

GEFRA

Gesellschaft für Finanz- und
Regionalanalysen GbR

Ludgeristr. 56,
48143 Münster

E-Mail: info@gefra-muenster.de



IfS Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik GmbH

Lützowstr. 93
10785 Berlin

E-Mail: ifs@ifsberlin.de

STRATEGISCHER FORTSCHRITTSBERICHT 2019

zur Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020

Schlussfolgerungen aus dem Fortschrittsbericht 2019 für die Ausgestaltung und Umsetzung des EFRE und des ESF in der Förderperiode von 2021 bis 2027

Dienstleistungsauftrag Projekt-Nr. 30/18
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

In der Förderperiode von 2014-2020 wird Deutschland durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) mit insgesamt 27,93 Mrd. Euro unterstützt. Aus dem EFRE (10,77 Mrd. Euro) und dem ESF (7,50 Mrd. Euro) stehen zusammen 18,27 Mrd. Euro zur Erreichung der angestrebten wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Ziele bereit. Weitere 9,45 Mrd. Euro stammen aus dem ELER und aus dem EMFF kommen gut 0,22 Mrd. Euro hinzu. Die ESI-Fonds werden durch nationale öffentliche oder private Mittel kofinanziert.

Mit dem Strategischen Fortschrittsbericht 2019 werden die Ergebnisse der Umsetzung der im Vorfeld der Förderperiode neu ausgerichteten Fonds für die ersten fünf Jahre der Förderperiode zusammengefasst und bewertet. Im Zentrum stehen die Beiträge zu den strategischen Zielen der Europa-2020-Strategie sowie verschiedene weitere Aspekte der Förderung wie die Entwicklung des administrativen Aufwands für die Begünstigten und die Verwaltungen, der Beitrag zur territorialen Entwicklung oder die Berücksichtigung der Querschnittsziele.

Die Umsetzung der Interventionen hat mit deutlicher Verzögerung begonnen, wie im Fortschrittsbericht 2017 festgestellt wurde. In den Jahren seit 2016 sind große Umsetzungsfortschritte festzustellen, die Rückstände der Anfangsphase konnten aber nicht

immer vollständig aufgeholt werden. Dennoch wurden mit den Programmen, die für 2018 angestrebten Zwischenziele fast überall erreicht und die ersten angestrebten Wirkungen in den ausgewählten Investitionsprioritäten werden sichtbar und tragen zu den Zielen der EU-2020-Strategie bei. Die Ursachen für die anfänglich schleppende Umsetzung sind vielfältig und sowohl durch die EU als auch durch regionale Aspekte bedingt. Durch die Reform der Fonds ergaben sich neue Anforderungen für die Verwaltungsbehörden, deren Implementation sich als zeitaufwändig und umfangreich herausgestellt haben. Zudem erschwerten zeitliche Verzögerungen der relevanten europäischen Dokumente (Leitlinien etc.) einen frühzeitigen Beginn der Förderung. Nach Implementierung der neuen Regelungen und Anforderungen werden die Interventionen erfolgreich umgesetzt.

Inhaltlich wurde eine thematische Konzentration in den ESI-Fonds angestrebt, die die Aufmerksamkeit auf wenige Interventionsformen legen sollte, um die Effizienz und Wirksamkeit der Interventionen zu erhöhen. Zudem wurde eine stärker an den (messbaren) Ergebnissen orientierte Förderung installiert, wobei dem Leistungsrahmen, seinem System von Indikatoren, Zielwerten und Etappenzielen sowie der leistungsgebundenen Reserve eine zentrale Rolle zukommt

