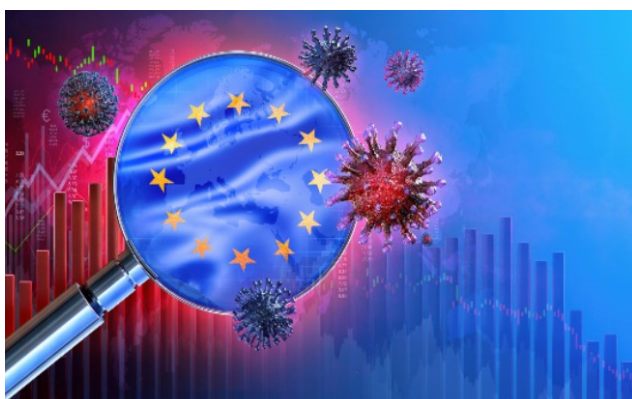


## Forschungsarbeit für den Ausschuss für regionale Entwicklung: Kohäsionspolitische Maßnahmen in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie

### WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

Die EU hat zur Bekämpfung der Gesundheitskrise und zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung nach COVID-19 zahlreiche politische Maßnahmen ergriffen und verschiedene Finanzierungsinstrumente eingerichtet. Die vorläufigen Ergebnisse lassen folgende Schlüsse zu:

- Die Maßnahmen werden angewandt und tragen dazu bei, den dringenden Bedarf zu decken. Die kohäsionspolitischen Programme werden entsprechend angepasst.
- Mit den Maßnahmen wird die Rolle der nationalen Behörden in der Kohäsionspolitik gestärkt, wodurch das Risiko besteht, dass die regionale Dimension geschwächt wird, regionale Akteure nicht eingebunden werden und regionale Ungleichheiten zunehmen.
- Die Krisen- und Aufbaumaßnahmen könnten eine verpasste Chance für die Beschleunigung des strukturellen Wandels sein, da kurzfristige Investitionen strategischen langfristigen Investitionen vorgezogen werden.
- Der Aufbau- und Resilienzfähigkeit könnte mehr Bedeutung als der Kohäsionspolitik beigemessen werden, was einen schädlichen Wettbewerb zwischen EU-Finanzierungsquellen nach sich ziehen könnte.



Die COVID-19-Pandemie bringt zahlreiche Herausforderungen mit sich und hat in Europa zu einer schweren Wirtschaftskrise geführt. Die Europäische Union hat in Reaktion auf die Entwicklungen Anfang des Jahres 2020 zahlreiche Maßnahmen ergriffen. So wurden politische Maßnahmen getroffen und Finanzierungsinstrumente eingerichtet, um während der Gesundheitskrise schnell und pragmatisch

Dieses Dokument stellt eine Zusammenfassung der Studie zu den in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergriffenen kohäsionspolitischen Maßnahmen dar. Die Studie ist in englischer Sprache unter folgendem Link abrufbar: <https://bit.ly/3dGFVKD>

Unterstützung zu leisten und im Anschluss die wirtschaftliche Erholung zu fördern.

Der Umfang der finanziellen Unterstützung, die Geschwindigkeit, mit der sie bereitgestellt wurde, und die bei der Verwendung von EU-Mitteln eingeräumte Flexibilität haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit in der EU hervorragend funktioniert. Kurz gesagt hat die EU einmal mehr bewiesen, dass sie in Krisenzeiten in der Lage ist, rasch und umfassend zu reagieren.

Dieses Dokument bietet einen Überblick über die bis August 2020 in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie getroffenen kohäsionspolitischen Maßnahmen und die weiteren bis Herbst 2020 zu erwartenden politischen Neuerungen. Ferner liefert es vorläufige Ergebnisse zur erwarteten Umsetzung sowie zu den möglichen Chancen und Risiken dieser Maßnahmen.

