

Die Kraft der Krise – die europäische Kohäsionspolitik und ihre Reform

*Peter Becker und Ronny Müller**

Die Finanz-, Staatsschulden- und Wirtschaftskrise mit ihren ökonomischen und sozialen Folgen hat in der Europäischen Union und in der Eurozone tiefe Spuren hinterlassen. Arbeitslosigkeit, soziale Ungleichheit und Ausgrenzung innerhalb der Europäischen Union haben deutlich zugenommen. Zugleich gingen die öffentlichen Investitionen um 20 Prozent zurück; in den Krisenstaaten Griechenland, Spanien und Irland sogar um rund 60 Prozent.¹ Vor diesem Hintergrund wuchs die Bedeutung der europäischen Strukturfonds, waren sie doch die einzige verlässliche Finanzierungsquelle von Maßnahmen zur Bekämpfung der anwachsenden Arbeitslosigkeit und zur Setzung von Wachstumsimpulsen in Form öffentlicher Investitionen.

Auf dem Höhepunkt der Krise musste die Europäische Union über die Finanzausstattung, die Verteilung und die Förderprioritäten der Strukturfonds im Kontext der Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020 entscheiden. Im Dezember 2013 wurden die neuen Rechtsgrundlagen für den neuen Förderzeitraum verabschiedet.² Für die Rubrik 1b Kohäsionspolitik des MFR wurden für den neuen Förderzeitraum insgesamt rund 325 Milliarden Euro eingestellt, was bei einer Obergrenze für Verpflichtungen in Höhe von 960 Milliarden Euro rund ein Drittel des MFR ausmacht. Die Kommission kalkuliert unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten mit einem Investitionsvolumen von mehr als 450 Milliarden Euro. Der größte Anteil an den Strukturfonds wurde für die ärmsten und rückständigsten europäischen Regionen in Mittel- und Osteuropa, Portugal, Griechenland und Süditalien reserviert. Die Strukturfonds bleiben somit auch weiterhin das wichtigste Instrument der

* Dr. Peter Becker, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
Ronny Müller, M.A., Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Dresden.

Die Autoren geben ausschließlich ihre persönliche Auffassung wieder.

- 1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Investitionen in Beschäftigung und Wachstum, KOM(2014) 473.
- 2 Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 Nr. 1303/2013 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 sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates; Nr. 1304/2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates; Nr. 1301/2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006; Nr. 1300/2013 über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006; Nr. 1302/2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise solcher Verbünde; und Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, alle in: Amtsblatt der EU, Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 281-548.

Europäischen Union, um regionale Wohlstandsdisparitäten innerhalb der Europäischen Union zu minimieren sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken.

Die Kohäsionspolitik und der Mehrebenenansatz

Die Kohäsionspolitik war das Politikfeld, an dem der Mehrebenenansatz³ zur Erklärung des Sui-generis-Charakters der Europäischen Union zunächst angewandt wurde.⁴ Das Politikfeld wurde als Prozess der „continuous negotiation amongst nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – [...]“⁵ interpretiert. Der Ansatz differenzierte zwischen den Rollen der verschiedenen Akteure im Verlauf des Politikprozesses, angefangen von der Kommission über die Mitgliedstaaten bis zur subnationalen Ebene. Die Kommission, so Gary Marks, dominierte zu Beginn des Politikprozesses, wenn die institutionellen Grundlagen und der rechtliche Rahmen der Förderpolitik festgelegt werden.⁶ Dabei sei sie abhängig von den Mitgliedstaaten und deren Festlegung der Finanzausstattung der Strukturfonds.⁷ Der politische Einfluss der subnationalen Akteure auf das Politikergebnis, deren politische Autonomie und die Flexibilität bei der Gestaltung der Kohäsionspolitik seien hingegen in der Phase der Implementierung der Operationellen Programme (OP) in konkrete regionale Förderpolitik am größten.⁸

Inzwischen wurde der Mehrebenenansatz zur Interpretation der Kohäsionspolitik häufig infrage gestellt und stattdessen die These der Renationalisierung des Politikfeldes herangezogen.⁹ Danach sind die nationalen Regierungen die zentralen Akteure, die die Inhalte und Ziele der Kohäsionspolitik bestimmen. Der Ansatz neige dazu, „to equate multi-level involvement with multi-level governance“.¹⁰ Zwar sei es richtig, dass supranationale, nationale und subnationale Akteure auf dem Feld der Kohäsionspolitik in den Politikprozess eingebunden seien. Doch ermögliche der Mehrebenenansatz keine Aussagen dazu, so die Kritik, welcher Akteur die Implementierung der Politik überwache und damit wer letztendlich auf welcher Entscheidungsebene über die Inhalte und die Ergebnisse der Kohäsionspolitik entscheide. Die Mitgliedstaaten hätten den bestimmenden Einfluss der Kommission durchaus zurückdrängen und ihre Rolle als ‚gatekeeper‘ zurückerobern können. Insbesondere die Analyse der Implementierung der Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten und Regionen bestätige diese ‚extended gatekeeper‘-Rolle der Mitgliedstaaten und re-

3 Zur Entwicklung des Mehrebenenansatzes siehe: Paul Stephenson: Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?, in: *Journal of European Public Policy* 6/2013, S. 817-837.

4 Vgl. Michèle Knodt/Martin Große Hüttmann: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 223-247.

5 Gary Marks: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in: Alan W. Cafruny/Glenda G. Rosenthal (Hrsg.): *The State of the European Community*, Boulder 1993, S. 391-411, hier S. 392.

6 Gary Marks: Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy, in: Liesbet Hooghe (Hrsg.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford 1996, S. 388-422, hier S. 412.

7 Vgl. John B. Sutcliffe: The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization, in: *Journal of European Public Policy* 2/2000, S. 290-309.

8 Vgl. Gary Marks: Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, 1. Auflage, München 1996, S. 312-343.

9 Vgl. David Allen: The Structural Funds and Cohesion Policy. Extending the Bargain to Meet New Challenges, in: Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, 6. Auflage, Oxford 2010, S. 229-252; Mark A. Pollack: The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union, in: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hrsg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998, S. 216-249.

10 Jens Blom-Hansen: Principals, agents and the implementation of EU cohesion-policy, in: *Journal of European Public Policy* 4/2005, S. 624-648, hier S. 628.

lativiere insofern die Annahmen des Mehrebenenansatzes.¹¹ Die supranationale Ebene bleibe bei der Implementierung der Politik machtlos und die Mitgliedstaaten „appear to be in full control.“¹²

Auch für das Verhandlungsergebnis über den Förderzeitraum 2014 bis 2020 stellt sich die Frage, ob diese jüngste Reform der Kohäsionspolitik eher dem Ansatz des Regierens in einem Mehrebenensystem zuzuordnen ist und der politikprägende Einfluss der Kommission, der Mitgliedstaaten und der subnationalen Ebene je nach Stand des Politikzyklus unterschiedlich stark zu gewichten ist oder ob nicht vielmehr die Reform in den langsamen Prozess der Renationalisierung und der Einschränkung der dominierenden Rolle der Kommission einzuordnen ist.¹³ Für eine abschließende Beantwortung der Frage nach den tatsächlichen Verschiebungen im EU-Akteursgefüge ist es gegenwärtig, das heißt zu Beginn des neuen Förderzeitraums, noch zu früh. Gleiches gilt für eine Aussage zu den Auswirkungen der Reform auf die Effizienz und Effektivität der Kohäsionspolitik in den Förderregionen. Dennoch soll diese Analyse erste Ansatzpunkte und Hinweise herausarbeiten, die für eine vertiefte Untersuchung nach Abschluss des Förderzeitraums genutzt werden können.

