

## Eckpunktepapier

### EU-Regionalpolitik in der Förderperiode 2021-2027

#### Grundsatzposition zur EU-Regionalpolitik

Ziel der EU-Regionalpolitik ist es, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

Eine Kohäsion des Wohlstandsniveaus in der EU zu erreichen, ist im Interesse der deutschen gewerblichen Wirtschaft. Eine bessere wirtschaftliche Kohäsion erhöht die politische Stabilität der EU und die Akzeptanz des EU-Binnenmarkts. Mit einer höheren Akzeptanz wird die politische Durchsetzung der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarkts erleichtert. Darüber hinaus trägt eine Angleichung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsstaaten im Euroraum zur Stabilität des Euro bei.

Primäres Instrument zur Erzielung der Kohäsion des Wohlstandsniveaus in der EU, sollte es sein, in allen Regionen und Mitgliedsstaaten Strukturreformen zu realisieren, um für die Wirtschaft einen attraktiven Rahmen für Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Innerhalb dieses Rahmens ist zudem der Einsatz öffentlicher Förderung ein Mittel, um attraktive Standorte zu schaffen, zu erhalten und zu verbessern und gezielt wettbewerbsfähige Geschäftsmodelle zu unterstützen. Dies gilt gerade für strukturschwache, aber auch für strukturstärkere Regionen, die vor Herausforderungen des Strukturwandels stehen. Deshalb unterstützt der DIHK insgesamt die EU-Regionalpolitik und wirtschaftsnahe Teile der EU-Landwirtschaftspolitik.

Die EU-Regionalpolitik sollte sich an folgenden Leitlinien orientieren:

- die EU sollte vornehmlich in die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Standorte und Unternehmen in den europäischen Regionen investieren. Denn nachhaltiges Wachstum entsteht langfristig, wenn Vorteile im europäischen und globalen Wettbewerb z.B. durch Innovation erarbeitet werden.
- Ziel der Förderung sollte es dabei nicht sein, auf Kosten des Wettbewerbs eine bessere Kohäsion zu erreichen. In einem offenen, auf Wettbewerb basierten Wirtschaftssystem geht es vielmehr darum, durch die Förderung (gesamt-)wirtschaftliche Potenziale zu heben, die Akteure im Wettbewerb stärken – und damit den Wettbewerb selbst zu stärken. Schließlich ist dieser Wettbewerb positiv, führt er doch zu neuen und besseren Produkten und erhöht die Effizienz der Unternehmen.
- Die Strukturförderung sollte dabei nicht nur auf die strukturschwachen Regionen zielen. Auch strukturstarke Regionen mit tiefgreifendem Strukturwandel sollten von der EU-Strukturpolitik berücksichtigt werden.

## **Welche Handlungsbedarfe bestehen aus strukturpolitischer Sicht?**

In Deutschland beobachten wir, dass sich getrieben von der Digitalisierung, dem Klimawandel, dem demographischen Wandel, der immer engeren globalen Vernetzung der Wertschöpfungsketten und dem sich verschärfenden globalen Wettbewerb, quer durch alle Branchen in hohem Tempo strukturelle Veränderungen vollziehen. Solche Veränderungen in der Wirtschaft sind nicht neu. Neu ist jedoch die Geschwindigkeit, die Multidimensionalität und Gleichzeitigkeit der Kräfte, die der Strukturwandel in den einzelnen Branchen verursacht.

Insgesamt ist die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland aktuell sehr gut. Dennoch bestehen in Deutschland jedoch spezielle Herausforderungen, die besondere Förderbedarfe hervorrufen – zu nennen sind insbesondere die strukturellen Herausforderungen infolge der deutschen Einheit. Ebenso gibt es Regionen, die aktuell in einer guten Situation sind, längerfristig jedoch auf den schnellen Strukturwandel nicht ausreichend vorbereitet sind. Darüber hinaus ist weiterhin ein verstärkter Investitionsbedarf im Bereich der Infrastruktur, insbesondere der Verfügbarkeit hochleistungsfähigen Breitbands, aber auch der Verkehrs- und Energieinfrastruktur festzustellen.

