

Regionalpolitik

Kathleen Toepel

Wichtigstes Ereignis in diesem Berichtsjahr war die Veröffentlichung des Fünften Kohäsionsberichts über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Er enthält neben der Situationsanalyse die Ideen der Kommission zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2014, die seitdem intensiv diskutiert werden. Inzwischen gibt es auch größere Klarheit über den längerfristigen Finanzrahmen der künftigen Regionalpolitik. Außerdem wurde im Mai 2011 die aktualisierte Territoriale Agenda der EU 2020 beschlossen. Das EP widmete sich im Juni 2011 der europäischen Stadtpolitik und ihrer Zukunft in der Kohäsionspolitik.

Fünfter Kohäsionsbericht

Im November 2010 wurde von der Europäischen Kommission der Fünfte Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt¹ veröffentlicht. Er zeigt, dass die Kohäsionspolitik der EU einen erheblichen Beitrag zum Wachstum und zur Förderung einer ausgewogenen regionalen Entwicklung in der EU geleistet hat. Angesichts der enormen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre muss die Politik jedoch nun auf neue Herausforderungen ausgerichtet werden.

Vor dem Hintergrund der EU-Haushaltsüberprüfung² unterstreicht der Bericht, dass sich die kohäsionspolitischen Investitionen künftig eng an den Zielen der Strategie „Europa 2020“³ ausrichten sollten. Ziel des Kohäsionsberichtes ist es, die Strategie „Europa 2020“ zu unterstützen und den Beitrag aufzuzeigen, den die Regionen und die Kohäsionspolitik leisten können. Der Bericht weist darauf hin, dass die Kernziele der Strategie „Europa 2020“ mit allein auf EU-Ebene oder nationaler Ebene konzipierten Politiken nicht erreicht werden können. Ein so ehrgeiziges Vorhaben kann nur mit starker nationaler und regionaler Beteiligung und Eigenverantwortung an der Basis erfolgreich sein. Das war auch eine der Lehren der gescheiterten Lissabon-Strategie.⁴

Im Bericht werden die wirtschaftliche, soziale und ökologische Situation sowie die Trends in den Regionen der EU zunächst umfassend bewertet. Der Fünfte Kohäsionsbericht enthält dabei ein paar Neuerungen im Vergleich zu früheren Berichten⁵. Die Analyse der regionalen wirtschaftlichen Disparitäten wurde um Aspekte im Zusammenhang mit Institutionen erweitert, und es wird ein neuer Index der Wettbewerbsfähigkeit vorgestellt.

-
- 1 Bericht der Europäischen Kommission: In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, November 2010.
 - 2 Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente: Überprüfung des EU-Haushalts. KOM(2011) 7000 endg., Brüssel 19.10.2010. S. 13-16.
 - 3 Mitteilung der Kommission: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 endg., Brüssel, 03.03.2010
 - 4 Vgl. Toepel, Kathleen: Regionalpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 200.
 - 5 Zuletzt: Mitteilung der Kommission: Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Mai 2007.

Entsprechend dem Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht⁶ bezieht die Analyse des sozialen Zusammenhalts sowohl objektive als auch subjektive Indikatoren des Wohlergehens sowie einige neue regionale Indikatoren ein.

Der Fünfte Kohäsionsbericht ist der erste, der auf der Grundlage des Lissabon-Vertrags verabschiedet wird, der das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts um den territorialen Zusammenhalt erweitert hat. Um dem gerecht zu werden, untersucht der Bericht erstens die territoriale Dimension des Zugangs zu Dienstleistungen. Zweitens widmet er dem Klimawandel und der Umwelt mehr Aufmerksamkeit. Drittens geht er der Frage nach, wie die territorialen Auswirkungen von Politik gemessen werden können.

Der Kohäsionsbericht zeigt die Erfolge der europäischen Strukturpolitik in der Zeit von 2000 bis 2006, insbesondere die:

- Schaffung von geschätzten 1,4 Mio. neuen Arbeitsplätzen, Unterstützung kleiner Unternehmen, Ankurbelung der Forschung
- Schaffung wertvoller Aus- und Weiterbildungsangebote für Millionen von Frauen, Jugendlichen, Menschen aus gefährdeten Gruppen und Arbeitslosen sowie Unterstützung von rund 2 Mio. Absolventinnen und Absolventen von Bildungsmaßnahmen bei der Aufnahme einer Arbeit
- Modernisierung von Verkehrsverbindungen, Unterstützung des Auf- und Ausbaus von Tausenden von Kilometern des Straßen- und Schienennetzes, Erneuerung von Häfen und Flughäfen
- Verbesserung der Umweltbedingungen für Millionen europäischer Bürgerinnen und Bürger, indem die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbehandlung auf EU-Standard gebracht wurden.

