

Regionalpolitik

Kathleen Toepel

An den rechtlichen Rahmenbedingungen der neuen Förderperiode wurde weiter gearbeitet. Die Kommission stand dabei in Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und den anderen europäischen Institutionen. Die Verordnungen und nachgeordnete Rechtsakte sind inzwischen in Kraft getreten.

Parallel entstanden die Entwürfe der Partnerschaftvereinbarungen der Mitgliedstaaten. In den Regionen laufen weiterhin die Planungsprozesse für die neuen Operationellen Programme. Die ersten Partnerschaftvereinbarungen wurden im ersten Halbjahr 2014 abgeschlossen. Zur Verbesserung der Partnerschaft bei der Planung und Umsetzung der künftigen Programme wurde ein Verhaltenskodex angenommen. Die makroregionalen Strategien sollen zudem weiterentwickelt werden, um ihre Nachhaltigkeit zu stärken. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund der neuen EU-Strategie für das Adriatisch-Ionische Meer.

Neue Verordnungen in Kraft

Nach zwei Jahren intensiver Verhandlungen verabschiedeten der Europäische Rat und das Europäische Parlament das Gesetzgebungspaket zur Kohäsionspolitik. Die neuen Verordnungen traten am 21. Dezember 2013 in Kraft. Mit der Verabschiedung des EU-Haushalts für 2014 bis 2020 stehen 351,8 Mrd. Euro Kohäsionsmittel für Investitionen in den europäischen Regionen zur Verfügung.¹

Das Paket richtet die EU-Investitionen an der europäischen Agenda für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) aus und soll auf diese Weise in ganz Europa für mehr Wachstum und Beschäftigung sorgen. Die Verordnungsentwürfe stützen sich auf eine breite Anhörung der Mitgliedstaaten, Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner. Berücksichtigt wurden ferner die Ergebnisse der für die Programme 2000-2006 durchgeführten Ex-Post-Evaluierungen und ein breites Spektrum an Untersuchungen und Expertenempfehlungen.

Das Paket besteht aus den folgenden Verordnungen:

- eine übergreifende Verordnung,² in der die gemeinsamen Regelungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) festgelegt sind;

1 Zur Verteilung der Mittel auf alle Mitgliedstaaten und Regionen nach Jahren siehe Durchführungsbeschluss der Kommission vom 3. April 2014 C(2014) 2082 in ABl. der EU L 104 vom 08.04.2014.

2 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. ABl. der EU L 347 vom 20.12.2013.

- vier gesonderte Verordnungen für den EFRE, den ESF, den ELER und den Kohäsionsfonds;³
- zwei Verordnungen über das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“⁴ und den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).⁵

Hinzu kommen mehrere Durchführungsverordnungen, die sich unterschiedlichen, meist technischen Teilaspekten widmen.⁶

Alle Mitgliedstaaten waren aufgefordert, Partnerschaftsvereinbarungen aufzusetzen, in denen sie ihre Entwicklungsbedürfnisse einschätzen und ihre nationalen Prioritäten zur Unterstützung der Nationalen Reformprogramme und zur Erreichung der nationalen Ziele im Hinblick auf die Strategie Europa 2020 festlegen. Die Partnerschaftsvereinbarungen enthalten insbesondere

- die thematischen Ziele (die Mitgliedstaaten können aus elf auf die Strategie Europa 2020 abgestimmten Zielen auswählen),
- die Investitionsprioritäten für jedes thematische Ziel,
- die Bedingungen, von denen die EU-Finanzierung abhängt (sog. Konditionalitäten),
- die Ziele, die die Mitgliedstaaten bis zum Ende des Programmplanungszeitraums erreichen wollen, sowie Leistungsindikatoren und Etappenziele.

Die Partnerschaftsvereinbarung stellt eine verbindliche Vereinbarung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verwendung der Mittel und der zu erbringenden Leistungen dar. Werden keine Fortschritte erzielt, so kann die Finanzierung ausgesetzt oder gestrichen werden.

