

# Positionspapier

## Zur künftigen europäischen Kohäsionspolitik

- Kohäsionspolitik wirksamer und effizienter machen
- Regionen stärken und dezentrale Strukturen festigen
- Vereinfachungen in der Mittelverwaltung umsetzen
- etablierte und erfolgreiche Verfahren beibehalten



04.06.2024

### I. Kohäsionspolitik zukunftsdestinat machen

Die europäische Kohäsionspolitik zielt darauf ab, wirtschaftliche, soziale und territoriale Disparitäten zwischen EU-Regionen zu reduzieren. Sie unterstützt Investitionen, fördert nachhaltige Entwicklung und bekämpft soziale Ausgrenzung. Im Förderzeitraum 2021-2027 stehen für diese Aufgaben insgesamt 322,3 Mrd. Euro im Rahmen der **Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)** zur Verfügung, von denen Deutschland rund 21 Mrd. Euro erhält.

Datei-Nr.: **Entwurf**  
Seite 1/6

Der **9. Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission** vom 27. April 2024 unterstreicht den Erfolg der Kohäsionspolitik. Mit zunehmender Effizienz wurde das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen in den letzten Jahren weiter abgebaut und der EU-Binnenmarkt trotz vielfältiger Krisen weiter gestärkt. Allerdings wird auch Reformbedarf skizziert. Reformbedarf ist angesichts des **hohen Grades an Komplexität der Strukturfondsverordnungen** sowie einer **wachsenden Aufgabenfülle** auch aus unserer Sicht dringend geboten.

Als **Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB**, setzen wir uns dafür ein, die **Kohäsionspolitik zukunftsdestinat** zu machen. Unsere Empfehlungen sind im Wesentlichen:

- Angesichts wachsender Aufgaben **die Kohäsionspolitik wirksamer und effizienter machen**,
- beim Übergang zwischen Förderperioden **etablierte und erfolgreiche Verfahren beibehalten**,
- bei der Verwaltung der Mittel **die Regionen stärken und dezentrale Strukturen festigen**.
- **Vereinfachungen im Regulierungssystem** der ESIF umsetzen.

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin und  
geschäftsführendes Vorstandsmitglied:  
Iris Bethge-Krauß

Registernummer im Lobbyregister: R001169  
EU-Transparenzregisternummer:  
0767788931-41

Ziel muss es sein, die erfolgreiche Kohäsionspolitik nicht nur fortzuführen, sondern wirksamer zu gestalten. Es gilt, **das volle Potenzial einer jeden europäischen Region auszuschöpfen** und dadurch die **Wettbewerbsfähigkeit sowie die Resilienz** der gesamten Europäischen Union zu stärken.

In Deutschland basiert die Umsetzung der Kohäsionspolitik auf den **bewährten dezentralen Strukturen der regionalen Förderbanken**. Diese dezentralen Strukturen in Verbindung mit **Erfahrung und Fachkenntnissen** sind innerhalb Deutschlands entscheidend für den erfolgreichen Einsatz der EU-Förderprogramme und die nachhaltige regionale Entwicklung.

## II. Regionale Strukturen als Erfolgsgaranten der Kohäsionspolitik in Deutschland

Die Europäische Kommission kündigt an, die Kohäsionspolitik an der **Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)** und damit zentralistischer sowie leistungsbasierter auszurichten. Das sorgt für Verunsicherung bei vielen Beteiligten. Besonders problematisch ist das **Fehlen von konkreten Informationen**, wie dieses Instrument z.B. in das bestehende ESIF-System integriert werden könnte. Eine stärkere Zentralisierung könnte die spezifischen **Bedürfnisse der Regionen im schlimmsten Falle untergraben** und die **Partizipationsmöglichkeiten der Kommunen und Bürgerinnen und Bürger einschränken**.

### Die Funktionsweise der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF):

Die ARF stellt Finanzmittel in Form von Zuschüssen und Darlehen bereit, um Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Reformen und Investitionen in den Bereichen Klima, Digitalisierung und Resilienz zu unterstützen. Jeder Mitgliedstaat entwickelt einen nationalen Aufbau- und Resilienzplan (in Deutschland: DARP), der von der Europäischen Kommission genehmigt werden muss, um Mittel aus der ARF zu erhalten. Die Auszahlung von Mitteln aus der ARF erfolgt an die EU-Mitgliedstaaten gemäß den im DARP festgelegten Bedingungen und Zielen. Die Europäische Kommission überwacht die Umsetzung dieser Pläne und prüft, ob die darin enthaltenen Reformen und Investitionen den vereinbarten Kriterien entsprechen. Die Auszahlung von Mitteln erfolgt in Phasen, abhängig vom Fortschritt bei der Umsetzung der im Plan festgelegten Maßnahmen und Reformen. Die Mitgliedstaaten müssen regelmäßige Fortschrittsberichte vorlegen, um den Erhalt von Mitteln sicherzustellen.