Trotz dieser Erfolge gibt es große Unterschiede zwischen den Regionen. So wird im Bericht festgestellt, dass es beträchtliche regionale Abweichungen in verschiedensten Bereichen gibt – von der Produktivität über die Säuglingssterblichkeit bis zur Anfälligkeit für Klimaveränderungen.

Nach wie vor bestehen starke regionale Disparitäten: So beträgt das Pro-Kopf-BIP in sieben Regionen Rumäniens und Bulgariens weniger als ein Drittel des EU-Durchschnitts. In 19 Regionen – darunter elf Hauptstadtregionen – liegt es dagegen mehr als 50% über dem EU-Durchschnitt. Trotz zunehmender interner Disparitäten zwischen den Hauptstadtregionen und den ländlichen Regionen hat sich das Pro-Kopf-BIP in fast allen Regionen der neuen Mitgliedstaaten jedoch dem EU-Durchschnitt angenähert.

Finanzrahmen für die Regionalpolitik ab 2014

Die EU-Kommission hat am 29. Juni 2011 ihren Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU ab 2014 vorgelegt.⁷ Dies ist der Auftakt für Verhandlungen, die das zentrale europapolitische Projekt der nächsten zwei Jahre bilden: Damit wird das komplette Einnahmen- und Ausgabensystem der Union zur Diskussion gestellt und eine Entscheidung über die Aufbringung und Verwendung von insgesamt über einer Billion Euro getroffen.

Der Mehrjährige Finanzrahmen (frühere Bezeichnung war Finanzielle Vorausschau) ist das zentrale Planungsinstrument für die Verwendung der EU-Gelder. Damit soll sicherge-

6 Stiglitz, J./Sen, A./Fitoussi, J.: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

7 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020. KOM(2011) 398 endg. Brüssel 29.06.2011.

stellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Einnahmen eine geordnete Entwicklung nehmen.

Der Vorschlag der Kommission hat ein Ausgabevolumen von insgesamt 1.025 Mrd. Euro. Von diesem Betrag entfallen auf die europäische Strukturpolitik 376 Mrd. Euro. Das entspricht etwas mehr als einem Drittel des EU-Haushalts (36,7%) und bedeutet eine Aufstockung um 29 Mrd. Euro gegenüber dem Zeitraum 2007-2013.

Allerdings enthält dieser Betrag 40 Mrd. Euro, die für einen neuen, zentral verwalteten Infrastrukturfonds „Connecting Europe“ vorgesehen sind. Vom Kohäsionsfonds werden ebenfalls 10 Mrd. Euro für die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben in diesen Fonds umgeschichtet. Davon sollen dann 9,1 Mrd. Euro für Investitionen im Energiesektor, 31,6 Mrd. Euro für den Verkehrssektor (darunter die 10 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds) und 9,1 Mrd. Euro für den IKT-Sektor verwendet werden.⁸ Finanziert werden sollen Infrastrukturen von europäischem Interesse, z.B. fehlende Verbindungen und Hochgeschwindigkeitsnetze. Das EP lehnt jedoch jegliche Versuche einer Nationalisierung und Sektorisierung der Kohäsionspolitik strikt ab.⁹

Also werden schließlich nur 326 Mrd. Euro für die Kohäsionspolitik der Regionen zur Verfügung stehen. Von diesem Budget entfallen¹⁰

- 162,6 Mrd. Euro auf die Konvergenzregionen (Ziel 1)
- 53,1 Mrd. Euro auf das Ziel Wettbewerbsfähigkeit (Ziel 2)
- 39 Mrd. Euro auf die neuen Übergangsregionen
- 11,7 Mrd. Euro für die territoriale Kooperation (Ziel 3)
- 58,7 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds¹¹
- 0,926 Mrd. Euro Sonderzuweisungen für Regionen in äußerster Randlage und mit geringer Bevölkerungsdichte.

