

Regionalpolitik

Konrad Lammers*

Mitte 2016 befindet sich die Regionalpolitik am Ende des ersten Drittels der Förderperiode 2014 bis 2020. Nachdem Ende 2014 die Partnerschaftsvereinbarungen zwischen Europäischer Kommission und den Mitgliedstaaten abgeschlossen wurden, sind bis Ende 2015 alle darauf aufbauenden Operationellen Programme durch die Mitgliedstaaten erstellt und durch die Kommission gebilligt worden. Damit kam die programmatische Umsetzung der administrativen Vorgaben für die Regionalpolitik der aktuellen Förderperiode zum Abschluss. Wichtige regionalpolitische Aktivitäten der Europäischen Union waren im Berichtszeitraum 2015/2016 darüber hinaus die Einrichtung einer weiteren Makroregionalen Strategie und der Beschluss über eine EU-Städteagenda. Bedeutsam war ferner der Start der Investitionsoffensive für Europa im Sommer 2015, die zwar nicht regionalspezifisch ausgerichtet ist, aber wichtige Berührungspunkte mit der Regionalpolitik aufweist.

Operationelle Programme

Bis Ende 2015 sind alle vorgesehenen Operationellen Programme von der Europäischen Kommission gebilligt worden. Die Anzahl der Programme beläuft sich damit in der aktuellen Förderperiode auf 637. In den Operationellen Programmen werden die Investitionsprioritäten für jedes Land beziehungsweise jede Region gemäß den Zielen benannt, die in den zuvor abgeschlossenen Partnerschaftsabkommen festgelegt worden waren. Die einzelnen Programme beziehen sich auf die Verwendung der Mittel aus einem oder aus mehreren der fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds – den sogenannten ‚ESI-Fonds‘:

- dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- dem Europäischen Sozialfonds (ESF),
- dem Kohäsionsfonds (KF),
- dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER),
- dem Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Die Anzahl der Programme, die vom EFRE beziehungsweise vom EFRE und dem KF zusammen gefördert werden, beträgt 305. Davon beziehen sich 219 Programme auf einzelne Mitgliedsländer oder auf Regionen innerhalb von Mitgliedsländern.¹ 86 Operationelle Programme sind der grenzüberschreitenden, transnationalen oder interregionalen Zusammenarbeit gewidmet und sind damit auf mehr als einen Mitgliedstaat gerichtet. Letztere werden als Kooperationsprogramme bezeichnet.² Aus dem ESF werden 187 Programme gefördert,³ 118 aus dem ELER,⁴ und 27 über den EMFF.⁵ Der Regionalpolitik im eigentlichen Sinne werden nur die Operationellen Programme zugerechnet, die aus dem EFRE,

* Für umfangreiche Recherchen dankt der Verfasser Florian Kommer.

1 Europäische Kommission: Regionalpolitik. In Ihrem Land. Programme, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=ALL®ionId=ALL&objectiveId=ALL&tObjectiveId=ALL (letzter Zugriff: 20.7.2016).

2 Auch angrenzende Nichtmitgliedstaaten können in Kooperationsprogramme einbezogen sein.

dem ESF oder dem KF Mittel erhalten, weil der Einsatz dieser Fonds an regionalen Disparitäten oder anderen regionalen Spezifika ausgerichtet ist. Die Mittel aus dem ELER und dem EMFF werden von der Kommission nicht der Regionalpolitik zugeordnet, obwohl aus dem ELER explizit der „ländliche Raum“ gefördert wird oder im Falle des EMFF mit der Förderung des Fischereisektors spürbare Effekte in den Regionen verbunden sind, in der Fischerei betrieben wird.⁶

Auch wenn seit Ende 2015 alle Operationellen Programme angenommen worden sind, ist der Verhandlungsprozess zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über die Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen noch nicht abgeschlossen. In der aktuellen Förderperiode wurden sogenannte ‚Ex-ante-Konditionalitäten‘ eingeführt. Diese besagen, dass ein ausreichender regulatorischer und strategischer Rahmen auf der nationalen oder regionalen Ebene vorhanden sein muss, in den sich die zur Unterstützung vorgesehenen Projekte konsistent einfügen lassen. Ferner müssen die Verwaltungskapazitäten ausreichend sein, um die Förderung effizient umzusetzen. Bevor diese Bedingungen nicht erfüllt sind, kann eine Investition nicht gefördert werden. Zwar waren zum Zeitpunkt der Annahme der Programme etwa 75 Prozent der Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt. Für die fehlenden Konditionalitäten wurden Aktionspläne zu deren Erfüllung vereinbart, denen bis Ende 2016 entsprochen werden muss. Wenn dies nicht der Fall ist, muss die Kommission entscheiden, ob sie die Finanzierung betreffender Projekte in einzelnen Programmen streicht.⁷

