

**Positionen zur Neuausrichtung
der EU-Strukturpolitik nach 2013**

CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament

Juli 2010

0. Zielsetzung

Die aktuelle Förderperiode 2007 bis 2013 liefert gerade die ersten Ergebnisse, da laufen die Vorbereitungen für die Förderperiode der Strukturpolitik ab 2014 bereits wieder auf Hochtouren. Mitte 2011 wollen Rat und EU-Parlament wichtige Vorentscheidungen für die neuen Strukturverordnungen und den Haushaltsfinanzrahmen getroffen haben. Im Vorfeld gilt es deshalb, intern Gedanken zur Strukturpolitik nach 2013 abzustimmen und eine integre, schlagkräftige Verhandlungsposition zu finden.

Auf europäischer Ebene werden die Überlegungen für die Ausgestaltung der Zukunft derzeit im Lichte einer dramatischen Verschlechterung der öffentlichen Haushaltslage und der Euro-Schwäche angestellt. Gleichzeitig steht die Europäische Gemeinschaft mit einer eigenständigen Außenpolitik und mehr Sicherheitskompetenzen vor erweiterten Aufgaben. "Neue Herausforderungen" wie die Klimadebatte, die Wirtschafts- und Finanzkrise, die demographische Perspektive und die regionalen Wirkungen der Globalisierung beeinflussen die Diskussion.

Gerade die Kohäsionspolitik steht angesichts ihrer finanziellen Ausstattung auf dem Prüfstand. Bewährte Zielsetzungen und Instrumente werden hinterfragt, neue Ziele werden ange-regt:

- Förderung nur für die Schwächsten oder für alle? Wie lässt sich das Spannungsverhältnis von solidarischer Ausgleichspolitik (Kohäsion), Wachstums- und Wettbewerbsförderung (Lissabon) und eher ökosozialen Inhalten (2020-Strategie) lösen?
- Was geschieht mit Mitgliedsstaaten, die permanent gegen Stabilitätskriterien verstoßen? Können europäische Struktur Gelder hier überhaupt die gewünschten regionalen Wirkungen erzielen?
- Wird die Wachstumskomponente der Europäischen Regionalpolitik künftig hauptsächlich vor dem Hintergrund grüner Technologie und der Klimadebatte bewertet oder können Infrastruktur-, Betriebsförderungen und auch fossile Energieträger integrierende Konzepte Bestandteile regionaler Strategien bleiben?
- Können sich Teile der Kommission mit ihrer Forderung durchsetzen, die Arbeitsmarkt-/Forschungs- und Verkehrspolitik viel stärker direkt von Brüssel aus zu gestalten?
- Werden Anpassungen an den demographischen Wandel und die Globalisierung mit den Regionen entwickelt und umgesetzt oder macht die Kommission hier künftig mehr zentrale Vorgaben? Erhält die Kommission zusätzlich Entscheidungskompetenzen in der Fördermittelverwaltung?
- (Wie) Schafft es die Kommission, die Mitgliedsstaaten noch stärker in die Verantwortung für die rechtmäßige Verwendung der Gelder zu nehmen?
- Kann sich die europäische Regionalpolitik auf Erweiterungen einstellen? Bedarf es nicht bereits einer besseren Vorbereitung der Kandidaten, um die Regionalpolitik am Ende nicht zu stark zu strapazieren?

Die nachfolgenden Thesen und Positionen gehen ein in Abstimmungsgespräche innerhalb der deutschen CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament sowie mit den beteiligten Ministerien auf Bundesebene, CDU/CSU-Vertretern der Europaministerkonferenz und Mitgliedern der CDU-Bundestagsfraktion. Ziel ist ein Arbeitspapier der deutschen CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament, welches nach der Sommerpause vorliegen soll.

1. Einleitung

Die Struktur- und Regionalpolitik der Europäischen Union ist seit 1986 vertraglich verankert. Sie wird auch Kohäsionspolitik (kohäsiv = zusammenhaltend) genannt und beruft sich auf die Maxime, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen zu verringern und so den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken ("Ziel 1"). Seit 2007 hat die Strukturpolitik mit dem Förderziel „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ auch eine eindeutig wachstumsfördernde Zielsetzung (RWB früher "Ziel 2"). Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurden Förderziele und Instrumente deutlich vereinfacht und den Mitgliedsstaaten mehr Verantwortung für die Umsetzung europäischer Zielsetzungen und rechtmäßige Verwendung der Gelder eingeräumt.

Auch in Deutschland leistet die EU-Strukturpolitik einen wichtigen Beitrag zur regionalen Entwicklung. Die neuen Bundesländer erhalten im aktuellen Förderzeitraum gut 16 Milliarden Euro insbesondere für das so genannte Ziel 1 **Konvergenz**, die besonders rückständigen Regionen der EU zu unterstützen. Die alten Länder kommen auf 9,4 Milliarden Euro und profitieren hier vor allem vom Ziel 2 der EU-Regionalpolitik, nämlich **die regionale Wettbewerbsfähigkeit und das Beschäftigungswachstum** zu fördern. In allen deutschen Grenzregionen gilt zudem das Förderziel 3 der Europäischen Union zur Stärkung der **grenzüberschreitenden Zusammenarbeit** (0,8 Milliarden Euro).