In den deutschen EFRE-OP ist eine Konzentration auf wenige thematische Ziele festzustellen. Die Programme konzentrieren sich auf das TZ 1 (Forschung und Innovation), TZ 3 (KMU) und TZ 4 (CO₂-Emissionen). In geringerem Umfang werden das TZ 5 (Klimawandel und Risikoprävention), TZ 6 (Umwelt und Ressourceneffizienz) und TZ 9 (Soziale Inklusion) gegeben. Die Umsetzung in den Bereichen Forschung und Innovation sowie bei der Förderung der KMU weist große Fortschritte auf, während in den übrigen thematischen Zielen die Umsetzung hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Dies hat auch dazu geführt, dass die Zwischenziele des Leistungsrahmens in einzelnen Prioritäten im EFRE bei zehn OP nicht erreicht wurden

Die ESF-OP der Länder und des Bundes umfassen die drei thematische Ziele TZ 8 (hochwertige Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte), TZ 9 (Soziale Inklusion) und TZ 10 (Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen). In allen drei thematischen Zielen ist eine fortgeschrittene Umsetzung vorhanden und die Zwischenziele des Leistungsrahmens werden in lediglich drei OP nicht erfüllt.

Vor dem Hintergrund, dass nicht alle mit den Reformen im Vorfeld der aktuellen Förderperiode erhofften Fortschritte und Vereinfachungen eingetreten sind, wird zur Vorbereitung der Förderperiode von 2021 bis 2027 eine Anpassung der Förderinhalte und des organisatorischen Rahmens angestrebt. Dabei stehen die stärkere Verknüpfung zwischen den im Europäischen Semester für Deutschland identifizierten Herausforderungen und der Kohäsionspolitik im Vordergrund (EU KOM SWD(2019) 1004 final, vom 27.2.2019). Dies geht einher mit einer weiteren thematischen Konzentration und Verwaltungsvereinfachungen sowohl zu Gunsten der potenziell Begünstigten als auch der Verwaltungsbehörden. Im Nachfolgenden wird auf einige ausgewählte Aspekte für die Förderung ab 2021 unter Nutzung der Erkenntnisse zur aktuellen Förderperiode aus dem Strategischen Fortschrittsbericht 2019 eingegangen. Zunächst wird inhaltlich auf den EFRE und den ESF eingegangen, anschließend werden organisatorische und verwaltungstechnische Aspekte betrachtet, die im Prinzip auf beide Fonds zutreffen.

EFRE

Nach aktuellem Stand der Diskussion um die Ausgestaltung der Förderung in der Förderperiode ab 2021 wird der EFRE sich auf die Politischen Ziele (PZ) 1 („ein intelligenteres Europa, innovativer und intelligenter wirtschaftlicher Wandel“) und 2 („ein grüneres CO₂-armes Europa, einschließlich Energiewende, Kreislaufwirtschaft, Anpassung an den Klimawandel und Risikomanagement“) konzentrieren. Wenigstens 85% der für Deutschland vorgesehenen Fördermittel sollen auf diese beiden PZ entfallen. Weiterhin ist die Ausrichtung auf das PZ 5 (ein bürgernäheres Europa, nachhaltige Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten und lokale Initiativen) vorgesehen, dabei sollen insgesamt mindestens 6% für die nachhaltige Stadtentwicklung eingesetzt werden. In Deutschland sind in der aktuellen Förderperiode insgesamt 8,2% der EFRE-Mittel für die nachhaltige Stadtentwicklung vorgesehen, so dass diese Vorgabe auch in der kommenden Förderperiode erfüllbar erscheint.

- In den Investitionsleitlinien des Anhangs D werden für das PZ 1 insbesondere der Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten, die Einführung fortschrittlicher Technologien, private FuE insbesondere in KMU und die Unterstützung von KMU und eine kreislaforientierte und ressourceneffiziente Gestaltung der Wirtschaft genannt. Bereits in der aktuellen Förderperiode sind die aufgeführten Themen ein zentraler Baustein der Förderung mit dem EFRE. Ihre Umsetzung ist weit fortgeschritten und zeigt die hohe Nachfrage nach Unterstützungsleistungen in diesem Bereich. Es darf erwartet werden, dass davon positive Beiträge zum Produktivitätswachstum der gesamten Wirtschaft und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU ausgehen werden.