Als dieses Dokument erstellt wurde, dauerte die COVID-19-Pandemie noch an, und viele politische Reaktionen befanden sich noch im Entstehungsprozess. Zur vorläufigen Bewertung der ergriffenen politischen Maßnahmen wurden Daten zur Kohäsionspolitik sowie Diskussionspapiere und Erklärungen herangezogen, die Ende August 2020 verfügbar waren. Folglich liefert dieses Dokument nur vorläufige Ergebnisse und Überlegungen. Die tatsächlichen Auswirkungen der politischen Maßnahmen sowie ihre Wirksamkeit und Effizienz werden sich erst im Frühjahr 2021 zeigen, wenn im Rahmen der kohäsionspolitischen Programme über das Jahr 2020 Bericht erstattet wird.

## Bis Sommer 2020 ergriffene politische Maßnahmen

Zur Bewältigung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und zur Deckung des dringendsten Bedarfs in den europäischen Städten und Regionen haben die EU-Gesetzgeber Maßnahmen in Verbindung mit der EU-Kohäsionspolitik getroffen, die seit dem Frühjahr 2020 gelten.

Die EU-Gesetzgeber haben schon sehr früh Schritte unternommen, um die Anstrengungen im Gesundheitssektor zu fördern und die Wirtschaft zu stützen. Dafür wurden im Rahmen der gemeinsamen Bestimmungen 2014–2020, der Kohäsionspolitik, der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und anderer einschlägiger EU-Politikbereiche Maßnahmen eingeführt, die im Frühjahr und Frühsommer 2020 beschlossen wurden. Dabei handelt es sich in erster Linie um:

- Die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII) vom März 2020, mit der nicht in Anspruch genommene Vorfinanzierungen von 8 Mrd. EUR als sofortige Liquiditätshilfen mobilisiert und Vereinfachungen eingeführt wurden.
- Die Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII+) vom April 2020, mit der Änderungen wie ein Kofinanzierungssatz von 100 % und eine vereinfachte Mittelübertragung eingeführt wurden.
- Im Rahmen der Politik für den ländlichen Raum wurden verschiedene Maßnahmen wie z. B. Soforthilfen, höhere Vorschusszahlungen und reduzierte administrative Auflagen ergriffen.
- Die Euro-Gruppe hat ein mit 540 Mrd. EUR ausgestattetes Hilfspaket angenommen, das Mitgliedstaaten, Arbeitnehmern und kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) jeweils ein Sicherheitsnetz bietet.
- Die Europäische Kommission hat einen befristeten Rahmen zur Erhöhung der Flexibilität staatlicher Beihilfen und zur Erweiterung des Umfangs öffentlicher Finanzierungen angenommen.

## Vorläufige Bewertung der bis Sommer 2020 ergriffenen Maßnahmen

Der Zweck, die potenziellen Risiken und der Nutzen der in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie getroffenen Maßnahmen lassen sich anhand der Ende August 2020 verfügbaren kohäsionspolitischen Daten zu Änderungen an den EU-Kohäsionsprogrammen sowie anhand verschiedener Diskussionspapiere und Erklärungen bewerten.

Mit CRII/CRII+ sollte den Mitgliedstaaten in erster Linie die Möglichkeit gegeben werden, im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik rasch und umfassend Maßnahmen zu ergreifen, um die negativen Auswirkungen der Krise auf die Regionen und Bürgerinnen und Bürger Europas abzufedern.

Wie von den EU-Gesetzgebern angestrebt, wird im Rahmen vieler kohäsionspolitischer Programme von den neu eingeführten Regeln und der größeren Flexibilität zur Umstrukturierung von Mittel Gebrauch gemacht. An circa 100 Programmen wurden bis Ende August 2020 Änderungen vorgenommen. Daten zu den ersten Änderungen zeigen, dass für die Gesundheitsinfrastruktur, den Zugang zu Gesundheitsdiensten und die Unterstützung von Unternehmertum und Startups erheblich mehr Mittel bereitgestellt wurden. Gleichzeitig wurden strategischen oder zukunftsorientierten Bereichen wie der Ökologisierung der Wirtschaft und der Digitalisierung von KMU weniger Mittel zugewiesen.