Je nach inhaltlicher Ausrichtung kommen die Mittel für die Projektförderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder/und aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und werden an die Regierungen ausgezahlt. In Deutschland setzen die Wirtschafts- und Sozialministerien unter Beteiligung anderer Ressorts (z.B. Umwelt, Wissenschaft, Bau) die EU-Regionalförderung (Gelder aus EFRE und ESF) durch Landes- und Bundesprogramme um. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird weitestgehend durch Regionalkooperationen der Grenzregionen bestimmt.

Zur EU-Strukturpolitik gehört an sich auch die Förderung der Ländlichen Entwicklung. Diese wird in der laufenden Periode durch einen eigenen europäischen Agrarfonds (ELER) finanziert und über die nationalen/regionalen Agrarministerien umgesetzt. Eine enge Abstimmung mit der Regionalförderung nach ESF und EFRE ist genauso Vorgabe an die Mitgliedsstaaten (Bundesländer) wie die Koordinierung mit direkten EU-Sektorpolitiken der Kommission, etwa in den Bereichen Forschung (7. Forschungs-Rahmenprogramm), Verkehr (Transnationale Netze) oder Umwelt (LIFE+).

Es mehren sich die Anzeichen, dass verschiedene Akteure in der Europäischen Kommission für die Periode ab 2014 Grundprinzipien der EU-Regionalpolitik ändern möchten. So drängen Teile der Kommission auf eine stärkere Sektorpolitik in EU-Verantwortung. So könnten die Verkehrspolitik und die Sozialpolitik eigenständiger und so stärker durch die Kommission bestimmt werden. Ferner könnte - was einige Nettozahler fordern - die Förderpolitik künftig auf die bedürftigsten Regionen beschränkt bleiben. Dies würde eine Abkehr vom horizontalen und wachstumsorientierten Ansatz der Lissabonstrategie bedeuten. Auch von neuen statistischen Methoden zur Neuabgrenzung von Förderregionen ist in diversen Papieren, wie dem Barca-Bericht, die Rede. Bisherige Entwürfe der 2020-Strategie verstärken zudem die Hinweise, dass bisherige Infrastruktur- und Innovationsförderungen durch umwelt-, klima- und sozialorientierte Ansätze ("intelligentes" Wachstum) ersetzt werden könnten.

2. Keine Schnellschüsse:

An Grundprinzipien der reformierten EU-Kohäsionspolitik festhalten

Eindrücke in turbulente Zeiten sind schlechte Ratgeber zur Ausrichtung langfristiger Strategien. Gerade die jetzt neu strukturierte Kohäsionspolitik ermöglicht angemessene Reaktionen auf die vielfältigen Probleme und Herausforderungen:

- Planungssicherheit durch **lange Förderzeiträume** mit verlässlicher Mittelausstattung.
- **Zielstrukturen**, die den Bedürfnissen der Empfänger entsprechen und allen Regionstypen und Herausforderungen gerecht werden können.
- **Wahrung der Subsidiarität** durch eine verantwortliche Einbindung der Regionen in europäische Zielsetzungen und der Umsetzung der Förderpolitik durch das Prinzip der geteilten Mittelverwaltung.

Erste Erfahrungen mit der Umsetzung im Zeitraum 2007 bis 2013 sind durchaus positiv. Es scheint gelungen, mit dem Zieldreiklang Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und grenzüberschreitende Förderung ein in den Regionen und Mitgliedsstaaten akzeptiertes System gefunden zu haben. **Klima- und Energieziele** sind im Rahmen mehrjähriger Programme bereits ein Schwerpunkt der Strukturfonds (z. B. durch Umwelttechnologien einschl. Energieeffizienz und erneuerbarer Energien). In vielen Regionen hat sich die Verknüpfung der direkten europäischen Forschungsförderung mit den regionalen Strukturprogrammen bewährt. Die Ausrichtung auf die **Ziele der EU 2020-Strategie** könnte durch eine Konzentration der Prioritäten bzw. durch eine Verfeinerung des Earmarking noch verstärkt werden. Gleiches gilt für den **demographischen Wandel** (Beschäftigungsförderung durch den ESF; Schaffung von Arbeitsplätzen durch den EFRE).

Eine große Akzeptanz haben die mehrjährige Planungssicherheit und die Umsetzung durch nationalstaatliche bzw. regionale Programme. Anträge sind in nationaler Sprache möglich; Umsetzungsstrukturen sind etabliert. Sollten Strukturfonds-Mittel in **zentrale Instrumente** wie das EU-Forschungsrahmenprogramm, TEN-E oder ein neues europäisches Klima- und Energieinstrument verschoben werden, bleibt fraglich, ob die messbaren Wirkungen und Rückflüsse für Deutschland und die Regionen besser als bei den Strukturfonds wären. Mittelstand und regionale Umwelt- und Sozialvertretungen blieben in Einflussnahme und Förderung weitestgehend außen vor. Die Akzeptanz europäischer Projekte würde vermutlich deutlich sinken. Zudem besteht die Gefahr hoher Kosten durch neue teure **EU-Agenturen** bei keineswegs weniger bürokratischen Verfahren.

