

Regionalpolitik

Kathleen Toepel

Mit der Veröffentlichung der Entwürfe der neuen Strukturfondsverordnungen hat im Jahr 2011 die heiße Phase der Vorbereitungen zur neuen Förderperiode begonnen. Im März 2012 legte die Kommission auch den Gemeinsamen Strategischen Rahmen für die künftige Kohäsionspolitik vor. Seitdem werden die Vorschläge intensiv diskutiert und zwischen den Mitgliedstaaten in den europäischen Gremien verhandelt. Parallel haben die Planungen für die Partnerschaftsvereinbarung zwischen Mitgliedstaat und Kommission sowie für die neuen Operationellen Programme in den Regionen begonnen, obwohl einige wichtige Voraussetzungen noch nicht vollständig geklärt sind. Dies gilt vor allem für die Verhandlungen um den Mehrjährigen Finanzrahmen ab 2014.

Verordnungsentwürfe für die Kohäsionspolitik 2014-2020

Die Kohäsionspolitik wird durch Programme umgesetzt, deren Laufzeit dem siebenjährigen EU-Haushaltszyklus entspricht. Die aktuell laufenden 455 Programme enden im Jahr 2013. Daher ist es jetzt notwendig, die Architektur der Kohäsionspolitik für die nächste Programmgeneration und die finanziellen Zuweisungen für den Zeitraum 2014 bis 2020 festzulegen.

Die Europäische Kommission hat am 6. Oktober 2011 daher ein Legislativpaket für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014 bis 2020 angenommen. 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.

Die Empfehlungen für den nächsten kohäsionspolitischen Rahmen wurden von der Hochrangigen Gruppe zur zukünftigen Kohäsionspolitik abgegeben (2009 bis 2011), von einem informellen Gremium zur Unterstützung der Kommission bei der künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik sowie von einer Task-Force zur Konditionalität, die Anfang 2011 zusammentrat. Von November 2010 bis Januar 2011 wurde zudem eine öffentliche Konsultation zu den Schlussfolgerungen des Fünften Kohäsionsberichts¹ durchgeführt. Auch zur Zukunft der Entwicklung des ländlichen Raums wurde im gleichen Zeitraum eine öffentliche Konsultation vorgenommen, und am 12. Januar 2011 tagte ein beratender Ausschuss unter Einbeziehung der Stakeholder.

1 Bericht der Europäischen Kommission: In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt., November 2010.

Das Paket besteht aus den Entwürfen für:

- eine übergreifende Verordnung,² in der die gemeinsamen Regelungen für den EFRE, den ESF, den Kohäsionsfonds, den ELER und den EMFF festgelegt sind. Ziel ist es, durch mehr Kohärenz unter den einzelnen Instrumenten größere Synergien und eine höhere Wirkung zu erzielen.
- drei gesonderte Verordnungen für EFRE, ESF und den Kohäsionsfonds,³
- zwei Verordnungen über das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“⁴ und den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ),⁵
- zwei Verordnungen über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)⁶ und das Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation;⁷
- eine Mitteilung zum Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF).⁸

Alle Vorschläge werden jetzt vom Rat und vom Europäischen Parlament erörtert. Für manche Teilbereiche sind in den Verhandlungen bereits vorläufige Übereinkünfte erzielt worden (thematische Investitionsprioritäten, einige technische Aspekte), andere sind noch umstritten (z.B. Konditionalitäten, Leistungsreserve). Ziel ist eine Annahme der Verordnungen zum Jahresbeginn 2013, damit die neuen kohäsionspolitischen Programme im Jahr 2014 anlaufen können.

Parallel dazu gehen die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen für den EU-Haushalt weiter. Die Kommission hatte im Juni 2011 bereits vorgeschlagen, für den Zeitraum 2014 – 2020 den kohäsionspolitischen Instrumenten 326 Mrd. EUR zuzuweisen.⁹ Über die Zuweisungen an die Mitgliedstaaten und die nach Kategorien aufgeschlüsselte Liste der förderfähigen Regionen wird aber erst nach der endgültigen Annahme der Verordnungen abschließend entschieden. Die folgenden Abschnitte zeigen die wichtigsten Veränderungen in den künftigen Verordnungen gegenüber der Vorperiode.

2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, 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. COM(2011) 615 final/2. (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012).

3 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates. COM(2011) 607 final/2 (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006. KOM(2011) 614 endgültig. Brüssel 06.10.2011. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006. COM(2011) 612 final/2. (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012).

4 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). COM(2011) 611 final/2. (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012).

