

**Diskussionspapier
zur EU-Kohäsionspolitik im Zeitraum 2007 bis 2013
aus kommunaler Sicht**

**Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK
vom 24./25. Juni 2005**

1. Die Europäische Kohäsionspolitik ist ein wichtiger Pfeiler der Europäischen Integration. Veränderte Rahmenbedingungen machen eine Neuausrichtung der Strukturfonds notwendig

Eines der wichtigsten Ziele der europäischen Integration ist, wie in EG-Vertrag (Art. 158 EGV) formuliert, die Entwicklung und Verfolgung einer Politik "zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern".

Die seit Ende der Fünfziger Jahren bestehenden Strukturfonds der EU wirken ökonomischen und sozialen Disparitäten entgegen, um die Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit der am meisten benachteiligten Gebiete zu stärken. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zum territorialen und sozialen Zusammenhalt Europas getreu den Prinzipien von Solidarität und Chancengerechtigkeit. Zudem wird die EU für die Unionsbürgerinnen und -bürger oftmals erst durch geförderte Projekte in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld sichtbar und wahrnehmbar.

In der aktuellen Förderperiode von 2000 bis 2006 stehen für die Strukturfonds der EU insgesamt 195 Mrd. Euro (in Preisen von 1999) zur Verfügung – davon rund 30 Mrd. Euro für Deutschland. Gefördert werden u. a. der Ausbau von Infrastruktur, die Unterstützung des Strukturwandels in alten Industrieregionen, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Qualifizierung von Arbeitslosen, aber auch beispielsweise die Sanierung von Stadtvierteln durch das URBAN II Programm oder Projekte im Ländlichen Raum durch das LEADER+ Programm. Seit ihrem Beitritt im Jahre 1990 haben die ost-deutschen Bundesländer als Ziel-1-Gebiete die Höchsthförderung erhalten. Fördermittel aus europäischen Programmen spielen eine erhebliche Rolle beim Aufbau der Städte und Gemeinden in den Neuen Bundesländern. Aber auch strukturschwache Gebiete in Westdeutschland werden mit Ziel-2-Mitteln aus den Strukturfonds gefördert.

Durch die EU-Erweiterung des Jahres 2004 ist das Gesicht Europas noch vielfältiger geworden. Sehr unterschiedlich strukturierte Gebiete – große Städte, wirtschaftliche Entwicklungszentren, Gebirgsregionen, Küstengebiete, ländliche Gebiete usw. – mit unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsständen sind in diesem Europa vereint. Das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Regionen ist in der EU-25 größer geworden. Entsprechend wird sich die Fördergebietskulisse für die EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2007 bis 2013 verändern müssen.

2. Die qualitative Ausrichtung der Vorschläge der EU-Kommission für die Förderperiode 2007 bis 2013 ist aus kommunaler Sicht grundsätzlich zu begrüßen

Die EU-Kommission hat im Februar 2004 im 3. Kohäsionsbericht bereits ihre Vorstellung zur Ausrichtung der Strukturfonds im Zeitraum 2007 bis 2013 dargelegt und diese in Verordnungsentwürfen im Juli 2004 konkretisiert. Ende 2005 wollen der Rat und das Europäische Parlament eine Entscheidung zur Ausrichtung der Strukturfonds im Zeitraum 2007 bis 2013 treffen. Im Jahr 2006 sollen die Programme für die neue Förderperiode, die am 1. Januar 2007 beginnt, vorbereitet werden.

Die von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge sind aus kommunaler Sicht in ihrer Ausrichtung grundsätzlich positiv zu bewerten:

- Unter dem neuen Ziel-1 "Konvergenz" sollen weiterhin Gebiete gefördert werden, in denen das Pro - Kopf - BIP geringer als 75 Prozent des Durchschnitts in der – nun auf 25 Mitgliedsstaaten erweiterten – EU ist. Hierdurch würden in Deutschland einzelne Regionen aus der bisherigen Förderkulisse herausfallen. Für diese "statistischen Opfer" ist allerdings eine bis 2013 degressiv ausgestaltete Übergangsförderung vorgesehen (Phasing - Out). Damit könnten erzielte Erfolge langfristig gesichert und strukturpolitische Fortschritte in den betroffenen Regionen fortgesetzt werden.
- Das neue Ziel 2 "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" des Kommissionsvorschlages soll künftig der Förderung von Regionen durch Regionalprogramme bei der Bewältigung des wirtschaftsstrukturellen Wandels und sonstiger Benachteiligungen dienen. Diese könnten sich sowohl auf städtische wie ländliche Räume beziehen. Darüber hinaus können sie stärker an den Bedürfnissen der Regionen mit ihren spezifischen Problemlagen ausgerichtet werden. In den Rahmen dieser Förderung sollen auch die Regionen einbezogen werden, die auch ohne EU-Osterweiterung in der künftigen Förderperiode nicht mehr dem 75% Kriterium für Ziel 1 entsprochen hätten. Die Regionalprogramme sollen über den Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung (EFRE) finanziert werden.
- Die Vorschläge der EU-Kommission sehen vor, dass Städtefragen stärker in den Vordergrund rücken sollen. So sollen die bisher über URBAN geförderten städtischen Maßnahmen vollständig in die Regionalprogramme integriert und die Zahl der geförderten Städte erhöht werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die besondere Bedeutung der Europäischen Metropolregionen berücksichtigt werden. Diese sind die maßgeblichen Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung in Europa. Sie sind die zentralen Wachstumskerne der Mitgliedstaaten und beeinflussen deren Gesamtentwicklung erheblich. Eine Stärkung der Europäischen Metropolregionen trägt somit unmittelbar zur Sicherung der Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Europas bei.
- Neben den Regionalprogrammen sollen künftig unter dem Ziel 2 "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" auch nationale Programme zur Förderung der Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität, Arbeitsplatzproduktivität und zur sozialen Integration aufgelegt werden, deren Finanzierungsquelle der Europäische Sozialfonds (ESF) sein wird.
- Als dritter Schwerpunkt soll künftig aufbauend auf den Erfahrungen des INTERREG - Programms die europäische territoriale Zusammenarbeit im Rahmen des Ziels "Kooperation" gefördert werden. Dabei geht es nicht nur um grenzüberschreitende, nachbarschaftliche Zusammenarbeit, sondern um Kooperation von europäischen Regionen generell. Die Maßnahmen sollen ebenfalls aus dem EFRE finanziert werden.
- Aus kommunaler Sicht ist insbesondere zu begrüßen, dass nach den Vorstellungen der EU-Kommission der lokalen Ebene künftig mehr Gewicht in der europäischen Struktur- und Regionalpolitik zukommen soll. Die Kommunen sollen als Partner der EU bei der Vorbereitung und Durchführung strukturpolitischer Maßnahmen stärker als bisher mit einbezogen werden. Diese könnten damit durch ihre Kenntnis lokaler Verhältnisse und Probleme einen wichtigen Beitrag zur Effizienzsteigerung strukturpolitischer Maßnahmen leisten können. Die Festlegung des Umfangs der von der EU-Kommission vorgesehenen Übertragung von Kompetenzen im Rahmen der Regionalprogramme auf regionale und lokale Behörden bleibt jedoch den EU-Mitgliedsstaaten vorbehalten.
- Im Hinblick auf den ländlichen Raum ist begrüßenswert, dass die Vorschläge der EU-Kommission eine Zusammenfassung der Instrumente der Entwicklung des ländlichen Raumes vorsehen. Hierbei sollte die Förderung der regionalen Entwicklung strukturschwacher ländlicher Gebiete gegenüber Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft stärkeres Gewicht als bisher erhalten. In diesem Kontext ist insbesondere die im Rahmen der Reform der sog. "Zweiten Säule" der europäischen

Agrarpolitik vorgesehene Erweiterung der Möglichkeiten der strukturellen Förderung des ländlichen Raumes aus Mitteln der europäischen Agrarpolitik – also des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) – zu begrüßen.

- Auf der Grundlage von mehr Subsidiarität werden eine Reihe von Verbesserungen zur weiteren Vereinfachung der Planungs- und Durchführungsverfahren vorgeschlagen. Dies betrifft insbesondere die Programmplanung sowie die finanzielle Abwicklung. Die Prinzipien der Kofinanzierung und der Zusätzlichkeit werden beibehalten.