Makroregionale Strategien

Im Berichtsjahr sind zu den drei schon bestehenden makroregionalen Strategien für den Ostseeraum (seit 2009), die Strategie für den Donauraum (seit 2011) und die Strategie für das adriatisch-ionische Meer (seit 2014) eine vierte makroregionale Strategie, die für den Alpenraum, hinzugekommen. Eine makroregionale Strategie soll einen Handlungsrahmen abstecken, um Herausforderungen und Chancen in einem bestimmten geographisch abgegrenzten Raum, der mehrere Mitgliedsländer (oder Teile von ihnen) und auch Drittländer (oder Teile von ihnen) umfasst, durch länderübergreifende Kooperationen zu begegnen beziehungsweise zu nutzen. Makroregionale Strategien werden vom Europäischen Rat initiiert und müssen von ihm letztlich angenommen werden. Der Kommission obliegt die Aufgabe, die Strategien unter Beteiligung der betreffenden Staaten auszuarbeiten. Für

3 Europäische Kommission: Beschäftigung, Soziales und Integration. Europäischer Sozialfonds. Operationelle Programme, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=de> (letzter Zugriff: 20.7.2016).

4 European Commission: Agriculture and Rural Development. Rural development 2014-2020. Country files, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/index_en.htm (letzter Zugriff: 20.7.2016).

5 European Commission: Fisheries. CFP. EMFF. Country files, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/country-files/index_en.htm (letzter Zugriff: 20.7.2016).

6 Es gibt keine zusammenfassende Übersicht über alle Operationellen Programme. Stattdessen dokumentieren einzelne Generaldirektionen diejenigen Operationellen Programme, die aus den von ihnen verwalteten Fonds gespeist werden. Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung ist für die EFRE und den KF zuständig, die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration für den SF, obwohl die Mittel aus diesem Fonds der Regionalpolitik zugeordnet sind. Für den ELER und den EMFF ist die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständig. Die verschiedenen Zuständigkeiten machen es schwierig, einen umfassenden Überblick über alle Programme zu erhalten.

7 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Investitionen in Beschäftigung und Wachstum – Maximierung des Beitrags der europäischen Struktur- und Investitionsfonds, COM (2015) 639 final.

makroregionale Strategien gelten die sogenannten drei ‚Nein‘: Für sie werden keine neuen Institutionen errichtet; es gibt für sie keine neuen Rechtsvorschriften; die Europäische Union stellt keine zusätzlichen Mittel bereit. Das letztgenannte ‚Nein‘ bedeutet, dass Maßnahmen, die im Rahmen einer makroregionalen Strategie durchgeführt werden, aus bestehenden Töpfen, das heißt aus den ESI-Fonds oder nationalen Budgets, finanziert werden müssen. Der übergeordnete Leitgedanke makroregionaler Strategien ist es, spezifische regionale Charakteristika und Herausforderungen bei der Umsetzung von EU-Politiken, was insbesondere die Verwendung aus den ESI-Fonds einschließt, zu berücksichtigen. Damit soll dem sogenannten ‚ortsbezogenen‘ Politikansatz bei der Umsetzung von raumwirksamen Politiken Rechnung getragen werden, wie unter anderem in der Territorialen Agenda 2020 der Europäischen Union gefordert.

Die Alpenraumstrategie (EUSALP) wurde im November 2015 vom Rat der Europäischen Union gebilligt. Sie umfasst sieben Länder (beziehungsweise Teile von ihnen): fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Slowenien) und zwei Drittstaaten (Liechtenstein und die Schweiz) mit 48 Regionen, in denen etwa 70 Mio. Menschen leben und durch die vier von neun europäischen Verkehrskorridoren verlaufen.⁸ Im Januar 2016 fand die EUSALP-Auftaktkonferenz im slowenischen Brdo statt. Sie führte unter der Initiative und Mitwirkung der Kommission nationale und regionale Akteure aus dem Alpenraum zusammen und läutete die Durchführungsphase ein, indem über Arbeitsmethoden und Verwaltungsfragen der Strategie beraten wurde.⁹