Zunächst wird im Folgenden die Genese des jüngsten Reformprozesses in diesem Politikfeld kursorisch nachgezeichnet und im Anschluss daran werden die wichtigsten Ergebnisse der Reform analysiert. Die Erörterung der besonderen Verknüpfung der beiden unterschiedlichen politischen Rationalitäten – der europäischen Solidarität mithilfe von Strukturfonds auf der einen Seite und der Suche nach engeren Formen wirtschaftspolitischer Koordinierung auf der anderen Seite – soll zeigen, wie stark die Reaktion der Europäischen Union auf die Folgen der Krise zu einer Neuausrichtung der Kohäsionspolitik entlang der Vorgaben der wirtschaftspolitischen Koordinierung geführt hat. Damit einhergeht eine stärkere Zentralisierung der Kohäsionspolitik oder umgekehrt eine Begrenzung der Politikgestaltung in den europäischen Förderregionen – unabhängig vom spezifischen Verlauf des kohäsionspolitischen Politikzyklus. Die entscheidende Frage, die dieser Aufsatz zu beantworten versucht, ist also jene nach der Verteilung der politischen Gestaltungsspielräume der in diesem besonderen Politikfeld beteiligten Akteure unter den infolge der Krise zugespitzten Verteilungskämpfen und der damit verbundenen Neuausrichtung und gesteigerten Komplexität der Politik.

Der Verlauf des jüngsten Reformprozesses

Seit der Grundsatzreform der Kohäsionspolitik und der Strukturfonds 1988 befindet sich das Politikfeld in einem kontinuierlichen Anpassungsprozess. Auch der jüngste Reformschritt in der Kohäsionspolitik 2014 bis 2020 setzte die stetige Adaption des Politikbereichs fort. Er begann bereits mit dem Förderzeitraum 2007 bis 2013. Der vierte Kohäsionsbericht¹⁴ der Kommission vom 30. Mai 2007 beinhaltete eine Reihe von Fragen, die Anstoß und Strukturierung einer europäischen Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2014 liefern sollte. Schon zu diesem frühen Zeitpunkt benannte die Kommission

11 Ian Bache: The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK, in: *Journal of European Public Policy* 1/1999, S. 28–45.

12 Blom-Hansen: *Principals, agents and the implementation*, 2005, S. 644.

13 Mark A. Pollack sprach von den gestutzten Flügeln der Kommission („clipped wings“). Vgl. Pollack: *The Engines of Integration*, 1998, S. 227.

14 Europäische Kommission: *Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt* (von der Kommission vorgelegt), KOM(2007) 273.

die aus ihrer Sicht potenziellen neuen Herausforderungen, die eine kohäsionspolitische Antwort erfordern. Dann versuchte sie mit einem Grünbuch¹⁵ und einer anschließenden Konsultation den neuen Begriff der territorialen Kohäsion einzugrenzen und genauer zu definieren.¹⁶ Parallel dazu hatte die Kommission einen zweiten, wissenschaftlichen Überprüfungsprozess des Politikbereichs gestartet. Unter dem Vorsitz des italienischen Generaldirektors im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, Fabrizio Barca, legte eine Expertengruppe einen umfassenden Bericht¹⁷ vor, in dem vehement für eine Neuausrichtung auf eine raumbezogene Kohäsionspolitik („place-based development strategy“) und für eine Stärkung der sozialen Dimension der Kohäsionspolitik geworben wird. Um die Effizienz der Politik zu verbessern, schlug der Bericht eine stärkere Konzentration der Fördermittel auf wenige, eng definierte Kernprioritäten vor sowie einen stärker ergebnisorientierten Politikansatz und klare Ziele. Der besondere Einfluss des Berichts auf die Festlegung der Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik lag sicherlich darin, dass er als „politically motivated subtext“ wirkte, „to protect and re-legitimize in the face of growing criticism about its rationale and effectiveness.“¹⁸ Ebenfalls in dieser Vorfeldphase der Reformdebatte legten die damalige Kommissarin für Regionalpolitik Danuta Hübner und ihr Nachfolger in diesem Amt Paweł Samecki eigene Positionspapiere¹⁹ vor, mit denen sie weitere Anstöße für die Reformdebatte geben wollten.

In einem weiteren Schritt holte die Kommission im Vorfeld der Erstellung ihrer Legislativvorschläge in einer öffentlichen Konsultation von Ende November 2010 bis Januar 2011 die Wünsche, Vorstellungen und Anregungen der Mitgliedstaaten, Regionen und Interessengruppen zur künftigen Kohäsionspolitik ein.²⁰ Zusätzlich hatte die Generaldirektion Regionalpolitik eine ‚High Level Group of Experts‘ und eine ‚Task Force on Conditionality‘ ins Leben gerufen, die sich aus Repräsentanten der mitgliedstaatlichen Verwaltungen zusammensetzten, und ebenfalls verschiedene Reformoptionen zur Steigerung der Effizienz und der Ergebnisorientierung der Strukturfonds für die Kohäsionspolitik diskutierten.

Die Kommission versuchte also sehr frühzeitig und überaus vielfältig, mit ihren Initiativen die bereits zum Programmstart 2007 absehbare und erwartete Debatte über die Weiterentwicklung und die Reform der Kohäsionspolitik für den nachfolgenden Förderzeitraum nach 2014 vorzustrukturieren, um dann ihre Überlegungen mit den Mitgliedstaaten abzustimmen. Allerdings wurden die Verhandlungen am stärksten von der Krise in der Eurozone und deren Auswirkungen auf die finanz- und haushaltspolitischen Prioritäten der Mitgliedstaaten bestimmt. Die traditionell ohnehin sehr konfliktträchtigen Budgetverhandlungen

15 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke, KOM(2008) 616.

16 Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2009) 295.

17 Fabrizio Barca: An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.

18 Carlos Mendez: The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative, in: Journal of European Public Policy 5/2013, S. 639-659, hier S. 644.

19 Danuta Hübner: Reflections on future Cohesion Policy. Informal Meeting of Regional Ministers organized by Czech Presidency. Mariánské Lázně, Czech Republic, 22-24 April 2009, SPEECH/09/201; Paweł Samecki: Orientierungspapier zur Zukunft der Kohäsionspolitik, Brüssel 2010.

