

Karl, Helmut; Demir, Serhat

Book Part

Koordination der Europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014-2020: Zu den Kommissionsvorschlägen für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen der Europäischen Struktur- und Innovationsfonds

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Karl, Helmut; Demir, Serhat (2015) : Koordination der Europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014-2020: Zu den Kommissionsvorschlägen für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen der Europäischen Struktur- und Innovationsfonds, In: Karl, Helmut (Ed.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, ISBN 978-3-88838-077-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 7-22, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-0778025>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141949>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Helmut Karl, Serhat Demir

Koordination der Europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014 – 2020 – Zu den Kommissionsvorschlägen für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen der Europäischen Struktur- und Innovationsfonds

URN: urn:nbn:de:0156-0778025



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 7 bis 22

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

Helmut Karl, Serhat Demir

Koordination der Europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014 – 2020 – Zu den Kommissionsvorschlägen für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen der Europäischen Struktur- und Innovationsfonds

Gliederung

- 1 Einführung
 - 1.1 Europäische Kohäsionspolitik
 - 1.2 Sektorale und vertikale Koordination der ESI-Fonds
 - 1.3 Zielsetzung des Beitrags
 - 2 Sektorale und vertikale Koordination der ESI-Fonds ab 2014
 - 3 Kritische Würdigung
 - 3.1 Sektorale Programmkoordination
 - 3.2 Vertikale Koordination durch Zentralisierung und Vollzugsföderalismus
 - 4 Reformoption: Dezentralisierung und Vereinfachung
 - 5 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Die ESI-Fonds sollen nach den Vorstellungen der EU-Kommission in der inzwischen angelaufenen Förderperiode entlang der gemeinsamen Zielsetzung von innovativem, nachhaltigem und integrativem Wachstum (EU-2020-Strategie) koordiniert werden. Die EU-Kommission hat dazu Verordnungsentwürfe und einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen vorgelegt. Grundsätzlich kann bei den ESI-Fonds von einer horizontalen und vertikalen Interdependenz ausgegangen werden. Das damit verbundene horizontale Koordinationsanliegen entlang gemeinsamer Ziele für die ESI-Fonds ist insofern über weite Strecken nachvollziehbar. Trotzdem ist die horizontale Koordination unzureichend. Dies liegt daran, dass die Vorschläge der EU-Kommission sich vor allem darauf konzentrieren, in die Fachpolitik (EFRE, ELER, ESF) zusätzliche Ziele zu inkorporieren, die oft nicht zum Kernanliegen der Fonds zählen. Offen und eher unbestimmt bleibt hingegen, wie *Win-win*-Konstellationen für die beteiligten Fonds generiert, Zielkonkurrenz vermieden und unterschiedliche Anliegen miteinander kompatibel verfolgt werden können. Die vertikale Koordination beruht, wie schon in den früheren Förderperioden, auf einem Vollzugsföderalismus. Allerdings werden die Spielräume der Mitgliedsstaaten bei der Implementierung der Programme in Zukunft noch geringer ausfallen, obwohl der Zentralismus nicht

mit Spillovereffekten im Zuge eines nicht harmonisierten Vorgehens legitimiert werden kann. Insofern sind Wettbewerb auf Mitgliedstaatenebene, Dezentralisierung und Verzicht auf Harmonisierung wünschenswert. Kurzfristig wäre es für die kommende Förderperiode sinnvoll, die Forcierung der Zentralisierung zurückzunehmen und die horizontale Koordination zu verbessern. Langfristig könnten die ESI-Fonds und der Kohäsionsfonds in einen zweckgebundenen Wachstumsfonds überführt werden, der den Aufholprozess der entwicklungsschwachen Regionen finanziert.

Schlüsselwörter

Kohäsionspolitik – Koordination – Defizite nicht-koordinierter Politik – Spillovereffekte – Interdependenz – Effizienz – Wirksamkeit – Transaktionskosten – Europäische Struktur- und Investitionsfonds – Gemeinsamer Strategischer Rahmen für die EU-Strukturfonds

Co-ordination of the European Cohesion Policy for the Period 2014–2020 – The EU-Commission’s Proposal for a Common Strategic Framework Covering the Structural Funds

Abstract

Policy dependencies between the EU-Structural Funds are caused by target and instrument dependencies, overlapping geographical areas of policy interventions and shared responsibilities between the EU and their member states. The EU-Commission proposal for a Common Strategic Framework for the period 2014–2020 deals with these dependencies. A set of rules which apply to all EU-Structural Funds will co-ordinate the cohesion policy in the EU and their member states. Regarding the co-ordination between the EU and the member states, the proposal continues the recent policy of centralisation at the European level. However, in terms of fiscal federalism this centralisation is not reasonable. Cohesion policy should improve economic, social and territorial cohesion and support the Europe 2020 targets (smart, sustainable and inclusive growth). Co-ordination along the EU-2020 objectives fails because the essential objectives of each fund are only partly in line with EU-2020 targets. Moreover, the Commission’s proposal overloads the funds with additional targets and objectives. Beside the specific objectives of each fund the proposal creates additional eleven thematic objectives and horizontal objectives. This increases the complexity and makes cohesion policy even more intransparent. In particular, additional objectives concerning support for gender equality, climate change policy and reinforcement of the social dimension lead to additional trade-offs and turns the Structural and Investment Funds away from their essential objectives. In the short run decentralisation and a concentration of essential objectives and interdependencies could lead to a more coherent and co-ordinated cohesion policy. In the long run cohesion policy at the EU level could be simplified in a way that only one growth fund finances infrastructure and education investments for the less developed member states.

Keywords

Cohesion Policy – co-ordination – shortcoming of independent policy – spillover – interdependency – efficiency – effectiveness – transaction cost – European Structural and Investment Funds – Common Provisions on the EU-Structural Funds

1 Einführung

1.1 Europäische Kohäsionspolitik

Die Europäische Union verfolgt seit Langem das Ziel, ihren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die diesem Anliegen dienenden Maßnahmen werden über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds: Europäische Struktur- und Investitionsfonds) finanziert:

- Der Europäische Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) unterstützt vor allem private und öffentliche Investitionen sowie Innovations-, Gründungs- und Technologieförderung (EU-Kommission 2011a, 2012b, 2012c). Sein Einsatz zielt insbesondere darauf ab, den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete abzubauen. Darüber hinaus unterstützt der EFRE flächendeckend Maßnahmen, die die regionale Wettbewerbsfähigkeit steigern sollen.
- Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist in starkem Maße arbeitsmarktorientiert und Instrument europäischer Sozialpolitik (EU-Kommission 2012a). Er ist auf die Qualifizierung der Arbeitsanbieter sowie auf die Stimulierung der Arbeitsnachfrage und auf die Stärkung des sozialen Zusammenhalts (Schutz von Minderheiten, Abbau von Ausgrenzung etc.) ausgerichtet.
- Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) finanziert die 2. Säule der Agrarpolitik (EU-Kommission 2011b). Diese zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zu steigern, die Umwelt und Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung zu fördern.