Gegenüber dem aktuell gültigen Finanzrahmen werden damit das Ziel 3 (territoriale Kooperation) und das Ziel 2 (Wettbewerbsfähigkeit) etwas aufgestockt. Der Anteil für die neuen Übergangsregionen steigt deutlich, verglichen mit den Phasing-Out und Phasing-In-Regionen der laufenden Förderperiode (2007-2013: 25,4 Mrd. Euro). Das Finanzvolumen für die Ziel-1-Regionen sinkt um rund 37 Mrd. Euro.

Die Einführung der Übergangsregionen wird das Gleichgewicht zwischen den „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten nahezu erhalten. Im Finanzrahmen für 2007-2013 waren 51% der Mittel für die EU-12 vorgesehen und 49% für die „alte“ EU-15. Jetzt werden sich die Anteile auf 55:45 verschieben. Würden die Übergangsregionen nicht eingeführt, dann würde das Verhältnis 65:35 betragen.¹²

Hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts kommt dem Europäischen Sozialfonds (ESF) eine Schlüsselrolle zu. Daher sollen auch ESF-Mindestanteile der Strukturfonds-Unterstützung für jede Gebietskategorie festgelegt werden: 25% für Konvergenzgebiete, 40% für Übergangsgebiete und 52% für Wettbewerbsgebiete. Die Anwendung dieser Anteile

8 KOM(2011)500 endg. Teil I S. 17.

9 Entschließung des EP vom 5. Juli 2011 zu dem Fünften Kohäsionsbericht der Kommission und zur Strategie für die Kohäsionspolitik nach 2013, 2011/2035(INI).

10 Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, und den Ausschuss der Regionen: Eine Haushalt für „Europe 2020“ Teil I Überblick und Teil II: Politikbereiche im Überblick. Kohäsionspolitik in Teil I S. 12-17. In Teil II S. 27-31. KOM(2011) 500 endg., Brüssel 29.6.2011.

11 ohne „Connecting Europe“

12 I. Smets: Executive proposes 336 bn euro for regional policy, 30.6.2011, <http://www.europolitics.info/sectoral-policies/executive-proposes-336-bn-euro-for-regional-policy-art308657-19.html>

würde dazu führen, dass die ESF-Mittel mindestens ein Viertel der Kohäsionsmittel ausmachen (d.h. 84 Mrd. Euro).

Die Zukunft der Kohäsionspolitik

Auf Grundlage der Erkenntnisse und Diskussionen aus den laufenden und vergangenen Programmplanungszeiträumen werden in den Schlussfolgerungen¹³ des Fünften Kohäsionsberichts Vorschläge für eine Reform der Kohäsionspolitik gemacht. Es werden verschiedene Optionen für die Anpassung der Kohäsionspolitik ab dem Jahr 2014 erläutert. Damit leitete die Kommission eine weitere Runde öffentlicher Konsultationen über die Zukunft der Kohäsionspolitik ein. Die Vorschläge wurden u.a. auf dem Fünften Kohäsionsforum im Januar/Februar 2011 in Brüssel und auf dem Informellen Treffen der Minister für Regionalentwicklung im Mai 2011 in Ungarn¹⁴ erörtert.

Wie in der Überprüfung des EU-Haushalts¹⁵ aufgezeigt, müssen insbesondere in folgenden Bereichen Fortschritte erzielt werden: Konzentration der Ressourcen auf die Ziele der Strategie „Europa 2020“; Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Reformen, die für eine wirksame Kohäsionspolitik erforderlich sind sowie Verbesserung der Wirksamkeit und stärkere Ergebnisorientierung der Kohäsionspolitik.

Alle Regionen und Mitgliedstaaten würden nach dem Vorschlag der Kommission im Kohäsionsbericht und im Mehrjährigen Finanzrahmen in der künftigen Kohäsionspolitik förderfähig sein und könnten ihre Strategie umfassend auf ihre spezifischen Stärken und Schwächen zuschneiden. Wie bisher würde die Unterstützung für die Regionen nach ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand (gemessen am Pro-Kopf-BIP) festgelegt. Der Kohäsionsfonds würde weiterhin den Mitgliedstaaten zugute kommen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 90% des EU-Durchschnitts beträgt.

