



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

ECO/525

COVID-19: Änderungen der Dachverordnung und der EFRE- und Kohäsionsfonds-Verordnung

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa

[COM(2018) 450 final – 2018/0196 (COD)]

Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds

[COM(2020) 452 final – 2018/0197 (COD)]

Berichterstatter: **Mihai IVAȘCU**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 08/06/2020, 10/06/2020 Europäisches Parlament, 17/06/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 177, Artikel 178 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20/07/2020
Verabschiedung im Plenum	18/09/2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	217/0/2

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Infolge des durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten beispiellosen exogenen symmetrischen Schocks deuten die Prognosen auf einen dramatischen Anstieg der Arbeitslosen- und Armutsquote sowie der Unternehmensinsolvenzen hin.
- 1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt nachdrücklich die Initiative der Kommission, das Potenzial des EU-Haushalts auszuschöpfen, um während des Aufbaus nach der COVID-19-Krise Investitionen zu mobilisieren und finanzielle Unterstützung bereitzustellen.
- 1.3 Die Mitgliedstaaten haben nicht in koordinierter Weise auf die COVID-19-Krise reagiert, sondern gemäß ihren jeweiligen nationalen und regionalen Kapazitäten. Der EWSA erachtet bestimmte Änderungen des Dachverordnungsvorschlags als unerlässlich und begrüßt die Bemühung um eine einfachere und flexiblere Handhabung der sieben Fonds mit geteilter Mittelverwaltung.
- 1.4 Der EWSA hält die vorgeschlagenen Flexibilitäten, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen werden, die verfügbaren Mittel dort einzusetzen, wo sie am meisten benötigt werden, für einen sinnvollen Ansatz in einer komplizierten wirtschaftlichen und sozialen Situation. Der Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise sollte sich auf Nachhaltigkeitsgrundsätze sowie eine Verknüpfung der über den EFRE, den Kohäsionsfonds und andere europäische Programme finanzierten Maßnahmen stützen.
- 1.5 Indes bemängelt der EWSA die unterschiedlichen Verfahrensweisen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Einbeziehung und Einbindung der Sozialpartner und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen der Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen, der Aufstellung und Durchführung von Programmen sowie der Begleitausschüsse.
- 1.6 Nach Auffassung des EWSA muss den Regionen besondere Aufmerksamkeit zukommen, die von der COVID-19-Krise stark betroffen sind und denen ein dauerhafter wirtschaftlicher Aufbau besonders schwer fällt. Soziale Inklusion und der Abbau von Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedsstaaten und zwischen unterschiedlichen Regionen sind oberste Priorität der kohäsionspolitischen Fonds bzw. sollten es sein.
- 1.7 Der EWSA stimmt zu, dass eine zusätzliche zeitliche Flexibilität unerlässlich ist, und unterstützt den Vorschlag, dass Mittelübertragungen am Anfang des Programmplanungszeitraums oder jederzeit während der Durchführungsphase stattfinden können.
- 1.8 Die Ermöglichung befristeter Maßnahmen zum Einsatz der Fonds in außergewöhnlichen Umständen wird Vertrauen fördern und zur Beseitigung wirtschaftlicher Ungleichgewichte beitragen. Die erwartete hohe öffentliche Schuldenlast wird die Wirtschaft erheblich beeinträchtigen, wenn nicht effizient alle erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen ergriffen werden.

- 1.9 Nach Auffassung des EWSA muss im EU-Haushalt mehr Flexibilität eingeräumt werden, um negativen Schocks entgegenwirken zu können, vor allem bei Ursachen nichtwirtschaftlicher Natur.
- 1.10 Der EWSA empfiehlt der EU, die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Krisensituationen zu verbessern. Bessere Protokolle und eine bessere Zusammenarbeit würden eine einheitliche und rasche europäische Reaktion auf jegliche Art Katastrophe ermöglichen.