Es stehen somit bei den ESI-Fonds regionalwirtschaftliche, sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele (Einkommen und Beschäftigung) sowie agrarwirtschaftliche Anliegen im Vordergrund. Zudem basieren die Interventionen der einzelnen Fonds auf spezifischen Ziel-Mittel-Wirkungszusammenhängen, die im Interesse des Kohäsionsanliegens genutzt werden.

Die ESI-Fonds agieren nicht losgelöst und unabhängig voneinander. Zum einen existieren zwischen den Fonds Ziel-Mittel-Verflechtungen, weil beispielsweise die Qualifizierung im Rahmen des ESF auch dem EFRE-Wachstumsanliegen dient. Zum anderen steht die 2014 gestartete Förderperiode im Zeichen der EU-2020-Strategie, an der sich alle ESI-Fonds ausrichten sollen. Diese zielt darauf ab, nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum in Europa zu forcieren. Dabei stehen nachhaltiges Wachstum für das Umweltsanliegen, intelligentes Wachstum für innovations- und wissensbasierte Entwicklung und integratives Wachstum für das Verteilungsanliegen (EU-Kommission 2010). Um den Fortschritt der EU-2020-Strategie besser messbar und vergleichbar zu machen, wurden europäische Kernziele vereinbart, welche die drei obigen Prioritäten abbilden und bis 2020 erreicht werden sollen. Dazu zählen unter anderem ein dreiprozentiger Anteil der FuE-Ausgaben am BIP, die Reduktion der Schulabbrecherquote und die Rückführung von Treibhausgasemissionen um 30 % gegenüber dem Niveau von 1990.

1.2 Sektorale und vertikale Koordination der ESI-Fonds

Hinter dem Fondskonzept der EU steht eine Zuweisung und Gliederung von politischer Verantwortung, die sich am Fachressortprinzip orientiert. Danach werden überwiegend wachstumspolitisch ausgerichtete Interventionen, die entwicklungsschwache Regionen,

die regionale Wettbewerbsfähigkeit generell und die territoriale Kohäsion fördern, fachlich im Rahmen der Generaldirektion (GD) „Regionalpolitik“ entwickelt und vom EFRE finanziert. Separiert wird demgegenüber die regionale Entwicklungspolitik für ländliche Räume in der GD „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ im ELER, weil hier agrarwirtschaftliche Fördermaßnahmen im Unterschied zu eher sektoral neutralen Maßnahmen des EFRE einen besonderen Stellenwert einnehmen. Sozialpolitische Maßnahmen werden schließlich über die GD „Beschäftigung, Soziales und Integration“ programmiert und vom ESF finanziert.

Der Vorteil einer nach dem Fachressortprinzip organisierten Politik wurde bereits von Tinbergen (1952) hervorgehoben. Er beruht darauf, dass Aufgaben, Instrumente und Verantwortlichkeiten gebündelt werden und dadurch Sachziele besser umgesetzt werden können. Umgekehrt weist Tinbergen (1954) auch darauf hin, dass das Interesse an integrierter oder zumindest aufeinander abgestimmter Wirtschaftspolitik sich daraus ergibt, weil zwischen den verschiedenen Politiken Interdependenzen bestehen. Diese Überschneidungen beziehen sich insbesondere auf die

- Ziele,
- Instrumente,
- Aktionsräume sowie
- Kompetenzen,

die auf mehrere Akteure und auf verschiedene vertikale Ebenen verteilt sind. So trägt beispielsweise die Investitionsförderung in entwicklungsschwachen Regionen Europas nicht nur zur Sachkapitalbildung und damit zum wirtschaftlichen Wachstum und zum Konvergenzanliegen der Strukturpolitik bei, sondern mittelbar auch zum sozialen Zusammenhalt, wenn der erweiterte Kapitalstock tatsächlich produktiv genutzt wird. Zwischen den Maßnahmen der ESI-Fonds treten somit Verbund- und Synergieeffekte (*economies of scope*) auf, die mit Zielkonflikten und -harmonien einhergehen, weil sich die meisten wirtschafts- und strukturpolitischen Instrumente neben ihrer eigentlichen Zielsetzung auch auf die Erreichung anderer Ziele auswirken können.

Mithilfe von sektoraler Koordination zwischen den Ressorts und ihren Interventionen sollen negative Nebeneffekte vermieden und positive gefördert werden. So wird etwa fordernder, aktiver Arbeitsmarktpolitik ein positiver Beschäftigungs- und Wachstumsbeitrag attestiert, während die ausschließliche Finanzierung von Arbeitslosigkeit Beschäftigungsanreize und damit auch das Wachstum reduziert. Gleichfalls können etwa Qualifizierungsmaßnahmen des ESF nicht nur die soziale, sondern auch die wirtschaftliche Kohäsion befördern. Es macht insofern Sinn, alle positiven und negativen Effekte zwischen Maßnahmen der ESI-Fonds zu berücksichtigen, wenn im Interesse einer rationalen ESI-Fondspolitik der Gesamtnutzen ausschlaggebend sein soll. Daraus resultiert das praktische, aber auch das akademische Interesse an Politikkoordination zwischen verschiedenen Fachpolitiken. Darüber hinaus erwächst ein Koordinationsbedarf, wenn die ESI-Fonds Instrumente eines übergreifenden politischen Ansatzes wie der EU-2020-Strategie werden sollen.

Der mit Koordination verbundene potenzielle Vorteil eines höheren Nutzens im Zuge der politischen Intervention kann allerdings nicht ohne Ressourcenaufwand realisiert werden. Vielmehr gehen sowohl mit der Konzipierung von Politikprogrammen als auch mit der Koordination von Fachpolitiken Transaktionskosten einher. Darüber hinaus zählen auch der Verzicht auf bestimmte sektorale Ziele bzw. die Einhaltung von Restriktionen zu den Koordinationskosten. Diese werden sich in der Regel nur rentieren, wenn die Verbundeffekte nicht marginaler Natur sind und die Koordinationskosten den Nutzen abgestimmter ESI-Fondsinterventionen nicht übersteigen.

1.3 Zielsetzung des Beitrags

Der vorliegende Beitrag will angesichts der neuen Förderperiode und der Kommissionspläne über einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen für den abgestimmten Einsatz der ESI-Fonds in den Mitgliedsstaaten für die EU-Kohäsions- und Strukturpolitik die Notwendigkeiten und Möglichkeiten für eine Politikkoordination untersuchen. Zu prüfen ist, inwiefern die europäische Praxis der sektoralen und vertikalen Koordination der ESI-Fonds konsistent, wirksam und effizienzfördernd ist.