5 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung 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. COM(2011) 610 final/2. (Korrigierte Fassung vom 14.03.2012).

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014-2020). KOM(2011) 608 endg. Brüssel 06.10.2011.

Die neuen Strukturfondsverordnungen

Im Jahr 2013 werden alle Mitgliedstaaten 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, in denen sich die EU Ziele gesetzt hat, werden Mindestzuweisungen festgelegt. So sollen in den stärker entwickelten Regionen und in den Übergangsregionen mindestens 80% der EFRE-Mittel auf nationaler Ebene für Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie Innovation und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) verwendet werden. Aufgrund ihrer breiter gefächerten Entwicklungsbedürfnisse verringert sich dieser Anteil bei den weniger entwickelten Regionen auf 50%.

Der neue Vorschlag stärkt zudem die Rolle des ESF. Den einzelnen Kategorien von Regionen wird ein Mindestanteil des ESF an den Gesamtmitteln zugewiesen, der höher ist als bisher (25% für weniger entwickelte Regionen, 40% für Übergangsregionen und 52% für stärker entwickelte Regionen). Dieser Anteil beläuft sich demnach auf mindestens 84 Mrd. EUR für den ESF (derzeit 75 Mrd. EUR). Die ESF-Investitionen werden vollständig auf die EU-Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Armutsverringering ausgerichtet. Mindestens 20% der nationalen ESF-Mittel müssen für Investitionen zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung 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

-
- 7 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation. KOM(2011) 609 endg. Brüssel 06.10.2011.
 - 8 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Future of the European Union Solidarity Fund. COM(2011) 613 final, Brüssel 06.10.2011.
 - 9 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020. KOM(2011) 398 endg. Brüssel 29.06.2012. Vgl. auch Toepel, Kathleen: Regionalpolitik, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, S. 205.

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 Maßnahmen sind jedoch gegenüber der letzten Förderperiode nicht wesentlich eingeschränkt worden.

Zwar ist die thematische Fokussierung eine notwendige Verbesserung der Förderung, Auswahl und Zuschnitt der Themen und die thematische Bindung ist aus räumlicher Sicht insbesondere für die Ziel-2-Regionen nicht optimal. Die vorgeschlagenen Themen haben eine klare fachpolitische Dimension. Damit wird die Entwicklung sektoraler Projekte zulasten integrierter Ansätze erleichtert. Es dürfte schwierig werden, die Ziele der Territorial Agenda 2020¹⁰ in die Programmentwicklung und Projektauswahl einzubringen.¹¹

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 in städtischen Gebieten veröffentlichen und ESF-Investitionen in das Humankapital in Städten erleichtern. 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 sollen.

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, und es ist eine leistungsgebundene Reserve für diejenigen Regionen vorgesehen, die beim Erreichen der Ziele am besten abschneiden. 5% der Kohäsionsmittel sollen zurückgelegt und bei einer Halbzeitüberprüfung denjenigen Mitgliedstaaten und Regionen zugewiesen werden, deren Programme die in den Vereinbarungen festgelegten Etappenziele erreicht haben.

Um zu vermeiden, dass die Wirkung der EU-Investitionen auf Wachstum und Beschäftigung durch unsolide makroökonomische Maßnahmen oder mangelnde Verwaltungskapazitäten beeinträchtigt wird, kann die Kommission die Überprüfung von Programmen veranlassen oder die Finanzierung aussetzen, wenn keine Abhilfemaßnahmen getroffen werden.

Die EU-Finanzierung soll starke Anreize bieten, um die Ziele von Europa 2020 zu erreichen. Vor Auszahlung der Mittel müssen einige „Ex-ante“-Bedingungen (z.B. ordnungsgemäßes Funktionieren der Systeme zur Vergabe öffentlicher Aufträge) erfüllt sein. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel wird ebenfalls leistungsabhängig sein – hierfür werden „Ex-post“-Bedingungen festgelegt. Bevor Mittel ausgezahlt werden, müssen die Behörden somit nachweisen, dass zufriedenstellende strategische, ordnungspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen bestehen, die eine effiziente Nutzung der Mittel gewährleisten. Die Freigabe weiterer Mittel wird von der Leistung abhängig gemacht.

10 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.

11 Spatial Foresight GmbH / Taurus Eco Consulting GmbH: Die räumliche Komponente des Vorschlags zur neuen EU-Strukturfondsverordnung. Viertes Hintergrundpapier aus laufender Forschungsarbeit im Auftrag des BBSR „Die Territoriale Dimension in der zukünftigen EU-Kohäsionspolitik“. 2. Dezember 2011. S. 3.