Die Bestimmung verschiedener Förder-Regionstypen und Förderintensitäten basiert seit Jahrzehnten auf der Basis von **Schwellenwerten der Wirtschaftsleistung** (Bruttoinlandsprodukt). Immer wieder wird diskutiert, ob diese Regel durch Klima-/Umwelt- oder Sozialkomponenten ergänzt oder gar ersetzt werden sollte. Andere Indikatoren als das BIP erweisen sich allerdings als kaum mess- oder vergleichbar. Dadurch wären der Indikatormanipulation und politischer Willkür Tür und Tor geöffnet. Vielmehr müssen neue inhaltliche Schwerpunkte statt in die Indikatorenfrage in die bestehende Systematik der ausgleich- und wachstumsfördernden Zielsetzungen integriert werden.

- ! 1. Das Ziel- und Fondssystem der Kohäsionspolitik hat sich bewährt. Es ist als Grundstruktur für die Förderperiode ab 2014 zu erhalten. Es bindet Mitgliedsstaaten und Regionen verantwortlich in die Strukturpolitik ein und bietet Planungssicherheit und Flexibilität auch unter sich ändernden Rahmenbedingungen.
- ! 2. Die regionalpolitisch relevanten Komponenten einer EU 2020-Strategie lassen sich inhaltlich in das bestehenden Ziel- und Programmierungsinstrumentarium einbinden. Neben stärkeren umweltfördernden (Klima, Energie) und demographischen Inhalten müssen infrastrukturelle Aufwertungen (Verkehr, Forschung) und beschäftigungspolitische Zielsetzungen Schwerpunkte der EU-Strukturpolitik bleiben.
- ! 3. Die Umsetzung der EU-Strukturförderung muss weiterhin auf Ebene der Mitgliedsstaaten und Regionen erfolgen. Ein Transfer der regionalen Struktur Gelder in zentral bestimmte europäische Forschungs-, Verkehrs- oder Sozialfonds würde neue EU-Agenturen, Förderbürokratie und hohe Verwaltungskosten bedeuten. KMU, Sozialpartnern und Umweltverbänden würden in ihrer nationalen und regionalen Mitsprache ausgegrenzt.
- ! 4. Förderregionen und Förderintensitäten sind auch künftig auf der Basis von Schwellenwerten nach dem Bruttoinlandsprodukt zu bestimmen.

3. Mehr Schlagkraft:

Den europäischen Beitrag zur Regionalentwicklung messbarer machen

Für die künftige Strukturpolitik ist die Frage nach dem „europäischen Mehrwert“ von EU-Regionalpolitik von entscheidender Bedeutung. Für einen wirklichen "Mehrwert" ist die Zweckbindung eines Großteils der Mittel für innovations- und wachstumsorientierte Maßnahmen eine wichtige Neuerung der aktuellen Förderperiode. Es ist jedoch auch weiterhin nicht von der Hand zu weisen, dass Regionen und Betriebe EU-Geld im Zuge ohnehin anstehender Investitionen bzw. Sozialausgaben oftmals lediglich „mitnehmen“.

Um diesen "Mitnahmeeffekt" zu unterbinden, sollten die Förderprioritäten mit Zweckbindungen ("**earmarking**") gewahrt bleiben und die europäischen Beiträge zur regionalen Entwicklung durch einen leistungsorientierten Ansatz insbesondere in Konvergenzregionen **messbarer und vergleichbarer** werden. Insbesondere in wirtschaftlich rückständigen Gebieten muss die intensive EU-Förderpolitik mit einer Verbesserung von Infrastruktur-, Wohlfahrts- und Umweltindikatoren einhergehen. Die Evaluierungen ließen sich durch die Verwendung eines überschaubaren Sets EU-weit einheitlicher Kernindikatoren verbessern. Mit Mitgliedsstaaten und Regionen sollten im Vorfeld individuelle Zielvorgaben vereinbart werden. Regionen mit besonders hohen Erreichungsgraden werden durch höhere Förderintensitäten belohnt, was eine finanzielle Leistungsreserve ermöglichen könnte. Neben einer stärkeren Sichtbarkeit der Erfolge erhöht dies auch das Eigeninteresse an effektiven und nachhaltigen Fördermaßnahmen der regionalen und nationalen Akteure. Jedoch hat eine rein erfolgsorientierte Mittelvergabe ihre Grenzen, da Ergebnisse bei langfristigen oder innovativen Fördermaßnahmen oft nicht im Vorhinein abzusehen sind und es dementsprechend wenige geeignete, qualitätsorientierte Indikatoren gibt.