Es wäre nach Ansicht der Kommission ein einfacheres System mit einer neuen Zwischenkategorie von Regionen erforderlich, dass das derzeitige Phasing-out- und Phasing-in-System ersetzen könnte, um eine gerechtere Behandlung für Regionen mit vergleichbarem Entwicklungsstand sicherzustellen. In diese Kategorie der Übergangsregionen würden alle Regionen fallen, deren BIP nach den neuesten Statistiken mehr als 75%, aber weniger als 90% des Unionsdurchschnitts beträgt. Darunter sind einige Regionen, die bisher in der höchsten Förderkategorie „Konvergenz“ gefördert wurden, sich aber inzwischen deutlich verbessert haben (u.a. die ostdeutschen Bundesländer). Diese Gebiete sollen weiter Anspruch auf zwei Drittel der bisherigen Zuweisungen haben, um das plötzliche Absinken der Beihilfeintensität bei einem etwaigen direkten Übergang in die Ziel-2-Kategorie abzumildern. Der Vorschlag wurde auch vom Europäischen Parlament mit großer Mehrheit unterstützt.¹⁶

Nach den BIP-Daten von 2008 würde es insgesamt 51 Übergangsregionen geben, davon 49 in den „alten“ Mitgliedstaaten. Die beiden anderen Übergangsregionen wären Malta und die polnische Region Mazowieckie. In Deutschland wären Brandenburg, Meck-

13 Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik. KOM(2010) 642 endg., Brüssel 9.11.2010.

14 Summary of the Work of the Hungarian Presidency: Cohesion Policy, 1.1.2011-30.6.2011. Presidency Conclusions of the Meeting S. 31-35.

15 Die Überprüfung des EU-Haushalts. KOM(2010) 700 endg., Brüssel 19.10.2010.

16 Entschließung des EP vom 5. Juli 2011 zum Kohäsionsbericht, 2011/2035(INI).

lenburg-Vorpommern, Lüneburg, Chemnitz, Dresden, Leipzig, Sachsen-Anhalt und Thüringen in dieser Kategorie zu finden.¹⁷

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat verdeutlicht, wie wichtig eine Politik ist, die in die Wettbewerbsfähigkeit aller Regionen investiert und zugleich Regionen mit Entwicklungsrückstand weiter fördert. Der Bericht betont, dass sich die Finanzierung künftig auf eine begrenzte Zahl von Prioritäten konzentrieren sollte, die mit den Zielen der Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum im Einklang stehen. Die Planungs- und Verwaltungszyklen für die Kohäsionspolitik sollten dem Bericht zufolge so umgestaltet werden, dass sich diese Ziele in den Investitionsprioritäten niederschlagen.

Klar zurückgewiesen wurde von den Mitgliedstaaten jedoch bisher der Vorschlag der Kommission, die Strukturfondsförderung mit der Durchführung von Strukturreformen oder der Erfüllung des EU-Wachstums- und Stabilitätspakts zu verbinden („Konditionalität“).¹⁸ Gedacht ist sowohl an Ex-ante-Bedingungen, die schon vor der Mittelauszahlung erfüllt sein müssen, und Ex-post-Bedingungen, von denen erfolgsabhängig die Auszahlung weiterer Mittel abhängig gemacht wird. Bleiben die Fortschritte bei der Erfüllung der Konditionalitäten aus, würden Zahlungen ausgesetzt oder gestrichen.

Die Kommission schlägt die Einrichtung eines umfassenden strategischen Rahmens vor, der die Prioritäten, Ziele und Reformen festschreibt. In einem Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission würde dann festgehalten, wie die Prioritäten nachprüfbar umgesetzt werden sollen („Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft“). Grundlage hierfür wären die künftigen nationalen Reformprogramme. Klare, messbare Zielvorgaben und eine größere Bedeutung der nationalen Koordinierung der aus verschiedenen EU-Quellen stammenden Mittel sollen zu einer effizienten Ausführung und sichtbaren Ergebnissen beitragen.

Die Förderung wird auf eine begrenzte Anzahl von Prioritäten ausgerichtet: Ziel-2- und Übergangsgebiete würden ihre gesamte Mittelzuweisung – außer den ESF-Mitteln – primär für Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Wettbewerbsfähigkeit von KMU und Innovation einsetzen, wohingegen Konvergenzgebiete mehrere und andere Prioritäten verfolgen könnten (ggf. auch den Aufbau institutioneller Kapazitäten).

