den europäischen Vorgaben nur einen allgemeinen Rahmen vorgeben, um eine thematisch flexiblere, ortsbezogene Anwendung der Mittel zu ermöglichen und so auch eine ständige Umprogrammierung der Fonds zu vermeiden. Den kommunalen Gebietskörperschaften sollte im Rahmen der Programmierung der Fonds möglichst frühzeitig Gelegenheit gegeben werden, neue Herausforderungen zu identifizieren. Anschließend sollten die Fonds im Rahmen der Umsetzung durch die Verwaltungsbehörden der Länder passgenau zu ihrer Bewältigung eingesetzt werden können.

In den vergangenen Jahren war festzustellen, dass in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten aufgrund der teils engen thematischen Ausrichtung der Förderung die Fördermittel nicht zur Bewältigung der dringendsten Herausforderungen eingesetzt werden

[4] Kah S, Georgieva N & Fonseca, L 2020, Research for REGI Committee – EU Cohesion Policy in non- urban areas, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

konnten und stattdessen z.T. Projekte anhand von Förderaufrufen entworfen wurden, die zwar nicht dringend erforderlich, aber aufgrund der Kofinanzierung als attraktiv galten. Die thematische Konzentration, die spezifischen Ziele der Fonds sowie die Output- und die Ergebnisindikatoren sind in weiten Teilen so detailliert, dass sie kreative Ansätze vor Ort deutlich erschweren oder sogar ausschließen. Darüber hinaus führen die sehr konkreten Vorgaben dazu, dass bei jeder neuen Entwicklung auf europäischer Ebene eine umfassende Anpassung der europäischen Verordnungen und der Programme erforderlich wird.

2. Forderungen zur Europäischen Regionalpolitik

a) *Eine starke Regionalpolitik in geteilter Mittelverwaltung*

Das bisherige System der geteilten Mittelverwaltung (Europäische Kommission und Länder) hat sich als erfolgreich erwiesen und sollte auch in den Vorschlägen zur künftigen Systematik der Regionalpolitik von der Europäischen Kommission grundsätzlich beibehalten werden. Ein zentralisierter Ansatz wie bei der Aufbau- und Resilienzfazilität wird für die Regionalpolitik entschieden abgelehnt. Mit Blick auf die großen kommenden Herausforderungen muss von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat sichergestellt werden, dass die Regionalpolitik auch künftig über ausreichende Mittel verfügen wird.

Die Europäische Kommission hat als Reaktion auf die COVID-Pandemie den Europäischen Wiederaufbauplan (Next Generation EU) vorgelegt, das sie ermächtigt, an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu 750 Mrd. € aufzunehmen. Die Mittel wurden anschließend im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgeschüttet, zuvor hatte die Bundesregierung einen nationalen Aufbauplan erstellt, der die einzelnen Förderbereiche festlegt. Anders als von der Präsidentin der Europäischen Kommission, Dr. Ursula von der Leyen angekündigt, fand keinerlei Abstimmung der Bundesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden oder den Ländern statt. In ersten Diskussionen zur Zukunft der Regionalpolitik wird immer wieder von der Kommission die Möglichkeit ins Spiel gebracht, die Politik künftig ähnlich zentralisiert zu gestalten wie die Aufbau- und Resilienzfazilität. Darüber hinaus wird mit Blick auf die finanzielle Ausstattung der Europäischen Union erneut darüber diskutiert, ob die für die Förderpolitik zur Verfügung stehenden Mittel nicht künftig reduziert werden sollten.

b) *Regionalpolitik als langfristige Investitionspolitik*

Die Europäische Kommission muss verhindern, dass die CPR-Fonds zur Krisenreaktion eingesetzt werden. Die Mittel müssen entsprechend der Zielsetzung des Art. 174 AEUV für langfristige Investitionen zur Verfügung stehen, die die wirtschaftliche, soziale und territoriale Union in allen Gebieten befördern. Sollte sich der Rahmen mit der thematischen Konzentration (Politikziele) als nicht krisentauglich erweisen, sollte vielmehr darüber nachgedacht werden, hier mehr Flexibilität vorzusehen.