EFRE und Kohäsionsfonds zusammenführen

Die Unterscheidung in förderfähige Mitgliedstaaten (Kohäsionsfonds) und Regionen (EFRE) führt zu Dopplungen in der Zieldefinition und in der Mittelverwaltung. So fördert Europa identische Zielsetzungen in den Bereichen des Umweltschutzes und der erneuerbaren Energien sowohl für die regionale Ebene als auch für die förderfähigen Mitgliedstaaten. Ferner unterstützt der Kohäsionsfonds die transeuropäischen Netze, die eigentlich ebenfalls aus einem gesonderten TEN-T Fonds finanziert werden. Folgerichtig wäre eine Integration des Kohäsionsfonds in den EFRE, was mit einer gewissen Erhöhung der EFRE-Finanzausstattung für besonders bedürftige Regionen und des Verkehrsfonds TEN-T begleitet werden könnte.

EU-Strukturpolitik verbindlicher mit regionalpolitisch relevanten Politikbereichen abstimmen

Für eine Erhöhung der strukturpolitischen Schlagkraft bedarf es ferner einer stärkeren Abstimmung aller regionalpolitisch relevanten Instrumente. So müssen die Programme der Generaldirektionen Forschung, Verkehr, Beschäftigung, Umwelt und Klima auf Projektebene Kooperationen mit dem EFRE und dem ESF verbindlich vorschreiben. In einer übergeordneten, umfassenden „**Single-Strategic-Guideline**“ ließen sich für alle Fonds entsprechende Koordinierungsregeln bestimmen. So käme es zu einer übergreifenden Verknüpfung von innovations-, wachstums-, umwelt- und ausgleichspolitischen Zielsetzungen.

Zur klassischen Regionalpolitik gehörten auch die aus den Agrarfonds (2. Säule) finanzierten Programme der ländlichen Entwicklung (ELER). Im Zuge der Auslagerung in die Landwirtschaftsförderung sind auch hier Parallelförderungen und unnötige Verwaltungsstrukturen entstanden, die im Ergebnis oft zu kleinteilig fördern und den europäischen Mehrwert der Regionalpolitik manchmal vermissen lassen. Einer Integration des ELER in den EFRE steht entgegen, dass es hier um klassische Agrargelder geht, die nicht ohne direkten Bezug zur Landwirtschaft umgewidmet werden können. Eine Option wäre, die Förderachsen 3 und 4 des ELER (Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und LEADER) in den EFRE einzugliedern, dabei aber sowohl feste Beträge für den ländlichen Raum als auch für einen direkten Bezug zur Landwirtschaft festzuschreiben. Eine andere Option wäre, die bisherigen Kompetenzaufteilungen zu belassen, aber **Quoten für fondsübergreifende Projekte aus dem ELER und dem EFRE** festzulegen.

- ! 5. Der Beitrag der EU-Strukturfonds zur Regionalentwicklung muss messbarer werden. Dazu bedarf es der Beibehaltung des Earmarking verbunden mit klaren Zielvorgaben und unbürokratischen Erfolgskontrollen.
- ! 6. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Effizienz muss der Kohäsionsfonds in den Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) integriert werden, was mit einer Erhöhung der Finanzmittel für besonders bedürftige Regionen und den Verkehrsfonds TEN begleitet werden könnte. Das Achsenkonzept sollte dann stärker auf die Optimierung bedeutender Verkehrskorridore ausgerichtet sein.
- ! 7. In einer „Single-Strategic-Guideline“ ließen sich die Programme der Generaldirektionen Forschung, Verkehr, Beschäftigung, Umwelt, Landwirtschaft und Klima mit dem EFRE und dem ESF verbindlich koordinieren.
- ! 8. Die Förderung des ländlichen Raumes muss - bei Wahrung der landwirtschaftlichen Erfordernisse - stärker mit der europäischen Strukturpolitik verbunden werden. Dies muss in Form verbindlicher Koordinierungsregeln geschehen.

4. Das Zielsystem der Europäischen Regionalpolitik: Bewährte Strukturen mit neuen Inhalten

- **Ziel 1 „Konvergenz“**
Für deutsche Regionen Übergangsförderung erforderlich

Das Ziel „Konvergenz“ besteht darin, Wachstum und Beschäftigung in den Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand zu fördern. Dieser Teil der Regionalpolitik ist der stärkste Ausdruck der europäischen Solidargemeinschaft. Der Schwerpunkt liegt derzeit bei den Themen Innovation und Wissensgesellschaft, sozialer und wirtschaftlicher Wandel sowie Umweltschutz und Verwaltungseffizienz.