Damit die Wirkung der Interventionen nicht durch eine unsolide Haushaltspolitik zunichte gemacht wird, schlägt die Kommission eine engere Verbindung zwischen Kohäsionspolitik und europäischer Wirtschaftspolitik vor, z.B. durch das Verfahren bei übermäßigem Defizit oder bei übermäßigem Ungleichgewichten sowie durch das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Das bedeutet, dass aus den Fonds finanzierte Programme an veränderte wirtschaftliche Bedingungen angepasst werden können. In bestimmten Fällen könnte die Kommission die Überprüfung der Partnerschaftsvereinbarung beantragen, um die Umsetzung von Ratsempfehlungen zu unterstützen. Werden keine Korrekturmaßnahmen getroffen, kann die Finanzierung auch ausgesetzt werden.

Drei Kategorien von Regionen sollen weiterhin Unterstützung erhalten:

- die weniger entwickelten Regionen, deren BIP weniger als 75% des EU-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-Durchschnitts beläuft.

Die Kategorie der Übergangsregionen soll 51 Regionen (davon 49 in den „alten“ Mitgliedstaaten) und mehr als 72 Millionen Menschen umfassen. Darunter sind 20 Regionen, die voraussichtlich ab 2014 nicht mehr unter das Konvergenzziel (weniger entwickelte Regionen) fallen. In Deutschland wären Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Lüneburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in dieser Kategorie zu finden.¹² 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.

Wollte man das derzeitige System beibehalten, so würden z.B. für Thüringen (Pro-Kopf-BIP 89% des EU-Durchschnitts) und die am weitesten entwickelten europäischen Regionen (z.B. Inner London mit einem Pro-Kopf-BIP 332% des EU-27-Durchschnitts) dieselben Regeln gelten. Das neue Übergangssystem ermöglicht eine größere Flexibilität und eine unterschiedliche Behandlung dieser Regionen im Hinblick auf die Höhe der verfügbaren Mittel, die prioritären Investitionsbereiche, die Anwendung unterschiedlicher Kofinanzierungsraten usw. Diese Gebiete sollen weiter Anspruch auf zwei Drittel der bisherigen Zuweisungen haben, um das plötzliche Absinken der Beihilfeintensität abzumildern.

Für die neue Kategorie der Übergangsregionen beträgt die maximale EU-Kofinanzierungsrate 60%. Die übrigen Obergrenzen sollen sich nicht ändern, 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.

Zusätzlich soll die Wirkung durch die Vereinfachung und Harmonisierung der Regelungen für die verschiedenen Fonds gesteigert werden. Künftig gibt es ein einziges Regelwerk für fünf verschiedene Fonds. Ein stärker integrierter Ansatz soll zudem dafür sorgen, dass die verschiedenen Fonds auf kohärente Ziele ausgerichtet sind und dass sich ihre Wirkung gegenseitig verstärkt. Um Kosten zu reduzieren, sollen die Verfahren soweit

12 Eurostat: GDP and household accounts at regional level 2009 – Statistics Explained (2012/7/2) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/GDP_and_household_accounts_at_regional_level#Regional_GDP_per_inhabitant (März 2012).

möglich vereinfacht, digitalisiert und die Regeln für die Zuschussfähigkeit für EU-Finanzinstrumente vereinheitlicht werden. Dazu gehören z.B. die Einführung vereinfachter Erstattungsregelungen, die Verwendung von Mitteln im Rahmen gemeinsamer ergebnisorientierter Aktionspläne, die Harmonisierung der Förderfähigkeitsregeln und der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der verschiedenen EU-Fonds.

Territoriale Zusammenarbeit

Bei der europäischen territorialen Zusammenarbeit ändert sich inhaltlich nicht viel. Sie umfasst noch immer die interregionale, die grenzübergreifende und die transnationale Zusammenarbeit. Die Bestimmungen für die Programme der territorialen Zusammenarbeit werden jedoch nun in einer separaten Verordnung (nicht wie bisher innerhalb der EFRE-Verordnung) geregelt. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass sich Programmpartner genauer auf die Art der Projekte und klare Ziele verständigen. Der Verwaltungsaufwand soll zudem für die Programm- und Projektleiter verringert werden (z.B. durch Pauschalsätze für Personalkosten, einheitlichere Regelungen für die Förderfähigkeit von Ausgaben).