Politikkoordination auf dem Feld der Kohäsions- und Strukturpolitik bezieht sich in der EU auf ein Mehrebenensystem, das sich von Europa über die Mitgliedsstaaten auf die Regionen erstreckt. Die verschiedenen Ebenen sind in ihrer Politikgestaltung nicht unabhängig voneinander, weil in der Vertikalen die EU-Programmierung übernommen und in nationale bzw. regionale Programme überführt werden muss. Dies setzt vertikale Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen voraus. Diese basiert einerseits auf einer Aufgaben- und Kompetenzzuweisung, die sich auf die verschiedenen Ebenen bezieht. Dazu zählt beispielsweise das Recht der EU-Kommission, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, oder das Recht der Mitgliedsstaaten, im Rahmen einer europäisch koordinierten Wirtschaftspolitik selbst für ihre Fiskalpolitik verantwortlich zu sein. Andererseits besitzt vertikale Koordination auch Prozesscharakter. Dies ist etwa im Rahmen der programmisierten Kohäsionspolitik der Fall, bei der sich EU und Mitgliedsstaaten im Rahmen eines bestimmten Verfahrens wechselseitig miteinander abstimmen. Auf der anderen Seite setzt auch die sektorale Koordination zum einen Abstimmungsregeln im Rahmen der Aufgaben- und Kompetenzzuweisung, zum anderen einen Koordinationsprozess voraus. Auf europäischer Ebene ist dies konzeptionell in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die EU-Fonds geregelt (EU-Kommission 2012a) und der sektorale Koordinationsprozess findet in den Mitgliedsstaaten zwischen den die Fonds verwaltenden Ministerien statt.

Wenn die Souveränitätsrechte in der Kohäsionspolitik von den EU-Mitgliedsstaaten auf die EU übertragen werden, koordinieren sich die Mitgliedsstaaten untereinander nicht mehr über Wettbewerb, sondern sie fügen sich in ein EU-weit harmonisiertes Programm ein. In ähnlicher Richtung wirken Absprachen zwischen den Mitgliedsstaaten, die deren Vorgehen harmonisieren. Dies wäre etwa der Fall, wenn beispielsweise die Unternehmens- und Einkommensbesteuerung in der EU harmonisiert und damit ein europäischer Steuerwettbewerb unterbunden würde.

Der Verzicht auf Koordination über Wettbewerb kann sinnvoll werden, wenn dieser mit Spillovereffekten zwischen den EU-Mitgliedsstaaten verbunden ist. Diese reduzieren die Wohlfahrt und deren Korrektur macht Sinn, wenn der gesamtwirtschaftliche Nutzen dadurch trotz anfallender Transaktionskosten steigt. Deshalb sind beispielsweise die Wettbewerbspolitik und deren Beihilfenkontrolle europäisch zentralisiert, weil verzerrende Spillovereffekte eines Subventionswettlaufs zwischen den Mitgliedsstaaten vermieden oder zumindest begrenzt werden. Analog ist für die Kohäsionspolitik zu prüfen, ob die Übertragung von Kompetenzen auf die EU und anschließende Koordination über Vorgaben und Absprachen mitgliedstaatlicher Verantwortung und damit verbundener Koordination über Wettbewerb überlegen sind oder nicht.

2 Sektorale und vertikale Koordination der ESI-Fonds ab 2014

Eine Möglichkeit, Politikinterdependenzen zu berücksichtigen, besteht in der Ausrichtung an gemeinsamen Zielen. Bereits in der Förderperiode 2000–2006 hat die EU-Kommission versucht, über einen solchen Ansatz die Fonds zu koordinieren. Sie greift diesen für die neue Förderperiode erneut auf, weil jeder der ESI-Fonds über die Ziele der Europa-2020-Strategie einen Beitrag zu nachhaltigem, intelligentem und integrativem Wachstum leisten soll. Dies findet in den Kommissionsvorschlägen für die einzelnen ESI-Fonds seinen Niederschlag. Darüber hinaus schlägt die Kommission einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) für den abgestimmten Einsatz der Fonds in den Mitgliedsstaaten vor (EU-Kommission 2012a). Dort werden die EU-2020-Oberziele in elf thematische Unterziele als zweite Ebene der Zielhierarchie überführt:

1. Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation
2. Verbesserung des Zugangs sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien
3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen
4. Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft
5. Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements
6. Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz
7. Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen
8. Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
9. Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut
10. Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen
11. Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung

Diese elf thematischen Ziele übernehmen eine Instrumentalfunktion, denn deren Umsetzung befördert eine Entwicklung hin zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum. Sie stecken den Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen zwischen EU und Mitgliedsstaat und die Programmierung der einzelnen Operationellen Programme (OP) ab.

Gegenüber der vergangenen Förderperiode (2007–2013) ist hervorzuheben, dass nicht nur die Oberziele der Fonds, sondern auch die Zwischenziele in Gestalt der elf thematischen Vorgaben die Fonds aus der Perspektive der EU-2020-Strategie koordinieren. Ein weiteres wichtiges Instrument sind finanzielle und inhaltliche Restriktionen. Bereits in der nunmehr ausgelaufenen Programmperiode mussten Vorgaben der Kommission zur finanziellen Schwerpunktsetzung beachtet werden. Sie sahen vor, das Gros der Ausgaben auf entwicklungschwache Regionen zu konzentrieren. Für die neue Förderperiode werden die ESI-Fonds stärker entlang der Vorstellungen der Kommission koordiniert (EU-Kommission 2012a: Art 7, Art. 9). Dazu wird zunächst über alle ESI-Fonds hinweg der finanzielle Anteil des ESF von bisher 25 % auf 40 % erhöht. Außerdem hat jeder Fonds thematische Beiträge zur EU-2020-Strategie zu leisten. Dazu werden etwa für EFRE Budgetanteile vorgeschrieben, die für die jeweiligen thematischen Ziele aufgewandt werden müssen. In den wirtschaftlich stärker entwickelten Regionen müssen 80 % der Fördermittel und in den weniger entwickelten Regionen bzw. den Übergangsregionen 60 % der Fördermittel den

ersten vier thematischen Zielen zugewiesen werden. Zudem sollen mindestens 20 % der EFRE-Mittel für das vierte thematische Ziel eingesetzt werden. Was die übrigen 20 % bzw. 40 % der Mittel des EFRE angeht, können diese auf die übrigen Ziele verwendet werden, aber auch hier fordert die Kommission „thematische“ Konzentration ein.

Wie bereits erwähnt, beruht die vertikale Koordination in der EU auf der im Vertrag über die Arbeitsweise der EU geregelten kohäsionspolitischen Kompetenz, die sie allerdings gemäß Artikel 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU mit den Mitgliedsstaaten teilt. Die Delegation von Kompetenzen auf die EU hängt nicht zuletzt mit einer spezifischen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips zusammen. Danach kann von der EU bereits dann eine Aufgabe übernommen werden, wenn dem Mitgliedsstaat die finanziellen Ressourcen für eine effektive Übernahme der Aufgabe fehlen. Mit der Zentralisierung wird auf die EU kohäsionspolitische Souveränität delegiert. Deren Kommission versteht sich als selbstständiger politischer Akteur, der das anfängliche Verständnis von Kohäsionspolitik im Sinne einer Unterstützung der nationalen Regionalpolitik längst hinter sich gelassen hat. Die Fondsverordnungen und der Gemeinsame Strategische Rahmen dokumentieren dies.