Diese Entwicklungen schränken schon heute das potenzielle Wachstum ein. Als besonders kritischer Faktor stellt sich in den letzten Jahren immer mehr die Verfügbarkeit qualifizierten Personals an den Standorten der kleinen und mittleren Unternehmen heraus. Dieses Fachpersonal ist aufgrund des demographischen Wandels und räumlicher Wanderungsbewegungen jedoch gerade dort immer seltener vorhanden. Bis 2035 werden viele Gebiete im gesamten Bundesgebiet mindestens 10 Prozent, einige sogar bis zu einem Drittel der Bevölkerung verlieren. Mit den Menschen verlieren die Regionen auch ihr Innovations- und Wachstumspotenzial. Damit droht in diesen Regionen aufgrund des Fachkräftemangels ein struktureller Wandel. Davon sind besonders die vielen kleinen und mittleren Unternehmen in ländlich geprägten Regionen betroffen, die teils Produkte und Dienstleistungen mit hoher Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten anbieten. Gleichzeitig wachsen die Bevölkerungszahlen anderer Regionen, die unter Agglomerationsauswirkungen leiden – Auswirkungen sind etwa am Immobilienmarkt und bei den immer knapper werdenden Flächen zu verzeichnen.

## **Was sollte hinsichtlich der Neuausrichtung der EU-Regionalpolitik nach 2020 getan werden?**

Die EU-Regionalpolitik sollte sich auf die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung konzentrieren. Da nicht die Förderpolitik, sondern primär die politischen Rahmenbedingungen in den EU-Mitgliedsstaaten die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen beeinflussen, ist eine engere Bindung der EU-Strukturpolitik an das Europäische Semester wünschenswert.

Zur Verteilung der Mittel sollte der Fokus der Förderung auf der Unterstützung von Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen und der Stärkung der Standorte durch die Förderung von Infrastruktur – insbesondere hochleistungsfähiger Breitbandinfrastruktur – liegen. Weiterhin sollte in wirtschaftsnahe Fachkräfteprogramme investiert werden, wie das

duale Ausbildungssystem mit seinen Berufsschulen in der Fläche und Weiterbildungsprogramme und -initiativen. Dies setzt voraus, dass auch in der nächsten Förderperiode für strukturstärkere Regionen ausreichend Mittel zur Verfügung stehen.

Im Einzelnen schlägt der DIHK die folgenden Änderungen im Hinblick auf die ESIF-Förderperiode 2021-2027 vor:

### **Verteilung der Mittel und Indikatorik**

Die Fragestellung auf welche Regionen nach welchem Indikator wie viele Mittel verteilt werden, ist eine grundlegende der EU-Regionalpolitik. Bisher werden die europäischen Regionen nach BIP pro Kopf (in KKS) in drei Kategorien eingeteilt, wobei die Regionen mit einem schwächeren BIP pro Kopf mehr Fördermittel erhalten. Diese Differenzierung entspricht grundsätzlich dem Ziel, eine Kohäsion strukturschwächerer Regionen zu den strukturstärkeren zu ermöglichen. Allerdings geschieht dies nicht effizient, da die Grenzziehung nur schwer argumentativ nachvollziehbar ist. In dem aktuellen System werden so Regionen, die knapp über einer Kappungsgrenze nach BIP pro Kopf eingeordnet werden gegenüber Regionen, die knapp unter der Grenze liegen benachteiligt, obwohl de facto (fast) kein Unterschied der Strukturschwäche nach BIP pro Kopf festzustellen ist. Problematisch ist auch das Aneinandergrenzen einer höher und einer niedriger geförderten Region, da dadurch ungewollte Verdrängungs- und Verlagerungseffekte entstehen, die insgesamt betrachtet nicht zu zusätzlichen Investitionen führen. Zudem sind aus dem Brexit Verschiebungen bezüglich der Einordnung der Regionen in die drei aktuellen Kategorien zu erwarten.