20 Europäische Kommission: Commission Staff Working Paper. Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion, SEC(2011) 590.

gen wurden durch die Krise zunehmend erschwert, denn die Nettozahler stellten die Effizienz und die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds grundsätzlich infrage. Die Krise verschärfte die bestehenden Verteilungskonflikte.²¹ Auf der einen Seite hatte sich eine Gruppe von Mitgliedstaaten aus Mittel-, Ost- und Südeuropa als die sogenannten Freunde der Kohäsion²² zusammengefunden, die mit eigenen Positionspapieren ihre Verhandlungsstrategie abstimmten und auf die Notwendigkeit weiterer Unterstützungsleistungen aus dem EU-Budget hinwiesen. Die Kohäsionspolitik müsse demnach ein starkes Instrument der europäischen Solidarität bleiben, mit dem die Infrastruktur in rückständigen Regionen mit europäischer Hilfe verbessert werde. Die Gruppe der Nettozahler reagierte auf das Missverhältnis von steigenden Erwartungen an europäische Hilfen und begrenzten Ressourcen mit ihrer ‚better spending‘-Initiative²³ zur effizienteren Nutzung der EU-Fonds. Die Strukturfonds sollten nach deren Verständnis in den Dienst der Generierung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum treten, also den Leitmotiven der Strategie „Europa 2020“ folgen.²⁴ Vor dem Hintergrund der ökonomischen und sozialen Folgen der Krise geriet die Kohäsionspolitik unter einen fundamentalen Rechtfertigungsdruck. Die hohen Zahlungen aus den öffentlichen Haushalten wurden gerade in Zeiten knapper Kassen zunehmend hinterfragt und dies hatte zur Folge, dass die Legitimität des Politikbereichs selbst infrage gestellt wurde. Die Kommission reagierte auf diese grundsätzliche Kritik mit deutlich zurückhaltenden Vorschlägen für den MFR und für die Verordnungen zu den Strukturfonds.

Der eigentliche Reformprozess begann mit der Vorlage des Vorschlags für den MFR 2014 bis 2020 am 29. Juni 2011;²⁵ im Oktober 2011 folgten dann die Legislativvorschläge für die Kohäsionspolitik mit den Verordnungsentwürfen für alle Strukturfonds.²⁶ Die Kommission schlug Ausgaben in Höhe von insgesamt 376 Milliarden Euro (in festen Preisen 2011) vor, das heißt der Anteil der Strukturfonds an den Gesamtausgaben sollte im Vergleich zum MFR 2007 bis 2013 von 35 auf 36,7 Prozent ansteigen. Der Großteil der europäischen Fördergelder sollte auch weiterhin für die ärmsten Regionen in der Europäischen Union reserviert werden. Neu war der Vorschlag der Kommission, eine Zwischenkategorie zur Förderung in sogenannten Übergangsregionen einzuführen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 75 und 90 Prozent des durchschnittlichen BIP der Europäischen Union, also zwischen den weniger entwickelten und den stärker entwickelten Regionen, liegt.

Das umfassende Legislativpaket vom 6. Oktober 2011 beinhaltete die Verordnungsentwürfe und konkretere Vorschläge, um die Verwaltung der Fonds zu vereinfachen und um

21 Peter Becker: The European Budget and the Principles of Solidarity and Added Value, in: The International Spectator. Italian Journal of International Affairs 3/2012, S. 116-129.

22 Insgesamt 15 Mitgliedstaaten bildeten die Freunde der Kohäsion: Bulgarien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

23 Friends of Better Spending. Nonpaper submitted by: AT, DE, FI, FR, IT, NL, SE, 26.4.2012, abrufbar unter: http://www.euractiv.de/files/docs/Action_Plan_for_Better_Spending_120424.pdf (letzter Zugriff: 20.5.2015).

24 Peter Becker: Integration ohne Plan – Die neue EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2011, S. 67-91.

25 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Haushalt für „Europe 2020“, KOM(2011) 500.

26 Vgl. Europäische Kommission: Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, 2014.

die Politik insgesamt kohärenter und effizienter zu gestalten.²⁷ Die Kommission schlug vier wichtige Veränderungen für die Programmerstellung und -umsetzung vor:

1. die Schaffung eines gemeinsamen strategischen Rahmens (GSR);
2. den Abschluss von Partnerschaftsvereinbarungen (PV) zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, in denen quantitative Ziele und Indikatoren zur Verwendung der Mittel festgeschrieben werden sollten;
3. die Einführung einer Leistungsreserve in Höhe von 5 Prozent der Gelder, die als Anreiz für eine effizientere Mittelverwendung in den geförderten Regionen dienen sollte und erst am Ende des Förderzeitraums an besonders erfolgreiche Programme ausbezahlt werden sollte;²⁸
4. die Etablierung neuer Formen der Konditionalität, um eine effektivere Verwendung der finanziellen Ressourcen und eine erfolgreichere Implementierung der strukturpolitischen Maßnahmen sicherzustellen.

Auf dieser Basis führten die Mitgliedstaaten seit November 2011 ihre Verhandlungen. Weil mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die sekundärrechtlichen Grundlagen der Strukturfondsförderung nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden müssen, also mit Zustimmung des Europäischen Parlaments, wurden die Europaabgeordneten frühzeitig in die Verhandlungen einbezogen. Der jeweilige Vorsitz des Rates informierte in Trilog-Treffen die Vertreter des Europäischen Parlaments über den Fortgang der Verhandlungen und nahm umgekehrt die Wünsche und Forderungen der Parlamentarier für die Beratungen im Rat auf. Das Europäische Parlament hatte mit dem Pieper-Bericht²⁹ vom Juli 2011 zum fünften Kohäsionsbericht der Kommission frühzeitig seine Vorstellungen für eine Reform der Kohäsionspolitik vorgelegt und versuchte in der Folge seine Ziele in den Legislativverhandlungen durchzusetzen.³⁰ Mit der Veröffentlichung der neuen Verordnungstexte im Amtsblatt der Europäischen Union am 17. Dezember 2013 fanden die Verhandlungen ihren Abschluss.

Die vorrangigen Ansatzpunkte der Reform

Die Kommission hatte bereits in ihrem fünften Kohäsionsbericht vom November 2010 gefordert, dass die Politik „entschieden ergebnisorientierter“³¹ zu gestalten sei und gleichzeitig der Verwaltungsaufwand verringert werden müsse. Darin stimmten alle Akteure – Kommission, Rat und Mitglieder des Europäischen Parlaments – überein. Um dieses Ziel erreichen zu können, sollte die Politik mit einem reformierten Instrumentarium ausgestattet werden. Die europäischen Förderprogramme wurden eindeutig in den Dienst der Strategie „Europa 2020“ gestellt. Drei Reformelemente werden die neue Kohäsionspolitik nachhaltig bestimmen:

27 Zur Analyse der Legislativvorschläge vgl. John Bachtler/Carlos Mendez/Fiona Wishlade: Kohäsionspolitik nach 2013: Kritische Bewertung der Gesetzgebungsvorschläge. Studie für den Ausschuss für Regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments, Brüssel 2012.

28 Die Kommission schlug vor, diesen Teil der Fördergelder erst am Ende des Förderzeitraums nach einer Evaluation an besonders erfolgreiche Projekte auszuzahlen.

29 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2011 zu dem Fünften Kohäsionsbericht der Kommission und zur Strategie für die Kohäsionspolitik nach 2013, P7_TA(2011)0316.

30 Vgl. hierzu ausführlich Europäisches Parlament, Ausschuss für Regionale Entwicklung: European Union Cohesion policy 2014-2020. A comprehensive Presentation of the Legislative Package and the Role of the European Parliament, PE532.425v 01-00.

31 Europäische Kommission: In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Brüssel 2010, S. XXIV.

Erstens: zentralisierte strategische Steuerung

Im Mittelpunkt der neuen Förderarchitektur der Kohäsionspolitik stehen der GSR zur Festlegung einer möglichst kohärenten und zielorientierten gemeinschaftlichen Förderpolitik und die PV zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und der Kommission, in denen die jeweiligen nationalen Förderprioritäten festgeschrieben werden. Beide europäische Steuerungsinstrumente werden durch ihre Aufnahme in die Verordnung zu den gemeinsamen Bestimmungen für alle europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Verordnung) rechtlich verbindlich.