Ein Vorschlag der Kommission sieht vor, Anreize für eine möglichst effiziente Umsetzung der Kohäsionsprogramme zu schaffen. Ein begrenzter Teil der Kohäsionsmittel (5%) würde als leistungsgebundene Reserve auf EU-Ebene einbehalten und im Zuge einer Halbzeitüberprüfung denjenigen Mitgliedstaaten und Regionen zugewiesen, die mit ihren Programmen den größten Beitrag – im Vergleich zu ihrer Ausgangsposition – zu den Zielen von Europa 2020 geleistet haben. Eine ähnliche – nicht unumstrittene – Konstruktion einer Leistungsreserve gab es bereits in der letzten Förderperiode 2000-2006. Auch heute sind sich die Mitgliedstaaten nicht einig. Die Mehrheit unterstützt eine solche Reserve nur dann, wenn sie auf einen Wettbewerb zwischen den Regionen eines Landes begrenzt bleibt. Das Ergebnis wäre, dass die Reserve zwischen den Mitgliedstaaten vorab nach Quoten verteilt wird. Nur wenige Mitgliedstaaten sind für eine Leistungsreserve und damit für den Wettbewerb auf europäischer Ebene.¹⁹ Es besteht dabei das Risiko, dass künftig nur

17 Eurostat: Regionales BIP je Einwohner in 2008. Pressemitteilung, 24.02.2011.

18 Vgl. Conclusions of the High Level Meeting on the Future of Cohesion Policy at 31.3.-1.4.2011, Budapest, in: Summary of the Work of the Hungarian Presidency: Cohesion Policy, 1.1.2011-30.6.2011, S. 20-21.

19 I. Smets: Fund conditionality: States hardly budging, 20.5.2011, <http://www.europolitics.info/sectoral-policies/fund-conditionality-states-hardly-budging-art304832-19.html>.

„einfache“ Operationelle Programme implementiert werden und innovative oder kompliziertere Fördermaßnahmen nicht (mehr) mit europäischen Strukturfonds finanziert werden.

Der Ausgangspunkt für einen ergebnisorientierten Ansatz ist die ex-ante Festlegung klarer und messbarer Ziele und Ergebnisindikatoren. Darüber hinaus sollen Pläne für eine laufende Bewertung jedes Programms zur Pflicht werden, da sie die Transparenz auf EU-Ebene erleichtern, Bewertungsstrategien fördern und die Gesamtqualität von Bewertungen verbessern. Bewertungen könnten vorgesehen werden, sobald der Kommission ein bestimmter Ausgabenbetrag bescheinigt wurde.

Im Kohäsionsbericht werden außerdem einige, zum Teil wenig konkrete Ideen zur Vereinfachung der Förderung (Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge) durch Bürokratieabbau entwickelt. Ferner werden strengere Auflagen (z.B. jährliches Rechnungsabschlussverfahren) sowie Anreize vorgeschlagen, um eine wirksame Nutzung der kohäsionspolitischen Mittel zu gewährleisten. Der Ansatz für den Zeitraum 2007-2013, bei dem die Regeln für die Zuschussfähigkeit von Ausgaben auf nationaler Ebene festgelegt werden, soll beibehalten werden. Allerdings sollten gemeinsame Regeln bei Kernelementen (z.B. Gemeinkosten) angenommen werden.

Um den Mittelabfluss zu verbessern, schlägt die Kommission vor, dass die Obergrenze für die Zuweisung von Kohäsionsfondsmitteln auf 2,5% des BIP eines Mitgliedstaates festgesetzt werden soll. Des Weiteren kann der Kofinanzierungsanteil befristet um fünf bis zehn Prozentpunkte erhöht werden, wenn ein Mitgliedstaat Finanzhilfen gemäß Artikel 136 oder Artikel 143 AEUV erhält, um im Konsolidierungsprozess befindliche nationale Haushalte zu entlasten und gleichzeitig die Gesamthöhe der EU-Förderung beizubehalten. In den Partnerschaftsabkommen sollen darüber hinaus bestimmte Bedingungen im Hinblick auf die Verbesserung der Verwaltungskapazität verankert werden.

Grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit

Der Ausschuss für Regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments (REGI) hat im März 2011 vorgeschlagen, die Mittel für territoriale Kooperation in der nächsten Förderperiode deutlich auszuweiten. Der Bericht²⁰ wurde im Juni 2011 in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments angenommen.