Ausgangspunkt der vertikalen Koordination sind die inhaltlichen Zielvorgaben, die sich in den für die Programmperioden relevanten gemeinschaftlichen Leitlinien zur Kohäsion niederschlagen. In der Perspektive der EU dienen die Leitlinien dazu, die Regionalpolitik der Mitgliedsstaaten auf die EU-Schwerpunkte auszurichten. Dabei sind alle strategischen Parameter der von der EU kofinanzierten Kohäsionspolitik harmonisiert. Dies betrifft (Karl 2011: 28):

- die Vorgabe der konkretisierten Ziele der Kohäsionspolitik,
- die Gewichtung der Ziele vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Ausstattung,
- die Abgrenzung der Fördergebiete,
- die zulässigen Förderinstrumente,
- Gestaltung der vertikalen Koordination von EU und Mitgliedsstaat,
- die strategische Implementierung der EU Fonds mithilfe Nationaler Strategischer Rahmenpläne und Operationeller Programme und andere Fragen der sektoralen Politikkoordination,
- die verwaltungstechnische Umsetzung der Kohäsionspolitik in den Mitgliedsstaaten,
- die Vorgaben zum Monitoring und zur Politikevaluation.

Ziele sowie ein breiter Instrumentenkatalog werden zentral vorgegeben. Darüber hinaus wird die Rolle der EU bei der Konzipierung der nationalen/regionalen Strategie deutlich gestärkt.

Gegenüber der auslaufenden Förderperiode sorgen zudem Ex-ante-Konditionen für forcierte vertikale Koordination entsprechend den Vorstellungen der EU-Kommission. Danach müssen die Mitgliedsstaaten

- eine effektive Koordination und Kooperation zwischen den Regionen in der Entwicklungs- und Umsetzungsphase sicherstellen,
- eine nationale Strategie zur Armutsreduzierung vorweisen können,
- angemessene und kongruente Auswahlkriterien für die Umsetzung der Politik für den ländlichen Raum definieren,
- eine regionale Forschungs- und Innovationsstrategie für eine intelligente regionale Spezialisierung besitzen.

Hier wird sehr detailliert dafür gesorgt, dass der Vollzug der ESI-Fondspolitik im Mitgliedsstaat auf der Linie der vonseiten der EU harmonisierten Vorgaben liegt. Allerdings ist neben Koordination über Hierarchie auch Abstimmung über Absprachen beobachtbar, da in der neuen Programmperiode sogenannte Partnerschaftsvereinbarungen die heutigen Gemeinschaftlichen Förderkonzepte ablösen werden. Die Partnerschaftsvereinbarungen setzen die EU-Förderung durch die ESI-Fonds-Politik zusammen mit den nationalen Maßnahmen um. In ihnen werden vor dem Hintergrund der spezifischen Situation des Mitgliedsstaats die von ihm aus dem breiten Kanon der EU-Fördermöglichkeiten ausgewählten Instrumente und Förderstrategien in Absprache mit der Kommission vertraglich fixiert. Insofern spielen die Mitgliedsstaaten eine aktive Rolle im vertikalen Koordinationsprozess.

Allerdings wird auch hier in der neuen Förderperiode der Einfluss der EU-Kommission wachsen. Dafür spricht etwa, dass die Kommission „ihre“ Sicht auf die zentralen Entwicklungs- und Kohäsionsprobleme in den Mitgliedsstaaten formuliert. So werden etwa für Deutschland wie für die übrigen Mitgliedsstaaten auch die noch vorliegenden Abweichungen gegenüber den EU-2020-Zielen, die wesentlichen Herausforderungen und die Investitionsprioritäten fixiert (EU-Kommission 2012d). Zwar können die Mitgliedsstaaten auf diese Statements vonseiten der EU reagieren, und Mitgliedsstaat sowie EU tauschen sich darüber aus, aber es dürfte klar sein, dass sich letztendlich der Mitgliedsstaat anpassen muss, wenn die finanziellen Ressourcen der EU fließen sollen. Dabei werden die Mitgliedsstaaten aufgrund des unvollkommenen Monitorings aufseiten der Kommission versuchen, durch Formelkompromisse am Ende doch ihre eigenen Vorstellungen über Förderschwerpunkte durchzusetzen.

Wie bisher bleibt es dabei, dass der Vollzug des vereinbarten Förderprogramms den Mitgliedsstaaten und den regionalen Akteuren obliegt. Sie sind auch für den Aufbau eines Verwaltungs- und Kontrollsystems verantwortlich, auf dessen Basis die Interventionen überwacht und evaluiert werden.

3 Kritische Würdigung

3.1 Sektorale Programmkoordination

In einem ersten Schritt ist zu untersuchen, ob in Hinblick auf den programmatischen Ansatz der Strukturfondsinterventionen die sektorale Koordination zwischen den beteiligten Fonds konsistent, wirksam und effizienzfördernd ist. Ausgangspunkt für die Antwort auf diese Fragen ist die von der Kommission vorgeschlagene Zielsetzung des innovativen, nachhaltigen und integrativen Wachstums und ihr Wunsch, die spezifischen Ausrichtungen der einzelnen Fonds so einzubringen, dass sie einen Beitrag zum EU-2020-Anliegen leisten. Akzeptiert man dieses normative Anliegen, geht es hinsichtlich der Umsetzung im Rahmen der vorgeschlagenen Fondsverordnungen darum, ob (1) Politikinterdependenz gegeben ist und ob diese (2) konsistent, (3) wirksam und (4) effizienzfördernd reflektiert werden.

(1) Interdependenz: Für die drei Fonds ergeben sich über verschiedene Wege Interdependenzen zur EU-2020-Strategie:

- Soweit sich die EU-Kohäsionspolitik auf entwicklungsschwache Regionen konzentriert, leistet sie insofern einen potenziellen Beitrag zum europaweiten Wachstum, da Investitionsförderung und Infrastrukturaufbau die Produktionskapazitäten erweitern. Der EFRE und dessen Instrumente zielen insbesondere auf FuE-Förderung, verbesserten IKT-Zugang und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie Klimaschutz in entwicklungsschwachen Regionen ab. Insofern ist die Priorisierung der ers-

ten vier thematischen Ziele eine sachlich nachvollziehbare Abstimmung zwischen EU-2020 und EFRE-Intervention. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Wachstumsbeitrag höher ausfallen könnte, wenn sich die EFRE-Förderung auf die entwicklungsstarken Räume in der EU konzentrieren würde. Die Konzentration des EFRE auf Entwicklungsschwache Gebiete ist mit gesamtwirtschaftlichen Wachstumseinbußen (Opportunitätskosten) verbunden, wenn die Produktivität in wachstumsstarken Räumen höher ausfällt. Darüber hinaus erwächst ein nicht explizit geklärt Zielkonflikt mit der EU-2020-Strategie, wenn diese sich als eine gesamtwirtschaftliche Wachstumsstrategie versteht. Dieser Konflikt wird in der Praxis dadurch gelöst, dass ein Verzicht auf das Konvergenzanliegen zugunsten des Wachstumsanliegens vom EFRE nicht eingefordert wird. Diese Praxis ist nachvollziehbar, soweit dem Konvergenzanliegen Vorrang beim EFRE eingeräumt wird.