Die aktuelle Einteilung der Regionen in drei Kategorien entlang deren Strukturstärke sollte daher durch eine linear fallende Förderung nach Höhe des BIP pro Kopf ersetzt werden. Dabei sollte auf die strukturstärkste Region ein signifikanter Förderbetrag entfallen, um sicherzustellen, dass die EU-Regionalpolitik auch in diesen Regionen einen signifikanten Mehrwert und Sichtbarkeit herstellen kann.

### **Ko-Finanzierungssätze**

Wegen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU und aus dem Weißbuchprozess zur Weiterentwicklung der EU könnten Kürzungen auch für das Budget der EU-Regionalpolitik resultieren. Ein Mittel, um die Gesamtsumme der öffentlichen Investitionen nicht zu gefährden, die im Zusammenhang mit den ESIF stehen, könnte es sein, bei einer Senkung des EU-Budgets für die EU-Regionalpolitik, den aus nationalen Mitteln finanzierten Ko-Finanzierungsbeitrag anzuheben.

Die Ko-Finanzierung der Projekte aus nationalen Mitteln ist positiv, um die Identifikation und das Engagement der Ko-Finanzierenden und Projektverantwortlichen in den Regionen zu stärken. Damit die Gesamtsumme der Förderung erhalten bleibt, unterstützt der DIHK eine Erhöhung der nationalen Ko-Finanzierungsraten. Allerdings sollte Voraussetzung einer solchen Maßnahme die Rückführung der niedrigeren Ko-Finanzierungsraten sein, die Regionen in EU-Mitgliedsstaaten gewährt werden, die Finanzhilfen z.B. aus dem ESM erhalten (haben).

## **Finanzinstrumente vs. Zuschüsse**

In der EU-Regionalpolitik gibt es die Debatte, ob Projekte unter der EU-Regionalpolitik künftig stärker mit Finanzinstrumenten (z.B. Darlehen, Garantien) als mit Zuschüssen finanziert werden sollten.

Dies ist eine Diskussion über die Mittel, bei der das Ziel, nämlich jede Region nach ihren spezifischen Förderbedarfen bei der Stärkung der Strukturen zu unterstützen, aus den Augen verloren wird. Die Förderbedarfe sind je nach Zielsetzung, Strukturschwäche der Region und Projekt sehr unterschiedlich. In einigen Fällen sind Darlehen oder Garantien, in anderen Fällen sind Zuschüsse, die über einen begrenzten Zeitraum gewährt werden, der richtige Weg. Deshalb sollte der Vorrang der Finanzinstrumente vor Zuschüssen nicht absolut gelten – beides hat seine Berechtigung. Die Wahl des Instruments sollte deswegen nicht von der EU vorgegeben sein – Ausgangspunkt der Wahl des Instruments sollte dagegen die konkrete Situation vor Ort sein.

Wenn revolvingende Mittel eingesetzt werden, sollten zurückfließende Mittel als Anreiz für einen effizienten Mitteleinsatz bis zur Zielerreichung in der Region verbleiben und wieder eingesetzt werden können.

## **Integration länderspezifischer Empfehlungen in die Ex-Ante-Konditionalitäten**

Die zehn Jahre nach dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2007 haben gezeigt, dass sich gerade Länder, die vor der Krise Wachstum nicht durch Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, sondern durch Steigerung des Konsums und der Staatsausgaben generiert haben, wirtschaftlich besonders schwach entwickelt haben. Auch diese Erfahrung zeigt, dass Strukturreformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Standorte in diesen Ländern eine wichtige Vorbedingung zur Generierung nachhaltigen Wachstums sind.

Die Einführung des Europäischen Semesters ist eine Konsequenz der Erfahrungen aus der Krise. Aktuell ist es – insbesondere das Element der länderspezifischen Empfehlungen - das wichtigste Instrument der Europäischen Union, um auf Strukturreformen in den EU-Mitgliedsstaaten einzuwirken.