Das Ziel 3 der Strukturfonds erhält jetzt nur 2,5% des Strukturfondsbudgets im Zeitraum 2007-2013. Im Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 sind bisher 3,5% vorgesehen. Dieser Anteil sollte nach Ansicht des EP auf 7% erhöht werden.²¹ Das heutige Ziel 3 ist in drei Ausrichtungen unterteilt: in interregionale, grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit. Der größte Teil der Mittel entfällt dabei auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (73%). Dies soll auch künftig beibehalten werden (mindestens 70%).

Der Ausschuss unterstützt, dass die Mittel künftig auf die Kooperationsprogramme verteilt werden und nicht auf die Mitgliedstaaten. Auch wird angeregt, künftig eine eigene Verordnung für diesen speziellen Bereich der Strukturfondsförderung vorzusehen.

20 Bericht über Ziel 3: Eine Herausforderung für die territoriale Zusammenarbeit – die künftige Agenda für die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit. Berichterstatterin: Marie-Therese Sanchez-Schmid, (2010/2155(INI)), 11.04.2011.

21 Entschließung des EP vom 5. Juli 2011 zum Kohäsionsbericht, 2011/2035(INI).

Neue Territoriale Agenda

Die Minister für Regionalentwicklung nahmen am 19. Mai 2011 eine neue Territoriale Agenda²² an. Es handelt sich um eine überarbeitete Fassung des Dokuments von 2007.²³ Die neue Agenda hat nun einen Zeithorizont bis 2020.

Die Überarbeitung war vor allem vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise, dem Start der „Europa 2020“-Strategie, des Fünften Kohäsionsberichts und dem Vertrag von Lissabon notwendig geworden. Die territoriale Kohäsion ist mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu einem europäischen Ziel geworden, das mit der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion gleichrangig ist (Art. 174 / 175 AEUV). Im Jahr 2009 hatten die Mitgliedstaaten Ungarn ausgewählt, die Strategie der territorialen Entwicklung bis 2020 weiterzuentwickeln. Dieser Prozess konnte nun gerade während der ungarischen Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden.

Die Territoriale Agenda formuliert sechs territoriale Prioritäten für die Entwicklung in der Europäischen Union:

- die Unterstützung einer polyzentrischen und ausgeglichenen Territorialentwicklung
- integrierte Entwicklung in den Städten, im ländlichen Raum und in Regionen mit besonderen Bedingungen (u.a. abgelegene, dünn besiedelte Regionen, Küsten- und Bergregionen)
- territoriale Integration in grenzüberschreitenden und transnationalen Funktionsräumen
- die Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit auf der Basis starker lokaler Wirtschaft
- der Abbau von infrastrukturellen Barrieren und Verbesserung der territorialen Erreichbarkeit
- Management und Verbindung von ökologischen, landschaftsbezogenen und kulturellen Werten der Regionen.

Die Strategie enthält Leitlinien und Empfehlungen, wie die territoriale Dimension in die verschiedenen Sektorpolitiken auf allen politischen Ebenen integriert werden kann. Zu den Vorschlägen gehört u.a., dass die territoriale Dimension in ex-ante Folgeabschätzungen von Gesetzen und Verordnungen einbezogen werden soll. Auch sollen die Städte und Regionen integrierte Entwicklungsstrategien verfolgen. Die Bereitstellung und Qualität von regionalen und lokalen Daten als politische Entscheidungsgrundlage soll ebenfalls verbessert werden. Konkretere Vorschläge werden später folgen, da die kommenden Ratspräsidentschaften aufgefordert wurden, gemeinsam mit der Kommission die notwendigen Aktionen zur Umsetzung der neuen Territorialen Agenda zu identifizieren.

Stadtregionen in der künftigen Kohäsionspolitik

Seit 1990 gibt es in der Strukturfondsförderung städtische Pilotprojekte. Seit 1994 wurden im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und II integrierte Stadtentwicklungskonzepte gefördert. Während somit im vorherigen Programmplanungszeitraum 2000-2006 konkrete Mittelzuweisungen zu den einzelnen städtischen Initiativen vorgenommen wurden, ist das im Zeitraum 2007-2013 nicht mehr der Fall.

22 Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöll, Hungary.

23 Territoriale Agenda der Europäischen Union: Für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens für Stadtentwicklung und territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25.05.2007.