- Die Instrumente des ELER können einen Beitrag zu den thematischen Zielen 3 bis 6 leisten. Insofern liegt auch hier der Ausrichtung an diesen Zwischenzielen eine potenzielle Interdependenz zugrunde.
- Der ESF ist laut Vertrag über die Arbeitsweise der EU vor allem darauf ausgerichtet, Beschäftigung insbesondere durch Qualifikation und Mobilitätsförderung zu sichern und zu stimulieren (thematische Ziele 8 und 10). Dieses Kernanliegen des ESF wird nach den Vorschlägen des Barca Reports (Barca 2009a, 2009b) jetzt um ein weiteres Ziel ergänzt, und zwar das der Armutsbekämpfung und sozialen Eingliederung. Qualifikations-, Beschäftigungs- und Mobilitätspolitik wird hier um Sozialpolitik in Hinblick auf eine Zielgruppe erweitert, die bisher im Fokus mitgliedstaatlicher Verantwortung stand.

Vor diesem Hintergrund kann von einem sektoralen Koordinationsbedarf zwischen den ESI-Fonds ausgegangen werden. Darüber hinaus existiert in einem Mehrebenensystem vertikaler Abstimmungsbedarf zwischen den aus verschiedenen Quellen finanzierten Interventionen.

(2) Konsistenz: Die Koordination über gemeinsame Ziele ist nur bedingt konsistent, da die Ziele des EU-Vertrags, der Gemeinsamen Fondsverordnung sowie die des EFRE, ELER und ESF nicht widerspruchsfrei sind. Im Art. 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU heißt es, dass sich die Kohäsionspolitik auf die am stärksten benachteiligten Regionen konzentriert. Dies steht in Widerspruch zur flächendeckenden Wettbewerbsförderung des EFRE, der sich laut EU-Vertrag auf die Entwicklung der rückständigen Gebiete und der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung konzentrieren soll. Insgesamt ist hier ein Zielkonflikt zwischen Ausgleichs- und gesamtwirtschaftlichem Wachstumsanliegen beobachtbar, der sich bei der Gegenüberstellung von EU-Vertrag einerseits und der aktuellen Ausrichtung der Kohäsionspolitik offenbart. Gegenüber früheren Förderperioden wird das Gewicht der regionalen Kohäsion reduziert und gesamtwirtschaftliches Wachstum sowie Sozialpolitik im Sinne von Armutsbekämpfung gewinnen im Rahmen der Kohäsionspolitik im Vergleich zum Wachstumentwicklungsschwacher Regionen an Bedeutung. Diese Verschiebung der Koordinaten der Kohäsionspolitik vonseiten der Kommission führt somit zu Inkonsistenzen zwischen alten und neuen Anliegen in der Kohäsionspolitik. Diese werden allerdings auch nicht von den Mitgliedsstaaten thematisiert, da die Mitgliedsstaaten vor allem an der Maximierung ihres Anteils an den ESI-Fonds und weniger an den inhaltlichen Schwerpunkten interessiert sind. Was die inhaltlichen Schwerpunkte angeht, glaubt man zum einen, seine Interessen im Verhandlungsprozess mit der Kommission einbringen zu können. Zum anderen geht man pragmatisch davon aus, dass ein vollständiges Monitoring durch die Kommission sowieso nicht durchführbar ist. Damit verbinden die Mitgliedsstaaten die Hoffnung, Informationsnachteile der Kommission zu ihren Gunsten nutzen zu können und damit letztlich das fördern zu können, was der Mitgliedsstaat fördern möchte.

Konsistenzprobleme treten auch hinsichtlich der Vorgaben zur finanziellen Abstimmung zwischen den Fonds auf: Wenn einerseits davon gesprochen wird, dass alle drei Komponenten der Wachstumsstrategie (Innovation, Nachhaltigkeit, Soziales) gleichbedeutend sind, andererseits aber der Finanzierungsanteil des ESF auf 40 % heraufgesetzt wird, ist dies widersprüchlich.

(3) Wirksamkeit: Die Koordinationsvorgaben sind als durchaus wirksam einzuschätzen, weil zum einen entsprechende Restriktionen zum finanziellen Budget vorgegeben werden. Zum anderen existieren prima facie die vorausgesetzten Ziel- und Instrumentinterdependenzen zwischen den ESI-Fonds und der EU-2020-Strategie. Die Wirksamkeit der Koordination wird allerdings durch Eigeninteressen der jeweiligen Fonds und Zielkonflikte begrenzt. So spielen beispielsweise im ELER sektoral-agrarwirtschaftliche Interessen eine bedeutende Rolle, deren Berücksichtigung sowohl das gesamtwirtschaftliche Wachstumsanliegen als auch das regionale Kohäsionsanliegen behindern kann.

(4) Effizienz: Ob die im Zuge der Koordination zusätzlich zu berücksichtigenden Ziele und Restriktionen effizienzfördernd sind, ist fraglich. Elf thematische Ziele und weitere Querschnittsziele (Nachhaltigkeit, Gleichstellung, Nichtdiskriminierung) führen zu wachsenden Einschränkungen der Fördermöglichkeiten der ESI-Fonds und das Hauptanliegen des jeweiligen Fonds wird zunehmend verwässert. Selbst wenn jeder Fonds nur Maßnahmen ergreifen kann, die *alle* ihm zugeordneten thematischen Ziele bedienen, käme es etwa im ESF zu einer völligen Verengung von Maßnahmen zugunsten von armuts- und diskriminierungsbedrohten Zielgruppen. Zudem wird die Kohäsionspolitik zunehmend intransparent und komplex mit dem Ergebnis, dass sie kaum noch umgesetzt und administriert werden kann.

Wenn eine zunehmend ineffiziente Aushöhlung der Kernaufgaben – insbesondere beim EFRE und ESF – beobachtbar ist, liegt dies auch daran, dass es in der EU-Praxis nicht mehr allein darum geht, wechselseitige Nebenwirkungen von Fachpolitiken im Interesse der Steigerung des Gesamtnutzens zu berücksichtigen. Das kann am Beispiel des Wachstumsanliegens des EFRE und an den sozialpolitischen Zielen des ESF verdeutlicht werden: So kann beispielsweise eine hier im Einzelnen nicht zu erörternde „aktivierende“ Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowohl Wachstum und Beschäftigung als auch soziale Sicherheit steigern. Sektorale Politikkoordination kann hier einen Beitrag leisten, verschiedene Ziele mit kompatiblen Strategien zu erreichen, indem wechselseitig negative Nebenwirkungen vermieden und positive Synergien gefördert werden.