Der GSR fasst die bislang getrennten Förderpolitiken über die europäischen Strukturfonds und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Meeres- und Fischereipolitik in einem gemeinsamen Förderkonzept zusammen und formuliert so eine einheitliche Grundausrichtung für die ESI-Fonds. Im GSR werden die thematischen Förderziele für die Europäische Union benannt, die Förderung integrierter Ansätze betont und die Koordinierung der Kohäsionspolitik mit anderen europäischen Strategien und Förderpolitiken ausgeführt, wie in den Bereichen Forschung und Innovation, der Umwelt- und Klimapolitik oder der EU-Entwicklungspolitik.

Er bildet auch den Rahmen für die PV mit den Mitgliedstaaten. Diese neu eingeführten Vereinbarungen sind das Bindeglied zwischen den nationalen und regionalen Förderprogrammen. Darüber hinaus nehmen sie Bezug auf die Ziele der Strategie „Europa 2020“ und auf die nationalen Reformprogramme im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union. Sie umfassen insofern ein integriertes mitgliedstaatliches Konzept für die territoriale Entwicklung, die nationalen wirtschaftspolitischen Ziele und die Indikatoren zur Messung und Bewertung der Fortschritte.

Diese beiden strategischen Instrumente geben den Rahmen vor, in dem dann die OP der Regionen die Umsetzung der strategischen Zielvorgaben in den Förderregionen gewährleisten sollen. Wie in einem Baukastensystem sollen sich also europäische, nationale und regionale Förderziele und -prioritäten zu einem abgestimmten Förderkonzept zusammenfügen, das von allgemeinen strategischen Zielvorgaben für die gesamte Europäische Union bis zu konkreten Fördermaßnahmen in einzelnen Förderregionen auf die Strategie „Europa 2020“ ausgerichtet ist. Die von der Strategie abgeleiteten Zielvorgaben und die thematische Konzentration der Förderpolitiken werden also in der ESI-Verordnung präzisiert und danach in den PV mit den Mitgliedstaaten weiter konkretisiert und schließlich in den OP der Regionen operationalisiert.

Zweitens: verstärkte Konditionalität

Die Auszahlung der Strukturfondsgelder wird künftig mit der Einhaltung verschiedener neuer Bedingungen verknüpft, die zu den bisherigen Fördervoraussetzungen hinzutreten. Bereits bevor die EU-Gelder bewilligt werden, müssen die nationalen Behörden nachweisen, dass zufriedenstellende ordnungspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen bestehen, die eine effiziente Nutzung der Strukturfondsmittel garantieren. Diese in der ESI-Verordnung definierte „Ex-ante-Konditionalität“³² umfasst Faktoren, die „eine Voraussetzung für die wirksame und effiziente Verwirklichung eines spezifischen Ziels“³³ sein

32 Art. 19 ESI-Verordnung.

33 Art. 2 Ziff. 33 ESI-Verordnung.

sollen. In jedem regionalen Umsetzungsprogramm muss nun angegeben werden, welche Ex-ante-Konditionalitäten zur Erreichung eines kohäsionspolitischen Ziels zur Anwendung kommen. Beispielsweise wird die Umsetzung des „Small Business Act“³⁴ und der Richtlinie zum Zahlungsverzug³⁵ zur Vorbedingung einer effizienten Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen durch Strukturfonds gemacht. In Anhang XI der ESI-Verordnung werden so für alle elf thematischen Förderziele³⁶ sowie für weitere sieben Querschnittsbereiche der ESI-Fonds spezifische Vorbedingungen abgeleitet und Indikatoren oder Faktoren benannt, mit deren Hilfe die Umsetzung und Einhaltung der Konditionalitäten überwacht werden können. Die europäischen Strukturfonds werden so zum Bindeglied zu anderen Gemeinschaftspolitiken und -strategien.

In den Verhandlungen waren die sogenannten makroökonomischen Konditionalitäten besonders umstritten.³⁷ So lehnten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, aber auch der deutsche Bundesrat diese Idee der Kommission ab, denn die Möglichkeit, Finanzmittel aus den europäischen Strukturfonds einzubehalten, sollte ein Mitgliedstaat nicht gegen von der Kommission identifizierte makroökonomische Ungleichgewichte vorgehen, konterkarieren die wesentlichen Vorhaben der Kohäsionspolitik.³⁸ Der Regionalausschuss des Europäischen Parlaments stellte fest, dass gerade die finanziell angeschlagenen Mitgliedstaaten Investitionen benötigten und deshalb auf Zahlungen aus den Strukturfonds angewiesen seien.³⁹ Mit diesem Typus der neuen Konditionalität soll eine engere Verbindung zwischen der Kohäsionspolitik und den Instrumenten der wirtschaftspolitischen Koordinierung hergestellt werden. Die Auszahlung der Gelder aus den Strukturfonds wird in Art. 23 der ESI-Verordnung an die Einhaltung wirtschaftspolitischer Leitlinien und Empfehlungen der Europäischen Union geknüpft. Darin werden der Kommission zwei konkrete Handlungsmöglichkeiten eröffnet:⁴⁰

1. Die Möglichkeit, einen Mitgliedstaat aufzufordern, seine Förderprioritäten abzuändern, wenn dies zur Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit und zur Um-

34 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission „Vorfahrt für KMU in Europa – Der ‚Small Business Act‘ für Europa“, KOM(2008) 394. Der „Small Business Act“ ist eine Initiative zur nachhaltigen Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren europäischen Unternehmen (KMU). Mit gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Strategien soll die Rolle der KMU für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert und besser berücksichtigt werden.

35 Richtlinie 2011/7/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 48 vom 23. Februar 2011, S. 1-10.

36 Art. 9 ESI-Verordnung.

37 Vgl. Stijn Verhelst: Makroökonomische Konditionalitäten der Kohäsionspolitik, Themenpapier für das Europäische Parlament: Generaldirektion Interne Politikbereiche Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik. Regionale Entwicklung, PE 474.552, Dezember 2012.

38 Deutscher Bundesrat: 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, KOM(2011) 615 endg.; Ratsdok. 15243/11, Drucksache 629/11 (Beschluss).

39 EurActive: EU-Parlament: Streit um Position zur Regionalpolitik, 13.6.2012, abrufbar unter: <http://www.euractiv.de/regionalpolitik/artikel/eu-parlament-streit-um-position-zur-regionalpolitik-006525> (letzter Zugriff: 26.5.2015).

40 Die Europäische Kommission hat inzwischen die Regelungen des Art. 23 der ESI-Verordnung in Leitlinien weiter konkretisiert. Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung gemäß Art. 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, KOM(2014) 494.

setzung der länderspezifischen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters erforderlich erscheint.

2. Die Möglichkeit, die Mittelbindungen und Zahlungen aus den europäischen Strukturfonds teilweise oder sogar vollständig auszusetzen, sollte ein Mitgliedstaat die Vorgaben und die Empfehlungen der wirtschaftspolitischen Koordinierung nicht einhalten. Dieses bislang lediglich auf den Kohäsionsfonds beschränkte und noch nie genutzte Instrument wird auf alle ESI-Fonds ausgeweitet.