In den vergangenen Jahren hat die Europäische Kommission beim Auftreten einer Krise regelmäßig auf die Kohäsionsmittel zurückgegriffen oder zumindest Anreize dafür geschaffen, die bestehende Förderung auf neue Prioritäten auszurichten. Da es sich um „EU-eigene"-Mittel handelt, wurde bei Auftreten neuer Herausforderungen regelmäßig über ihren Einsatz für kohäsionsfremde Krisenreaktionsmaßnahmen diskutiert. Die Programmierung der Fonds erfordert sowohl bei den Verwaltungsbehörden als auch bei den beteiligten Partnern (darunter u. a. die kommunalen Spitzenverbände) einen erheblichen Personal- und Zeitaufwand. Erst nach Abschluss der Programmierung können Fördermittelempfänger mit der Planung von Projekten und anschließend mit der Antragstellung beginnen.

c) *Erhalt einer flächendeckenden Zuschussförderung*

Die Kommission wird aufgefordert, in Deutschland auch zukünftig eine flächendeckende Zuschussförderung vorzusehen. Diese ist insbesondere aufgrund der großen inter- und intraregionalen Unterschiede erforderlich, die bei reiner Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik nicht angemessen berücksichtigt werden können. Viele Kommunen in Deutschland stehen auch weiterhin vor großen Herausforderungen beim gerechten Übergang zu einer CO2-armen Wirtschaft und Gesellschaft, die auch künftig umfassende Zuschussförderung erforderlich machen. Für eine kohärente Entwicklung der Europäischen Union ist es wichtig, dass nicht nur wirtschaftlich schwächere Regionen aufholen, sondern auch wirtschaftlich stärkere Regionen in ihrer Entwicklung unterstützt und sog. Entwicklungsfallen überwunden werden. Bund und Länder werden aufgefordert, sich gegenüber der Europäischen Kommission für einen Erhalt der flächendeckenden Zuschussförderung einzusetzen.

Im 8. Kohäsionsbericht stellt die Europäische Kommission dar, welche wesentliche Rolle den Fonds in ganz Europa zukommt. Sie führt aus, dass dank der kohäsionspolitischen Investitionen im Zeitraum 2014–2020 das Pro-Kopf-BIP der weniger entwickelten Regionen bis 2023 um bis zu 5 % steigen wird. Die Investitionen hätten außerdem dazu beigetragen, den Abstand zwischen dem Pro-Kopf-BIP der Regionen des obersten und des untersten Dezils um 3,5 % zu verringern. Gleichzeitig seien die internen territorialen Ungleichheiten in einzelnen Mitgliedstaaten größer geworden, der demografische Wandel könnte sich voraussichtlich negativ auf das Wachstumspotenzial und die Entwicklung von Qualifikationen auswirken. Dies wiederum könnte nach Angaben der Kommission dazu führen, dass sich Wirtschaftsaktivitäten an wenigen Orten konzentrieren. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in Deutschland wider: in großen Teilen der westlichen Bundesländer konnte gegenüber anderen Regionen in der EU nur ein moderates Wachstum des Pro-Kopf BIP in den Jahren 2001-2019 festgestellt werden. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, das diese Gebiete sich in einer sog. Entwicklungsfalle befinden, die eine ernstzunehmende Gefahr für eine harmonische gesamteuropäische Entwicklung darstellt.

d) Eine attraktive Förderung mit angemessenen Kofinanzierungssätzen

Um insbesondere jene Kommunen zu erreichen, die die europäischen Mittel dringend benötigen, wird die Europäische Kommission aufgefordert, in ihren künftigen Verordnungsvorschlägen die Kofinanzierungssätze auf mindestens 50 % für stärker entwickelte Gebiete und 65 % (statt bisher 60 %) für Übergangsregionen anzuheben. Kofinanzierungssätze von unter 50 % können mit Blick auf die durch die Inflation und die hohen Energiekosten steigenden Kosten nicht mehr von allen Kommunen geleistet werden. Zudem würde eine Erhöhung der Kofinanzierungssätze die Attraktivität der europäischen Fördermittel insgesamt erhöhen. Bund und Länder werden aufgefordert, sich gegenüber der Europäischen Kommission für eine Erhöhung der Kofinanzierungssätze einzusetzen.