Auch in Zukunft wird die Kohäsionspolitik in erster Linie auf die schwächsten Regionen der Gemeinschaft ausgerichtet sein müssen. Es muss dabei bei einer Gleichbehandlung betroffener europäischer **Regionen** bleiben, unabhängig vom nationalen Wohlstand des Mitgliedstaates. Ab 2014 ließen sich die Themenschwerpunkte stärker unter den Gesichtspunkten **der 2020-Strategie** (Globalisierung, Demographie und Klimawandel) betonen. Ein neues Zielsystem der Regionalpolitik ist nicht erforderlich. Die bewährten Prinzipien der geteilten Mittelverwaltung zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten sowie der Mitteldeckelung durch Höchstanteile der EU-Förderung an den Nationaleinkommen (Absorptionsgrenzen) sollte ebenso beibehalten werden.

Eingeschränkt werden müssen die direkten betrieblichen Subventionen (Mitnahmeeffekte!) zugunsten von Förderungen wirtschaftsnaher Infrastrukturen. Außerdem dürfen für Standortverlagerungen innerhalb der EU keine EU-Gelder fließen. Hier sind die Strukturfondsverordnungen eindeutiger zu formulieren und bisherige Schwellenwerte, die obligatorische Kontrollen nach sich ziehen, weiter zu senken.

Für Deutschland ist absehbar, dass die neuen Bundesländer künftig nicht mehr unterhalb des BIP - Schwellenwertes für eine Ziel-1-Förderung liegen werden. Übergangsregeln würden einen abrupten Abbruch der Förderung abmildern und vermeiden, dass Ergebnisse der bisherigen Förderung in Frage gestellt werden. Die Kommission befürchtet in den neuen Ländern zudem demographische Probleme mit einer Abnahme der arbeitenden Bevölkerung um bis zu 25 % bis 2020. Die ehemaligen Gebiete mit Höchstförderung müssen daher auch unter Berücksichtigung der demographischen Perspektive eine spezielle Übergangsregelung erhalten. Dagegen wären neue statistische Gebietskategorien (z.B. 75-90 %, Gewinner wären Spanien, Italien u. a.) aus deutscher Sicht kaum zu finanzieren und würden zudem die bewährte horizontale Ziel-2-Förderung durch einen Rückfall in wieder einzurichtende Gebietskategorien konterkarieren. Eine neue Gebietskategorie würde sich zwangsläufig zu Lasten der Konvergenzregionen, der Ziel-3-Förderung und des RWB-Ziels finanzieren.

- ‡ 9. Auch in Zukunft wird die Kohäsionspolitik in erster Linie auf die schwächsten Regionen der Gemeinschaft ausgerichtet sein müssen. Der Lissabon-Ansatz ließe sich unter Beibehaltung der Förderung von Infrastrukturinvestitionen um neue demographische, soziale und umweltpolitische Anforderungen der 2020-Strategie ergänzen. Bei der direkten betrieblichen Förderung sind Mitnahmeeffekte und geförderte Arbeitsplatzverlagerungen zu vermeiden.
- ! 10. Für deutsche Ziel-1-Regionen, die aus den Höchstförderungen ausscheiden, muss es verlässliche Übergangsförderungen geben. Diese sollte – auch im Hinblick auf begrenzte Ressourcen – möglichst zielgerichtet sein, d. h. speziell die aus dem Konvergenzziel heraus fallenden Regionen adressieren. Dagegen wären neue statistische Gebietskategorien (z.B. 75-90 %) aus deutscher Sicht kaum zu finanzieren und würden die Ziele 2 und 3 massiv gefährden.

- **RWB/Ziel 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“
Aufwertung anstelle von Renationalisierung**

Das Ziel RWB der EU-Kohäsionspolitik erstreckt sich auf alle Regionen, die nicht im Rahmen des Konvergenzziels förderfähig sind. Es unterstützt wirtschaftliche und soziale Innovationsstrategien, die Beiträge zum regionalen Beschäftigungswachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit leisten. Es trägt auch der Tatsache Rechnung, dass es auch im „wohlhabenderen“ Teil Europas besonders strukturschwache Regionen gibt, die einer besonderen Unterstützung bedürfen.

In vielen Regionen ist der europäische Mehrwert dieser Ziel-2-Förderung eindrucksvoll dokumentiert. Bildungs- und Beschäftigungspolitiken werden genauso unterstützt wie Ausschreibungen für technologieorientierte Clusterförderungen, internationale Netzwerke zwischen mittelständischer Wirtschaft und Forschung und modellhafte Stadtanierungen. Vielfach gelingt die direkte Anknüpfung an die europäische Forschungsförderung, so dass wertvolle Synergien entstehen. Gerade diese Förderpolitik der EU trägt dazu bei, regionale und nationale Denkbarrieren zu überwinden, was im Zuge der Globalisierung entscheidende Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit sein kann. Besonders bewährt haben sich die Ausschreibungsverfahren in NRW, die hier zu einem sehr effizienten und akzeptierten Einsatz eines Teils der EU-Strukturgelder führen.

Eine Abkehr von der Ziel-2-Förderung hieße, internationale Zusammenhänge zu negieren, auf europäische Innovationsimpulse zu verzichten und diese Form der Wirtschafts- und Sozialförderung zu re-nationalisieren oder gar re-regionalisieren. Europa würde sich einer wichtigen Möglichkeit berauben, in den Regionen Profil zu zeigen und so einen Beitrag zur Akzeptanz der europäischen Idee zu leisten.