Drittens: thematische Konzentration

Um die Strukturfondsförderpolitik enger mit der „Europa 2020“-Strategie verzahnen zu können, mussten die Förderregionen ihre OP und Förderprioritäten an deren Zielen ausrichten. Sie mussten ihre OP auf europaweit einheitliche Schlüsselbereiche konzentrieren, um so mit den EU-Geldern das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln. Die Ziele der „Europa 2020“-Strategie wurden hierfür in Art. 9 der ESI-Verordnung zu elf thematischen Zielen umformuliert.

Tabelle 1: Die thematischen Ziele zur Unterstützung der Strategie „Europa 2020“

1.	Forschung, Innovation und technologische Entwicklung
2.	Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)
3.	Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)
4.	Umstellung auf eine CO ₂ -arme Wirtschaft
5.	Anpassung an den Klimawandel sowie Risikoprävention und -management
6.	Umweltschutz und effiziente Nutzung von Ressourcen
7.	Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in zentralen Netzinfrastrukturen
8.	Beschäftigung und Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte
9.	Soziale Eingliederung und Bekämpfung der Armut
10.	Bildung, Qualifikationen und lebenslanges Lernen
11.	Aufbau der institutionellen Kapazitäten und effiziente öffentliche Verwaltung

Quelle: Eigene Darstellung.

Die thematischen Ziele gelten für alle ESI-Fonds und wurden für die Strukturfonds Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Europäischer Sozialfonds (ESF) in den fondsspezifischen Regelungen inhaltlich gewichtet und weiter konkretisiert. Die Intensität der Strukturfondsinterventionen wurde durch die Eingruppierung der Förderregionen in die Kategorien der stärker entwickelten Regionen, der Übergangsregionen und der weniger entwickelten Regionen differenziert und damit zusätzlich auf die ärmsten Regionen in der Europäischen Union konzentriert. Die thematische Konzentration bündelt darüber hinaus die EU-Förderkräfte auf die Wachstumsziele der Strategie „Europa 2020“ und begrenzt umgekehrt die Förderfreiräume der Regionen. Das Ausmaß dieser Beschränkung der regionalen Förderautonomie ist allerdings bei den beiden größten Strukturfonds unterschiedlich. Die fondsspezifische Verordnung für den EFRE⁴¹ sieht vor, dass die thematische Konzentration auf die europaweit vorgegebenen vier Förderziele erfolgen muss. In der fondsspezifischen Verordnung für den ESF⁴² wird die Konzentration bei der Definition der regionalen Investitionsprioritäten eingefordert, also mit einem nochmals verstärk-

41 Verordnung (EU) Nr. 1301/2013.

42 Verordnung (EU) Nr. 1304/2013.

ten Konkretisierungsgrad und damit einer weitergehenden Beschränkung der regionalen Förderflexibilität. Insofern wird den Regionen bei ihren ESF-Programmen ein noch engeres Korsett angelegt als bei den EFRE-OP. Eine Begründung für diese weitergehenden Eingriffe in die regionalen Förderpolitiken mithilfe der europäischen Zielvorgaben könnte darin liegen, dass zu Beginn der Verhandlungen über die neuen Rechtsgrundlagen des Förderzeitraums 2014 bis 2020 ein vergleichsweise hoher Ansatz von 25 Prozentpunkten für die ESF-Förderung von der Kommission vorgeschlagen worden war. Auch die Tatsache, dass die Ergebnisse der EFRE-Förderung im Vergleich zum ESF leichter messbar und damit sichtbar sind, könnte für konkretere EU-Vorgaben sprechen. Um dieser Asynchronität der beiden Fonds in Bezug auf die Messbarkeit ihrer Ergebnisse und damit die Kontrolle ihrer Wirksamkeit zu begegnen, ist die ‚steuernde Hand‘ der Kommission bei der ESF-Förderpolitik in den Regionen nun wesentlich sichtbarer als beim EFRE.

Tabelle 2: Thematische Konzentration und Allokation je Regiontypus

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	Europäischer Sozialfonds (ESF)
Art. 4 EFRE-Verordnung	Art. 3 i.V.m. Art. 4 ESF-Verordnung
Thematische Prioritäten	Thematische Prioritäten
4 der 11 (in Tabelle 1 aufgeführten) thematischen Zielen: 1. Forschung und Entwicklung 2. Verbesserung der Barrierefreiheit und IKT 3. Wettbewerbsfähigkeit von KMU 4. Verringerung der CO ₂ -Emissionen	5 der 11 Investitionsprioritäten, die den 3 thematischen Zielen zugeordnet sind: 1. Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte 2. Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung 3. Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen
Allokation je Regiontypus	Allokation je Regiontypus
<ul style="list-style-type: none"> • <i>stärker entwickelte Regionen</i>: mind. 80 % der dem Mitgliedstaat zugewiesenen EFRE-Fördergelder für die vorgegebenen Prioritäten und mind. 20 % zur Verringerung von CO₂-Emissionen • <i>Übergangsregionen</i>: mind. 60 % der dem Mitgliedstaat zugewiesenen EFRE-Fördergelder für die vorgegebenen Prioritäten und mind. 15 % zur Verringerung von CO₂-Emissionen • <i>Weniger entwickelte Regionen</i>: mind. 50 % der dem Mitgliedstaat zugewiesenen EFRE-Fördergelder für die vorgegebenen Prioritäten und mind. 12 % zur Verringerung von CO₂-Emissionen 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>stärker entwickelte Regionen</i>: 80 % der ESF-Fördergelder für die fünf Prioritäten • <i>Übergangsregionen</i>: 70 % der ESF-Fördergelder für die fünf Prioritäten • <i>Weniger entwickelte Regionen</i>: 60 % der ESF-Fördergelder für die fünf Prioritäten und mind. 20 % für soziale Inklusion und Armutsbekämpfung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Kohäsionspolitik und die wirtschaftspolitische Koordinierung

Die Kohäsionspolitik war angesichts des tiefen wirtschaftlichen Einbruchs in den Krisen Jahren 2009 und 2010 und dessen schweren beschäftigungspolitischen und sozialen Folgen zu einem wichtigen Instrument der europäischen Krisenreaktion geworden. Insbesondere in den Krisenstaaten wuchs die Bedeutung der Strukturfonds für die nationalen und regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken deutlich. So konnten die OP ei-

niger Förderregionen schnell und unbürokratisch umprogrammiert und auf die Bewältigung der Krisenfolgen neu fokussiert werden. Eine vorgezogene Implementierung der zeitgleich verhandelten Reform der Kohäsionspolitik war indes nicht damit verbunden. Insgesamt errechnete die Kommission, dass bis Ende 2013 mehr als 45 Milliarden Euro oder rund 13 Prozent der Gesamtmittel als Reaktion auf die Folgen der tiefen Krise umprogrammiert wurden.⁴³ Angesichts der immensen Belastungen der nationalen Haushalte in den betroffenen Mitgliedstaaten und Regionen wurden zudem die nationalen Kofinanzierungssätze deutlich reduziert.