Entsprechend den aktuell gültigen Strukturfonds-Verordnungen fällt die Stadtentwicklungspolitik unter die Zielsetzungen für Kohäsion (Ziel 1) sowie regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Ziel 2) und wird in diese eingebunden, womit die Bedeutung, die die EU diesem Element der Kohäsionspolitik zuweist, unterstrichen wird. Bisher wurden in der Förderperiode 2007-2013 aus den Strukturfonds 21,1 Mrd. Euro für die Stadtregionen ausgegeben. Das entspricht 6,1% des gesamten Budgets für die Kohäsionspolitik. Davon entfallen 3,4 Mrd. Euro auf die Wiedernutzung von Industriebrachen und kontaminierter Flächen, 9,8 Mrd. Euro auf Stadtentwicklungsprojekte, 7 Mrd. Euro auf sauberen Stadtverkehr und 917 Mio. Euro auf Wohnungsbauvorhaben. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, jedoch nicht verpflichtet, die nachhaltige Stadtentwicklung als strategisches Schwerpunktthema in dieser Förderperiode zu behandeln. Zwar hat das Mainstreaming die Verfügbarkeit von Finanzmitteln für die Städte in der laufenden Förderperiode spürbar verbessert, der integrierte Ansatz in der Stadtentwicklung droht jedoch aufgrund der ausgeprägten sektoralen Ausrichtung der einzelnen Operationellen Programme verloren zu gehen.

Der Bericht über die europäische Stadtpolitik und ihre Zukunft in der Kohäsionspolitik wurde am 23. Juni 2011 in der Plenarsitzung des Parlaments angenommen.²⁴ Das EP empfiehlt, dass im nächsten Programmplanungszeitraum auf eine der folgenden Optionen für die Umsetzung der städtischen Dimension zurückgegriffen wird: Es sollen unabhängige Operationelle Programme bestimmter städtischer Gebiete oder gemeinsame Operationelle Programme für die städtischen Gebiete eines Mitgliedstaates entwickelt werden. Alternativ sollen zumindest globale Zuschüsse gewährt werden oder Finanzmittel für Maßnahmen der Stadtentwicklung im Rahmen der regionalen Operationellen Programme zweckgebunden werden.

Da das Ausmaß der Verstädterung in der EU sehr unterschiedlich ist, sollte jedoch die Entscheidung über den Anteil der für städtische Maßnahmen bereitgestellten Mittel ebenso wie über die Prioritäten der Operationellen Programme den Regionen überlassen werden.

Städtische Investitionen im Rahmen der Strukturfonds sollen drei Zielen dienen: Erstens soll den Städten geholfen werden, ihre grundlegende physische Infrastruktur zu entwickeln. Zweitens sollen die städtischen Gebiete bei der Modernisierung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Strukturen durch intelligente Investitionen in die Infrastruktur und den Dienstleistungssektor auf der Grundlage technologischer Entwicklungen unterstützt werden. Drittens ist die Regeneration von städtischen Gebieten durch Sanierung von Industriestandorten und kontaminierten Flächen weiterhin wichtig.

Das EP tritt für integrierte strategische Planungsprinzipien ein, da diese bei den Behörden vor Ort ein Umdenken vom „Einzelprojekt“ zu einem eher strategischen sektorübergreifenden Ansatz bewirken. Die integrierte strategische Planung gilt allgemein als wichtiges Instrument für die Effizienz und des ganzheitlichen Herangehens an die lokale Entwicklung. Andererseits unterscheiden sich die Definition und das Verständnis von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Gemeinsame Leitlinien könnten hier hilfreich sein. Deshalb schlägt das EP vor, die Kommission aufzufordern, solche Richtlinien für die Planungspraxis integrierter Stadtentwicklung zu erstellen und die Bemühungen auf dem Gebiet der technischen Hilfe zu intensivieren. Das EP ruft die Kommission zugleich auf, die integrierte Stadtplanung rechtsverbindlich einzufordern, wenn die jeweiligen Projekte von der EU kofinanziert werden. Das EP will auch die städtische Dimension in den territorialen Kooperationsprogrammen (Ziel 3) verstärken.

24 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 zur Europäischen Stadtpolitik und ihrer Zukunft im Rahmen der Kohäsionspolitik. Berichtersteller: Oldrich Vlasak. 2010/2158 (INI), 23.06.2011.