EU-Städteagenda

In der aktuellen Förderperiode sind die Städte verstärkt in das Blickfeld der Europäischen Kommission gerückt. Damit mag man der Erwartung entsprochen haben, die durch die Umbenennung der Generaldirektion „Regionalpolitik“ in „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ im Jahr 2012 geweckt worden war. 2014 legte die Kommission in einer Mitteilung eine Bestandsaufnahme über die Bedeutung von Städten für die wirtschaftliche Entwicklung und über die Probleme von Städten sowie über die bisherigen Bemühungen für eine Berücksichtigung städtischer Belange in den EU-Politiken vor. In der Mitteilung stellte die Kommission heraus, dass es ein vielstimmiges Interesse an einer EU-Städteagenda gäbe, umriss die möglichen Inhalte einer solchen Agenda, rief zu einer Debatte über eine zu entwickelnde Städteagenda auf und leitete den entsprechenden Konsultationsprozess ein.¹⁰ Im Juni 2015 stellte die Kommission die Ergebnisse dieses Prozesses vor.¹¹ Am 30. Mai 2016 wurde dann auf einem informellen Treffen der zuständigen Minister für städtische Fragen der sogenannte ‚Pakt von Amsterdam‘ angenommen, der die wichtigsten Grundsätze der Städteagenda für die Europäische Union benennt.¹² An dem Treffen

8 EU Strategy for the Alpine Region: Über EUSALP, abrufbar unter: <http://www.alpine-region.eu/austria/about-eusalp.html> (letzter Zugriff: 20.7.2016).

9 European Commission: Regional Policy. Policy Cooperation. Macro-regional strategies. Alpine Region Strategy, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/alpine/ (letzter Zugriff: 20.8.2016).

10 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die städtische Dimension der EU-Politikfelder – Kernpunkte einer EU-Städteagenda, COM (2014) 490 final.

11 European Commission: Commission Staff Working Document. Results of the Public Consultation on the Key Features of an EU Urban Agenda, SWD (2015) 109 final/2.

12 Europäische Kommission: Pressemitteilung. Die Städteagenda für die EU: Die europäischen Städte erhalten Mitspracherecht bei der Politikgestaltung der EU, 30. Mai 2016, Dok. IP/16/1924.

nahmen neben den zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten, Vertreter der Kommission und anderer EU-Institutionen (zum Beispiel des Ausschusses der Regionen) sowie Vertreter europäischer Städte teil. Am 24. Juni hat der Europäische Rat die im Pakt von Amsterdam enthaltene Städteagenda begrüßt und alle relevanten Akteure (Kommission, Mitgliedstaaten, regionale und lokale Behörden, Europäisches Parlament, Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Europäische Investitionsbank) dazu aufgefordert beziehungsweise ersucht, alles im jeweiligen Geschäftsbereich Liegende zu tun, um die Städteagenda zum Erfolg zu führen.¹³

Hintergrund der Bemühungen um eine Städteagenda auf EU-Ebene ist einerseits die Tatsache, dass Städte eine enorme Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der Europäischen Union haben. Die Kommission stellt heraus, dass fast 70 Prozent der EU-Bevölkerung in Städten leben. Andererseits seien Städte Brennpunkte wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und demographischer Probleme, in denen sich die genannten Probleme zumeist in ihren extremen Ausprägungen zeigen. Eine EU-Städteagenda solle die Möglichkeit bieten, dass die Städte ihre Belange und Sachkenntnisse in die Entwicklung und Umsetzung von EU-Strategien einbringen können. Dadurch solle es möglich werden, EU-Strategien besser auf die besonderen Gegebenheiten von Städten abzustimmen.¹⁴