Obwohl die Politik sich auch weiterhin auf mittel- bis langfristige Förderprogramme zur Bekämpfung struktureller Wachstums- und Beschäftigungshindernisse stützt, reagierte die Europäische Union also relativ schnell auf die konjunkturpolitischen Herausforderungen der Krise. Diese besondere Flexibilität der europäischen Förderpolitik wurde ergänzt von einer Neubestimmung der Förderziele und einer Umschichtung der Fonds mit Blick auf die Förderung von Unternehmen, insbesondere kleinen und mittleren, sowie von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsausgaben. Die Kohäsionspolitik wurde mit der jüngsten Reform zu einem bedeutenden Instrument der nationalen und regionalen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung durch die Europäische Union. Mit Art. 23 der ESI-Verordnung wird dieser Verbindung der Strukturfonds und der „ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung“ ein eigener Artikel gewidmet. Das starke Interesse der Empfängerländer an Mitteln aus den Strukturfonds wurde so auch zum Hebel der sogenannten Nettozahler zum EU-Budget, um auf eine konsequentere Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung drängen zu können. Die Nettozahler nutzten die Verhandlungen über den MFR und die neuen Rechtsgrundlagen der Strukturfonds, um ihre wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ziele und ihr diesbezügliches Interesse an Strukturreformen in den Empfängerländern europäischer Fördergelder stärker in der Kohäsionspolitik zu verankern. Sie drängten auf verstärkte Anstrengungen zur Umsetzung der länderspezifischen Reformempfehlungen der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters, um so auch künftigen Krisen vorzubeugen. Die Strukturfonds werden somit zu Instrumenten der Sanktionierung bei ökonomischen und beschäftigungspolitischen Versäumnissen in den Krisenstaaten.

Auch die neue Kommission unter Jean-Claude Juncker will an diesem Kurs festhalten. In ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2015 bekräftigt sie die enge Verbindung zwischen der Kohäsionspolitik und den Zielen des Europäischen Semesters im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Mittel- und langfristig sollen die Ausrichtung der Strukturfonds auf mehr Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung von Investitionen weiter verbessert werden. Die 2016 anstehende Halbzeitüberprüfung des MFR und die sich anschließenden Vorüberlegungen für das nächste Finanzpaket für die Jahre nach 2020 sollen genutzt werden, um die Effizienz der europäischen Förderpolitiken weiter zu verbessern.⁴⁴

Zwar bleiben die Grundsatzziele der Kohäsion und der Konvergenz von Art. 174 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union unangetastet; aber die wirtschafts- und

43 Europäische Kommission: Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, 2014.

44 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein neuer Start. Arbeitsprogramm der Kommission 2015, KOM(2014) 910, S. 6.

beschäftigungspolitischen Ziele der „Europa 2020“-Strategie haben sich zu den eigentlichen Förderzielen entwickelt. Diese Neuausrichtung der Förderpolitik auf die europäische Wachstumsstrategie hat Auswirkungen auf die Programmierung der europäischen Strukturfonds in den Förderregionen. Die Erstellung der regionalen OP und deren Förderprioritäten müssen sich an den Vorgaben und den strategischen Leitdokumenten der Strategie orientieren. Die Ziele der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union wurden in die europäische Kohäsionspolitik ‚implantiert‘.

Diese Neuausrichtung wurde zudem ergänzt durch eine Umgestaltung der eingespielten Verfahren und Instrumente der europäischen Strukturfonds-Förderpolitik. Für die kohäsionspolitischen Förderziele und -instrumente wurden neue Indikatoren eingeführt, um die Effizienz und die Effektivität der Kohäsionspolitik insgesamt steigern zu können. Dazu gehört die Einführung der Ex-ante-Konditionalitäten in der Programmierungsphase ebenso wie die Definition von neuen Indikatoren zur Messung der effizienten Nutzung der Fördergelder während sowie die Leistungsreserve gegen Ende des Förderzeitraums – auch als Ex-post-Konditionalität bezeichnet –, die auf der Basis messbarer Fördererfolge ausbezahlt werden soll.

Stärkere Zentralisierung und verringerter regionaler Gestaltungsspielraum

Eine gemeinsame Wachstums- und Investitionspolitik mithilfe der Strukturfonds kann geeignet sein, den bisherigen Kohäsionsgedanken weiter zu schwächen und eine stärkere Zentralisierung der Politik insgesamt erforderlich machen. Mit der Ausrichtung der Strukturfonds an den Leitlinien der wirtschaftspolitischen Koordinierung und der „Europa 2020“-Strategie wird die Kommission zunehmend auf die Implementierung der Strukturfonds in den Regionen Einfluss nehmen können.

Das neue Steuerungsinstrumentarium grenzt in der Umsetzung den bisherigen Förderfreiraum und die Flexibilität der Regionen deutlich ein. Diese Tendenz zur Zentralisierung war der Kommission durchaus bewusst. Sie forderte bereits zu Beginn der Verhandlungen über die neuen Strukturfondsverordnungen, dass mit der strategischen Steuerung künftig die gemeinschaftlichen Ziele und Vorhaben für alle Strukturfonds festgeschrieben werden sollten, „damit der Planungsprozess auf Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen eine klarere strategische Ausrichtung“⁴⁵ erhält.

In den neuen Strukturfondsverordnungen werden sehr konkret die Fristen vorgegeben, innerhalb derer die neuen PV mit den Mitgliedstaaten und die OP der Regionen bei der Kommission zur Prüfung und Billigung vorgelegt werden müssen. Die Kommission bewertet dann die jeweiligen PV hinsichtlich deren Übereinstimmung mit den Vorgaben der ESI- und fondsspezifischen Verordnungen und berücksichtigt dabei insbesondere nationale Reformprogramme sowie die entsprechenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters. Mit dieser Form des „soft influence“⁴⁶ kann die Kommission bereits in der Phase der Programmie-

45 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, KOM(2011) 615, Ziffer 14.

46 Bachtler/Mendez/Wishlade: Kohäsionspolitik nach 2013, 2012, S. 556.

rung der neuen Förderprogramme durchaus ihre spezifischen Interessen und Ziele durchsetzen. Insbesondere das neue Instrument der thematischen Konzentration der ESI-Verordnung wurde für die Ausrichtung der PV auf die Ziele der „Europa 2020“-Strategie genutzt. Die Mitgliedstaaten wurden in Art. 18 der ESI-Verordnung verpflichtet, ihre PV auf ihre Umsetzung zu fokussieren und dabei die nationalen Reformprogramme und die entsprechenden länderspezifischen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Empfehlungen zu berücksichtigen.

Auch die OP der Regionen wurden hinsichtlich deren Übereinstimmung mit der ESI- und den fondsspezifischen Verordnungen sowie mit der PV analysiert. Auch hier berücksichtigte die Kommission die entsprechenden länderspezifischen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Empfehlungen und ihre konkreten Vorgaben für die Erstellung der OP. In ihrer Prüfung achtete sie insbesondere auf die Angemessenheit der strategischen Ausrichtung und der thematischen Konzentration der entsprechenden Förderziele in den jeweiligen OP, der gewählten Indikatoren sowie der Zuweisung angemessener nationaler oder regionaler Haushaltsmittel. Im Einklang mit den fondsspezifischen Regelungen genehmigte die Kommission schließlich spätestens sechs Monate nach der formellen Einreichung durch den betreffenden Mitgliedstaat das jeweilige OP, vorausgesetzt, den Anmerkungen der Kommission wurde in angemessener Weise Rechnung getragen. Denn die Mitgliedstaaten und Regionen sind ihrerseits verpflichtet, der Kommission alle angeforderten Informationen zur Prüfung des vorgelegten Entwurfs des OP zur Verfügung zu stellen. Dabei konnte die Kommission die Zeit wie bei einer Schachuhr anhalten, wenn sie die Auffassung vertrat, dass ihren Anmerkungen mit den vorgelegten Informationen nicht in angemessener Weise Rechnung getragen wurde. Die starke Stellung der Kommission in der Phase der Programmerstellung zwingt die Regionen dazu, die Anmerkungen und Vorschläge der Kommission bei der Erstellung der OP weitgehend zu berücksichtigen und in ihre Überarbeitungen aufzunehmen.