Seit 2006 können lokale und regionale Partner Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) einrichten. Dabei handelt es sich um Rechtsinstrumente zur Erleichterung der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit. Die Idee ist, so einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der dabei hilft, komplexe Unterschiede zwischen nationalen Regelungen zu überwinden. Durch die relativ schwierigen Regelungen zur Gründung und Betrieb eines EVTZ gab es bisher nur wenige EVTZ (insgesamt 16 zum Stand März 2011).¹³ Daher sieht die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag tiefgreifende Veränderungen vor: EVTZ sollen einfacher eingerichtet werden können und es soll klarere Regelungen für die Einstellung von Personal, die Ausgaben und den Schutz der Gläubiger geben. Außerdem sollen die EVTZ für Regionen außerhalb der EU und für weitere Anwendungsbereiche geöffnet werden. Bestehende EVTZ müssten nicht verändert werden, sofern sie darin keinen Vorteil sehen.

Europäischer Globalisierungsfonds und Solidaritätsfonds

Die im Paket ebenfalls enthaltenen Vorschläge für den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) und für ein neues Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation ergänzen den Europäischen Sozialfonds, indem insbesondere Investitionen im Sozialbereich gefördert und die Menschen in die Lage versetzt werden, künftige Herausforderungen zu meistern.

Der EGF bietet einmalige, gezielte Unterstützung für Arbeitskräfte, die im Zuge der Globalisierung oder – in jüngster Zeit – der Wirtschafts- und Finanzkrise entlassen wurden. Er ist ein Notfallinstrument, das zum Einsatz kommen kann, wenn plötzliche, massive Entlassungen eine unerwartete, schwerwiegende Auswirkung auf die Beschäftigung und die lokale Wirtschaft haben. Seit seiner Einrichtung im Januar 2007 sind (Stand 30. September 2011) 78 Anträge auf Unterstützung aus dem EGF aus 19 Mitgliedstaaten für einen Gesamtbetrag von 358 Mio. Euro zur Unterstützung von nahezu 76.000 Arbeitskräften eingegangen.¹⁴ Die grundlegenden Förderkriterien sollen auch in der neuen Förder-

13 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). KOM(2011) 462 endg. Brüssel, 29.07.2011. S. 4.

periode beibehalten werden. Darüber hinaus soll der Fonds aber auch in der Lage sein, Arbeitskräfte mit befristeten Arbeitsverträgen und Arbeitskräfte, die infolge einer unerwarteten größeren Krise entlassen werden, sowie Landwirte und tätige Inhaber von Kleinunternehmen zu unterstützen. Die Zeitspannen bis zur Genehmigung der Anträge der Mitgliedstaaten werden durch Einführung neuer Fristen und strafferer Verfahren verkürzt. Der EGF wird weiterhin außerhalb des Haushaltsplans finanziert und nur im Bedarfsfall auf Antrag des Mitgliedstaats in Anspruch genommen. Er war bisher als temporäres Instrument (bis 2013) gedacht, wird aber jetzt zu einem dauerhaften Krisenfonds. Für den Zeitraum 2014-2020 stehen maximal 3 Mrd. EUR für die Unterstützung aus dem EGF zur Verfügung.

Im Gegensatz zu den Kohäsionsinstrumenten ist der Europäische Solidaritätsfonds (EUSF) nicht zeitlich befristet und wird weiterhin bei großen Katastrophen finanzielle Hilfe bereitstellen. Allerdings sollte seine Funktionsweise verbessert werden. Aus diesem Grund veröffentlichte die Kommission zusammen mit den Verordnungsentwürfen eine Mitteilung über die Zukunft des Solidaritätsfonds, die Vorschläge enthält, um den EUSF einfacher, klarer, schneller und sichtbarer zu machen. Nach Gesprächen mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und anderen Akteuren könnte die Mitteilung zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Verordnungsvorschlag für den EUSF führen.

Gemeinsamer Strategischer Rahmen

Nach der Vorlage ihrer Vorschläge für Verordnungen zur Kohäsionspolitik im Oktober 2011 hat die Kommission am 14. März 2012 den „Gemeinsamen Strategischen Rahmen“ (GSR)¹⁵ vorgestellt, mit dem sie die Mitgliedstaaten bei ihren Vorbereitungen für den nächsten Programmplanungszeitraum unterstützen möchte. Durch die Benennung der wichtigsten Ziele von Europa 2020, auf die die GSR-Fonds ausgerichtet werden sollen, und der Leitaktionen, die im Rahmen dieser thematischen Ziele durchgeführt werden könnten, kann der GSR weitere Anregungen bieten, wie die GSR-Fonds am wirksamsten zu Wachstum beitragen können. In einem für alle Fonds – auch für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Fischerei – geltenden Gemeinsamen Strategischen Rahmen sind somit die Top-Prioritäten der EU zusammengefasst. Die Investitionsprioritäten des Gemeinsamen Rahmens und die Leitaktionen von Programmen sollen nicht nur durch den Kohäsionsfonds und die Strukturfonds (EFRE, ESF), sondern auch durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) gefördert werden (das sind die sog. „GSR-Fonds“).