2. Einleitung und Legislativvorschlag

- 2.1 Vor über zwei Jahren schlug die Europäische Kommission die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung)¹ zum Einsatz der kohäsionspolitischen Fördermittel für den Zeitraum 2021-2027 vor. Der vorgeschlagene Rechtsrahmen bewirkt eine weitere Vereinfachung, Flexibilität bei der Reaktion auf neue Erfordernisse und einen effizienten Einsatz von Finanzinstrumenten. Der Text wurde mit den Mitgliedstaaten und relevanten Interessenträgern erörtert.
- 2.2 Die vorgeschlagene Verordnung enthält Bestimmungen für mehr Spielraum bei der Nutzung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ERDF), des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), des Kohäsionsfonds, des Fonds für einen gerechten Übergang und des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Ferner ist eine Änderung der Finanzvorschriften für diese Fonds sowie für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa vorgesehen. Der EWSA begrüßt die anvisierte einfachere und flexiblere Handhabung der sieben Fonds mit geteilter Mittelverwaltung.
- 2.3 Auf die Belastung der Gesundheitssysteme infolge des durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten, beispiellosen exogenen symmetrischen Schocks folgten unmittelbar schwere soziale und wirtschaftliche Auswirkungen. Prognosen zufolge ist ein dramatischer Anstieg der Arbeitslosen- und Armutsquote sowie der Unternehmensinsolvenzen zu erwarten.
- 2.4 Als umgehende Reaktion auf die möglichen Pandemiefolgen wurden unverzüglich zwei Legislativvorschläge für den (bis Ende 2020) laufenden Finanzrahmen angenommen: Durch zwei Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013² vom 30. März bzw. 23. April 2020 sollten die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, in Krisenfällen ihre Programme flexibel zu verwalten.
- 2.5 Im Mittelpunkt der Diskussionen über eine tragfähige Strategie für die Überwindung der Krise stehen zwei Säulen: das Europäische Aufbauinstrument und ein gestärkter mehrjähriger Finanzrahmen. Durch die vorgeschlagene Verordnung sollen die mittel- bis langfristigen kohäsionspolitischen Investitionen unterstützt werden.

¹ [COM\(2018\) 375 final – 2018/0196 \(COD\)](#).

² [ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320](#).

- 2.6 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Initiative der Kommission, das Potenzial des EU-Haushalts auszuschöpfen, um während des Aufbaus nach der COVID-19-Krise Investitionen zu mobilisieren und finanzielle Unterstützung bereitzustellen. Gleichzeitig sollen allgemein auch die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der europäischen Wirtschaft gefördert und die europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt werden.
- 2.7 Durch die anhaltende COVID-19-Krise ist deutlich zutage getreten, wie wichtig Flexibilität und rasche, koordinierte Reaktionen der Mitgliedstaaten und der EU sind. Diese Erfahrungen sollten sich in dem neuen Rechts- und Finanzrahmen niederschlagen, der flexibel und in der Lage sein muss, auf künftige außergewöhnliche Umstände zu reagieren.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

- 3.1 Die Mitgliedstaaten haben nicht in koordinierter Weise auf die COVID-19-Krise reagiert, sondern gemäß ihren jeweiligen nationalen und regionalen Kapazitäten. Dies könnte zu einer asymmetrischen Erholung führen und gleichzeitig die regionalen Unterschiede und Ungleichheiten weiter verstärken, was langfristig den Binnenmarkt sowie die Finanzstabilität der Eurozone unterminieren könnte. Der EWSA erachtet es als unerlässlich, unverzüglich zu handeln, um eine weitere Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern und im Einklang mit dem Vertragsziel Konvergenz zu fördern und Unterschiede zu verringern.
- 3.2 Zur wirtschaftlichen Erholung sind umfangreiche öffentliche Investitionen erforderlich, die allerdings durch den hohen Druck auf die öffentlichen Finanzen erschwert werden könnten, wodurch sich der Abschwung fortsetzen würde. Deshalb sind bestimmte Änderungen der Dachverordnung für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen unverzichtbar.
- 3.3 Das Europäische Semester ist eng mit den kohäsionspolitischen Investitionen verknüpft, die ihrerseits für die Erfüllung der im Verfahren des Europäischen Semesters festgelegten Anforderungen geeignet sind und einen aktiven Beitrag zum wirtschaftlichen Aufbau leisten. Der EWSA hat wiederholt betont, „dass ein gemeinsamer europäischer Rahmen – ähnlich dem Partnerschaftsabkommen im Rahmen der EU-Strukturfonds – geschaffen werden muss, der eine starke und sinnvolle Beteiligung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen in allen Phasen der Gestaltung und Umsetzung des Europäischen Semesters gewährleisten kann“³.
- 3.4 In Artikel 6 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die sieben Fonds wird festgelegt, wie jeder Mitgliedstaat Partnerschaften mit den zuständigen regionalen und lokalen Stellen – unter Einbeziehung von zumindest den zuständigen städtischen und anderen Behörden, den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie den relevanten Stellen, die die Zivilgesellschaft, Partner des Umweltbereichs, Stellen für die Förderung der Grundrechte usw. vertreten – organisieren sollte. Alle Mitgliedstaaten sollen diese Interessenträger in die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen, die Vorbereitung und Umsetzung der Programme sowie in die Begleitausschüsse einbinden.