Neu an diesem Verfahren war das besondere Augenmerk der Kommission auf die strategische Ausrichtung der OP und deren Übereinstimmung mit den vereinbarten europäischen Zielen. Diese Ziele waren im GSR der Europäischen Union, in den PV mit den Mitgliedstaaten sowie in sogenannten Positionspapieren der Kommissionsdienststellen fixiert. Für Deutschland hatte die Generaldirektion Regionalpolitik ihre Ziele am 11. September 2012 in einem Positionspapier zur Vorbereitung der PV und der neuen Programme in Deutschland definiert und darin aus ihrer Sicht die Herausforderungen und Förderbedarfe für den Mitgliedstaat Deutschland benannt. Zwar sind die Förderregionen zur Vorbereitung der Erstellung ihres OP dazu verpflichtet, durch einen externen Prüfer eine Ex-ante-Evaluation in Form einer Stärken-und-Schwächen-Analyse und einer ausführlichen sozioökonomischen Analyse erstellen zu lassen. In dieser Evaluation werden ebenfalls die jeweiligen Förderprioritäten und die vordringlichen Herausforderungen für die jeweilige Region aufgezeigt und begründet. Im ungünstigsten Fall mussten drei unterschiedliche Berichte und Bewertungen der sozioökonomischen Ausgangs- und Bedarfslage einer Region in Einklang gebracht werden. Da die Kommission aber in den Genehmigungsverfahren der OP darauf bestand, dass ihre strategischen Vorgaben und ihre Überlegungen zu den Schwerpunkten der regionalen Förderpolitiken auch umgesetzt wurden, konnte sie letztlich ihre Analyse zu den Förderprioritäten und den Herausforderungen zur eigentlichen Messlatte machen.

Da sich die beiden Steuerungsinstrumente, der PV auf mitgliedstaatlicher Ebene und der OP auf regionaler Ebene, explizit auf die Strategie „Europa 2020“ bezogen, rückte die-

se zwangsläufig in das Zentrum der strategischen Vorgaben für die Strukturfondsförderung in den Förderregionen. Die häufig wenig konkreten Vorgaben zu nahezu allen wirtschafts-, sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitisch relevanten Politikbereichen in Form von zum Teil unverbindlichen Mitteilungen, europäischen Leitinitiativen, Strategien und Maßnahmenpaketen lieferten die Bezugsgrundlage für die regionalen Förderprogramme und bestimmten die Förderprioritäten. Die Regionen mussten im Verlauf ihrer Programmierungsphase diese allgemeinen Ziele in konkrete Maßnahmen ausformulieren. Die bislang rechtlich nicht verbindliche Strategie erhielt so über ihre Aufnahme in die ESI-Verordnung de facto Verbindlichkeit.

Ein besonderes Steuerungsinstrument der Kommission war darüber hinaus die zunehmende Harmonisierung der OP. Zur Vereinheitlichung der Vorgaben und Ziele der ESI-Verordnung und zur kongruenten europaweiten Umsetzung hat die Kommission eine delegierte Verordnung⁴⁷ zur Ergänzung und eine Durchführungsverordnung⁴⁸ zur Festlegung von Vorschriften der ESI-Verordnungen erlassen. Mit diesen Rechtsakten wird die Kommission beauftragt, auf die Einhaltung der konkreten Vorgaben, beispielsweise zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Förderregionen, zur Publizität oder zum elektronischen Datenaustausch, zu achten und Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen das Additonalitätsprinzip vorzunehmen. Nach diesem Prinzip darf die Verwendung von EU-Strukturfondsgeldern nicht mit einer Reduktion der nationalen Finanzmittel einhergehen. Ziel ist es, zu verhindern, dass in einer Art Nullsummenspiel mitgliedstaatliche Fördergelder durch solche der Europäischen Union ersetzt werden. Darüber hinaus werden Detailregelungen und Formularvorgaben beziehungsweise Muster zum Beispiel für Finanzierungspläne oder für Teile der jährlich von den Regionen anzufertigenden Berichte vorgegeben.⁴⁹ Von zentraler Bedeutung für die Strukturfonds ist dabei das Muster für OP im Rahmen des

47 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 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 sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 138 vom 13. Mai 2014, S. 5-44.

48 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 288/2014 der Kommission vom 25. Februar 2014 zur Festlegung von Vorschriften gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 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 sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Hinblick auf Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Hinblick auf das Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 87 vom 22. März 2014, S. 1-48.

49 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 207/2015 der Kommission vom 20. Januar 2015 mit detaillierten Regelungen zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Muster für den Fortschrittsbericht, die Vorlage von Informationen zu einem Großprojekt, den gemeinsamen Aktionsplan, die Durchführungsberichte für das Ziel „Wachstum und Beschäftigung“, die Verwaltungserklärung, die Prüfstrategie, den Bestätigungsvermerk, den jährlichen Kontrollbericht und die Methode zur Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse sowie gemäß Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf das Muster für die Durchführungsberichte für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 38 vom 13. Februar 2015, S. 1-122.

Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ in der Durchführungsverordnung.⁵⁰ Im Unterschied zur früheren unverbindlichen Aide-Mémoire der Generaldirektion Regionalpolitik wird den Regionen mit diesem delegierten Rechtsakt nun eine verbindliche und detaillierte Struktur zur Erstellung ihrer OP bis hin zur Gliederung in einzelne Abschnitte vorgegeben. Dies sei, so die Kommission, notwendig, um sicherzustellen, dass die regionalen Förderpolitiken konsistent und vergleichbar sind, gegebenenfalls aggregiert werden können und alle auf gemeinsame europäische Ziele ausgerichtet sind. Die vorgegebene Struktur sah vor, dass zu Beginn eines jeden OP dessen Rückbindung an die Strategie „Europa 2020“ dargestellt und insbesondere erläutert werden musste, wie und inwieweit das jeweilige OP der Umsetzung und Zielerreichung der Strategie dienen könne. Dabei genügte es angesichts der in der Durchführungsverordnung enthaltenen Regelungen nicht, eine Subsumtion der Zielsetzung des OP unter die Zielvorgaben der europäischen Dachstrategie vorzunehmen. Vielmehr bedurfte es einer komplexen Top-Down-Verknüpfung und Ableitung von europäischen, nationalen und regionalen Strategien, Förderinstrumenten und ergänzenden Papieren.