In den Partnerschaftsvereinbarungen werden die Verpflichtungen zu konkreten Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele von Europa 2020 festgelegt. Für einige vorrangige Bereiche werden Mindestzuweisungen festgelegt. So sollen in den stärker entwickelten Regionen mindestens 80% der EFRE-Mittel auf nationaler Ebene für die Stärkung von Forschung und Entwicklung, Verbesserung der Barrierefreiheit und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Verringerung der CO₂-Emissionen verwendet werden. In den Übergangsregionen sind es 60%. Aufgrund ihrer breiter gefächerten Entwicklungsbedürfnisse verringert sich dieser Anteil bei den weniger entwickelten Regio-

3 Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates, Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, Verordnung (EU) Nr. 1300/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006, Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den ELER und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1689/2005. Alle in ABl. der EU L 347 vom 20.12.2013.

4 Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). ABl. der EU L 347 vom 20.12.2013.

5 Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Verwaltung solcher Verbände. ABl. der EU L 347 vom 20.12.2013.

6 Übersicht unter http://ec.europa.eu/regional_policy/information/implementing/index_en.cfm.

nen auf 50%. Die Verringerung der CO₂-Emissionen wird als Ziel noch zusätzlich herausgehoben, da in den stärker entwickelten Regionen mindestens 20% der gesamten EFRE-Mittel diesem thematischen Ziel zugewiesen wird (in den Übergangsregionen 15%, in weniger entwickelten Regionen 12%). Die ESF-Investitionen werden vollständig auf die EU-Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Armutsverringerung ausgerichtet. Mindestens 20% der nationalen ESF-Mittel müssen zur Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von jeglicher Diskriminierung und Armut eingesetzt werden.

Aus diesen Vorschlägen ergibt sich eine starke thematische Bindung der Mittel an sektorale Ziele. Die Vorschläge haben zwar den Anspruch, dass die Mitgliedstaaten und Regionen ausreichend Handlungsspielraum haben, um sich auf Investitionen gemäß ihren eigenen Entwicklungsprioritäten und den in ihren Nationalen Reformprogrammen dargelegten Herausforderungen zu konzentrieren. Durch die Mindestzuweisungen wird es jedoch insbesondere in den stärker entwickelten Regionen schwieriger, Bedürfnisse außerhalb der Bereiche Energieeffizienz/erneuerbare Energien, Innovation oder KMU zu bedienen. Die insgesamt möglichen Investitionsprioritäten sind jedoch gegenüber der letzten Förderperiode nicht eingeschränkt worden.

Ein Schwerpunkt der künftigen Strukturpolitik bleibt die nachhaltige Stadtentwicklung. Für „integrierte Maßnahmen“ in diesem Bereich (mit Investitionen aus verschiedenen Programmen) sollen die Mitgliedstaaten mindestens 5% der zugewiesenen EFRE-Mittel bereitstellen. Darüber hinaus wird die Kommission Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für innovative Maßnahmen (Studien, Pilotprojekte) in städtischen Gebieten veröffentlichen. Besondere Aufmerksamkeit genießen weiterhin auch Gebiete mit natürlichen oder geografischen Besonderheiten, wobei den Regionen in äußerster Randlage und den dünn besiedelten Gebieten zusätzliche Mittel zugewiesen werden.

Die Konzentration auf eine geringere Anzahl von Investitionsprioritäten im Einklang mit den Zielen von Europa 2020 steht im Zentrum der Partnerschaftsvereinbarungen. Darin werden klare Zielvorgaben festgelegt. Vor Auszahlung der Mittel müssen einige „Ex-ante“-Bedingungen (z.B. ordnungsgemäßes Funktionieren der Systeme zur Vergabe öffentlicher Aufträge) erfüllt sein. Die Behörden müssen somit nachweisen, dass zufriedenstellende strategische, ordnungspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen bestehen, die eine effiziente Nutzung der Mittel gewährleisten. Es ist zudem eine leistungsgebundene Reserve für diejenigen Regionen vorgesehen, die beim Erreichen der Ziele am besten abschneiden. 6% der Kohäsionsmittel sollen zurückgelegt und bei einer Leistungsüberprüfung im Jahr 2019 denjenigen Programmen und Prioritäten zugewiesen werden, bei denen die in den Programmen festgelegten Etappenziele erreicht wurden.