Im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 hat sich die Bundesregierung dafür eingesetzt, die Kofinanzierungssätze für stärker entwickelte Gebiete zu reduzieren (vgl. Art. 112 der Dachverordnung). Für EU-geförderte Projekte müssen in weiten Teilen Deutschlands nunmehr 60 % der Mittel von den Antragstellern selbst aufgebracht werden. Durch die komplexen Antrags- und teilweise auch Prüfverfahren wird so die Attraktivität der Förderung deutlich reduziert. Darüber hinaus werden durch die hohen Eigenmittel insbesondere für kleine Kommunen im ländlichen Raum, die häufig nicht über die notwendige Personalausstattung und daraus resultierende langjährige Expertise bei der Fördermittelbeantragung verfügen, die Hürden für eine Beantragung weiter erhöht. Darüber hinaus erschwert das Verbot der Doppelförderung einen Einsatz zusätzlicher Mittel der Länder und des Bundes, da die Zielsetzungen der Programme auf den verschiedenen Ebenen nicht immer aufeinander abgestimmt sind.

e) Eine Weiterentwicklung des Partnerschaftsprinzips

Das in der Dachverordnung verankerte und durch den Verhaltenskodex für Partnerschaften konkretisierte Partnerschaftsprinzip muss von der Europäischen Kommission ausgebaut und weiterentwickelt werden. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages stellen die aktuellen Vorgaben einen Mindeststandard dar, der nicht unterschritten werden darf. Künftig muss durch möglichst konkrete und verbindliche Vorgaben sichergestellt werden, dass die kommunalen Gebietskörperschaften über ein echtes Mitspracherecht bei den Diskussionen um Ausrichtung und Ausschüttung der Förderung verfügen, damit auch wirklich eine bedarfsgerechte Förderung erfolgen kann. Die Verwaltungsbehörden von Bund und Ländern werden aufgefordert, eine Einbeziehung der kommunalen Ebene im Sinne des Partnerschaftsprinzips zu gewährleisten.

In Art. 8 der Dachverordnung ist das Partnerschaftsprinzip verankert. Nach den Vorgaben müssen Bund und Länder bei den Beratungen zu den Fonds u. a. kommunale Gebietskörperschaften und/oder ihre Verbände einbeziehen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Mittel vor Ort bestehende Herausforderungen möglichst passgenau adressieren. Durch den „Verhaltenskodex für die Partnerschaft[5]“ werden die Vorgaben noch einmal konkretisiert und u. a. festgelegt, auf welche Weise die Partner zu informieren und zu beteiligen sind. In den vergangenen Jahren wurde immer wieder deutlich, dass die kommunalen Vertreter in den befassten Gremien nicht immer angemessen beteiligt, sondern regelmäßig nur

[5] Delegierte Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission vom 7.1.2014 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.

über die getroffenen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden informiert wurden. Die Europäische Kommission hat mit der „European Community of Practice on Partnership" (Europäische Gemeinschaft von Praktikern zur Partnerschaft) eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die im Jahr 2022 erste Empfehlungen für eine Fortentwicklung des Verhaltenskodex vorgelegt hat. Die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland wurden in der Gruppe vom Deutschen Landkreistag vertreten.

f) Eine stärkere Koppelung an das Europäische Semester nur, wenn Kommunen auch Mitspracherechte haben