Im Pakt von Amsterdam ist nun festgehalten, dass im Rahmen von zwölf thematischen Partnerschaften Aktionspläne für integrierte Politiken für zentrale städtische Problemlagen entwickelt und umgesetzt werden. Die Themen der Partnerschaften sind: Integration von Migranten und Flüchtlingen (1), Luftqualität (2), Armut in den Städten (3), Wohnungsbau (4), Kreislaufwirtschaft (5), Jobs und Fähigkeiten in der lokalen Wirtschaft (6), Anpassung an den Klimawandel (7), Energiewende (8), Nachhaltige Landnutzung und naturbasierte Lösungen (9), Städtische Mobilität (10), Digitaler Wandel (11), Innovative und verantwortungsvolle Vergabe öffentlicher Aufträge (12). Im Rahmen von Pilotprojekten sind die Arbeiten zu den Themen (1), (2), (3), und (4) aufgenommen worden. Die übrigen Partnerschaften sollen ab Ende 2016 bis Sommer 2017 eingerichtet werden. Die Aktionspläne für die thematischen Partnerschaften haben zum Ziel, für eine wirksamere und kohärente Umsetzung der bestehenden EU-Strategien in den Städten unter anderem in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Beschäftigung zu sorgen. Ferner soll der Zugang zu EU-Finanzmitteln sowie deren Kombination aus den verschiedenen EU-Fonds erleichtert sowie das Wissen über städtische Probleme sowie der Austausch bewährter Verfahren verbessert werden.¹⁵

Die stärkere Fokussierung der Europäischen Union auf städtische Belange hat Befürchtungen aufkommen lassen, diese gehe auf Kosten der Unterstützung der ländlichen Räume.¹⁶ Dem ist grundsätzlich entgegenzuhalten, dass die Europäische Union bei einer Umsetzung ihrer Strategien und Politiken den gesamten EU-Wirtschaftsraum im Auge behalten muss, wenn ihre Politiken die größtmögliche Wirkung entfalten sollen. Das gilt unabhängig davon, wie sinnvoll oder wirksam einzelne Strategien oder Politiken sind. Mit

13 Europäischer Rat: Pressemitteilung. Schlussfolgerungen des Rates zu einer Städteagenda für die EU, 24. Juni 2016, Dok. 382/16.

14 Europäische Kommission: Pressemitteilung. EU- Städteagenda: Kommission stellt Ergebnisse der öffentlichen Konsultation vor, 2. Juni 2015, Dok. IP/15/5096.

15 Europäische Kommission: Pressemitteilung. Die Städteagenda für die EU, 2016.

16 Ausschuss der Regionen: Arbeitsdokument. Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt. Konkrete Schritte zur Umsetzung der EU-Städteagenda, 11. Dezember 2015, COTER-VI/010.

der Städteagenda werden zudem keine besonderen Fördertöpfe für Städte eingerichtet. Die Europäische Union tritt auch nicht als städtischer Akteur auf. Ähnlich wie bei den Makroregionalen Strategien geht es um das Bemühen, einen ortsbezogenen Politikansatz zu verfolgen und in finanzieller Hinsicht darum, bestehende Fördermöglichkeiten besser zu nutzen sowie die Zusammenarbeit regionaler – hier städtischer – Akteure bei der Bewältigung gemeinsamer Probleme zu unterstützen. Lediglich der dazu notwendige administrative Aufwand kann durch EU-Mittel aus bestehenden Fonds unterstützt werden. Im Gegensatz zu den Städten erhalten ländliche Räume hingegen spezifische Fördermittel, so aus dem ELER.

Regionalpolitik und Investitionsoffensive für Europa

Um die Investitionstätigkeit in der Europäischen Union zu steigern, ist auf Initiative von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Sommer 2015 eine Investitionsoffensive für Europa gestartet worden. Sie verfolgt drei Ziele: erstens Beseitigung von Investitionshindernissen durch eine Vertiefung des Binnenmarktes, zweitens Unterstützung von Investitionsvorhaben durch Öffentlichkeitsarbeit sowie technische Unterstützung bei der Verwirklichung von Investitionsvorhaben einschließlich des Zugangs zu Finanzierungsquellen und drittens intelligentere Nutzung neuer und bestehender finanzieller Ressourcen. Im Zusammenhang mit dem letztgenannten Punkt ist der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) eingerichtet worden, der das ‚Herzstück‘ der Offensive ausmacht.¹⁷ Mit dem Start der Investitionsoffensive und der Etablierung eines weiteren Fonds zur Finanzierung von Investitionen in der Europäischen Union stellt sich die Frage, wie diese Initiative im Verhältnis zur Regionalpolitik einzuordnen ist; letztere stellt ja gemäß früheren Bekundungen der Europäischen Union die Hauptinvestitionspolitik der Union dar.¹⁸

Was die ersten beiden Ziele angeht, so gelten sie ausdrücklich auch für die Regionalpolitik. Was das dritte Ziel und in diesem Zusammenhang insbesondere die Einrichtung des EFSI betrifft, so gibt es wichtige Unterschiede zwischen diesem Fonds und den ESI-Fonds.