Neben den Vorteilen bringt die neue Flexibilität aber auch Risiken mit sich, wie beispielsweise einen Mangel an strategischer Ausrichtung, Rechenschaftspflicht und territorialer Vielfalt. Die größten Risiken sind dabei folgende:

- Der Fokus liegt auf dem schnellen Einsatz von Mitteln, damit die europäischen Gesundheitssysteme die Herausforderungen der Krise bewältigen können und ausreichend Liquidität in der Wirtschaft vorhanden ist. Allerdings ist ein schneller Mitteleinsatz nicht immer gleichbedeutend mit einem wirksamen oder regulären Mitteleinsatz, was zu Problemen mit der Rechenschaftspflicht führen kann.
- Flexibilität birgt das Risiko, dass kurzfristige Investitionen langfristigen strategischen Investitionsentscheidungen vorgezogen werden. Die jüngsten Mittelumverteilungen zeigen eine Verschiebung hin zu kurzfristigen Investitionen bei gleichzeitig weniger Mittelzuweisungen für zukunftsorientierte Themen wie Nachhaltigkeit und Digitalisierung.
- Die erhöhte Flexibilität könnte sich nachteilig auf einige der Ziele und erwarteten Vorteile früherer Anstrengungen zur Stärkung der Ergebnisorientierung und der Leistungsrahmen auswirken.
- Die Flexibilitäts- und Vereinfachungsmaßnahmen sind in erster Linie auf der nationalen Ebene angesiedelt, ohne dass eine regionale Unterscheidung erfolgt, und bergen das Risiko, dass regionale Akteure bei der Steuerung der Kohäsionspolitik außen vor bleiben.

## Geplante politische Maßnahmen

Derzeit werden immer mehr weitreichende politische Maßnahmen der EU diskutiert, über die voraussichtlich im Herbst 2020 entschieden wird. Im Mittelpunkt stehen dabei „Next Generation EU“ und der mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027. Gemeinsam stellen sie den Europäischen Aufbauplan mit einer vorgeschlagenen Mittelausstattung von 1,850 Mrd. EUR dar, mit dem die Erholung Europas von der COVID-19-Pandemie unterstützt werden soll (Stand August 2020).

Der Europäische Aufbauplan erstreckt sich sowohl auf diesen als auch auf die nächsten Finanzierungszeiträume. Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 sollen über die Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU) zusätzliche Mittel für die EFRE- und ESF-Programme zur Verfügung gestellt werden. Der wichtigste Vorschlag für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 ist die Einführung einer Aufbau- und Resilienzfazilität. Zudem wurden mehrere Änderungen an der Kohäsionspolitik vorgeschlagen.

Angesichts des beispiellosen Umfangs verfügbarer EU-Mittel sollte den möglichen Chancen und Risiken besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Einige der zu diskutierenden Punkte sind dabei folgende:

- Das größte Risiko besteht darin, dass der Aufbau- und Resilienzfazilität mehr Bedeutung als der Kohäsionspolitik beigemessen wird und dies aufgrund der begrenzten Absorptionskapazität zu einem schädlichen Wettbewerb zwischen EU-Finanzierungsquellen führt.
- Es besteht das Risiko, dass die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen zusammengenommen zu mehr regionalen Ungleichheiten in Europa führen, wenn nicht strategische Kriterien zur Auswahl der zu fördernden Regionen angewandt werden.
- Die Krisen- und Aufbaumaßnahmen könnten eine verpasste Chance für die Beschleunigung des strukturellen Wandels sein, da kurzfristige Investitionen ehrgeizigeren hochwertigen und langfristigen Investitionen vorgezogen werden.

Die für diese Studie analysierten Positionspapiere zeigen jedoch, dass der erhebliche Umfang der bereitgestellten Mittel, die Flexibilität, das „Frontloading“ des nächsten Programmplanungszeitraums und der erneute Fokus auf Beihilfen über REACT-EU trotz dieser Risiken sehr begrüßt werden.