Die von der Europäischen Kommission vorgesehene, stärkere Koppelung der Kohäsionspolitik an das europäische Semester grundsätzlich abgelehnt, solange nicht eine angemessene Einbeziehung der kommunalen Ebene in den Semesterprozess gewährleistet wird. Eine Koppelung an das Semester bei Beibehaltung der aktuellen Struktur würde faktisch einer Zentralisierung der Förderung gleichkommen. Die von der Europäischen Kommission geübte Praxis, Einschränkung der Fördermaßnahmen durch Arbeitsunterlagen für die Kommissionsdienststellen vorzunehmen, wird als nicht angemessen und nicht zielführend erachtet. Die Kommission wird aufgerufen, entsprechende Vorgaben ausschließlich im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen mit Bund, Ländern und Kommunen zu erörtern. Daneben sollte sie sicherstellen, dass künftig im Rahmen des Europäischen Semesters auch Aspekte der Entwicklung ländlicher Gebiete erörtert werden.

Nach eigenen Angaben plant die Europäische Kommission eine stärkere Koppelung der Regionalpolitik an das System der EU zur wirtschaftspolitischen Steuerung (sog. Europäisches Semester). Diese Zielsetzung wirkt sich bereits in der aktuellen Förderperiode aus: In Anhang D zum Länderbericht 2019[6] (und damit in einer Arbeitsunterlage für die Dienststellen) legt die Europäische Kommission fest, für welche Bereiche die Mittel der Regionalpolitik in den Jahren 2021-2027 in Deutschland eingesetzt werden. Hier wird insbesondere vorgegeben, dass die Fonds nur IKT-Infrastrukturen zur Unterstützung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen fördern dürfen. Investitionen in den Breitbandausbau für die Allgemeinheit sind auf diese Weise explizit ausgeschlossen. Darüber hinaus werden die kommunalen Spitzenverbände auch insgesamt in den Semesterprozess nur äußerst sporadisch einbezogen. I. d. R. übermittelt das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) das als Reaktion auf den länderspezifischen Empfehlungen zu übermittelnde Nationale Reformprogramm (NRP) an die kommunalen Spitzenverbände. Ihnen wird dann i. d. R. höchstens eine Woche Zeit gegeben, um Hinweise und Vorschläge für Anpassungen zu übermitteln. In den vergangenen Jahren hat das BMWK von den kommunalen Spitzenverbänden regelmäßig Rückmeldungen erhalten, eine nachträgliche Anpassung des NRP fand jedoch nicht statt. Darüber hinaus enthalten gehen weder die Empfehlungen der Kommission noch die Nationalen Reformprogramme auf Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Gebiete ein.

g) Kapazitäten kleiner Kommunen stärken

Die in den Fonds vorhandenen Instrumente zum Kapazitätsaufbau dürfen nicht nur zur Unterstützung der Verwaltungsbehörden eingesetzt werden, sondern müssen auch den kommunalen Gebietskörperschaften zugutekommen. Die Europäische Kommission wird aufgefordert, gemeinsam mit den Verwaltungsbehörden der Länder zu diskutieren, wie die Kapazitäten der Kommunen bei der Fördermittelbeantragung und -verwaltung ausgebaut werden können. Dabei sollte so weit wie möglich auf vorhandene Strukturen zurückgegriffen und Synergieeffekte genutzt werden. Denkbar wäre es, nach dem Vorbild der Strukturlotsen in Rheinland-Pfalz zentrale Stellen auf Ebene der Landkreise einzurichten und zu finanzieren, die kleine Kommunen und kleine Unternehmen im kreisangehörigen Raum bei der Antragstellung unterstützen[7].

Die Fondsverordnungen sehen vor, dass ein Teil der Mittel zur Stärkung der Kapazitäten der Fördermittelempfänger eingesetzt werden kann[8], in der Praxis werden sie jedoch vorrangig zur Unterstützung der Verwaltungsbehörden eingesetzt. Diese wiederum verweisen darauf, dass ein Einsatz der Mittel zur Förderung kommunaler Kapazitäten in Deutschland von der Kommission bisher abgelehnt wird.