³ Siehe die Initiativstellungnahme des EWSA „Das Europäische Semester und die Kohäsionspolitik – Plädoyer für eine neue europäische Strategie nach 2020“, [ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 39](#).

- 3.4.1 Der EWSA stellt mit Missfallen fest, wie unterschiedlich die Mitgliedstaaten die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft trotz dieser klaren Vorgaben einbeziehen und beteiligen. Der EWSA hat bereits „die länderspezifischen Empfehlungen an verschiedene Mitgliedstaaten, den sozialen Dialog zu stärken“, begrüßt. „Um die Beteiligung der Sozialpartner zu fördern, sollten Mindeststandards bezüglich der Konsultation der nationalen Sozialpartner durch einzelstaatliche Regierungsstellen in den verschiedenen Phasen des Europäischen Semesters eingeführt werden.“⁴
- 3.5 Der EWSA räumt ein, dass es den Begünstigten im aktuellen Durchführungszeitraum schwerfallen könnte, die genehmigten Programme fristgerecht abzuschließen. Flexibilität ist entscheidend für eine erfolgreiche Durchführung und eine eventuelle Verlängerung des Durchführungszeitraums sowie für eine korrekte Einteilung der Vorhaben in Phasen.
- 3.6 Der EWSA hält die vorgeschlagenen Flexibilitäten für einen sinnvollen Ansatz in einer komplizierten wirtschaftlichen und sozialen Situation, in der für den nächsten Durchführungszeitraum außergewöhnliche Umstände zu erwarten stehen. Es zeichnet sich immer deutlicher ab, dass die COVID-19-Pandemie langfristige wirtschaftlichen Folgen für die Mitgliedstaaten haben wird, denen nur durch Schuldenaufnahme auf tragfähige Weise begegnet werden kann. Es ist daher äußerst sinnvoll, unverzüglich die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, damit alle Mitgliedstaaten ihre Strategie für die Überwindung der Krise flexibel gestalten und die verfügbaren Mittel dort einsetzen können, wo sie am meisten benötigt werden.

4. **Besondere Bemerkungen**

- 4.1 Nach Auffassung des EWSA muss den Regionen besondere Aufmerksamkeit zukommen, die von der COVID-19-Krise stark betroffen sind und denen ein nachhaltiger wirtschaftlicher Aufbau besonders schwer fällt.
- 4.2 Soziale Inklusion und der Abbau von Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedsstaaten und zwischen unterschiedlichen Regionen sind oberste Priorität der kohäsionspolitischen Fonds bzw. sollten es sein. Die Tourismusbranche und der Kultursektor leiden ganz besonders unter der COVID-19-Krise und sollten gezielt unterstützt werden. Gleichzeitig ist soziale Inklusion kein ausschließliches Anliegen dieser Bereiche, und die Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte sollten jedem Ansatz zugrunde gelegt werden. Daher befürwortet der EWSA die Formulierung eines separaten spezifischen Ziels im Rahmen des politischen Ziels 4 des EFRE.
- 4.3 Der EWSA begrüßt, dass den Mitgliedstaaten mehr – auch zeitliche – Flexibilität bei der Übertragung von Mitteln zwischen Fonds gewährt werden soll. Der kohäsionspolitische Rechtsrahmen sollte schnell an die neuen Gegebenheiten angepasst werden, damit spezifische Mechanismen problemlos angenommen und umgesetzt werden können. Flexibilität und Ausnahmeregelungen könnten sich in Anbetracht der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage als maßgeblich wichtig erweisen. Der EWSA unterstützt daher die Befugnis der Europäischen Kommission, die erforderlichen Durchführungsrechtsakte zu erlassen.

⁴ [Jahreswachstumsbericht 2019 \(ergänzende Stellungnahme\)](#).