Drei Kategorien von Regionen erhalten Unterstützung:

- die weniger entwickelten Regionen, deren BIP weniger als 75% des EU-27-Durchschnitts beträgt und die auch weiterhin höchste politische Priorität haben;
- die Übergangsregionen, deren BIP zwischen 75% und 90% des EU-27-Durchschnitts liegt;
- die stärker entwickelten Regionen, deren Pro-Kopf-BIP sich auf über 90% des EU-27-Durchschnitts beläuft.

Die neue Kategorie der Übergangsregionen soll diesen Regionen, die in den letzten Jahren wettbewerbsfähiger geworden sind, jedoch noch immer gezielte Unterstützung benötigen, den Übergang erleichtern. Sie sorgt außerdem für eine gerechtere Behandlung von Regionen mit ähnlichem wirtschaftlichem Entwicklungsstand. Für die neue Kategorie der Übergangs-

regionen beträgt die maximale EU-Kofinanzierungsrate 60%. Die übrigen Obergrenzen ändern sich nicht, d. h. es bleibt bei bis zu 50% für die am stärksten entwickelten Regionen, maximal 85% für die weniger entwickelten Regionen und für den Kohäsionsfonds.

Zum Stand Juni 2014 waren bereits 9 von 28 eingereichten Partnerschaftsvereinbarungen der Mitgliedsstaaten angenommen, darunter die Vereinbarung mit Deutschland.⁷ Diese Vereinbarung legt die Grundlage für Investitionen aus Kohäsionsmitteln in Höhe von 19,2 Mrd. Euro (aktuelle Preise) und Investitionen in die Entwicklung des ländlichen Raums in Höhe von 8,3 Mrd. Euro in Deutschland. Davon entfallen

- 9,7 Mrd. Euro für die Übergangsregionen (Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen (außer Leipzig), Sachsen-Anhalt, Thüringen, Lüneburg);
- 8,6 Mrd. Euro für stärker entwickelte Regionen (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen (außer Lüneburg), Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Leipzig);
- 0,9 Mrd. Euro für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit.

Die Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarung erfolgt über insgesamt 47 Operationelle Programme aus den vier Fonds, von denen bisher 15 bei der Europäischen Kommission offiziell zur Prüfung vorliegen. Ein Großteil der Mittel aus dem EFRE wird in Deutschland in den Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU und in die Unterstützung der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft investiert. Die zukünftigen EFRE-Investitionen werden auch für Maßnahmen zur Steigerung des Einsatzes erneuerbarer Energiequellen, zur Unterstützung der Energiewende und zur Verbesserung der Energieeffizienz eingesetzt, damit Deutschland seine Ziele für ein umweltfreundliches Wachstum erreichen kann.

Die Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds werden in Deutschland vor allem in die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, Verbesserung der Bildungsergebnisse und Förderung hochwertiger Beschäftigung investiert. Mit den ESF-Mitteln kann Deutschland sich an den demografischen Wandel anpassen, der zu einem Fachkräftemangel in verschiedenen Branchen und Regionen geführt hat. Die Mittel sollen hauptsächlich für eine bessere Nutzung des Arbeitsmarktpotenzials, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten für Frauen, für die Aus- und Weiterbildung der jungen Generation und für die Verbesserung der Situation benachteiligter Menschen eingesetzt werden.