## Leitlinien für politische Maßnahmen

Europa hat bewiesen, dass es in Krisenzeiten Maßnahmen „in Rekordzeit“ ergreifen kann. Wichtig ist dabei, dass diese wohlüberlegt sind und in die richtige Richtung gehen. Bei einer Überprüfung der in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen haben sich einige Aspekte gezeigt, die berücksichtigt werden sollten:

- **Sicherstellung der strategischen und langfristigen Dimension.** Während kurzfristige Maßnahmen zur Bewältigung der Krise dringend notwendig sind, besteht auch das Risiko, dass sich durch Flexibilität und Vereinfachungen der Fokus weg von strategischen und strukturellen langfristigen Investitionen hin zur Deckung des Ad-hoc-Bedarfs verschiebt. Das könnte eine verpasste Chance sein. Der Gesetzgeber sollte (a) sicherstellen, dass sowohl bei der künftigen EU-Kohäsionspolitik als auch bei der Aufbau- und Resilienzfazilität strategische und territoriale Finanzierungskriterien angewandt werden, (b) auf lokaler und regionaler Ebene Spielraum für die Erprobung und Erkundung neuer Wege einräumen, da es für den Erholungsprozess kein allgemeingültiges Rezept gibt, und (c) sicherstellen, dass die Krisenreaktionen auf einer gemeinsamen Vision für ein „besseres Europa“ beruhen (z. B. auf der Vision für den ländlichen Raum in Europa „Territoriale Agenda 2030“ und der „Konferenz zur Zukunft Europas“).
- **Stärkung der Multi-Level-Governance.** Durch die Stärkung der Rolle nationaler Behörden bei der EU-Kohäsionspolitik besteht das Risiko, dass die regionale Dimension geschwächt wird und lokale und regionale Akteure nicht mehr eingebunden werden. Dies kann zu einem weniger lokal ausgerichteten Ansatz und in der Folge zu einer Zunahme der regionalen Ungleichheiten führen. Der Gesetzgeber sollte deutlich machen, wie wichtig die

Einbindung lokaler und regionaler Stellen bei der Erstellung, Umsetzung und Überwachung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne und bei der gemeinsamen Steuerung der Kohäsionspolitik ist. Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass das Europäische Semester auf Kohäsion ausgerichtet ist.

- **Stärkung der Dimension der Zusammenarbeit.** Für den Erfolg von Erholungsprozessen ist die Qualität von Regierung und Governance entscheidend. Eine klare strategische Ausrichtung, eine starke Multi-Level-Governance und eine enge Zusammenarbeit zwischen gesellschaftlichen Gruppen, Gebieten und Politikbereichen können dazu beitragen, die einschneidenden und umfassenden politischen Maßnahmen zu verbessern und Risiken zu vermeiden. Das Europäische Parlament sollte (a) Programme und Instrumente stärken, die auf den Grundsätzen der Multi-Level-Governance und der territorialen Zusammenarbeit beruhen, (b) die Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Resilienz, in Grenzgebieten erleichtern und (c) dafür sorgen, dass bei allen Programmen der EU-Kohäsionspolitik eine Pflicht zur Zusammenarbeit besteht.

## Weitere Informationen

Diese Zusammenfassung steht in den folgenden Sprachen zur Verfügung: Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch. Die Studie – in englischer Sprache – und die Zusammenfassungen können abgerufen werden unter: <https://bit.ly/3dGFVKD>

Weitere Informationen über Forschungsarbeiten der Fachabteilung für den Ausschuss für regionale Entwicklung: <https://research4committees.blog/regi/>



**Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz:** Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.  
© Europäische Union, 2020.

© Bild auf Seite 1 unter Lizenz von Adobe Stock verwendet.

Forschungsadministrator: Marek KOŁODZIEJSKI      Editionsassistentin: Jeanette BELL

Kontakt: [Poldep-cohesion@ep.europa.eu](mailto:Poldep-cohesion@ep.europa.eu)