- 4.4 Durch die Änderungen wird den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität eingeräumt, um Übertragungen zwischen den Fonds oder von den Fonds auf Instrumente im Rahmen der direkten oder indirekten Mittelverwaltung zu beantragen. Der EWSA stimmt zu, dass eine zusätzliche zeitliche Flexibilität unerlässlich ist, und unterstützt den Vorschlag, dass Mittelübertragungen am Anfang des Programmplanungszeitraums oder jederzeit während der Durchführungsphase stattfinden können.
- 4.5 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt unterstützt die Koordinierung der Haushaltspolitik und solide öffentliche Finanzen, die für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum unerlässlich sind. Nach Meinung des EWSA würde die Ermöglichung befristeter Maßnahmen zum Einsatz der Fonds in außergewöhnlichen Umständen Vertrauen fördern und zur Beseitigung wirtschaftlicher Ungleichgewichte beitragen. Die erwartete hohe öffentliche Schuldenlast wird die Wirtschaft erheblich beeinträchtigen, wenn nicht effizient alle erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen ergriffen werden.
- 4.6 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass über klare Mechanismen für Komplementarität zwischen den verschiedenen europäischen Finanzierungsströmen gesorgt werden sollte. Der Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise sollte sich auch auf Nachhaltigkeitsgrundsätze sowie eine Verknüpfung der über den EFRE, den Kohäsionsfonds und andere europäische Programme finanzierten Maßnahmen stützen.
- 4.7 Der EWSA begrüßt die Erweiterung der Maßnahmen in Verbindung mit der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung auf außergewöhnliche und ungewöhnliche Umstände. In Anbetracht der erforderlichen flexibleren Reaktionen auf außergewöhnliche Umstände wie die COVID-19-Krise erachtet er die Änderung der Überschrift von Titel II Kapitel III als notwendig.
- 4.8 Der EWSA begrüßt nachdrücklich die vorgeschlagene Einfügung von Artikel 15a. Nach Auffassung des EWSA muss im EU-Haushalt mehr Flexibilität eingeräumt werden, um negativen Schocks entgegenwirken zu können, vor allem bei Ursachen nichtwirtschaftlicher Natur. Durch die Flexibilität wird die angemessene Möglichkeit vorgesehen, dass die Zwischenzahlungen um 10 Prozentpunkte über den geltenden Kofinanzierungssatz angehoben werden könnten, ohne jedoch 100 % zu überschreiten.
- 4.9 Nach Ansicht des EWSA trägt die Einfügung einer Begründung für Übertragungen in Artikel 8 Buchstabe d maßgeblich zu einer besseren Kontrolle und Transparenz bei.
- 4.10 Des Weiteren bezweckt die Änderung von Erwägungsgrund 71, dass der Europäischen Kommission die Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf befristete Maßnahmen für den Einsatz der Fonds ohne Ausschussverfahren übertragen werden sollten. Als weitere Flexibilität wird vorgeschlagen, dass ein Mitgliedstaat eine Übertragung von bis zu 5 % der gesamten Mittelzuweisung eines jeden Fonds auf einen anderen Fonds beantragen könnte. Außerdem kann im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ eine zusätzliche Übertragung von insgesamt bis zu 5 % zwischen dem EFRE, dem ESF+ oder dem Kohäsionsfonds beantragt werden.

- 4.11 Der EWSA stimmt zu, dass die KMU in der Wirtschaft eine wichtige Rolle spielen, und begrüßt, dass ihnen gebührende Aufmerksamkeit zukommt. Darüber hinaus sollten insbesondere KMU in den Blick genommen werden, die Wachstum und gute Arbeitsplätze schaffen und somit zum Abbau von Ungleichheiten beitragen.
- 4.12 Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass die digitale Bildung viele Herausforderungen mit sich bringt. Es reicht nicht aus, Lernenden aus benachteiligten Verhältnissen einfach nur Zugang zu IKT und digitaler Ausrüstung zu geben. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Förderung des Zugangs zu digitalen Plattformen zu prüfen. Darüber hinaus fehlen Lernenden aus benachteiligten Verhältnissen und einigen älteren Lehrkräften die notwendigen Kompetenzen für den angemessenen Umgang mit digitalen Instrumenten und Inhalten. Deshalb fordert der EWSA unverzügliche zusätzliche Investitionen in den Ausbau von Qualifikationen.
- 4.13 Der EWSA unterstützt die vorgeschlagene Senkung des Schwellenwerts für Vorhaben, die in Phasen aufgeteilt werden können, von 10 auf 5 Mio. EUR, vorausgesetzt, alle anderen in Artikel 111 genannten Voraussetzungen sind erfüllt.
- 4.14 Der EWSA empfiehlt der EU, neben dem Ausbau ihrer Kapazitäten im Bereich medizinische Geräten und Hilfsmittel die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Krisensituationen zu verbessern. (Natur-)Katastrophen machen nicht an Landesgrenzen halt. Während der Pandemie haben die Mitgliedstaaten kaum gemeinsame, sondern eher unkoordinierte, unorganisierte und selbstbezogene Reaktionen an den Tag gelegt. Durch bessere Protokolle und eine bessere Zusammenarbeit könnten viele der ursprünglichen Mängel ausgeräumt und eine einheitliche und rasche europäische Reaktion auf jegliche Art Katastrophe ermöglicht werden.

Brüssel, den 18. September 2020

Luca JAHIER
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