Eine Fortführung der Förderung in den Bereichen ist begrüßenswert und die allgemeine Ausrichtung wird unterstützt. Zu bedenken ist allerdings, dass eine alleinige Ausrichtung der Unterstützung von KMU mit der Ausrichtung auf Innovation und innovative Gründungen insbesondere für die deutschen Regionen, die wirtschaftlich weniger weit entwickelt sind, problematisch sein kann. Diese Regionen verfügen oftmals nicht über die Voraussetzungen unmittelbar innovative Unternehmen hervorzubringen bzw. Innovationen zu generieren. Vielmehr hängen ihre regionale Entwicklung und Stabilisierung auch vom Wachstum bestehender KMU und von Neugründungen, die nicht überwiegend die lokalen Märkte bedienen, ab. Weiterhin sind KMU Finanzmarktrestriktionen ausgesetzt, die ein eigenständiges Wachstum erschweren. Unter diesem Gesichtspunkt ist in Deutschland auch eine breiter aufgestellte KMU-Förderung angemessen und insbesondere für wirtschaftlich weniger starken Regionen förderlich.

- In der aktuellen Förderperiode hat auch die CO₂-Reduzierung sowie Maßnahmen zum Klimawandel und zur Risikoprävention eine substantielle Bedeutung. Im PZ 2 der kommenden Förderperiode sind diese Interventionsformen weiterhin verankert. Aus dem bisherigen Verlauf der aktuellen Förderperiode kann der Schluss gezogen werden, dass die Umsetzung nicht immer einfach möglich war und Rückstände in der Umsetzung beobachtet werden. In diesem Zusammenhang wird durch die Verwaltungsbehörden auf komplexe Interventionsformen verwiesen, die manches Projekt zeitlich verzögert oder die Umsetzung nicht stattfand. Bei der Ausgestaltung der Förderung in der kommenden Förderperiode sollten daher möglichst einfache

Förderbedingungen und -ansätze initiiert werden, die eine rasche Umsetzung in Hinblick auf die anvisierten regionalen Ziele und Bedürfnisse erlauben.

- Auch die nachhaltige Stadtentwicklung wird in der Förderperiode ab 2021 eine wichtige Rolle einnehmen. Aus den Ergebnissen des Fortschrittsberichts ergibt sich, dass die Umsetzung der Förderung in diesem Interventionsbereich mit vielen Hindernissen versehen ist und es größere Verzögerungen in den Förderbereichen gegeben hat. Insbesondere die Komplexität der Wettbewerbsverfahren, die Verknüpfung von gleichzeitig mindestens zwei thematischen Zielen und die Erfüllung von bestimmten (regionalen oder territorialen) Anforderungen wie bspw. das Vorliegen eines regionalen Entwicklungsplans, wenn eine Gebäudemaßnahme zur Energieeffizienz oder ähnliche Interventionen durchgeführt werden soll, sollten überdacht werden, sofern die vorgesehene Maßnahme und die Anforderungen im Grunde unverbunden sind. Hier sind einfachere Ansätze und weniger Annahmen belastete Ausgestaltungen mit hoher Wahrscheinlichkeit hilfreicher bei der Erreichung der Ziele der Förderung. In den Entwürfen für die neue Förderperiode wird die nachhaltige Stadtentwicklung in Form „von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokaler Entwicklung“, „integrierte territoriale Investitionen“ und „sonstige territorialer Instrumente“ umgesetzt, wobei verschiedene kritische Aspekte aus der aktuellen Umsetzung berücksichtigt worden sind und eine einfachere Umsetzung der Maßnahmen möglich erscheint.