Die Koordination der ESI-Fonds stellt jedoch gerade nicht die wechselseitige Kompatibilität in den Vordergrund. Vielmehr werden gegenüber früheren Förderperioden etwa zusätzliche Restriktionen eingeführt, die darauf hinauslaufen, dass mit Interventionen des ESF weniger die generelle Beschäftigung, sondern vor allem die Beschäftigung und Qualifikation von diskriminierten Minderheiten, sozialen Randgruppen etc. gefördert wird. Solche Maßnahmen sind fraglos sinnvoll und wünschenswert, spielen aber in Hinblick auf regionale Entwicklungsförderung und Konvergenz bei Beschäftigung und Einkommen eine eher untergeordnete Rolle. Die augenblickliche sektorale Koordination der ESI-Fonds ist vor diesem Hintergrund über weite Strecken konzeptionell verfehlt und unzureichend, weil zulasten der Kernziele etwa des EFRE im ESF Ziele verfolgt werden, die sich nicht am gemeinsamen Beschäftigungs- und Wachstumsanliegen ausrichten. Daraus folgt, dass sektorale Koordination in der Kohäsionspolitik immer mehr dazu führt, dass die eigentliche Politik- und Ressortaufgabe nicht mehr Priorität genießt. Zudem nimmt die Komplexität der Politik der ESI-Fonds dermaßen zu, dass Intransparenz und fehlende Administrierbarkeit die Folge sind. Dies schlägt sich in einem deutlich breiteren Ansatz in der Kohäsions-

politik nieder, der allerdings mit seinen elf thematischen Zielen sowie den Einzelanliegen der Fondsverordnungen zusätzliche Politikinterdependenzen schafft, die zwischen den Fonds kaum wirksam und effizient bewältigt werden können.

Fasst man zusammen, ist die Idee eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens durchaus geeignet, die inhaltliche Koordination der Fachpolitik der ESI-Fonds zu erreichen. Zudem ist die inhaltliche Ausrichtung an Zielen und die Vorgabe von Budgets ebenfalls nachvollziehbar und eine transaktionskostenarme Lösung des Koordinationsproblems. Allerdings ist die Umsetzung nicht überzeugend gelungen, weil mit den elf thematischen Zielen die ebenfalls breit angelegte Palette von fondsspezifischen Zielen additiv und kleinteilig erweitert wird (Begg 2010), anstatt sich auf die gemeinsame Ausrichtung an den Oberzielen der EU-2020-Strategie zu beschränken. Es liegen darüber hinaus sowohl Inkonsistenzen in den Zielstrukturen als auch in den Vorgaben zur finanziellen Budgetierung vor. Zudem ist auch das Verständnis von Koordination von Fachpolitik problematisch, weil durch Zielerweiterungen und zusätzliche Restriktionen das Spektrum kohäsionspolitischer Maßnahmen immer mehr zusammenschrumpft und die Kernanliegen eines jeden Fonds infrage stellt. Koordination versteht sich hier nicht als ein Ansatz zur wechselseitig vorteilhaften Abstimmung, sondern als Ansatz, um erweiterte (zum Teil konkurrierende) Zielsetzungen in die Fachpolitik zu transportieren.

3.2 Vertikale Koordination durch Zentralisierung und Vollzugsföderalismus

In der EU teilen sich Kommission einerseits und Mitgliedsstaaten andererseits im Rahmen eines Vollzugsföderalismus die Verantwortung für Kohäsionspolitik. Durch die Zentralisierung und Delegation von Souveränität kann die EU die ESI-Fondspolitik vertikal wirksam durchsetzen und aufeinander wirksam abstimmen, indem sie a) Programmvorgaben (Ziele, Strategien, Instrumente, Konditionalitäten etc.) formuliert und b) ihnen zuwiderlaufenden Programmvorgaben nicht zustimmt.

Viele Vorgaben vonseiten der Union sind dabei fachlich gar nicht infrage zu stellen. So trägt etwa eine sozialökonomische Analyse der Ausgangsbedingungen sicherlich zur Effizienzsteigerung von Wirtschaftspolitik bei. Ebenso sprechen empirische Untersuchungen dafür, dass die Kohäsionsmittel in Ländern mit funktionierenden Verwaltungsstrukturen, geringer Korruption und „guter“ Regierungspraxis wirksamer eingesetzt werden können. Es geht somit nicht um die fachliche Beurteilung im Einzelnen, sondern zum einen darum, ob sich diese sinnvollen Forderungen nur durch Zentralisierung durchsetzen. Zum anderen, ob die Unterbindung des Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften bei einem Verzicht auf Koordination vonseiten der EU zu Effizienzeinbußen führt.

Eine Zentralisierung bzw. Harmonisierung der Kohäsionspolitik wird vor allem mit (1) Spillovern, (2) Defiziten in den Mitgliedsstaaten, (3) fehlenden finanziellen Ressourcen in den Mitgliedsstaaten und (4) homogenen Präferenzen begründet.

1. Erwartet wird, dass es ohne EU-Vorgaben zur Politikkoordination zu Spillovereffekten kommt. Diese sind darin zu sehen, dass die Förderpolitik insbesondere die regionale Allokation von Investitionen und die räumliche Verteilung von Innovationsaktivitäten durch die Gewährung von Beihilfen politisch verzerrt. Dieser ökonomisch unerwünschte Effekt entspricht den Opportunitätskosten der Kohäsionspolitik. Ihnen wird im Rahmen der zentralisierten EU-Beihilfenkontrolle, die den europäischen Wettbewerb als öffentliches Gut schützt, Rechnung getragen. Dabei werden insbesondere Beihilfeintensitäten, Umfang der Fördergebiete und andere allokatonsrelevante Effekte berücksichtigt.