Das Steuerungsinstrumentarium ging insofern über eine reine Handreichung der Kommission zur Erstellung der OP in den Regionen weit hinaus. Die Kommission gab den Regionen vielmehr konkrete Strukturen und inhaltliche Prioritäten vor, deren Befolgung sie im Zuge der Billigung der Programme prüfte. Aus dem Blickwinkel der Förderregionen bildeten die Ziele der Strategie „Europa 2020“ und die strategischen Empfehlungen der Kommission sowie die Strategiedokumente der Mitgliedstaaten die Ausgangspunkte für ihre Planungen. In diesen wurden die wichtigsten Einsatzbereiche für die Strukturfondsförderung in den Regionen vorbestimmt. Ob diese Dominanz der Kommission zu Beginn des Förderzeitraums auch während der Umsetzung der OP anhalten wird, bleibt abzuwarten. Jedoch spricht einiges für diese Annahme. Die Kommission hat nicht zuletzt mit Unterstützung der sogenannten Nettozahler im Kreis der EU-Länder und deren Interesse an mehr Effizienz und Wachstumsorientierung der Strukturfondsförderung ihre Rolle auch in der Implementierungsphase stärken können. Sie verfügt nun über Sanktionsinstrumente, um die Umsetzung der Förderziele in den Regionen intensiver zu überwachen und gegebenenfalls auch korrigierend eingreifen zu können. Im neuen Förderzeitraum kann die Kommission nun einen Mitgliedstaat auffordern, sein OP und die PV anzupassen, um die länderspezifischen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Empfehlungen und das Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte im Rahmen des Europäischen Semesters umzusetzen und um mit EU-Geldern möglichst große Wachstumseffekte zu erzielen. Die Kohäsionspolitik wird immer mehr zu einem Hebel, um eine engere makroökonomische Koordinierung durchzusetzen. Die Auszahlung von Geldern aus den Struk-

50 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 288/2014 der Kommission vom 25. Februar 2014 zur Festlegung von Vorschriften gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 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 sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Hinblick auf Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Hinblick auf das Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 87 vom 22. März 2014, S. 1-48.

turfonds wurde mit der Einhaltung von Reformempfehlungen und der Umsetzung von Strukturreformen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung verknüpft.

Fazit: der Funktionswandel der Kohäsionspolitik führt zu veränderten Rollen der Akteure

Die frühere Flexibilität und Autonomie der Förderregionen bei der Planung ihrer Programme wird so deutlich begrenzt, nicht nur was die Zielvorgaben und damit die Definition ihrer Förderprioritäten anbelangt, sondern darüber hinaus auch im Hinblick auf die spezifischen Maßnahmen, wie die von der Europäischen Union vorgegebenen Ziele erreicht werden könnten. Die Kommission wird künftig zur zentralen Aufsichts- und Kontrollinstitution nicht nur für die Phase der Programmerstellung, sondern darüber hinaus auch für die Programmumsetzung.

Die drei zentralen Bezugspunkte zur Formulierung der regionalen Förderstrategien waren:

1. Zur Vorbereitung der jeweiligen PV hatte die Kommission eigene Positionspapiere erstellt, in denen sie aus ihrer Sicht die Herausforderungen und Förderbedarfe für den jeweiligen Mitgliedstaat benannte. Sie definierte insofern selbst auf der Basis der „Europa 2020“-Strategie und ihrer wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Empfehlungen die nationalen Wachstumshemmnisse und damit die regionalen Fördernotwendigkeiten und Investitionsprioritäten.
2. Durch diese Verknüpfung von Kohäsionspolitik und allgemeiner wirtschaftspolitischer Koordinierung in der Europäischen Union wurden auch deren strategische Dokumente zu zusätzlichen Steuerungsinstrumenten und Bezugsdokumenten der regionalen Förderpolitiken. Dies waren die länderspezifischen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Empfehlungen der Europäischen Union, in denen die Wachstumshemmnisse für den jeweiligen Mitgliedstaat lokalisiert wurden. Hinzu kamen die neuen Koordinierungsinstrumente, wie die Berichte der Europäischen Union über makroökonomische Ungleichgewichte, die Jahreswachstums- und Beschäftigungsberichte der Europäischen Union und die Vorgaben der „Europa 2020“-Strategie.
3. Im Rahmen der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung der Europäischen Union wurden auch die nationalen Ziele und Förderschwerpunkte adressiert und implizit auch die zentralen Handlungsfelder für die Nutzung der Strukturfonds definiert. Folglich mussten die Regionen bei ihrer Erstellung der OP auch die jeweiligen nationalen Strategie- und Umsetzungsdokumente, wie insbesondere das jeweilige Nationale Reformprogramm, berücksichtigen.

Die ersten Förderzeiträume in der Kohäsionspolitik in den 1990er Jahren waren noch geprägt von der Etablierung eines europäischen Mehrebenensystems, in dem die verschiedenen Ebenen in einem Politiknetzwerk eng miteinander verbunden waren und in dem die Entscheidungsprozesse von den Mitgliedstaaten auf die supra- und subnationalen Ebenen verlagert wurden. Die Regionen nutzten die Kohäsionspolitik, um eigene Verbindungen zur Kommission aufzubauen und zugleich ihre nationalen Regierungen zu umgehen. Die Mitgliedstaaten büßten ihre traditionelle Rolle als Verbindungs- und Vermittlungsglied zur supranationalen Ebene ein. Die Kommission war zu Beginn des Prozesses die bestimmende Institution und die Regionen dominierten in der Phase der Implementierung die Politik.

Diese Analyse der Kohäsionspolitik scheint allerdings nach ihrer jüngsten Reform dieser Verteilung von Einfluss und Definitionshoheit des Mehrebenenansatzes während der

verschiedenen Phasen des kohäsionspolitischen Politikzyklus nicht mehr zu entsprechen. Denn mit der Verknüpfung von Kohäsionspolitik und Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik werden auch die unterschiedlichen Logiken der beiden Politikbereiche miteinander verbunden. Die nun erfolgte zwingende Ausrichtung der Strukturfonds auf die Ziele der „Europa 2020“-Strategie scheint zu einer Stärkung der Kommission zu Lasten der Regionen geführt zu haben. Die dominante Rolle der Regionen bei der Programmierung und der Umsetzung der Kohäsionspolitik und die Flexibilität der regionalen Förderpolitiken wurden deutlich eingeschränkt. Die Monitoring- und Evaluationsmöglichkeiten der Kommission werden größer und damit zugleich ihre Deutungshoheit über die Ausgestaltung der regionalen Förderprogramme. Der diskretionäre Interpretationsspielraum der Kommission ist gewachsen; die Förderfreiräume der Regionen werden reduziert.

Die mittel- und langfristigen Ziele der Konvergenz und Kohäsion werden künftig ergänzt um die kurzfristigen Ziele der wachstumsorientierten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Modernisierungspolitik im Zuge der „Europa 2020“-Strategie. Die traditionellen Ziele der Kohäsionspolitik, also der europäischen Solidarität, der Förderung der ärmeren Regionen und der Angleichung der Lebensverhältnisse, werden immer mehr von dem Leitbild der europäischen Förderpolitik als einer „klaren Investitionsstrategie in allen Regionen“⁵¹ der Europäischen Union überlagert. Damit scheint dieses zentrale Politikfeld der europäischen Integration einem Funktionswandel zu unterliegen. Standen bisher die Redistributionsfunktion der Strukturfonds und das Ziel, die regionalen Disparitäten mit finanziellen Hilfen zu verringern, im Mittelpunkt, so scheint sich nun der Blick stärker auf die Effizienz und Effektivität der Politik zu richten. Der Kommission eröffnen sich mit dieser engen Verbindung größere Handlungsspielräume und weiterreichende Einflussmöglichkeiten in beiden Politikfeldern. Die Strukturfonds werden zum Finanzierungsinstrument einer im Aufbau begriffenen europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Die Kommission kann dieses Instrument nutzen, nicht nur um die Inhalte der Kohäsionspolitik stärker als bislang zu steuern, sondern auch um die nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken weiter zu harmonisieren und eine gemeinschaftliche europäische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu etablieren.

51 Europäische Kommission: In Europas Zukunft investieren, 2010, S. XXXII.