Den länderspezifischen Empfehlungen könnte durch einen zusätzlichen Sanktionsmechanismus zusätzlich Nachdruck verliehen werden. Dazu könnten Mittel aus den EU-Kohäsionsfonds gestrichen werden. Bei allen Vorteilen hat eine Kopplung der länderspezifischen Empfehlungen mit der Mittelvergabe unter den EU-Strukturfonds jedoch mehrere Probleme. So würde ein Entzug der Mittel wegen mangelnder oder fehlender Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen die Regionen treffen, obwohl sie nur begrenzt Einfluss auf die Umsetzung nationaler Politiken haben, die häufig Adressat länderspezifischer Empfehlungen ist. Außerdem würden vor allem diejenigen Regionen getroffen, die sich aufgrund ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik in einer schwierigen Situation befinden.

Auch wenn mit einer Kopplung der länderspezifischen Empfehlungen und den EU-Strukturfonds negative Folgen verbunden sein können, überwiegen dennoch die positiven

Aspekte, die aus einer verbesserten wirtschaftspolitischen Koordinierung aufgrund der Maßnahme entstehen. Deshalb unterstützt der DIHK die Bindung der EU-Strukturfondsförderung an die länderspezifischen Empfehlungen. In der Umsetzung sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die Kürzung der Mittel zwar als Drohpotenzial im Raum steht, aber nur als „letztes Mittel“ eingesetzt wird, um die beschriebenen Fehlanreize und negativen wirtschaftlichen Auswirkungen möglichst zu vermeiden.

### **Auf die Region zugeschnittene langfristige Strategien als Ausgangspunkt**

Grundsätzlich sollte mit den eingesetzten Mitteln ein möglichst hoher nachhaltiger Mehrwert für die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung in der jeweiligen Region erzielt werden. Da jede Region ihre spezifischen Wettbewerbsvor- und -nachteile hat, sollte der Weg zum Erfolg für jede Region spezifisch sein.

Grundlage der Regionalförderung sollte es daher sein, einen spezifischen strategischen Ansatz für jede Region zu entwickeln, die Stärken und Potenziale der jeweiligen Region aufgreift und gezielt entlang dieser Strategie Fördermittel vergeben werden. Zudem sollte eine solche Strategie nicht isoliert von sonstigen regionalen wirtschaftspolitischen Entscheidungen erstellt werden – etwa die regionale Infrastrukturpolitik betreffend. Klar im Fokus dieser Strategien sollte die Fragestellung stehen, wie Innovation in der Region geschaffen und verwertet werden kann. Thematische Konzentration ist dabei grundsätzlich der richtige Ansatz. Da regionale Entwicklungsprozesse besonders in strukturschwachen Regionen erst nach einigen Jahren ihre volle Wirkung bezüglich Wachstum und Beschäftigung entfalten, sollten die Grundaussagen solcher Strategien längerfristige Gültigkeit haben. Allerdings sollte in der Laufzeit der Strategien eine bessere Flexibilität der Mittelverteilung möglich sein, um in der Region auf kurzfristig entstehende Bedarfe besser reagieren zu können.

Eine feste Quotierung der Mittel für bestimmte Zwecke, wie sie in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 vorgesehen ist, sollte im Hinblick auf die neue Förderperiode abgeschafft werden, da sie zu enge inhaltliche Grenzen setzt. Die Quotierung läuft dem Bottom-up-Ansatz entgegen.

### **Regionen- und grenzübergreifender Ansatz**

Der Nachteil der jeweils spezifisch auf die Region abgestimmten Operationellen Programme besteht darin, dass regionenübergreifende Förderung innerhalb der Mitgliedsländer nur möglich ist, wenn zwei angrenzende Regionen ähnliche Ziele in ihren Programmen definiert haben.