2. Insbesondere in der Vorbereitung der kommenden Programmperiode wurde in der Diskussion über Kohäsionspolitik etwa von Barca (2009a) darauf hingewiesen, dass die politischen Eliten in den Mitgliedsstaaten und institutionelle Defizite einer wirksamen Umsetzung der Kohäsionspolitik entgegenstehen. Dieses Argument trifft nur zu, wenn die Mitgliedsstaaten und deren Akteure selbst keinen Anreiz hätten, Strukturfondsmittel in Hinblick auf die Interdependenzen zwischen den Fonds und vor dem Hintergrund der Kohäsionssituation im Mitgliedsstaat abgestimmt einzusetzen. Dafür gibt es auf dezentraler Ebene ebenso wenig Hinweise wie auf zentraler Ebene. Trägt erfolgreiche Kohäsionspolitik zum Aufholprozess in Hinblick auf Wachstum, Einkommen und Beschäftigung bei, verbessert dies die Wiederwahlwahrscheinlichkeiten von Regierungen etc. Das heißt, Aspekte politischer Rationalität stehen in den Mitgliedsstaaten nicht ökonomischer Rationalität entgegen, wenn der politische Wettbewerb halbwegs funktioniert, was allerdings nicht in allen EU-Staaten der Fall ist. Dort, wo dies nicht der Fall ist, stellt sich die Frage, inwiefern diese Mitgliedsstaaten überhaupt „reif“ für Maßnahmen europäischer Kohäsionspolitik sind. Zumindest hier sind Ex-ante-Konditionalitäten (in Hinblick auf Korruption, Verwaltungsstrukturen, Rechtstaatlichkeit) sinnvoll.
3. Kohäsionspolitik im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist vornehmliche Aufgabe der Mitgliedsstaaten. Aber gerade den entwicklungschwachen EU-Staaten fehlen finanzielle Ressourcen, um Kohäsionspolitik umzusetzen. Daraus wird ein Argument sowohl für die Delegierung der Kompetenz auf die EU, der dann auch das „Recht“ zugestanden wird, zu bestimmen, wie und wofür die Mittel verwendet werden. Damit geht folgendes Dilemma einher: Es kann einerseits nicht ausgeschlossen werden, dass die autonome Mitverwendung im Mitgliedsstaat verglichen mit der EU-Zweckbindung einen höheren Nutzen stiftet. Andererseits werden die in den wirtschaftlich stärkeren Mitgliedsstaaten aufgewandten Mittel in Richtung der entwicklungschwachen Regionen transferiert, damit diese als Instrumente zur Selbsthilfe wirken. Daraus ergeben sich etwa eine Zweckbindung zugunsten von Investitionen und der Verzicht auf die Finanzierung von Konsumausgaben. Werden diese verletzt, tangiert dies Nutzen und Interessen der zahlenden Mitgliedsstaaten. Insofern wird auch einem gesamteuropäischen Interesse (Nutzen) am Abbau europäischer Disparitäten mit einer Zweckbindung Rechnung getragen. Daraus ergeben sich allerdings deutlich weniger stark ausgeprägte Koordinationsvorgaben vonseiten der Union. So gehen etwa die thematischen Ziele und die Zielvorgaben in den Fondsverordnungen weit über eine Zweckbindung im Interesse von Wachstum, Beschäftigung und Umweltschutz hinaus.
4. Sind die kohäsionspolitischen Interessen in allen Mitgliedsstaaten nicht weitgehend identisch, spricht dies gegen eine europaweite Harmonisierung. So fällt beispielsweise in den Mitgliedsstaaten die Gewichtung von Verteilungs- und Wachstumszielen sowie von Umweltschutz- und Klimaschutzzielen durchaus unterschiedlich aus. Harmonisierung im Sinne einer zentralen Vorgabe der Gewichtung führt somit zu Nutzeneinbußen, die bei dezentralen Strategien im Rahmen der Beihilfenaufsicht nicht auftreten.

Es gibt vor diesem Hintergrund keine letztlich überzeugenden Argumente für den hohen Grad an Zentralisierung und die Praxis des Vollzugsföderalismus. Damit gehen gravierende Nachteile einher. Zum einen werden Ineffizienzen initiiert, weil

- die Vorschriften zur Zielgewichtung und finanziellen Allokation sich nicht mit den regionalen und mitgliedstaatlichen Präferenzen decken müssen;

- lokales, regionales und mitgliedsstaatliches Wissen, das für die Effektivität der Strukturpolitik und den Politik-Mix entscheidend ist, unzureichend genutzt und eingespeist wird;
- das komplexe Verordnungssystem nicht implementier- und administrierbar ist.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich Reformbedarf.

4 Reformoption: Dezentralisierung und Vereinfachung

Gäbe es die finanziellen Restriktionen in den entwicklungsschwachen Mitgliedsstaaten nicht, würde eine vom Mitgliedsstaat getragene regionale Struktur- und Kohäsionspolitik im Rahmen der EU-Beihilfenkontrolle völlig ausreichend sein. Zudem wären sie aufgrund von Informationsvorteilen (durch räumliche Nähe) und aufgrund dessen, dass die Präferenzen des Mitgliedsstaats für den Umgang mit den regionalen Disparitäten ausschlaggebend sein sollten, prädestiniert, autonom und eigenverantwortlich regionale Struktur- und Kohäsionspolitik zu betreiben. Aufgrund von fehlenden Ressourcen sind entwicklungsschwache Mitgliedsstaaten der EU dazu allerdings nicht in der Lage und insofern ist eine autonome, vollständig eigenverantwortliche Politik praktisch nicht möglich. Gegenüber der gegenwärtigen Praxis könnte allerdings die Strukturpolitik deutlich vereinfacht und entflochten werden:

- Wachstumsorientierte Hilfen, die den Aufholprozess der entwicklungsschwachen Regionen finanzieren, könnten in einem Fonds gebündelt werden und das Nebeneinander verschiedener Fonds (einschließlich des Kohäsionsfonds) beenden. Ein „Wachstumsfonds“ könnte den entwicklungsschwächsten Mitgliedsstaaten Mittel für die Verkehrs-, Energie- und Bildungsinfrastruktur zweckgebunden zur Verfügung stellen. Die Zweckbindung soll sicherstellen, dass der Abbau von Disparitäten im Mittelpunkt steht (Frey/Eichenberger 2000; Schaltegger/Frey 2004; Karl 2006; Feld/Necker 2010). Zudem müssen ausreichend hohe Eigenbeteiligungen der Mitgliedsstaaten dafür sorgen, dass nationale Infrastrukturmittel nicht durch EU-Mittel substituiert werden (Ragnitz 2000: 15). Reichere Mitgliedsstaaten könnten hingegen im Rahmen der Beihilferegeln sich selbst helfen.
- Abgesehen von der wachstumsorientierten Zweckbindung kann mitgliedsstaatliche Kohäsionspolitik entflochten werden, d.h. den Mitgliedsstaaten obliegt die Entwicklung und Implementation der nationalen Programme sowie deren Evaluation. Dies ist mit einer Abkehr vom bisherigen Vollzugsföderalismus hin zum Wettbewerbsföderalismus verbunden.
- Grundlegende institutionelle Voraussetzungen wie Rechtsstaatlichkeit, Leistungsfähigkeit der Verwaltung etc. müssten nachgewiesen werden, weil ansonsten Mittelverschwendung vorprogrammiert ist.

Eine Entwicklung in diese Richtung setzt voraus, dass Kohäsionspolitik nicht allein als Finanzierung von öffentlichen und privaten Investitionen, sondern als Förderung von Ordnungen verstanden wird, die innovatives, nachhaltiges und integratives Wachstum beschleunigen.