3. Strukturschwache Gebiete – insbesondere auch Städte, Stadtteile und ländliche Gebiete mit sozioökonomischen Problemlagen - müssen auch weiterhin aus den Strukturfonds oder alternativ durch zusätzliche nationale Maßnahmen gefördert werden

Von entscheidender Bedeutung für die künftige Ausgestaltung der gesamten Kohäsionspolitik ist die Frage der Mittelausstattung. Die EU-Kommission sieht eine Mittelausstattung von 336,3 Mrd. € für die Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2007 bis 2013 vor. Dies entspricht einem Budget für Kohäsionspolitische Maßnahmen einschließlich des neuen Fonds für die ländliche Entwicklung von 0,46 % des BNE der EU. Der künftige EU-Gesamthaushalt soll einen Umfang von 1,24 % des BNE in Verpflichtungsermächtigungen oder 1,14 % in Zahlungen der EU haben.

Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Konsolidierung der nationalen Haushalte haben sich die Nettoszahlerländer Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Österreich und Schweden für eine Begrenzung des Haushaltes der EU auf 1,00 % des BNE ausgesprochen. Um dieses Ziel zu erreichen, befürwortet die Bundesregierung in dem so genannten "Konzentrationsmodell" die Konzentration der EU-Strukturförderung auf das Ziel-1. Für Gebiete außerhalb von Ziel-1 sind nur sehr geringe Mittel vorgesehen.

Eine Konzentration des größten Teils der Förderung auf die am meisten benachteiligten Gebiete ist sicherlich richtig. Es muss jedoch auch der Strukturwandel in jenen Regionen weiter mit Fördermitteln unterstützt werden, die Fortschritte gemacht und somit keine Höchstförderung mehr zu erwarten haben, oder in Städten, Stadtteilen und ländlichen Gebieten mit sozioökonomischen Problemlagen, die ganz aus der europäischen Förderung fallen würden. Vielerorts würden die erzielten Erfolge durch einen abrupten Abbruch der Förderung in Gefahr geraten.

Sollte sich das "Konzentrationsmodell" durchsetzen, müsste eine nationale Kompensation erfolgen. Dabei müssten bereits im Vorfeld entsprechende konkrete Zusagen erfolgen und die Bedingungen und Konditionen eindeutig geklärt werden.

Von entscheidender Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang auch, dass das europäische Beihilferecht hinsichtlich der notwendigen Ausweitung der nationalen Regional- und Strukturpolitik eine entsprechende Umgestaltung bzw. Anpassung erfährt. Die EU-Kommission muss die strukturpolitischen Interessen anerkennen und bei der beihilferechtlichen Beurteilung von Förderprogrammen berücksichtigen.

4. Eine bessere Verzahnung der EU-Strukturfonds mit nationalen Programmen auf Bund/Länderebene ist erforderlich

Unabhängig von der Frage, ob es bei der Regionalförderung nach Wunsch der Unterstützer des "Konzentrationsmodells" zu einer teilweisen Umgewichtung bei der Regionalpolitik kommt, ist eine bessere Verzahnung der EU-Strukturfonds mit nationalen Programmen auf Bund/Länderebene erforderlich. Regional-, Struktur- und Innovationspolitik auf den verschiedenen Ebenen und deren Verzahnung mit- und untereinander müssen grundsätzlich überdacht werden. Dieses betrifft sowohl die quantitative als auch qualitative Dimension.

Zwei Aspekte spielen hierbei aus kommunaler Sicht eine besondere Rolle:

- Durch Dezentralisierung und Budgetierung sollte der regionalen und lokalen Ebene im Rahmen künftiger Programme ein erweiterter Spielraum bei der Bestimmung der konkreten Mittelverwendung zur Erreichung der Ziele gegeben werden. Dazu können insbesondere auch eine bedarfsbezogene Budgetierung von Fördermitteln und der Abschluss von Zielvereinbarungen über deren Verwendung dienen.
- Die einzelnen Förderinstrumente müssen auf ihre Effektivität überprüft und stärker – auch über vorhandene Ressortgrenzen hinaus – miteinander vernetzt werden. Dazu zählt auch die Prüfung, auf welche Förderwege teilweise oder insgesamt verzichtet werden kann, um dadurch frei werdende Mittel anderweitig zielgenauer einsetzen zu können.

Insofern kann die Debatte über die Zukunft der EU-Strukturfonds aus Sicht der deutschen Kommunen nicht losgelöst von einer Debatte über die Zukunft der bestehenden und künftigen nationalen Förderkulisse geführt werden.