In den EFSI fließen 8 Mrd. Euro aus dem Haushalt der Europäischen Union. Die Mittel stehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Verfügung, die diese zur Absicherung ihrer Kreditaufnahmen einsetzt und in deren Händen auch die Vergabe von Krediten oder die Gewährung anderer Finanzierungshilfen an potentielle Investoren liegt. Zusammen mit Eigenmitteln der EIB soll der EFSI Investitionsrisiken in Höhe von 21 Mrd. Euro abdecken können. Die Kommission unterstellt, dass damit innerhalb von drei Jahren Investitionen in Höhe von 315 Mrd. Euro ausgelöst werden könnten, die ohne diese Unterstützung nicht zustande gekommen wären. Besonders angesprochen werden sollen durch die Förderung Investoren von Infrastrukturprojekten sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und sogenannte ‚Midcaps‘ (Unternehmen mit 250 bis 3000 Beschäftigten).¹⁹

17 Europäische Kommission: Factsheet. Die Investitionsoffensive für Europa – Fragen und Antworten. Brüssel, 20. Juli 2015, MEMO/15/5419.

18 Konrad Lammers: Europäische Regionalpolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landeskunde (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, im Erscheinen.

19 Europäische Kommission: Die Investitionsoffensive für Europa: ein Jahr Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) – häufig gestellte Fragen, Factsheet, 2015, Brüssel, 1. Juni 2016, MEMO/16/1967.

Die Unterschiede zwischen den ESI-Fonds und dem EFSI liegen in den Vergabekriterien, dem Charakter der geförderten Projekte sowie in den Wegen und der Art der Finanzierung. Was die Vergabekriterien anbelangt, so werden die Mittel aus den ESI-Fonds von den Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten gemäß den Operationellen Programmen eingesetzt, die für sie explizit erstellt worden sind. Da den Operationellen Programmen regionale oder sektorale Abgrenzungsmerkmale zugrunde liegen, werden über die ESI-Fonds Investitionen in bestimmten Regionen oder auch in einem spezifischen Sektor, der Fischerei, gefördert. Der EFSI hingegen stellt Mittel für Projekte bereit, die keinerlei regionaler oder sektoraler Einschränkungen unterliegen. Entscheidend ist vielmehr die Nachfrage nach den angebotenen Finanzierungsinstrumenten, egal wo und in welchem Sektor die Investitionen in der Europäischen Union realisiert werden sollen.

Im Hinblick auf den Charakter der geförderten Projekte besteht ein wichtiger Unterschied darin, dass aus den ESI-Fonds sowohl private Investitionen mit Gewinnabsichten als auch Projekte mit dem Charakter von Öffentlichen Gütern gefördert werden können. Mit Mitteln des EFSI können hingegen ausschließlich erstere unterstützt werden.

Was schließlich Wege und Art der Finanzierung betrifft, so werden aus den ESI-Fonds ganz überwiegend Finanzhilfen gewährt. Die entsprechenden Mittel werden von der Kommission den Mitgliedsstaaten oder deren regionalen Gebietskörperschaften zugewiesen, denen die Weiterleitung an die Empfänger obliegt. Der EFSI hingegen stellt Mittel der EIB bereit, die diese für Instrumente zur Risikofinanzierung (Darlehen, Garantien, Eigenkapitalhilfen) von Investitionsprojekten verwendet, ohne dass nationale oder regionale Behörden eingeschaltet sind. Im Übrigen ist eine kombinierte Förderung aus beiden Programmen möglich, sofern ein Projekt die Kriterien für eine Finanzierung sowohl aus einem der ESI-Fonds als auch aus dem EFSI erfüllt.²⁰

Weiterführende Literatur

Christiane Krieger-Boden: EU Cohesion Policy, Past and Present: Sustaining a Prospering and Fair European Union? Kiel Working Papers No. 2037, Januar 2016.

Konrad Lammers: Europäische Regionalpolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landeskunde (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, im Erscheinen.

20 Walter Deffaa: The New Generation of Structural and Investment Funds – More Than Financial Transfers?, in: *Intereconomics – Review of European Economic Policy* 3/2016, S. 155-163, hier: S. 162.