[6] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Länderbericht Deutschland 2019 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, SWD(2019) 1004.

[7] Dieser Ansatz wird auch vom Europäischen Ausschuss der Regionen in seiner Stellungnahme mit dem Titel „Kleinstädtische Gebiete als Schlüsselakteure für einen gerechten Übergang" unterstützt (Ziff. 57), COR-2022-00136.

[8] Vgl. u.a. Art. 36 der Verordnung 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen zu den europäischen Fonds.

h) Ein verstärkter Einsatz von Instrumenten zur territorialen Entwicklung (ITI/CLLD, etc.)

Da sich gezeigt hat, dass finanzielle Anreize nicht ausreichen, um einen Einsatz von Instrumenten zur dezentralen Fördermittelverwaltung zu gewährleisten, muss die Europäische Kommission in den Verordnungsentwürfen einen Einsatz entsprechender Strategien ähnlich wie beim ELER/LEADER auch in der Regionalpolitik im Rahmen einer prozentualen Zuweisung verpflichtend vorsehen. Die Strategien tragen dazu bei, regionalen Bedürfnissen Rechnung zu tragen und eine ortsbezogene Bündelung von Fördermitteln zu ermöglichen. Die Erfahrungen mit CLLD (LEADER) im Rahmen der ELER-Förderung haben außerdem gezeigt, dass durch den Einsatz entsprechender Instrumente auch die Sichtbarkeit europäischer Fördermittel bei der Zivilgesellschaft vor Ort erheblich verbessert werden kann. Die Länder werden aufgefordert, gemeinsam mit der kommunalen Ebene Möglichkeiten zum verstärkten Einsatz dieser Instrumente zu erörtern.

Die Dachverordnung sieht die Möglichkeit vor, Strategien zur territorialen Entwicklung einzusetzen (Art. 28 der Dachverordnung). Dabei sind neben ITI (integrierte territoriale Investitionen) auch Strategien zur von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung (sog. CLLD) explizit genannt, die auch die Grundlage für LEADER bilden. Auch weitere, von den Mitgliedstaaten entwickelte Instrumente können genutzt werden. In allen Fällen ist es möglich, die Instrumente im Rahmen mehrerer Fonds umzusetzen. Dabei ist es u.a. möglich, dass Kommunen mit der Auswahl von Fördervorhaben betraut werden, ohne als zwischengeschaltete Stelle zu gelten[9]. Obwohl in Art. 112 Abs. 5 der Dachverordnung für Projekte, die ausschließlich über CLLD erfüllt werden, eine Erhöhung der Kofinanzierung um zehn Prozentpunkte vorgesehen ist, hat nur Sachsen-Anhalt von dieser Möglichkeit für Teile der Förderung Gebrauch gemacht[10]. Auch ITI werden in Deutschland in der aktuellen Förderperiode nur in Niedersachsen im Rahmen der „Zukunftsregionen“ eingesetzt[11].

3. Forderungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik

a) Angemessene Fördermittel für die Entwicklung des ländlichen Raums

Um die ländlichen Räume i. S. d. Art. 174 AEUV zu stärken, muss die Europäische Kommission in den Vorschlägen für den Mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027 die zweite Säule der GAP mit angemessenen Mitteln ausstatten. Die rückläufige Mittelausstattung des ELER in den vergangenen Jahren wird mit großer Sorge betrachtet. Gerade in den ländlichen Gebieten können die Mittel einen erheblichen Impulseffekt erzielen, durch die Schaffung lebenswerter Räume bieten sie enormes Potenzial für eine nachhaltige sozioökonomische Entwicklung.