Neuer Verhaltenskodex für die Partnerschaft

Die Kommission hat 2014 eine Reihe von Standards zur Verbesserung von Konsultation, Beteiligung und Dialog mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern bei der Planung, Durchführung, Überwachung und Bewertung der aus den Europäischen Struktur- und Investmentfonds (ESIF) finanzierten Programme und Projekte verabschiedet.⁸

Gemäß diesem europäischen Verhaltenskodex zum Partnerschaftsprinzip sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die Zusammenarbeit ihrer zuständigen Behörden mit Projektpartnern zu stärken. Damit soll der Austausch von Informationen, Erfahrungen, Ergebnissen und bewährten Verfahren während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 erleichtert

7 Die Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission ist abrufbar unter <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Europa/Strukturfonds/foerderperiode-2014-2020>.

8 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 240/2014 vom 7.1.2014 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. ABl. der EU L 74 vom 14.3.2014.

und so der effiziente Einsatz der Mittel gefördert werden. Solche Partner können regionale, lokale, städtische und andere Behörden, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Nichtregierungsorganisationen oder Stellen für die Förderung der sozialen Eingliederung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung sein.

Der Verhaltenskodex – in Form einer rechtsverbindlichen Verordnung der Kommission – enthält die Ziele und Kriterien, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Mitgliedstaaten das Partnerschaftsprinzip umsetzen. Folgende Pflichten entstehen für die Mitgliedstaaten:

- Gewährleistung der Transparenz bei der Auswahl von Partnern in Vertretung regionaler, lokaler und anderer Behörden, von Wirtschafts- und Sozialpartnern und von Vertretern der Zivilgesellschaft, die als ordentliche Mitglieder der Begleitausschüsse ernannt werden sollen;
- angemessene Information der Partner sowie Einräumung ausreichender Fristen als Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes Konsultationsverfahren;
- Gewährleistung der wirksamen Beteiligung der Partner in sämtlichen Phasen des Prozesses; dazu gehört die Vorbereitung und die gesamte Umsetzung aller Programme, einschließlich Monitoring und Bewertung;
- Unterstützung des Aufbaus der Kapazitäten der Partner, um ihre Kompetenzen und Fähigkeiten im Hinblick auf eine aktive Einbeziehung in den Prozess zu verbessern;
- Schaffung von Plattformen für wechselseitiges Lernen sowie Austausch bewährter Verfahren und innovativer Ansätze.

In der Verordnung sind zwar die von den Mitgliedstaaten anzuwendenden Prinzipien festgelegt, sie räumt den Mitgliedstaaten dennoch genügend Freiraum ein, die genauen Einzelheiten der Beteiligung relevanter Partner in den verschiedenen Phasen der Programmplanung zu bestimmen.

Partnerschaft, eines der wichtigsten Prinzipien für die Verwaltung der Mittel der Europäischen Union, bedeutet eine enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in den Mitgliedstaaten und dem Privatsektor sowie anderen interessierten Kreisen. Obwohl die Partnerschaft ein wesentlicher Bestandteil der Kohäsionspolitik ist, lässt das bisherige Feedback der Interessenvertreter an die Kommission auf große Unterschiede hinsichtlich ihrer Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten schließen. Dabei hängt der Umsetzungsgrad im Wesentlichen davon ab, ob die in einem Mitgliedstaat vorhandene institutionelle und politische Kultur Konsultation, Beteiligung und Dialog begünstigt. Die Wirksamkeit der Partnerschaften hängt auch von der Fähigkeit der Partner ab, einen wesentlichen Beitrag zu leisten. Die neuen Vorschriften in Form einer rechtsverbindlichen und unmittelbar anwendbaren Verordnung der Kommission (ein sogenannter „delegierter Rechtsakt“) stärken somit die Partnerschaftsanforderung gemäß Artikel 5 der Allgemeinen ESIF-Verordnung.

