



Brüssel, den 29.6.2022
COM(2022) 324 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Anpassung der Kohäsionspolitik – Flexible Unterstützung für Gebiete (FAST - CARE) –
zur Bewältigung der Folgen des russischen Angriffskriegs**

1. Einleitung

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat neue und unerwartete Herausforderungen für die Europäische Union und die ganze Welt mit sich gebracht. Während wir noch dabei sind, uns von der COVID-19-Pandemie zu erholen, hat die russische Invasion Krieg und Zerstörung angerichtet, die geopolitische Instabilität weiter verschärft und Störungen in der Weltwirtschaft verursacht.

Die Solidarität der EU mit der Ukraine und ihrer Bevölkerung ist ungebrochen. Seit 2014 haben die EU und ihre Mitgliedstaaten mehr als 1 Mrd. EUR an humanitärer Hilfe und Soforthilfe für das Land geleistet. Seit der russischen Invasion der Ukraine wurde diese Unterstützung auf insgesamt über 4 Mrd. EUR für die wirtschaftliche, soziale und finanzielle Widerstandsfähigkeit der Ukraine aufgestockt – in Form von Makrofinanzhilfen, Budgethilfen, Nothilfen, Krisenreaktion und humanitärer Hilfe. Darüber hinaus hat die EU im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität zusätzliche 2 Mrd. EUR an militärischer Hilfe mobilisiert. Auch mit der Verhängung von Sanktionen, die massive und schwerwiegende Folgen für Russland haben werden, hat die EU rasch und entschlossen auf die russische Invasion reagiert.

Seit dem 24. Februar erlebt die EU einen plötzlichen Zustrom von Menschen, die vor dem russischen Angriff fliehen. Bislang sind mehr als 6,2 Millionen ukrainische Staatsangehörige in der Union eingetroffen. Obwohl manche von ihnen inzwischen wieder in die Ukraine zurückkehren und sich der Zustrom an Vertriebenen langsam stabilisiert, sind die Zahlen immer noch beträchtlich und steigen weiter an. Die Mitgliedstaaten sind von den Folgen des Zustroms unterschiedlich stark betroffen. So sind in einigen Mitgliedstaaten und Regionen besonders viele Menschen angekommen: In acht Mitgliedstaaten liegt der Anteil der Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, bereits bei über 1 % der nationalen Bevölkerung und in Polen und Tschechien sogar bei über 3 %.

Die Bemühungen um eine gute Aufnahme der Vertriebenen und um ihre rasche Integration während ihres Aufenthalts in der EU sind beispiellos. Maßgeblich verstärkt werden die Initiativen der Mitgliedstaaten von den lokalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die nach wie vor an vorderster Front zur Deckung des Bedarfs an humanitärer Hilfe wie Unterkünften, Kleidung, Hygieneartikeln und psychologischer Unterstützung beitragen.

Zur Deckung des Bedarfs der Vertriebenen hat die EU beispiellose Maßnahmen ergriffen und Finanzmittel bereitgestellt.¹ Sie hat erstmals die Richtlinie über vorübergehenden Schutz² aktiviert und Personen, die vor dem russischen Angriff geflohen sind, somit sofortigen und kollektiven vorübergehenden Schutz gewährt. Der vorübergehende Schutzstatus bietet Zugang zur Gesundheitsversorgung, zu Bildung und zum Arbeitsmarkt

¹ COM(2022) 131 final – Aufnahme von Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen: Vorbereitung Europas zur Deckung des Bedarfs.

² Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine.

und ermöglicht rund einer halben Million Kindern aus der Ukraine nun den Schulbesuch in den Aufnahmeländern.

Die Unionsunterstützung im Rahmen des Europäischen Katastrophenschutzverfahrens (RescEU) wurde ebenfalls sofort mobilisiert, zusammen mit den für den Zeitraum 2014–2020 noch verfügbaren Mitteln für den Bereich Inneres. Außerdem wurde auf der Geberkonferenz „Stand Up for Ukraine“ zugesagt, aus den Fonds für Inneres 400 Mio. EUR an Soforthilfe für die am stärksten belasteten Mitgliedstaaten bereitzustellen. Ein Teil dieser Mittel ist für die lokalen und regionalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen bestimmt, in Anerkennung ihrer bedeutenden Rolle bei der Erstaufnahme von Vertriebenen aus der Ukraine.

Aufgrund des dringenden Handlungsbedarfs wurden mehrere Vorschläge angenommen, die die Mitgliedstaaten durch mehr Flexibilität beim Einsatz von Kohäsionsmitteln unterstützen. Mit den CARE-Gesetzspaketen (Cohesion's Action for Refugees in Europe – Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa)³ werden die Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung von Nothilfe und dem Zugang zu Angeboten wie Notunterkünften, Lebensmitteln, Wasser oder medizinischer Versorgung unterstützt.