ESF

Nach den Verordnungsvorschlägen der Europäischen Kommission soll die Umsetzung des ESF in der nächsten Förderperiode ausschließlich im Rahmen des PZ 4 („Ein sozialeres Europa – Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte“) erfolgen. Zu anderen politischen Zielen sollen Beiträge von lediglich ergänzendem Charakter erbracht werden. Die möglichen Einsatzfelder für den ESF, die mit den spezifischen Zielen in Art. 3 des Vorschlags für die ESF+-Verordnung umrissen werden, entsprechen im Wesentlichen den Einsatzfeldern der aktuellen Förderperiode. Die Kommission sieht vor, im Rahmen der thematischen Konzentration den Mindestanteil für die Förderung der sozialen Inklusion von derzeit 20% auf 25% zu erhöhen. Aus Sicht des Europäischen Parlaments soll es zu einer noch stärkeren Anhebung kommen (auf 27%). Für Deutschland dürfte eine solche stärkere Konzentration keine besondere Herausforderung darstellen. In der Summe der deutschen Programme sind in der aktuellen Förderperiode 32% der ESF-Mittel im Bereich der sozialen Inklusion bzw. des thematischen Ziels 9 eingeplant.

Die vorrangigen Interventionsbereiche, die die Europäische Kommission in Anhang IV des Länderberichts herausarbeitet, betreffen im Wesentlichen Einsatzfelder, Zielgruppen und Instrumente, die bereits heute in der ESF-Förderung von Bund und Ländern eine wichtige Rolle spielen:

- Wie im Fortschrittsbericht herausgearbeitet wurde, trägt der ESF in der Förderperiode 2014 bis 2020 in erheblichem Maße dazu bei, durch vielfältige Maßnahmen Bildungsbenachteiligungen abzubauen, die aufgrund der sozialen Herkunft oder/und eines Migrationshintergrunds bestehen. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der schulischen und beruflichen Bildung der jungen Generation. Angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels auf der einen Seite und von weiter bestehenden

Problemen im Bildungssystem ist es sinnvoll, die entsprechende Schwerpunktsetzung in den Jahren ab 2021 fortzuführen. Daneben wird die berufliche Weiterbildung als Instrument der Fachkräftesicherung an Bedeutung gewinnen. Allerdings ist zu bestimmen, welche Rolle dem ESF hierbei vor dem Hintergrund einer verstärkten nationalen Förderung (Stichwort „Qualifizierungschancengesetz“) und einem zu erwartenden höheren finanziellen Engagement der Unternehmen zukommt.

- Individualisierte Betreuungs- und Unterstützungsangebote, wie sie in den Investitionsleitlinien herausgearbeitet wurden, charakterisieren bereits aktuell den ESF-Einsatz im Bereich der sozialen Inklusion und der Armutsbekämpfung. Die deutschen ESF-Programme haben in den letzten Jahren die Förderung von Beschäftigung und Ausbildung mit ergänzenden Unterstützungsangeboten zur Lösung der sozialen Probleme der Teilnehmer/innen und zur Stärkung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Teilhabe kombiniert. Zunehmend wurden dabei über die einzelnen Teilnehmer/innen hinaus die von Armut betroffenen Familien einschließlich der Kinder in den Blick genommen. Die entsprechenden Förderansätze sollten in der nächsten Förderperiode fortgeführt und weiterentwickelt werden. Allerdings sollte im Vordergrund der ESF-Förderung der sozialen Inklusion auch weiterhin der Zugang zu Arbeit und Bildung stehen. Der ESF-Einsatz sollte nicht auf die soziale und gesundheitliche Versorgung von armutsgefährdeten Familien und Kindern konzentriert werden, da hierfür in Deutschland andere Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen bestehen.
- Bund und Länder unterstützen in der aktuellen Förderperiode in vielfältiger Weise die bessere Erschließung des Erwerbspotenzials von Frauen. Die entsprechenden Förderansätze umfassen personenbezogene wie strukturelle Förderansätze und betreffen den Zugang zur Beschäftigung für bislang nicht erwerbstätige Frauen, die Steigerung des Arbeitsvolumens von erwerbstätigen Frauen und die Verbesserung der Aufstiegschancen. Der Fachkräftemangel in diesem Bereich spricht dafür, die entsprechenden Förderansätze zu verstärken, die zugleich der Steigerung der Geschlechtergerechtigkeit dienen.
- Einige derzeitige Einsatzfelder des ESF in Deutschland werden in den Investitionsleitlinien zum PZ 4 nicht angesprochen. Dies betrifft vor allem die tertiäre Bildung, die Humanressourcenentwicklung in Wissenschaft, Forschung und Innovation sowie die Förderung von Gründungen und Entrepreneurship. Diese Einsatzfelder stellen aber Investitionsbereiche dar, die auch zukünftig in Deutschland für die Fachkräftesicherung wie für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen von Bedeutung sind. Dies gilt in besonderem Maße für die Übergangsregionen.