Das in Deutschland etablierte System zur Umsetzung der **europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)** mit seinen **16 regionalen operationellen Programmen** und einem nationalen operationellen Programm (nur ESF+) trägt den spezifischen regionalen Bedürfnissen Rechnung und ermöglicht eine **maßgeschneiderte und effektive** Verwendung der Fördermittel.

Die **regionalen operationellen Programme** sind eine wichtige Basis für den Erfolg der Kohäsionspolitik in Deutschland:

- Regionale Bedürfnisse:

Jedes **Bundesland in Deutschland hat seine eigenen spezifischen Bedürfnisse, Herausforderungen und Potenziale**. Die regionale Erstellung der operationellen Programme ermöglicht eine **maßgeschneiderte Planung und Umsetzung** von Fördermaßnahmen, die den lokalen Bedingungen gerecht werden.

- Subsidiaritätsprinzip:

Das **Subsidiaritätsprinzip der EU** besagt, dass Entscheidungen auf der Ebene getroffen werden sollten, die ihnen am nächsten steht und am besten geeignet ist, Entscheidungen effektiv umzusetzen. Durch die dezentralisierte Erstellung der operationellen Programme können die **Verwaltungsprozesse effizienter** gestaltet werden. Lokale Akteure haben zudem tiefgreifende Kenntnisse über die spezifischen Herausforderungen und Bedürfnisse vor Ort. Sie können daher dazu beitragen, dass die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden.

- Partizipation und Demokratie:

Die Beteiligung der Bundesländer, der kommunalen Ebenen sowie anderer relevanter Interessengruppen an der Erstellung der operationellen Programme ermöglicht **eine breitere Partizipation und trägt zur demokratischen Legitimation** bei. Projekte, die unter aktiver Beteiligung lokaler Akteure entwickelt und umgesetzt werden, stoßen in der Regel auf **höhere Akzeptanz in der Bevölkerung**. Dies erhöht die Erfolgschancen der Maßnahmen, da die Bürgerinnen und Bürger eher bereit sind, Veränderungen mitzutragen und sich aktiv einzubringen.

- Förderung der lokalen Verantwortung und Nachhaltigkeit:

Durch die Beteiligung auf lokaler Ebene wird auch die Verantwortung für die **nachhaltige Nutzung der EU-Fördermittel** gestärkt. **Lokale Behörden und Organisationen entwickeln ein starkes Bewusstsein** für den wirtschaftlichen und sozialen Wert der Projekte und streben eine langfristige positive Entwicklung ihrer Gemeinschaft an.

### III. Vereinfachungen in Kohäsionspolitik nötig

Auf Grundlage der Erfahrungen aller bisherigen Förderperioden und mit **Blick auf die Vorbereitung und Ausgestaltung der nächsten Förderperiode post 2027** weisen wir auf **grundlegende Aspekte** hin, die für eine **höhere Wirksamkeit der Kohäsionspolitik** unabdingbar sind.

- Kontinuität:

Bei der Ausgestaltung der nächsten Förderperiode sollte auf die **Konsistenz der Programme und der verwendeten Begriffe** geachtet werden. Dies trägt dazu bei, dass die Ziele und Maßnahmen der verschiedenen Fonds und Programme einheitlich verstanden werden. Eine klare und konsistente Terminologie sowie eine nahtlose Integration von Programmen erhöhen den Wirkungsgrad von Förderprogrammen. Auch wenn als **Maxime vor jeder neuen Förderperiode „Vereinfachung“ und „Flexibilisierung“** steht, wurde dieses Ziel gemäß den Erfahrungen in den deutschen Förderbanken bislang nicht erreicht.

- Mehr Effizienz durch Bürokratieabbau:

Die EU-Strukturfonds sind durch eine **Vielzahl von komplexen Regelungen und Vorschriften** gekennzeichnet, z.B. detaillierte Anforderungen an die Dokumentation, Berichterstattung und Evaluierung der Projekte. Diese Komplexität verlangsamt die Prozessgeschwindigkeit und belastet Verwaltungsbehörden und Begünstigte. Die **Vereinfachung der administrativen Verfahren** sollte daher **oberste Priorität** haben. Antrags- und Berichtsverfahren sollten vereinfacht werden, indem digitale Lösungen stärker gefördert werden. Dies würde Zeit und Ressourcen schonen, die für die Verwaltung der Fonds aufgewendet werden und sicherstellen, dass mehr Geld tatsächlich in die Projekte fließt.