- ! 11. Das Förderziel „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ ist in seinem horizontalen Ansatz und der Ausrichtung auf die Lissabon-Strategie zu erhalten. Die Themen Demographie, Globalisierung, Energie und Klimawandel können darin eine stärkere Berücksichtigung erfahren. Die bewährten Ausschreibungsverfahren ließen sich als Optionsmodell präzisieren.
- ! 12. Die Ziel-2-Förderung bedarf einer verbindlichen Koordinierung mit dem Forschungsrahmenprogramm und der ländlichen Entwicklung (ELER). Künftige Fondsverordnungen müssen dem Rechnung tragen.

- **Ziel 3 - Grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter stärken**

Die Europäische Staatengemeinschaft wächst an ihren Binnengrenzen zusammen. Hier müssen sich der Binnenmarkt und soziale Anliegen zunehmend grenzüberschreitend bewähren. Hierbei leisten grenzüberschreitende Verkehrs- Energie- und Kommunikationsinfrastrukturen einen entscheidenden Beitrag für die europäische Integration. Ferner gibt eine Vielzahl an gemeinschaftlichen Projekten in allen Bereichen des grenzüberschreitenden Zusammenlebens und gemäß der Göteborg- und Lissabon-Zielsetzungen der Europäischen Union ein Gesicht. Das bisherige Ziel 3 hat sich bewährt und muss fortgeführt werden.

Das neue EU-Rechtsinstrument für Regionalkooperationen (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) kann auch für deutsche Grenzregionen eine freiwillige Option sein und dürfte eine eigenverantwortliche Umsetzung von EU-Programmen und EU-Projekten erleichtern. Dafür sind die entsprechenden Programmstrukturen beizubehalten und die etablierten Verwaltungssysteme bestmöglich zu nutzen.

Neue grenzüberschreitende und transnationale „**Makrostrategien**“ (Donau, Ostsee) erleichtern die Fokussierung auf gemeinsame Entwicklungschancen und Engpässe und somit die Bedienung der bewährten Förderinstrumentarien. Sie bieten so eine gute Grundlage für Planungs Kooperationen. Einen zusätzlichen **Fördermittelantrag bzw. Earmarking aus den Strukturfonds sollten sie jedoch nicht begründen**. Dies könnte zu immer neuen Kooperationsvarianten (Kerneuropa, Rheinstrategie, Mittelgebirgsregionen u.v.m.) führen, was letztlich inflationär wirkt und die reine Subventionsbewirtschaftung vor den Kooperationsgedanken stellen könnte. Zudem wäre ein stärker zentralistischer europäischer Ansatz zu befürchten, was Entscheidungskompetenzen aus den Mitgliedsländern und Regionen in die Kommission verlagern könnte.

- ! 13. Die Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit ist grundsätzlich fortzuführen. Die grenzüberschreitende Unterstützung muss weiter an allen Binnengrenzen (inkl. zur Schweiz) der EU gelten. Künftige Programme müssen weiter eine eigenständige Programmabwicklung der Grenzregionen mit den Bundesländern ermöglichen. Der unmittelbar grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Ausrichtung A) ist aufgrund des hohen administrativen Aufwandes bei transnationalen und interregionalen Kooperationsmaßnahmen der Vorrang einzuräumen.
- ! 14. Die Themen Energiesicherheit, Energieeffizienz, demographischer Wandel und Globalisierung/Strukturwandel sind in den künftigen Programmen stärker zu betonen.
- ! 15. Die Förderung grenzüberschreitender Infrastrukturen (Lückenschlüsse von Verkehrswegen, Telekommunikation, Energie etc.) sollte einen höheren Förder-Anteil bekommen und mit weiteren Strukturprogrammen (Ziel 1 und Ziel 2) sowie den TEN-Verkehrsnetzen leichter kombinierbar werden.
- ! 16. Regionale Makrostrategien eignen sich gut zur Vorbereitung effizienter Planungsverbände und optimieren die Bedienung bestehender Förderprogramme. Einen **zusätzlichen** Fördermittelantrag aus den Strukturfonds sollten sie jedoch nicht begründen. Allenfalls sollte man in Erwägung ziehen, dass makro-regionale Strategien aus den Programmausrichtungen (beispielsweise aus den Ziel-3 Ausrichtungen B und C) unterstützt werden sollen, womit ein weiterer Qualitätsfortschritt in der Territorialen Kohäsion erreicht würde. Grundsätzlich ist darauf zu achten, dass die Programmräume bestmöglich abgestimmt werden und regionalen Aspekten vor nationalen Aspekten verstärkt Rechnung getragen wird.