Da Wertschöpfungsketten und Innovationsnetzwerke häufig regionenübergreifend und auch gerade innerhalb von Mitgliedsstaaten verlaufen, wäre es sinnvoll im Sinne der Effektivität der Förderung regionenübergreifende Förderung zu ermöglichen. Das auf die Kohäsion von Grenzregionen angelegte Interreg könnte ein Vorbild für eine solche grenzübergreifende Förderung sein. Alternativ denkbar wäre die Erweiterung des Euregio-Ansatz um den Aspekt Wirtschaft. Auch die Unterstützung von Metropolregionen, die Verflechtung von ländlichen und städtischen Räumen adressieren, sollten künftig eine größere Rolle spielen.

## Förderschwerpunkte

Die EU-Kommission sollte sich auf einige, wenige strategische Zielsetzungen beschränken. In den letzten Jahren kann eine fortschreitende Differenzierung der Strukturen und damit der Förderbedarfe in den Regionen beobachtet werden. Deshalb sollte den Regionen genügend Raum gelassen werden, um auf die Region zugeschnittene Förderkonzepte zu ermöglichen. Insgesamt sollte immer die Fragestellung im Auge behalten werden, wie Wachstum und Beschäftigung geschaffen werden kann, statt ein unverhältnismäßig großes Augenmerk auf die Erreichung von Querschnittszielen zu legen.

Wachstum und Beschäftigung entstehen vor allem durch die Unterstützung von Innovationsprozessen in den Unternehmen vor Ort. Dafür müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein.

Neben einer funktionierenden Verkehrs- und Energieinfrastruktur, ist die Verfügbarkeit hochleistungsfähigen Internets einer der kritischen Standortfaktoren gerade für ländliche Standorte. Einerseits gilt das für die Unternehmen selbst. Die Digitalisierung in den Unternehmen schreitet immer weiter voran, dafür werden Bandbreiten im Gigabitbereich und kürzere Latenzzeiten nötig. Andererseits gilt das auch für die Fachkräfte. In Zeiten des demographischen Wandels werden diese immer knapper - und entscheiden sich auch aufgrund der Qualität der Breitbandinfrastruktur vor Ort für oder gegen einen Standort.

Darüber hinaus ist gerade vor dem Hintergrund der Fachkräfteproblematik in vielen strukturschwächeren, auch ländlichen Regionen eine funktionierende Bildungsinfrastruktur vor Ort ein entscheidender Faktor, um Kinder und Jugendliche längerfristig an eine Region zu binden. Gerade Möglichkeiten der dualen Ausbildung sollten deutlich stärker als bisher unterstützt werden. Die duale Ausbildung ist schließlich bisher das Rückgrat einer guten Fachkräftesituation in der Breite und Fläche. Auch Weiterbildung wird gerade vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung und dem Einsatz neuer Technologien immer wichtiger. Nicht zuletzt brauchen auch die Ausbilder eine Weiterbildung, damit Ausbildung funktionieren kann und Unternehmen wettbewerbsfähig bleiben.

Zur Förderung der Innovation in den Unternehmen ist das Konzept der intelligenten Spezialisierung, das die EU-Kommission entwickelt hat, zu unterstützen. Ziel sollte es sein, regionale innovative Ökosysteme aus Unternehmen und Forschung weiter zu unterstützen. Solche Netzwerke sollten möglichst viele regionale Akteure binden, gemeinsame Prioritäten identifizieren und konkrete Aktivitäten entwickeln. Ein Schwerpunkt kann auch die Unterstützung der digitalen Transformation von Unternehmen sein. Auch die europäische und internationale Vernetzung solcher Netzwerke sollte weiter im Vordergrund stehen. Weiterhin werden auch in der Fläche wirtschaftsnahe Forschung und weitere Einrichtungen zur Unterstützung von Innovation benötigt.

## Entbürokratisierung

### 1. Kontinuität bei den Verwaltungssystemen herstellen

Zu Beginn der Förderperiode 2014-2020 haben tiefgreifende Reformen gewirkt, die zu einer Umstellung zahlreicher Prozesse bei der Programmierung, der Mittelverwaltung und -kontrolle geführt haben. Für die Verwaltungsbehörden, Akteure vor Ort und insbesondere die Unternehmen sind durch die Umstellung hohe Aufwände für die Infrastruktur und Schulung der Mitarbeiter entstanden. Nicht zuletzt deshalb kam es in vielen Regionen zu Verzögerungen beim Anlauf der Programme und damit beim Mittelabruf.