- Flexibilität:

Mehr Flexibilität bei der Mittelverwendung würde den Regionen ermöglichen, **spezifische Bedürfnisse und Prioritäten vor Ort stärker zu berücksichtigen** und auch **strategischere Investitionen** zu tätigen. Auch erfordern Änderungen in politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Rahmenbedingungen oft schnelle Anpassungen in der Projektplanung und -durchführung, was eine flexible Handhabung der Fonds notwendig macht. Dadurch könnte auf lokale Gegebenheiten besser reagiert werden.

- Innovation und Nachhaltigkeit:

Die Förderung von Innovation und Nachhaltigkeit ist ein Kernaspekt der europäischen Kohäsionspolitik. Insbesondere beim **Nachweis bzw. den Kriterien und Messgrößen, wann eine Förderung als „nachhaltig“ gilt**, gibt es erheblichen **Klarstellungsbedarf**.

- Ausrichtung und Koordination:

Durch eine **bessere Koordination zwischen den verschiedenen EU-Fonds und -Programmen** könnten Mittel effektiver genutzt werden und passgenauer auf unterschiedliche Bedarfe und Zielstellungen abstimmen.

#### IV. Etablierte und erfolgreiche Verfahren beibehalten

Der **Übergang von einer Förderperiode zur nächsten** war in der Vergangenheit stets von zahlreichen **Veränderungen in Bezug auf Regelungen und Verfahren** geprägt. Das führte regelmäßig zu **einem** erheblichen Arbeitsaufwand und zum Teil auch zu Doppelbelastungen. Des Weiteren bestehen in der **Verwaltung, Kontrolle sowie bei Prüfungen und dem Abschluss von Projekten** diverse Schwierigkeiten, die mit Blick auf die Förderperiode 2028-2034 der dringenden Abhilfe bedürfen.

##### 1. Neuprogrammierung von Förderprogrammen:

Die **Neuprogrammierung findet jeweils im Zeitraum einer laufenden Förderperiode statt**, in welcher die öffentliche Verwaltung mit der **Administration des laufenden Programms stark beschäftigt** ist. Weitere komplexe Anforderungen im Rahmen der Neuprogrammierung binden demnach erhebliche Kapazitäten und erschweren eine ordnungsgemäße Fortführung oder den Abschluss der auslaufenden Periode. Also sollten im Laufe einer Förderperiode **solide eingespielte Verfahren beibehalten** werden, z.B. hinsichtlich der Datenanforderungen und deren Übermittlung. Wenn wie bisher **alle sieben Jahre neue Anforderungen** gestellt werden und **gleichzeitig eine Reduzierung der Mittel für die technische Hilfe** erfolgt, dann ist dies eine erhebliche Belastung für die öffentliche Verwaltung sowie auch für die Förderbanken. Die **Komplexität der Regelungen** hat bereits heute einen Grad erreicht, der nicht zuletzt im Sinne einer effizienten Verwendung der europäischen Strukturmittel **nicht weiter erhöht werden** sollte.

Daher sollten bei der **Erstellung der Verordnungen für die Förderperiode 2028 - 2034 folgende Empfehlungen** berücksichtigt werden:

- Bewährte Verfahren beibehalten:  
Etablierte Verfahrensweisen sollten nur im Ausnahmefall geändert werden. **Mögliche Änderungen sollten immer die Erfahrungswerte aus der Praxis berücksichtigen** und unter Abwägung des potenziellen Nutzens gegen die Zusatzbelastung für die Verwaltung erfolgen.
- ESIF-Verordnungen:  
Technische Regelungen, wie Arten und Zeitpunkte der Berichterstattungen, Quartalsberichte, Jahresberichte, Einreichung der Abschlussunterlagen, der Umfang der zu erhebenden und zu übermittelnden Daten etc., sollten in ein **förderperiodenunabhängiges Regelungssystem** überführt werden. Bislang sind sie Bestandteil der sich alle sieben Jahre ändernden ESIF-Verordnungen.
- Finanzinstrumente:  
Technische Regelungen und Anforderungen **in Bezug auf die Einrichtung und Umsetzung von Finanzinstrumenten** sollten auch aus den sich alle sieben Jahre ändernden ESIF-

Verordnungen herausgelöst werden. Stattdessen sollten diese in einem **gesonderten Dokument zusammengefasst** werden.

Eine Berücksichtigung der vorgenannten Empfehlungen könnte eine Verfestigung von erfolgreichen Modellen der Umsetzung von Beteiligungs-, Darlehens- und Garantiefonds erreicht werden, ohne dass **alle sieben Jahre ein umfangreiches Studium der neuen Regelungen sowie die Anpassung** von bewährten Prozessen und Dokumenten erfolgen muss.