Weiterentwicklung der Makroregionalen Strategien

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Sommer 2013 die erste Studie zur Beurteilung des Mehrwerts der beiden makroregionalen Strategien der EU.⁹ Die Studie enthält auch Empfehlungen für die Zukunft. Die Strategien der EU für den Donau- und den Ost-

9 Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum Mehrwert makroregionaler Strategien. COM(2013) 468 final. Brüssel, den 27.06.2013.

seeraum, an denen über 20 EU- und Nicht-EU-Länder beteiligt sind, stellen eine Pionierleistung auf dem Gebiet der Zusammenarbeit dar. Sie beruhen auf dem Gedanken, dass gemeinsame Herausforderungen bestimmter Regionen hinsichtlich der Umwelt, der Wirtschaft oder der Sicherheit am besten gemeinsam angegangen werden.

Im Mai 2014 erschien zusätzlich ein Bericht zur Governance der makroregionalen Strategien.¹⁰ Trotz nachgewiesener konkreter Ergebnisse vor Ort, kann die Nachhaltigkeit weiter verbessert werden. Dazu gehören eine stärkere politische Führung und ausgeprägtere Entscheidungsbefugnisse seitens der betroffenen Länder und Regionen und größere Klarheit bei der Organisation der Arbeiten. Es besteht ein Bedarf an klar definierten Zuständigkeiten, wirksamer Koordinierung und ausreichenden Ressourcen.

Die EU-Strategie für den Ostseeraum wurde im Jahr 2009 beschlossen. In diese EU-Strategie¹¹ sind 8 Mitgliedstaaten eingebunden (Schweden, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Lettland, Litauen und Polen), die gemeinsam die spezifischen Herausforderungen dieses Raums angehen, insbesondere die Umweltprobleme der Ostsee. Die Zusammenarbeit mit Nachbarländern, darunter Russland und Norwegen, wird ebenfalls unterstützt.

Die im Juni 2011 beschlossene EU-Strategie für den Donaauraum¹² betrifft neun EU-Länder (Deutschland, Österreich, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Slowenien, Bulgarien, Rumänien und Kroatien) sowie fünf Nicht-EU-Länder (Serbien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Ukraine und Moldau).

Am 17. Juni 2014 wurde die dritte makroregionale Strategie für den adriatisch-ionischen Raum von der Kommission angenommen und soll bis Jahresende vom Rat beschlossen werden.¹³ Hier sind acht Länder beteiligt: Griechenland, Italien, Slowenien und Kroatien sowie vier Nicht-EU-Länder (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien). Strategische Schwerpunkte sind die marine und maritime Wirtschaft, die Anbindung der Region, Umweltqualität und nachhaltiger Fremdenverkehr.

In den letzten beiden Jahren haben zudem viele Diskussionen über die Machbarkeit einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum stattgefunden. Der Europäische Rat¹⁴ lud im Dezember 2013 die Kommission ein, bis Mitte 2015 eine entsprechende Strategie in Kooperation mit den Mitgliedstaaten zu entwickeln. Österreich, Frankreich, Deutschland, Italien, Liechtenstein, die Schweiz und Slowenien werden daran beteiligt sein.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Kohäsionspolitik 2014-2020 – Investieren in Wachstum und Beschäftigung, Luxemburg 2011.

Gerhard Untiedt: Die Reform der EU-Strukturpolitik – Die EU-Strukturfonds im Licht von Europa 2020, in: Karl, Helmut/Gerhard, Untiedt (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, B XII. Lfg. 62, Köln, Mai 2013.

10 Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the governance of macro-regional strategies. COM(2014) 284 final. Brussels, 20.5.2014.

11 <http://www.balticsea-region-strategy.eu/>.

12 <http://www.danube-region.eu>.

13 Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für die Region Adria-Ionisches Meer. COM(2014) 357 final. Brüssel, den 17.6.2014.

14 Ratsempfehlungen vom 19/20.12.2013, Ziffer 50. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf.