

DIE KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE IN SACHSEN



SÄCHSISCHER LANDKREISTAG
SÄCHSISCHER STÄDTE- UND GEMEINDETAG



Positionspapier zur Europäischen Kohäsionspolitik ab dem Jahr 2021

Im Frühsommer 2018 präsentierte die EU-Kommission den Entwurf des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027. Angesichts der vielen derzeitigen Herausforderungen in der Europäischen Union (v. a. der Austritt Großbritanniens aus der EU und neue Aufgaben im Bereich Migration) erscheint dieser Haushaltsentwurf insgesamt sehr ausgewogen. Die vorgeschlagenen Kürzungen der größten Haushaltsposten – der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik – fallen moderat aus. Diese maßvollen Kürzungen sind jedoch nur dann ausreichend, wenn höhere Beiträge der Mitgliedstaaten und neue Einnahmen für die EU realisiert werden können.

Teil der Kommissionsvorschläge ist, die Zahl der Förderprogramme von 58 auf 37 zu reduzieren. Mehr Flexibilität soll den Mitgliedstaaten bei der Nutzung der Programme gegeben werden, z. B. indem Mittel zwischen den Programmen verschoben und diese besser miteinander verknüpft werden können. Die Ergebnisorientierung steht zukünftig im Zentrum der Programmstruktur, nicht mehr vorrangig der Mittelabfluss oder die Fehlerquote.

Im Anschluss an den Haushaltsentwurf legte die EU-Kommission Vorschläge für die **zukünftigen EU-Förderprogramme** für die Förderperiode 2021 bis 2027 vor. Bei den Vorschlägen für die Programme der Kohäsionspolitik – also insbesondere für die kommunalrelevanten Fonds EFRE, ESF und ELER – wurden einige wesentliche bisherige Forderungen der kommunalen Spitzenverbände in Sachsen berücksichtigt. Zu diesen Vorschlägen gehören, dass in der kommenden Förderperiode:

- weiterhin **alle Regionen** flächendeckend durch die Programme der Kohäsionspolitik **gefördert** werden,
- für **Übergangsregionen** die Kategoriengrenze auf 100 % des EU-BIP-Durchschnitts angehoben wird, so dass bisherige Übergangsregionen, wie Dresden und Chemnitz, dies auch bleiben,
- bei der Mittelzuteilung neben dem Bruttoinlandsprodukt **weitere Indikatoren** berücksichtigt werden, so auch die Zahl der zu integrierenden Drittstaatsangehörigen,
- zahlreiche **Verwaltungsvereinfachungen** vorgesehen sind, z. B. Pauschalen und Einheitskosten für die Abrechnung, weniger Berichtspflichten und Prüfungen sowie einfachere und leichter zu ändernde Operationelle Programme und
- die **integrierte, territoriale Entwicklung** gestärkt wird, indem deren Instrumente handhabbarer werden, in allen Kohäsionsprogrammen genutzt werden können und dass zudem die nachhaltige Stadtentwicklung als Förderschwerpunkt erhalten bleibt.

Diese Erfolge dürfen in der im Herbst und Winter 2018 anstehenden Diskussion im EU-Parlament und im Rat der Europäischen Union nicht zurückgenommen, sondern müssen gesichert werden.

Trotz dieser ersten Erfolge weisen die Programmvorschläge aus Sicht der sächsischen kommunalen Spitzenverbänden Schwächen auf. Diese sollten teils in den Verhandlungen in EU-Parlament und Rat, teils bei der Programmvorbereitung durch den Freistaat Sachsen korrigiert werden.

Folgende Forderungen werden von den sächsischen Kommunen erhoben:



EU-Kofinanzierungssätze beibehalten

Die EU-Kommission schlägt vor, in den Programmen der geteilten Mittelverwaltung wie EFRE und ESF die EU-Kofinanzierungssätze zu senken – auf 40 % statt bisher 50 % für die stärker entwickelten Regionen (wie Leipzig) und auf 55 % statt bisher 60 % für die Übergangsregionen (wie Chemnitz und Dresden). Begründet wird dies mit der Erholung der Wirtschaftsleistung in den EU-Mitgliedstaaten und der Notwendigkeit, die Verantwortung der Mitgliedstaaten und Regionen für die Projekte zu erhöhen.

Die sächsischen kommunalen Spitzenverbände fordern, dass die Kofinanzierung durch die EU auf dem heutigen Niveau bestehen bleiben muss. Auch wenn dies bei gleichbleibendem Budget zu einer Verringerung der Projektzahl führt, so ist ein größerer Eigenanteil von Kommunen oftmals nicht zu stemmen. Sollten die EU-Kofinanzierungssätze reduziert werden, muss dies durch Bundes- oder Landesförderung ausgeglichen werden. Bei einer Absenkung der EU-Unterstützung würden viele sächsische Kommunen die Zuschüsse nicht mehr in Anspruch nehmen können, weil sie nicht über ausreichend eigene Ressourcen verfügen.



Pauschalen und Einheitskosten nutzen

Die Kommission schlägt in der Verordnung für die Fonds der geteilten Mittelverwaltung für die Abrechnung von Projektkosten die Nutzung von Pauschalbeträgen, Pauschalfinanzierungen und Einheitskosten als Optionen vor. Aus Sicht der Kommunen wäre dies eine enorme Erleichterung, welche die überbordende Bürokratie der EU-Förderung spürbar abbauen würde. Jedoch besteht die Gefahr, dass diese Optionen von Bund und Land nicht in vollem Umfang genutzt werden, da die Erarbeitung dieser Pauschalen und Einheitskosten aufwändig und angreifbar ist.

Die sächsischen Kommunen fordern Bund und Land auf, die Optionen zur vereinfachten Abrechnung in vollem Maße zu nutzen. Diese Vereinfachungen sind dringend nötig, um das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen bei der Inanspruchnahme von EU-Fördermitteln zu verbessern und damit die Akzeptanz der EU-Förderprogramme bei den Antragstellern wieder zu heben.



Thematische Konzentration für stärker entwickelte Regionen verringern

Für die Fonds der geteilten Mittelverwaltung (u. a. EFRE, ESF+) werden fünf thematische politische Ziele (PZ) vorgesehen. Diese Ziele decken auch die kommunalen Bedarfe weitgehend ab. So bleiben Maßnahmen wie die energieeffiziente Sanierung öffentlicher Gebäude, die Förderung umweltfreundlicher Nahverkehrsinfrastruktur (beide PZ 2 für „ein grüneres, CO₂-armes Europa“), die Errichtung von Bildungsinfrastruktur oder die Integration benachteiligter Gruppen (beide PZ 4 für „ein sozialeres Europa“) förderfähig. Im PZ 5 für ein „bürger näheres Europa“ sind auch die Tourismusförderung oder die Sanierung und Sicherung des öffentlichen Raumes möglich.

In der EFRE-Verordnung wird jedoch für stärker entwickelte Regionen (wie Leipzig) eine sehr enge thematische Konzentration vorgegeben. So ist der Einsatz von 85 % der Gelder für die PZ 1 (insbesondere KMU- und Innovationsförderung) und PZ 2 (insbesondere Umwelt- und Kreislaufwirtschaftsförderung) vorgeschrieben. Allein für das Ziel 1, das

kaum kommunalrelevant ist, da insbesondere Forschungs- und Unternehmensförderung darunter fallen, müssen mindestens 60 % der EFRE-Gelder ausgegeben werden.

Die thematische Konzentration für die Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) muss daher für die stärker entwickelten Regionen verringert werden. Somit wird mehr Spielraum für die Förderung von kommunalrelevanten Maßnahmen der anderen thematischen Ziele geschaffen. Die kommunalen Spitzenverbände Sachsens schlagen vor, höchstens 60 % zusammen für die PZ 1 und PZ 2 als Mindestmaß vorzugeben.



Instrumente zur integrierten Entwicklung stärker nutzen

In den Kommissionsvorschlägen werden die integrierten territorialen Ansätze deutlich vereinfacht und können nun gleichwertig in den Fonds ELER, EFRE und ESF genutzt werden. Dies erleichtert auch einen Multi-Fonds-Ansatz zur Kombination der Mittel verschiedener Fonds auf lokaler Ebene. In Sachsen sind die sog. „CLLD“ (community led local development) als LEADER-Ansatz gut bekannt. Auch die Koppelung der LEADER-Aktionsgruppen mit den Strukturen und Mitteln des Europäischen Meeres- und Fischereifonds EMFF ist in Sachsen erprobt. Ein sog. „ITI“ (integrierte territoriale Investition) wird bisher von den meisten Bundesländern nicht genutzt, weil es bis dato zu kompliziert ist. In der neuen Förderperiode wäre dieses Instrument zur integrierten Umsetzung einer lokalen oder regionalen Strategie deutlich einfacher zu handhaben.

Angesichts der positiven Erfahrung mit dem LEADER-Ansatz in Sachsen sollte der Freistaat die Optionen nutzen, auch Gelder anderer Fonds nach dem LEADER-Prinzip zu verteilen. Insbesondere beim Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) sollte ein Anteil des Budgets an die lokale Ebene gegeben und dafür ggf. bestehende CLLD-Strukturen genutzt werden. Auch die Möglichkeit, mit Hilfe eines „ITI“ eine räumliche Strategie, z. B. für einen funktionalen Raum laut Regionalplan, umzusetzen, sollte der Freistaat Sachsen sich offenhalten.



LEADER-Ansatz konsequent fortsetzen - Anteil am ELER bei mindestens 40 % halten

Der flächendeckende LEADER-Ansatz in Sachsen hat sich bewährt. Er zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass die Regionen über Förderbereiche und Maßnahmen selbst entscheiden – das ist gelebte Selbstverwaltung. Dieser Spielraum darf durch einen nationalen GAP-Strategieplan nicht eingeschränkt werden.

Die kommunalen Spitzenverbände erwarten außerdem, dass auch künftig mindestens 40 Prozent des Fondsvolumens für LEADER zur Verfügung stehen.



Abfinanzierungszeitraum beibehalten und Übergangsfinanzierung sichern

Die EU-Kommission schlägt vor, den Abfinanzierungszeitraum für Fördervorhaben von n+3 Jahren auf n+2 Jahre und damit auf den Stand der vorherige Förderperiode zu verkürzen. Begründet wird dies mit dem Aufbau von Verwaltungskapazitäten auch in den noch jungen EU-Mitgliedstaaten, die eine schnellere Projektabwicklung ermöglichen.

Aus Sicht der sächsischen Kommunen muss auch in der neuen Förderperiode für die Abfinanzierung weiterhin der Zeitraum n+3 gelten. Gerade Maßnahmen mit einem europäischen Mehrwert, die also auch den Einsatz von EU-Geldern rechtfertigen, sind integrierte, komplexe Vorhaben mit längeren Projektentwicklungs- und damit auch Abwicklungszeiträumen. Nur Standardmaßnahmen können schnell umgesetzt werden. Wenn die Kommission wirklich eine integrierte Arbeitsweise stärken will, so muss sie auch den damit einhergehenden erhöhten Arbeits- und Zeitaufwand bei der Abfinanzierung berücksichtigen.

Der Sächsische Städte- und Gemeindetag und der Sächsische Landkreistag fordern zudem die Sicherstellung einer Übergangsfinanzierung für den Beginn der neuen Förderperiode, damit es nicht zu einem abrupten Abreißen der EU-Förderung kommt.