## 2. Verwaltungsaufwand:

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Förderperioden nicht zuletzt aufgrund der komplexen Gesetzgebung und Regelungen nur mit erheblichen Verzögerungen beginnen können. So wurden die **ESIF-Verordnungen der Förderperiode 2021-2027 erst Mitte des Jahres 2021 im Amtsblatt der EU veröffentlicht** und **regionale Programme konnten erst mit einem Jahr Verzögerung** genehmigt werden.

Es ist auch kein Einzelfall, dass die offizielle Eröffnung der jetzt laufenden Förderperiode 2021-2027 in einigen europäischen Regionen erst im Oktober 2023 stattfinden konnte – also **mit fast drei Jahren Verspätung**. Planung, Ausschreibung von Bauleistungen, die Umsetzung und der Abschluss großer (Infrastruktur-) Vorhaben benötigen erheblich mehr Zeit als noch vom Zeitraum der Förderperiode bis zum Abschluss übrigbleibt. **Dies steht jedoch im Widerspruch zu den vereinbarten politischen Zielen der EU-Fonds.**

Die Gesetzgebung muss aus unserer Sicht gewährleisten, dass die **endgültigen Verordnungstexte vor Beginn einer Förderperiode veröffentlicht** werden, damit die regionalen Programme zeitnah nach Beginn der Förderperiode genehmigt werden können. Ein ständiges „Mitprogrammieren“ parallel zu in Überarbeitung befindlichen ESIF-Verordnungstexten, nur um kurz nach der späten Veröffentlichung der Verordnungstexte ein regionales Programm einreichen zu können, **bindet regional erhebliche Kapazitäten**, die für die Umsetzung und den Abschluss der auslaufenden vorhergehenden Förderperiode benötigt werden.

Das **derzeit wenig flexible System - mit einer alle sieben Jahre stattfindenden Erhöhung der Komplexität** - hat u.a. zur Folge, dass größere Vorhaben, wie bspw. Infrastrukturprojekte mit einem finanziellen Umfang von mehreren Millionen Euro, nur **mit dem Risiko EU-kofinanziert werden können**, Restausgaben derartiger Vorhaben **nach Abschluss der Förderperiode rein national finanzieren zu müssen**. Auch kleinere Vorhaben können so nur mit erheblichem Aufwand bis zum Abschluss der Förderperiode umgesetzt und verwaltungsrechtlich abgeschlossen werden.

**Weiterhin sollten Zeiträume der Geltung von beihilferechtlichen Regelungen mit den Zeiträumen der Förderperiode harmonisiert werden.** Derzeit ist dies bspw. bei der allgemeinen De-minimis-Verordnung (VO 1407/2013) und der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (VO 651/2014) nicht der Fall. Im Ergebnis sind Förderregelungen wie Richtlinien und Fördergrundsätze im Laufe einer

Periode anzupassen, was eine effektive Programmumsetzung erheblich erschwert und in der öffentlichen Verwaltung und in den Förderbanken zusätzliche Kapazitäten bindet bzw. erfordert. **Hier sollte das Verfahren aus der Landwirtschaftsförderung des ELER auch für den EFRE und den ESF angestrebt werden**, wonach mit der Genehmigung der Programme auch eine beihilferechtliche Vereinbarkeit über die gesamte Förderperiode bestätigt wird.

#### Über den VÖB:

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, ist ein Spitzenverband der deutschen Kreditwirtschaft. Er vertritt die Interessen von 61 Mitgliedern, darunter die Landesbanken sowie die Förderbanken des Bundes und der Länder. Die Mitgliedsinstitute des VÖB haben eine Bilanzsumme von rund 3.029 Milliarden Euro und bilden damit etwa ein Viertel des deutschen Bankenmarktes ab. Die öffentlichen Banken nehmen ihre Verantwortung für Mittelstand, Unternehmen, die öffentliche Hand und Privatkunden wahr und sind in allen Teilen Deutschlands fest in ihren Heimatregionen verwurzelt. Mit 58 Prozent sind die ordentlichen VÖB-Mitgliedsbanken Marktführer bei der Kommunalfinanzierung und stellen zudem rund 22 Prozent aller Unternehmenskredite in Deutschland zur Verfügung. Die Förderbanken im VÖB haben im Jahr 2022 Förderdarlehen in Höhe von 72 Milliarden Euro bereitgestellt. Als einziger kreditwirtschaftlicher Verband übt der VÖB die Funktion eines Arbeitgeberverbandes für seine Mitgliedsinstitute aus. Die tarifrechtlichen Aufgaben, insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen, werden von der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken wahrgenommen. Ihr gehören rund 60.000 Beschäftigte der VÖB-Mitgliedsinstitute an.

Weitere Informationen unter [www.voeb.de](http://www.voeb.de).