5. Effizienterer Mitteleinsatz - weniger Fördermittelmissbrauch

Der Europäische Rechnungshof und die Betrugsbehörde OLAF kritisieren die Strukturfonds als sehr anfällig für unrechtmäßige Verwendungen und bewussten Fördermittelmissbrauch. Dabei ist zum einen auffällig, dass viele Unregelmäßigkeiten durch besonders komplizierte Verfahren (Ausschreibungen, langwierige Zuweisungsverfahren) begründet sind. Zum anderen konzentriert sich die Kritik regelmäßig auf einige wenige Mitgliedstaaten. Eine Ursache für den wenig nachhaltigen Einsatz von Strukturgeldern ist die extreme Überschuldung einiger Mitgliedsstaaten. Hier ist es zumindest fraglich, ob die europäischen Gelder wirklich im Sinne europäischer Leitlinien eingesetzt werden oder nicht zum bloßen Stopfen von Haushaltslöchern dienen.

Ein Grund für den Fördermittelmissbrauch liegt auch in den sehr hohen Finanzierungsanteilen (bis 85 %) der EU, die in einigen Fällen weniger die Notwendigkeit von Projekten als vielmehr die Aussicht auf fast geschenktes Geld in den Vordergrund von strukturpolitischer Aktivitäten stellen.

Durch mehr Eigenverantwortung

Deshalb sollten neben notwendigen Verfahrensvereinfachungen die **Höchstförderungen reduziert (maximal zwei Drittel EU-Förderung) und ein größerer Anteil der Fördergelder als Darlehn** vergeben werden. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten der privaten Kofinanzierung zu erleichtern. Ferner sollten die **Kontrollsysteme stärker differenziert** werden. In Mitgliedsstaaten mit niedrigen Ko-Finanzierungssätzen und geringer Auffälligkeitsrate genügen vereinfachte Kontroll-Mechanismen beispielsweise auf Basis von dafür zu zertifizierenden Verwaltungen. Im Umkehrschluss müssen für risikoanfällige Fördermodalitäten und wiederholte Missbrauchsfälle passgenaue Kontrollmechanismen zum Tragen kommen. Beispielsweise könnten die Fondsverordnungen „anlassbezogen“ besondere Kontrollen zulassen. „Disziplinierend“ würde zudem der von Teilen der Kommission propagierte „leistungsorientierte Ansatz“ der Mittelvergabe wirken. Für bestimmte Programme ist es denkbar, dass Fördergelder erst nach Erreichen vorab formulierter, quantitativer Zielgrößen gezahlt werden (vgl. 3.).

Durch ein konsequenteres Einhalten der strukturpolitischen Zielsetzungen und der Stabilitätskriterien

Neben der Kontrolle der rechtmäßigen Verwendung fällt der Kommission offensichtlich der Nachweis sehr schwer, ob die Gelder tatsächlich gemäß den strukturpolitischen Leitlinien eingesetzt wurden. Kommission und Parlament sind hier auf ein aggregiertes und oft sehr allgemein gehaltenes Berichtswesen der Mitgliedsstaaten angewiesen. Auch hier würde ein mindestens teilweise **Output-orientierter Ansatz die Zielkontrolle erleichtern**. Zudem sollte die **Transparenzinitiative** der Kommission Abhilfe schaffen, indem die Mitgliedsstaaten die Endbegünstigten der Strukturförderung – ähnlich der Agrarfonds – veröffentlichen (in Englisch). Das dazu eingerichtete System ist derzeit zu allgemein gehalten und genügt den Ansprüchen nicht.

Schließlich ist bei **ausufernden Verschuldungen der Mitgliedsstaaten** eine Fehlallokation der Strukturgelder zu erwarten. Länder, die in hohem Maße gegen den Stabilitätspakt verstoßen, könnten der Versuchung erliegen, diese Gelder zum stopfen von Haushaltslöchern und

nicht gemäß der strukturpolitischen Leitlinien einzusetzen. Für diese Länder sind die Kontrollen zu verstärken. Ferner müssen die schon in der Kohäsionsverordnung (Artikel 4) vorgesehenen Sanktionsmechanismen auf alle künftigen Strukturfondsverordnungen ausgedehnt werden. Für Staaten mit wiederholten Verstößen gegen die Stabilitätskriterien müssen künftige Strukturfondsverordnungen einen Mechanismus vorsehen, der die automatische Aussetzung von EU-Struktur- und Kohäsionsgeldern (inkl. ländliche Entwicklung) vorsieht.