Für die neue Förderperiode ist eine grundlegende Reform der Kohäsionspolitik nicht zu erwarten. Insofern stellt sich auch die Frage, welche Maßnahmen notwendig sind, auch wenn es nicht zu der gewünschten Vereinfachung und Dezentralisierung kommt. Sinnvoll wäre es hier, die Forcierung der Zentralisierung zurückzunehmen und die sektorale sowie vertikale Koordination zu verbessern. Deshalb sollte es den Mitgliedsstaaten vorbehalten sein, über die Quoten zur Mittelverteilung zu entscheiden. Darüber hinaus sollte darauf

verzichtet werden, ein immer enger werdendes Korsett additiver Zielsetzungen im Rahmen der Kohäsionspolitik zu verfolgen. Statt dieser Ausweitung der Ziele sollte vielmehr das originäre Anliegen, d.h. Beschäftigungsförderung beim ESF und Förderung der Entwicklungsschwachen Mitgliedsstaaten beim EFRE, im Mittelpunkt stehen. Eine Koordination der Fonds sollte administrierbar und transparent gestaltet sein. Sie kann sich deshalb auf Leitbilder wie Wachstum, Innovation und Nachhaltigkeit beziehen, ohne dass thematische Ziele im Einzelnen und Zwischenziele harmonisiert werden müssen.

5 Fazit

Die ESI-Fonds werden in der neu begonnenen Förderperiode entlang der gemeinsamen Zielsetzung von innovativem, nachhaltigem und integrativem Wachstum koordiniert. Das damit verbundene sektorale Koordinationsanliegen ist ebenso wie Koordination über Ziele im Rahmen des Gemeinsamen Strategischen Rahmens für die ESI-Fonds über weite Strecken nachvollziehbar. Trotzdem ist die sektorale Koordination unzureichend, weil sie vor allem den ESI-Fonds zusätzliche Ziele vorgibt und die Ebene der Zwischenziele reguliert. Praktisch führt dies dazu, dass in der neuen Förderperiode etwa beim EFRE und ESF sozial- und umweltpolitische Ziele zulasten des regionalen Wachstumsanliegens an Bedeutung gewinnen werden. Dies ist mit zahlreichen Inkonsistenzen hinsichtlich der spezifischen Fondsziele verbunden. Der Vorschlag der EU-Kommission für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen schafft es deshalb nicht, interdependente Fachpolitiken wechselseitig kompatibel und vorteilhaft zu gestalten. Darüber hinaus gibt er keine klare Auskunft darüber, wie mit Zielkonflikten verfahren werden soll.

Die vertikale Koordination beruht, wie schon in den früheren Förderperioden, auf einem Vollzugsföderalismus. Allerdings werden die Spielräume der Mitgliedsstaaten bei der Implementierung der Programme in Zukunft noch geringer ausfallen. Die Kommission gibt nicht nur generelle Ziele, Instrumente und Förderstrategien, sondern auch ihre Einschätzung zur kohäsionspolitischen Situation sowie die daraus folgende konkrete Förderpolitik im Mitgliedsstaat vor. Es bleibt hier abzuwarten, ob im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen die Sicht der Mitgliedsstaaten hinreichend einfließen wird. Darüber hinaus werden die Mitgliedsstaaten versuchen, Informationsvorteile durch unzureichendes Kommissionsmonitoring auszunutzen, um letztlich national präferierte Schwerpunkte bedienen zu können.

Die wirksame Zentralisierung und der gegenüber der vergangenen Förderperiode erneut gewachsene Einfluss der Kommission sind nicht durch europäische Synergie- und Verbundeffekte in der Kohäsionspolitik begründet. Europäische Externalitäten werden im Wesentlichen durch Beihilfeneffekte (Subventionswettbewerb) generiert. Diese werden jedoch im Rahmen der EU-Beihilfenpolitik begrenzt. Darüber hinaus kann ein gesamt-europäisches Anliegen an Kohäsion und Abbau von Disparitäten, der sich nicht nur auf den einzelnen Mitgliedsstaat bezieht, dadurch berücksichtigt werden, dass Mittel der ESI-Fonds mit einer allgemeinen Zweckbindung zugunsten von Maßnahmen, die dem Abbau des Entwicklungsrückstands durch Wachstum dienen, vergeben werden. Die damit verbundene Dezentralisierung der Kohäsionspolitik stärkt die Rolle der Mitgliedsstaaten und schafft mehr Wettbewerbsföderalismus in der EU. Ausreichend hohe Eigenbeteiligungen sorgen dafür, dass EU-Mittel nicht nationale Mittel substituieren.

Literatur

- Barca, F. (2009a): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (19.05.2014).
- Barca, F. (2009b): Towards a territorial social agenda for European Union.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/10_barca_final_formatted.pdf (19.05.2014).
- Begg, I. (2010): Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives. In: Journal of European Integration 32 (1), 77-96.
- EU-Kommission (2010): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum [KOM(2010)2020 endgültig]. Brüssel.
- EU-Kommission (2011a): Vorschlag für die Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 [KOM(2011)614 endgültig]. Brüssel.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf_proposal_de.pdf (19.05.2014).
- EU-Kommission (2011b): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)[KOM(2011) 627 endgültig]. Brüssel.
- EU-Kommission (2012a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates [KOM(2011)615 final2]. Brüssel.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_de.pdf (19.05.2014).
- EU-Kommission (2012b): Allgemeine Präsentation der Vorschläge zur Kohäsionspolitik 2014–2020.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation_final_de.ppt (19.05.2014).
- EU-Kommission (2012c): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ERFE) [KOM(2011) 611/ final2]. Brüssel.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/etc/etc_proposal_de.pdf (19.05.2014).
- EU-Kommission (2012d): Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in Germany for the period 2014–2020 [Ref. Ares (2012)1320393 - 09/11/2012]. Brüssel.
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/de_position_paper.pdf (19.05.2014).
- Feld, L.; Necker, S. (2010): Fiskalföderalismus in der Europäischen Union: Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU.
http://www.freiheit.org/files/100/Fiskal_-Feld-Necker.pdf (19.05.2014).
- Frey, B.S.; Eichenberger, R. (2000): A Proposal for a Flexible Europe. = University of Zurich Working Paper 56.

- Karl, H. (2006): Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. In: Informationen zur Raumentwicklung 2006 (9), 485-493
- Karl, H. (2011): Bilanz und Perspektiven der Europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik. In: Empirische Regionalforschung heute. Festschrift für Prof. Dr. Hans-Friedrich Eckey, hrsg. v. C. Dreger, R. Koesfeld, M. Türk, 27-50.
- Ragnitz, J. (2000): Überlegungen zur Ausgestaltung eines Solidarpaktes II für die neuen Bundesländer. = IWH-Diskussionspapiere 130.
<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/76994/1/130.pdf> (19.05.2014).
- Schaltegger, C. A.; Frey, R. L. (2004): Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4 (2), 239-258.
- Tinbergen, J. (1952): On the Theory of Economic Policy. Amsterdam.
- Tinbergen, J. (1954): Centralization and Decentralization in Economic Policy. Amsterdam.

Autoren

Prof. Dr. **Helmut Karl** ist Inhaber des Lehrstuhls Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum und Vorsitzender des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf dem Gebiet der EU-Wirtschaftspolitik, Regional- und Umweltökonomik.

Serhat Demir ist Mitarbeiter des Lehrstuhls Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf dem Gebiet der EU-Wirtschaftspolitik.