Die CARE-Initiative hat vor allem die Möglichkeit geschaffen, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Rahmen der Kohäsionsprogramme 2014–2020 flexibel für Projekte zu nutzen, die zur Bewältigung der Migrationsherausforderungen beitragen; wobei Ausgaben rückwirkend ab dem Beginn der russischen Invasion förderfähig sind, damit alle Maßnahmen, die unverzüglich zur Deckung des Bedarfs der Flüchtlinge ergriffen wurden, EU-Unterstützung erhalten können.

Ferner wurden maßgeschneiderte Einheitskosten eingeführt, die den Verwaltungsaufwand für Begünstigte und Behörden in den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Bewältigung dieser Herausforderungen verringern sollen.

Die Möglichkeit, eine vollständige Erstattung der bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben zu erhalten, wurde bis zum 30. Juni 2022 verlängert, und mit der Anhebung der Vorfinanzierung aus REACT-EU-Mitteln um weitere 3,5 Mrd. EUR an Vorauszahlungen sollen die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten entlastet werden.

Die Mitgliedstaaten können diese Mittel bereits nutzen, um passgenaue Lösungen für die langfristige Integration von Drittstaatsangehörigen durch Investitionen in Wohnraum, Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, soziale Inklusion und Pflege oder andere soziale Dienstleistungen zu entwickeln. Doch ist es wichtig, dass sie rasch Programmanpassungen vornehmen, damit die Finanzmittel dorthin fließen können, wo sie am dringendsten benötigt werden.

³ Verordnung (EU) 2022/562 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 223/2014 (ABl. L 109 vom 8.4.2022, S. 1).
Verordnung (EU) 2022/613 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 223/2014 (ABl. L 115 vom 13.4.2022, S. 38).

Trotz aller unternommenen Anstrengungen nimmt der Bedarf weiter zu. Zahlreiche Akteure aus Zivilgesellschaft, lokalen und regionalen Behörden sowie aus den Mitgliedstaaten haben die Kommission auf die besonderen Schwierigkeiten aufmerksam gemacht, mit denen sie sich bei der Unterstützung von Menschen, die vor dem russischen Angriff fliehen, konfrontiert sehen. Diese Anliegen wurden vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat⁴ aufgegriffen, sodass letzterer die Kommission auf seiner außerordentlichen Tagung am 30./31. Mai ersuchte, „neue Initiativen zur Unterstützung dieser Bemühungen innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens vorzulegen“.

Aufbauend auf früheren Bemühungen hat die Kommission heute ein zusätzliches Maßnahmenpaket angenommen, mit dem der Kohäsionspolitik zur Bewältigung der Folgen des Kriegs mehr Flexibilität verliehen und Liquidität in Höhe von 3,5 Mrd. EUR bereitgestellt werden soll. Durch die sogenannten FAST-CARE-Maßnahmen sollen die Mitgliedstaaten leichter und schneller Zugang zu Finanzmitteln erhalten, um den Bedarf der Menschen zu decken, die vor dem Krieg in der Ukraine geflohen sind, und gleichzeitig die Erholung der europäischen Regionen weiter voranzutreiben.

2. Zusätzliche flexible Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik zur Bewältigung der Kriegsfolgen

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat zu einem noch nie dagewesenen Zustrom von Vertriebenen, zu einem verschärften Anstieg der Rohstoffpreise, auch für Energie und Lebensmittel, und zu erneuten Lieferengpässen geführt. Neben der beispiellosen Unterstützung, die in die Bekämpfung und Erholung von der Pandemie fließt, müssen nun auch diese Herausforderungen gestemmt werden, was die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten zusätzlich belastet. Folglich sind Defizit und Verschuldung gestiegen und dürften in den kommenden Jahren in den meisten Mitgliedstaaten über dem vor der Pandemie verzeichneten Niveau bleiben.

Deshalb schlägt die Kommission ein umfassendes kohäsionspolitisches Maßnahmenpaket als Ergänzung zu den bisher ergriffenen Initiativen vor. Dieses FAST-CARE-Paket (Flexible Assistance to Territories – Flexible Unterstützung für Gebiete) soll die CARE-Maßnahmen ergänzen⁵ und beruht auf zwei Säulen: 1) Legislativvorschläge, die eine noch flexiblere Nutzung von Kohäsionsmitteln sowie eine zusätzliche Vorfinanzierung vorsehen, und 2) ergänzende, nichtlegislative Maßnahmen, damit die wirksame Verwendung der Mittel optimiert und jeder auftretende Bedarf gedeckt werden kann.