Es ist festzustellen, dass die Mittel, die für die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik im Haushalt der Europäischen Union zur Verfügung gestellt werden, kontinuierlich abnehmen. Während in der vergangenen Förderperiode noch 99 Mrd. € für ELER (8 Mrd. € für Deutschland) veranschlagt wurden, werden in der aktuellen Förderperiode nur noch ca. 78 Mrd. € für den Fonds vorgesehen. Dem stehen im Bereich der Regionalpolitik Mittel i. H. v. 372,6 Mrd. € gegenüber.

b) Eine Stärkung der strukturpolitischen Elemente des ELER

Die ELER-Mittel sind mit Blick auf Art. 175 AEUV als strukturpolitische Gelder zu verstehen und sollten daher durch eine Anpassung der einschlägigen Verordnungen von der Europäischen Kommission stärker auf eine Förderung nichtlandwirtschaftlicher Aktivitäten und die Erzielung von Wohlfahrtseffekten für die Allgemeinheit ausgerichtet werden. Sie sollten verstärkt zur Förderung öffentlicher Infrastruktur und öffentlicher Dienstleistungen eingesetzt werden können. Darüber hinaus sollte u. a. auch eine stärkere Unterstützung von Unternehmen aus den Bereichen des Handwerks und des verarbeitenden Gewerbes ermöglicht werden, um langfristig Arbeitsplätze zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Räume zu sichern. Insgesamt bedarf es einer grundlegenden Neuausrichtung der Förderprioritäten, die immer stärker auf eine Unterstützung von Betrieben

[9] Vgl. Art. 29 Abs. 5 der Verordnung 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen zu den europäischen Fonds.
[10] Programm des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Europäischen Fonds für einen gerechten Übergang 2021-2027 Sachsen-Anhalt.
[11] Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+).

der Land- und Forstwirtschaft ausgerichtet sind. Sollte sich diese Entwicklung auch in Zukunft fortsetzen, wäre es sinnvoll, die ländliche Entwicklung stärker im Rahmen der CPR-Fonds zu fördern.

Von neun spezifischen Zielen des ELER sind acht stark auf landwirtschaftsbezogene Maßnahmen ausgerichtet, nur das spezifische Ziel 8 „Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft" sieht in gewissem Umfang strukturpolitische Investitionen vor. Während in der vergangenen Förderperiode nach Angaben des BMEL ca. 15 % der Mittel (ca. 1,2 Mrd. €) für Maßnahmen zur Förderung von Basisdienstleistungen und Dorferneuerungen in ländlichen Gebieten eingesetzt wurden, sind in der aktuellen Förderperiode ausweislich des GAP-Dashboards des BMEL lediglich noch 663 Mio. € für Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung zur Verfügung, die neben der Dorfentwicklung, auch eine Förderung von dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturen, Neuordnung ländlichen Grundbesitzes, lokale Basisdienstleistungen, sowie kulturelles Erbe ermöglicht. Im Verhältnis zum ELER-Gesamtvolumen für Deutschland (10,4 Mrd. €) entspricht das nur etwa 6 %.

c) Eine kohärente Förderung durch Aufnahme des ELER in die Dachverordnung

Um eine kohärente Förderung zu ermöglichen, muss der ELER von der Europäischen Kommission wieder in den Anwendungsbereich der Dachverordnung aufgenommen werden. Auf diese Weise könnte das Zusammenspiel mit den anderen Fonds verbessert und für Antragsteller eine einheitliche Anwendung der Vorgaben gewährleistet werden.

In der aktuellen Förderperiode hat die Europäische Kommission nach eigenen Angaben u.a. auf Bitte der Bundesregierung entschieden, den ELER aus der Dachverordnung herauszunehmen. Auf diese Weise soll eine stärkere Kohärenz bei der Förderung aus der ersten und zweiten Säule der GAP ermöglicht werden. Gleichzeitig ist festzustellen, dass durch die Herausnahme auch wie oben bereits erwähnt der ELER stärker zur Förderung langwirtschaftlicher oder landwirtschaftsbezogener Projekte eingesetzt wird. Eine fondsübergreifende Förderung mit EFRE oder ESF+ wird auf diese Weise erschwert.

1.12.2023