Dieser Gemeinsame Strategische Rahmen ist ein einheitlicher europäischer Bezugsrahmen für die mit den Mitgliedstaaten zu vereinbarenden und auf sie zugeschnittenen Partnerschaftsvereinbarungen. Dieser Rahmen soll den Mitgliedstaaten und ihren Regionen helfen, für den nächsten Finanzplanungszeitraum von 2014 bis 2020 klare Investitions-

14 Fragen und Antworten: Legislativpaket zur Regional-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU für den Zeitraum 2014-2020, Brüssel 06. Oktober 2011. Pressemitteilung der Kommission. S. 8.

15 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Wesentliche Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) 2014 bis 2020 für 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. SWD(2012) 61 final, Teil I und II (Anhänge). Brüssel 14.03.2012.

schwerpunkte zu setzen. Die verschiedenen Fonds sollen deutlich besser miteinander kombiniert werden können, was die Wirksamkeit der EU-Investitionen optimieren soll. Nationale und regionale Behörden werden den Rahmen als Ausgangspunkt für die Abfassung ihrer Partnerschaftsvereinbarungen nutzen, in denen sie sich verpflichten, die EU-Ziele für Wachstum und Beschäftigung 2020 zu erreichen.

Der GSR lehnt sich stärker an Europa 2020, der Strategie für Wachstum und Beschäftigung, und die wirtschaftspolitische Steuerung der EU an. Er ersetzt die derzeit getrennten Pakete von strategischen Leitlinien für die Kohäsionspolitik, die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Meeres- und Fischereipolitik und bietet eine einheitliche Orientierung für alle fünf zukünftigen GSR-Fonds. Dabei soll er die Integration der EU-Politikfelder stärken und eine größere Wirksamkeit vor Ort gewährleisten.

Der Vorschlag für die Gemeinsame Verordnung beinhaltet bereits elf thematische Ziele (s. Artikel 9). Der GSR enthält Leitaktionen für jedes thematische Ziel und jeden Fonds, die die Investitionen – im Einklang mit Europa 2020 und in Ergänzung anderer EU-Initiativen – auf wachstumsfördernde Maßnahmen lenken sollen.

Die Herausforderungen, mit denen Regionen und Mitgliedstaaten konfrontiert sind, erstrecken sich oft über nationale und regionale Grenzen hinweg. Eine wirksame Antwort darauf erfordert gemeinsame Maßnahmen und den Austausch von Wissen auf der angemessenen territorialen Ebene. Diese Maßnahmen sollen sowohl vom EFRE als auch vom ESF gefördert werden. Wo makroregionale Strategien in den europäischen Meeresgebieten eingesetzt werden, sollten alle GSR-Fonds zu deren Umsetzung beitragen. Für einen wirksamen Beitrag der europäischen Programme der territorialen Zusammenarbeit gilt es, die Mittel des EFRE zu bündeln und die Koordinierung mit anderen EU-finanzierten Programmen zu gewährleisten. Der GSR legt auch die inhaltlichen Prioritäten für die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit fest.

Der GSR sieht außerdem fünf wichtige Elemente für die Entwicklung von Partnerschaftsvereinbarungen und auf spezifische territoriale Besonderheiten abgestimmte Programme vor. Multifonds-Programme sollen für eine bessere Koordinierung und Abstimmung der Fonds sorgen und zu einer Verringerung der Verwaltungskosten und des Verwaltungsaufwands beitragen. Durch die vorrangige Behandlung wachstumsfördernder Ausgaben und Abstimmung mit den Zielen der Strategie zur Haushaltskonsolidierung gemäß den länderspezifischen Empfehlungen soll Kohärenz mit der wirtschaftspolitischen Steuerung hergestellt werden. Der GSR beachtet die bisherigen bereichsübergreifenden Grundsätze der Gleichstellung von Mann und Frau, der Nichtdiskriminierung und der nachhaltigen Entwicklung.

Die EU-Institutionen sind jetzt aufgerufen, ihre Stellungnahmen zum GSR abzugeben. Der GSR wird in seiner endgültigen Form erst dann angenommen, wenn das im Oktober 2011 vorgeschlagene Legislativpaket zur Kohäsionspolitik für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen vom Europäischen Parlament und vom Rat gebilligt wurde.