Die vorgeschlagenen Legislativmaßnahmen sehen unter anderem Folgendes vor:

- Eine zusätzliche Vorfinanzierung in Höhe von 3,5 Mrd. EUR, die 2022 und 2023 ausgezahlt werden soll, um allen Mitgliedstaaten rasch mehr Liquidität zu gewähren.

⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 30. und 31. Mai 2022.

⁵ Der Vorschlag steht außerdem im Einklang mit dem Vorschlag der Kommission vom 13. April 2022, den Europäischen Meeres- und Fischereifonds 2014–2020 zu ändern, um die Marktteilnehmer zu unterstützen und spezifische Krisenmaßnahmen einzuführen.

- Ein Kofinanzierungssatz von bis zu 100 % für Prioritäten zur Förderung der sozioökonomischen Integration von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Programme 2014–2020; dieser erhöhte Satz soll auch für die Programme 2021–2027 bis Mitte 2024 eingeführt und auf seine Nutzung überprüft werden.
- Da die lokalen Behörden und die in lokalen Gemeinschaften tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Aufnahme und Unterstützung von Menschen, die vor dem russischen Angriff gegen die Ukraine fliehen, eine tragende Rolle spielen, sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass mindestens 30 % der im Rahmen der einschlägigen Prioritäten gewährten Unterstützung an solche Behörden und Organisationen fließen.
- Für Projekte zur Bewältigung der Migrationsherausforderungen können die Mitgliedstaaten eine Erstattung der Ausgaben beantragen – auch für Vorhaben, die zum Zeitpunkt der Auswahl bereits abgeschlossen oder vollständig durchgeführt worden sind.⁶
- Im Rahmen von CARE hatte die Kommission neue Einheitskosten eingeführt, um den Mitgliedstaaten und Begünstigten die Berechnung der förderfähigen Projektkosten zu erleichtern. Angesichts der weitreichenden Auswirkungen des russischen Angriffs wird vorgeschlagen, diese Einheitskosten auf 100 EUR pro Woche zu erhöhen und ihre Anwendung auf 26 Wochen zu verlängern, sodass der Grundbedarf und die Unterstützung von Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, ab ihrer Ankunft in der Union gedeckt sind.
- Die bereits zwischen dem EFRE und dem ESF bestehende Möglichkeit der Querfinanzierung soll auf den Kohäsionsfonds ausgeweitet werden, damit Projekte zur Bewältigung der Herausforderungen im Rahmen der Programme für den Zeitraum 2014–2020 unabhängig von ihrer ursprünglichen Förderzugehörigkeit unterstützt werden können. So lassen sich noch nicht genutzte Mittel aus dem Kohäsionsfonds für Notfälle und Integrationszwecke mobilisieren.
- Durch andere Maßnahmen sollen nicht abgeschlossene Vorhaben weiter unterstützt werden können, um bei der Verwendung von EU-Mitteln sonstige Folgen des russischen Militärangriffs abzufedern, wie etwa das Risiko von Verzögerungen aufgrund von Preiserhöhungen, vor allem für Energie und Lebensmittel, und den Mangel an Materialien, insbesondere in der Baubranche.
- Darüber hinaus wird mehr Flexibilität in Bezug auf Vorhaben zur Unterstützung von Flüchtlingen vorgeschlagen, die zwar nicht in das vom geförderten Programm abgedeckte Gebiet fallen, jedoch innerhalb desselben Mitgliedstaats durchgeführt werden. Dies ist notwendig, da sich Personen, die vor dem russischen Angriff geflohen sind, innerhalb der Mitgliedstaaten frei bewegen können und die Bereitstellung von Unterstützung daher möglicherweise auch außerhalb der Programmgebiete vonnöten ist.
- Durch die zusätzliche Freiheit, Mittel innerhalb von Programmen umschichten zu können, ohne dass ein Kommissionsbeschluss erforderlich ist, sowie durch die größere

⁶ Diese Flexibilität gilt auch für betroffene Projekte im Fischerei- und Aquakultursektor im Rahmen des Europäischen Meeres- und Fischereifonds.

Flexibilität bei der Ausgabenerklärung zum Programmabschluss soll ferner eine reibungslose Durchführung von Programmen ermöglicht werden.