- ! 17. Zur Gewährleistung der rechtmäßigen und effizienten Verwendung von Strukturgeldern müssen künftige Fondsverordnungen mehr nationale und regionale Eigenverantwortung (max. zwei Drittel EU-Förderung, mehr Darlehensanteile, mehr private Kofinanzierung, Einhaltung von Zielgrößen) vorsehen.
- ! 18. Die Kontrollsysteme der Fördermittelverwendung bedürfen - je nach Auffälligkeiten und Fördermodalitäten - differenzierter und verhältnismäßiger Lösungen. In Mitgliedsstaaten mit niedrigen Ko-Finanzierungssätzen und geringer Auffälligkeitsrate genügen vereinfachte Kontroll-Mechanismen beispielsweise auf Basis von dafür zu zertifizierenden Verwaltungen. Im Umkehrschluss müssen für risikoanfällige Fördermodalitäten und wiederholte Missbrauchsfälle passgenaue Kontrollmechanismen zum Tragen kommen.
- ! 19. Für eine wirksame Erfolgskontrolle müssen die Mitgliedsstaaten die Endbegünstigten der Strukturfonds wesentlich differenzierter und nachvollziehbarer (Englisch) veröffentlichen.
- ! 20. Für Mitgliedsstaaten mit ausufernder Verschuldung sind die Kontrollen des Fördermitteleinsatzes zu verstärken. Ferner müssen die dafür schon in der Kohäsionsverordnung vorgesehenen Sanktionsmechanismen auf alle künftigen Strukturfondsverordnungen ausgedehnt und konsequent angewendet werden.
- ! 21. Für Staaten mit wiederholten Verstößen gegen die Stabilitätskriterien müssen künftige Strukturfondsverordnungen einen Mechanismus vorsehen, der die automatische Aussetzung von EU-Struktur- und Kohäsionsgeldern (inkl. ländliche Entwicklung) vorsieht.

6. EU-Regionalpolitik stärker im Zusammenhang mit EU-Erweiterung sehen

Auch wenn erhebliche Interdependenzen zwischen EU-Kohäsionspolitik und Erweiterungspolitik bestehen, werden beide Politikfelder weitgehend isoliert voneinander gestaltet. Daraus resultieren zum Teil erhebliche negative Rückwirkungen. Aufgrund von statistischen Effekten der Erweiterung beklagen Konvergenzregionen zum einen den Verlust ihrer Förderungsfähigkeit. Zum anderen sind die Defizite der strukturpolitisch relevanten Programme der Heranführungshilfe offensichtlich. In einigen Beitrittsländern kann von einer ordnungsgemäßen Verwendung der Heranführungshilfegelder kaum die Rede sein. Entsprechende Strukturen der Mittelverwaltung und Wirtschaftsförderung entsprechen oftmals nicht annähernd den Anforderungen der Kontrollorgane. Es ist deshalb dringend erforderlich, das Know-How der GD REGIO und des Europarlaments in die Gestaltung der Beitrittsinstrumente einzubinden.

So hat der Beitritt von Rumänien und Bulgarien die durchschnittliche Wirtschaftsleistung der EU erheblich sinken lassen. Für die Kohäsionspolitik werden diese Auswirkungen auf die Fördergebietskulisse erst ab 2014 wirksam. Aufgrund des „statistischen Effekts“ des Beitritts allein dieser beiden Länder sinkt die Zahl der Regionen mit Höchstförderung europaweit um 20 % - und zwar ohne, dass sich dort die Wettbewerbsfähigkeit und der Strukturwandel verbessert hätten. Deutschlands Zahl der Höchstförderregionen wird dadurch sogar von vier Regionen auf eine Region sinken. Es widerspricht klar dem europäischen Solidaritätsgedanken, die Erweiterung der Gemeinschaft durch eine Entlassung von immer mehr Regionen einer bestehenden EU aus der Förderfähigkeit quasi zu erkaufen. Deshalb müssen die vom statistischen Effekt betroffenen Regionen zumindest eine verlässliche Übergangsförderung erhalten.

Ferner muss eine Erweiterung der EU-27 viel stärker vor dem Hintergrund diskutiert werden, das so genannte vierte Kopenhagener Beitritts-Kriterium gerade aus kohäsions- und strukturpolitischer Sicht einzuhalten. So heißt es beispielsweise in einem Beschluss der EU-Ratspräsidentschaft, dass die EU bei der Aufnahme neuer Mitglieder in der Lage bleiben soll, die „Dynamik der europäischen Integration zu erhalten“. Gerade mit Blick auf die Türkei, die als EU-Mitglied derzeit allein einen Anspruch auf fast 30 % aller Kohäsionsausgaben hätte, ist die Aufnahmefähigkeit der EU überfordert. Auch vor dem Hintergrund bislang offensichtlich ineffizient eingesetzter Gelder der Heranführungshilfe (s. Rechnungshofbericht) müssen abgestufte regionalpolitische Modelle für eine Anbindung der Türkei entwickelt werden, die Bestandteil einer besonderen Form der EU-Partnerschaft anstelle der Mitgliedschaft sein sollten. Die Verordnung zur Heranführungshilfe (IPA) muss um diese Option ergänzt werden.

- ! 22. Die vom statistischen Effekt der EU-27-Erweiterung betroffenen Konvergenzregionen müssen eine verlässliche Übergangsförderung erhalten. Künftige EU-Erweiterungen dürfen die kohäsionspolitische Aufnahmefähigkeit der EU nicht überfordern.
- ! 23. Das IPA-Instrument der Vorbeitrittshilfe ist um ein regionalpolitisches Stufenkonzept zu ergänzen, welches Bestandteil einer besonderen Formen der EU-Partnerschaft anstelle der Mitgliedschaft sein sollte.