Umsetzung / Verwaltungsaufwand

Seit Beginn der Förderperiode wurden in den deutschen EFRE- und ESF-Programmen zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um den Verwaltungsaufwand der Begünstigten zu reduzieren. Dies umfasste die thematische Konzentration, schlankere Umsetzungsstrukturen, bessere Informationen, die zunehmende Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen sowie die elektronische Antragsstellung und Fördermittelabwicklung. Viele der ergriffenen Maßnahmen haben zu spürbaren Erleichterungen bei den Begünstigten geführt. Relativiert werden die erzielten Fortschritte allerdings dadurch, dass die administrativen Anforderungen aufgrund des

europäischen Regelwerks insgesamt weiter gestiegen sind. Ein wirklicher Durchbruch in Sachen Verwaltungsvereinfachung konnte daher nicht erreicht werden.

Bereits im Fortschrittsbericht 2017 wurde herausgearbeitet, dass es für eine grundlegende Entlastung von Begünstigten und Verwaltungen des Abbaus von Regelungsdichte und administrativen Anforderungen auf der europäischen Ebene bedarf. Die Verordnungsentwürfe der Europäischen Kommission sehen große Schritte in diese Richtung vor. Anzuführen sind z. B. das schlankere Regelwerk, das viele Durchführungsbestimmungen bereits als Teil der Grundverordnung enthält, der Verzicht auf ein Designierungsverfahren, die Reduzierung der Prüfdichte und das Mehr an finanzieller Flexibilität bei der Programmumsetzung. Die entsprechenden Schritte lassen erwarten, dass die Umsetzung der Programme in der nächsten Förderperiode schneller Fahrt aufnehmen wird, als es in der aktuellen Förderperiode der Fall war.

Zum Mehr an Verwaltungsaufwand auf Seiten der Verwaltungsbehörden hat in der aktuellen Förderperiode auch der Leistungsrahmen in Verbindung mit der leistungsgebundenen Reserve beigetragen. Dies trifft vor allem auf die Programme zu, in denen zur Sicherung der Reserve OP-Änderungsverfahren durchgeführt wurden, die ansonsten nicht bzw. nicht zu diesem Zeitpunkt oder nicht im selben Umfang erforderlich gewesen wären. Positive Effekte im Sinne von Leistungsorientierung und einer besseren Steuerung der Programme sind durch den Leistungsrahmen in den deutschen Strukturfonds-Programmen nicht erreicht worden. Dies liegt vor allem an den notwendigerweise groben Indikatoren und daran, dass die Zielerreichung in hohem Maße von einer Vielzahl von (auch externen) Faktoren abhängt.

Nach dem Vorschlag der Kommission wird der Leistungsrahmen zukünftig nicht mehr mit der leistungsgebundenen Reserve, die wegfallen soll, sondern mit einer Programmierung in zwei Phasen (5+2-Regelung) und der hierfür vorgesehenen Halbzeitüberprüfung im Jahr 2025 verbunden sein. Materiell bedeutet das insofern eine Verbesserung, als der Leistungsrahmen weitaus stärker als bislang in den partnerschaftlichen Dialog von Mitgliedstaat und Europäischer Kommission eingebettet wird. Für den Mitgliedstaat und die Verwaltungsbehörden wird der Leistungsrahmen aber auch in der neuen Form erheblichen Aufwand bedeuten.