Zusätzlich zu den oben genannten Maßnahmen arbeitet die Kommission aktiv an Möglichkeiten, den Verwaltungsaufwand bei Vorhaben zur Förderung der sozioökonomischen Integration von Drittstaatsangehörigen zu verringern. Außerdem wird die Kommission aufbauend auf den vereinfachten Kostenoptionen für den Zeitraum 2014–2020 noch vor Jahresende einfache Möglichkeiten zur Förderung von Vorhaben in den Bereichen Bildung, Schulung von Arbeitslosen, Schulung von Arbeitskräften und Berufsberatungsdienste entwickeln, die aus dem ESF+ für den Zeitraum 2021–2027 unterstützt werden sollen. Ein neuer delegierter Rechtsakt soll besondere Bestimmungen für Drittstaatsangehörige enthalten, mit dem Ziel, deren langfristige Integration in der EU zu fördern.

Abgesehen von diesen Legislativvorschlägen wird die Kommission ihre Unterstützung durch zwei nichtlegislative Maßnahmen auch auf Akteure, Begünstigte und Verwaltungsbehörden ausweiten.

Folgende nichtlegislative Maßnahmen sind vorgesehen:

- Zum einen sollen nach der Annahme der Legislativvorschläge der Kommission die vorgeschlagenen Änderungen zur leichteren Aufteilung von Projekten auf zwei Programmplanungszeiträume in die Leitlinien für den Abschluss der Programme 2014–2020 integriert werden. So entsteht deutlich mehr Flexibilität für noch nicht abgeschlossene Projekte, und zwar durch: i) Verlängerung der administrativen Fristen für ihren Abschluss aus nationalen Mitteln; ii) Reduzierung der Vorgaben für die Größe der Projekte, die noch in die endgültigen Rechnungsabschlüsse aufgenommen werden können; und iii) Erhöhung des entsprechenden Ausgabenanteils im Verhältnis zu den Gesamtausgaben, die für die betreffenden Programme beschlossen sind.
- Darüber hinaus wird die Kommission in den kommenden Wochen die Situation der öffentlichen Auftraggeber bewerten, denen derzeit die Ausführung von Aufträgen Probleme bereitet, da die Auftragnehmer aufgrund von gestiegenen Kosten und Lieferengpässen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Die Kommission wird auf diese Problematik zugeschnittene technische Leitlinien bereitstellen, die vor allem einen Überblick über die nach dem derzeit geltenden Rechtsrahmen bestehenden Möglichkeiten für Vertragsänderungen geben sollen.

3. Fazit

Mit diesem Paket passt die EU ihre Kohäsionspolitik weiter an, um bei der Bewältigung der Folgen des russischen Angriffs zu helfen. Die zusammen mit dieser Mitteilung vorgelegten Vorschläge kommen dem Ersuchen des Europäischen Rates nach, neue Initiativen zur Unterstützung dieser Bemühungen innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens vorzulegen. Ziel ist es, den Mitgliedstaaten und den regionalen und lokalen Behörden durch

zusätzliche finanzielle Unterstützung und Flexibilität bei ihren Anstrengungen zur Deckung des humanitären und medizinischen Bedarfs sowie zur Integration unter die Arme zu greifen.

Das Paket trägt außerdem dazu bei, Regionen krisenfester zu machen. Es steht im Einklang mit dem langfristigen Ziel der Kohäsionspolitik, Ungleichheiten abzubauen und Konvergenz zu fördern, und ändert nichts an der Struktur und den Zielen der Kohäsionspolitik im Rahmen ihrer Programme für den Zeitraum 2021–2027, einschließlich des übergeordneten Ziels der Beschleunigung des grünen und digitalen Wandels. Mit diesem Paket werden zwar wichtige Flexibilitätsoptionen eingeführt, doch werden die Grundsätze der Haushaltsdisziplin und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nicht beeinträchtigt.

Die Wirksamkeit kann sich erst dann entfalten, wenn die Mitgliedstaaten und Regionen die Möglichkeiten, die mit diesem neuen Maßnahmenpaket sowie den kürzlich verabschiedeten Initiativen geschaffen wurden, in vollem Umfang nutzen. Sie bieten eine Flexibilität in bisher nicht gekanntem Ausmaß bei der Nutzung der aktuell verfügbaren Kohäsionsmittel und zollen den enormen Anstrengungen der Mitgliedstaaten und Regionen Anerkennung. Eine wirksame Koordinierung aller Unterstützungsangebote und Möglichkeiten, die im Rahmen der Kohäsionspolitik und anderer EU-Instrumente gewährt werden, ist von entscheidender Bedeutung, um den Menschen und Unternehmen helfen zu können, die die Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine tragen.

Zudem ist es wichtig, dass die beiden gesetzgebenden Organe die vorgeschlagenen Legislativmaßnahmen rasch prüfen und verabschieden, damit sie schnell und wirksam umgesetzt werden können.