Für die neue Förderperiode sollte daher Kontinuität erreicht werden. Bei jeder Regeländerung sollte zunächst geprüft werden, ob Auswirkungen auf die Verwaltungssysteme und letztlich die Unternehmen entstehen. Zudem sollten Verwaltungsbehörden, die über Erfahrung mit der Mittelverwaltung verfügen, nicht vor jeder Förderperiode grundlegend neu überprüft werden – wenn es sich um ein- und dieselbe Verwaltungsbehörde mit etablierten Strukturen und Prozessen handelt, sollte ein beschleunigtes Designierungsverfahren wirken. Für den weiteren Aufbau von Verwaltungskapazitäten sollte – wo nötig – die europaweite Vernetzung und der Austausch von Experten auf Verwaltungsebene verstärkt werden.

### 2. Beihilfenrecht und Strukturförderung harmonisieren

Zu einer deutlichen Vereinfachung für die Fördermittelnehmer würde eine stärkere Harmonisierung des Beihilfenrechts mit der EU-Regionalförderung führen. Grundsätzlich sollte vor der Gewährung einer Förderung innerhalb der Europäischen Kommission geklärt sein, ob diese Förderung beihilfenrechtskonform sein kann oder nicht. Das gilt insbesondere auch für die Gewährung von Pauschalen. Zudem sollte eine Prüfbehörde für eine Region ernannt werden, die einheitliche Prüfstandards anwendet, um Verlässlichkeit für die Fördermittelnehmer zu schaffen.

### 3. Synergien mit anderen Förderprogrammen

Alleine auf EU-Ebene können Unternehmen mehr als 50 Förderprogramme in Anspruch nehmen, die von verschiedenen Generaldirektionen verwaltet werden. Welches Förderangebot für welche spezifische unternehmerische Fragestellung das Beste ist, ist häufig nicht transparent. Für die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen stehen zum Beispiel die Förderung aus den ESIF, COSME und des EFSI bereit, die teils überschneidende Ziele haben und so um die Fördermittelnehmer konkurrieren.

Deshalb sollten die EU-Förderprogramme, die überschneidende Ziele und Wirkungen haben auf den Prüfstand. Prioritär sollte zudem an einer besseren Abstimmung der Förderprogramme Horizont 2020 und den EU-Strukturfonds gearbeitet werden. Produktnahe Forschungsergebnisse, die mit EU-Geldern finanziert wurden, sollten auch weiter mit EU-Geldern in innovative Produkte überführt werden können. Ausgangspunkt für eine marktnahe Realisierung von mehr Synergien kann das bestehende Pilotprojekt „Stufenleiter der Spitzenforschung“ sein, mit dem die Regionen auch künftig bei der Entwicklung und Nutzung

von Synergien zwischen dem ESIF, Horizont 2020 und anderen Finanzierungsprogrammen der EU unterstützt werden.

#### 4. Anreize für KMU

Es ist ein typisches Problem kleiner und mittelständischer, oftmals eigentümergeführter Unternehmen, dass der Unternehmer in der Regel bei Innovationen zunächst in zusätzliche Arbeitskräfte investiert, um sukzessive neue Prozesse oder Produkte am Markt einzuführen. Erst wenn dies erfolgreich ist, plant der Unternehmer Investitionen in Maschinen und Gebäude, die die zuvor geschaffenen Arbeitsplätze voll in den betrieblichen Ablauf integriert. Solche Vorhaben sind - auch wenn sie ansonsten förderfähig wären – in der Regel von einer Förderung ausgeschlossen, weil hiermit eben keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine Regelung, die diese Problematik aufgreift und löst, stärkt die Innovationsfähigkeit gerade kleiner und mittlerer Unternehmen.

Ansprechpartner beim DIHK: Holger Kindler +32 2 286 - 1628