Vor dem Hintergrund der im Jahr 2019 stattfindenden Europawahlen ist derzeit bereits absehbar, dass die EU-Förderprogramme und die nationalen und regionalen Umsetzungsvorschriften nicht pünktlich zum Beginn der neuen Förderperiode in Kraft treten können. Deshalb sollte eine Übergangsförderung ab dem Jahr 2021 sichergestellt werden. Vorstellbar wäre dann, nach einer Prognose der zur Verfügung stehenden Gelder eine Ausreichung von Fördergeldern ab Beginn der Förderperiode zu gewährleisten, die sich zunächst an den Inhalten der derzeitigen Programme orientiert.



ELER stärker an die anderen Strukturfonds anpassen

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung (ELER) ist nicht mehr Teil der sog. Dachverordnung für die Fonds der zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geteilten Mittelverwaltung. Somit unterliegt er auch nicht mehr den gleichen Bestimmungen wie die anderen Strukturfonds EFRE und ESF. Stattdessen wird er stärker mit dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL, 1. Säule) in einer gemeinsamen Verordnung für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) verbunden. Dies hat u. a. zur Folge, dass für den ELER andere Regionskategorien und EU-Kofinanzierungssätze als für EFRE und ESF gelten sollen. In Deutschland würden alle Regionen als stärker entwickelt angesehen und in den meisten Fällen mit einem EU-Kofinanzierungssatz von 43 % versehen. Nur für die LEADER-Aufgaben könnte ein Fördersatz von 80 % genutzt werden.

Aus Sicht der beiden sächsischen kommunalen Spitzenverbände ist es widersprüchlich, einerseits die Vereinfachung und Angleichung der Fonds zu proklamieren, jedoch bei den Fonds der Kohäsionspolitik verschiedene Regionskategorien und Kofinanzierungssätzen nutzen zu wollen. Insbesondere der EFRE ist wie der ELER ein regional wirkender Fonds der Kohäsionspolitik, welcher die Angleichung der Lebensverhältnisse der europäischen Regionen zum Ziel hat. Daher müssen die Bedingungen der Förderung beider Fonds angeglichen werden.



Budget für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erhöhen

Das Gesamtbudget für die Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, bekannt auch unter dem Namen Interreg, wird nach jetzigem Vorschlag um bis zu 16 % im Vergleich zur jetzigen Förderperiode gekürzt. Diese Kürzung ist nicht verständlich, wird doch gerade den grenzüberschreitenden Programmen ein besonders hoher europäischer Mehrwert zugesprochen.

Für Sachsen, mit einer Außengrenze zu Tschechien und Polen von rund 580 km, ist es essentiell, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgebaut und daher das Budget für die Interreg-Programme erhöht wird.



Nutzung des Kleinprojektfonds erleichtern

In den Interreg-Programmen ist die Nutzung eines Kleinprojektfonds mit bis zu 20 % des Programmbudgets neu eingeführt worden. Dies begrüßen Sächsischer Städte- und Gemeindetag und Sächsischer Landkreistag ausdrücklich, da durch diese kleinteiligen, bürgernahen Projekte wichtige Verbindungen zwischen den Menschen dies- und jenseits der Grenze geschaffen werden können. Jedoch wurde die Nutzung des Kleinprojektfonds an einen Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) oder eine „grenzüberschreitende juristische Person“ geknüpft. EVTZ sind in Sachsen mehrmals an rechtlichen Hürden gescheitert.

Positionspapier des Sächsischen Städte- und Gemeindetages und des Sächsischen Landkreistages zur Europäischen Kohäsionspolitik ab dem Jahr 2021

Der Sächsische Städte- und Gemeindetag und der Sächsische Landkreistag fordern daher sowohl den Freistaat Sachsen als auch die EU-Institutionen auf, die Nutzung des Kleinprojektfonds zu erleichtern. Dies kann erfolgen, indem die Bedingung, für den Fonds ein EVTZ zu etablieren, entfällt und indem bestehende Euroregionen als „grenzüberschreitende juristische Person“ anerkannt werden. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Verfahren für die Etablierung eines EVTZ allgemein vereinfacht und für die Praxis umsetzbar gestaltet werden. Bund und Freistaat Sachsen sind in der Pflicht die bürokratischen Hürden für die Europäischen Verbände abzubauen.