

Krohmer, Oskar

**Article**

## Entwicklung und Zukunft der europäischen Kohäsionsförderung

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Krohmer, Oskar (2013) : Entwicklung und Zukunft der europäischen Kohäsionsförderung, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 20, Iss. 1, pp. 39-46

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/170024>

**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.*

# Entwicklung und Zukunft der europäischen Kohäsionsförderung

Oskar Krohmer\*

## Einleitung

Die Kohäsionspolitik ist bereits seit 25 Jahren ein zentraler Politikbereich der EUROPÄISCHEN UNION (EU). Mit dem Beitritt Griechenlands sowie Portugals und Spaniens war die Ungleichheit zwischen den europäischen Regionen deutlich angestiegen. Dies wurde im Jahr 1988 zum Anlass genommen, mit einer Ratsverordnung die Politik zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion Europas zu intensivieren und die bereits bestehenden EU-Fonds zur Erreichung dieses Vorhabens neu auszurichten.<sup>1</sup> Mit diesem Vorgehen beschritt man in vielerlei Hinsicht Neuland. So spielten beispielsweise nationale Grenzen eine untergeordnete Rolle, da man sich bei der Fördermittelvergabe weitestgehend an der Wirtschaftsleistung einzelner Regionen orientierte. Das Haushaltsverfahren und damit die Förderplanung wurden auf mehrjährige (Förder-) Perioden umgestellt, was unter anderem eine bessere Planbarkeit für die einzelnen Wirtschaftsakteure und ein Verfolgen langfristiger Ziele sicherstellen sollte. Die dabei entwickelten Regeln und Verfahren wurden zwar über die Jahre den aktuellen Gegebenheiten angepasst, finden aber auch heute noch teilweise unverändert Anwendung. In diesem Beitrag soll anlässlich des letzten Jahres der aktuellen Förderperiode zum einen ein Blick auf die Entstehung und Entwicklung der europäischen Kohäsionsförderung geworfen werden. Zum anderen soll auch auf die Veränderungen geblickt werden, welche die künftige Förderperiode im Speziellen für Ostdeutschland und den Freistaat Sachsen bringen.

## Die Entwicklung der europäischen Kohäsionsförderung

Bereits seit den Verträgen von Rom und damit der Gründung der EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT (EWG) war es das Ziel, die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten anzugleichen [vgl. hierzu INFOREGIO (2013)]. Mit der Einführung der EU-Fonds (später auch Strukturfonds genannt) verfügte die EU über Finanzierungsinstrumente, die es im Rahmen der einzelnen Politiken ermöglichten, (regional) punktuelle Förderprojekte zu unterstützen. Dies trug zwar zur Überwindung regionaler Ungleichgewichte bei, war jedoch kein eigener Politikbereich der EU. Mit dem EUROPÄISCHEN SOZIALFONDS (ESF) wurde zeitgleich mit

der Gemeinschaftsgründung der erste EU-Fonds als Finanzierungsinstrument eingeführt. Dieser diente zunächst der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (insbesondere in Italien) und wurde über die Jahre auf weitere arbeitsmarktnahe Bereiche ausgeweitet. Er zählt auch heute noch zu den wichtigsten Finanzierungsinstrumenten der EU. Mit dem EUROPÄISCHEN AUSRICHTUNGS- UND GARANTIEFONDS FÜR LANDWIRTSCHAFT (EAGLF) wurde im Jahr 1962 ein weiteres Finanzierungsinstrument etabliert. Mit dem Mittel dieses Fonds wurden Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU finanziert.

Der heute noch bestehende EUROPÄISCHE FONDS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNG (EFRE) wurde 1975 eingeführt. Mit dem Mittel des EFRE sollten gezielt regionale Entwicklungsunterschiede, beispielsweise im Bereich der Infrastruktur, abgebaut bzw. bessere Rahmenbedingungen für die Unternehmensentwicklung geschaffen werden. Im Rahmen der „Integrierten Entwicklungsmaßnahmen“ wurden seit 1980 erste Versuche zum koordinierten Einsatz der Fonds unternommen. Auch wurde im Rahmen dieser Pilotprojekte versucht, die bis dato gängige jährliche Projektplanung durch Mehrjahresprogramme zu ersetzen. Jedoch fehlte es an einer einheitlichen und abgestimmten Förderpolitik, welche die Kohäsion als Gemeinschaftsziel verfolgte. Dies sollte erst 1988 mit der Einführung der europäischen Strukturförderung erste Formen annehmen. Die Erfahrungen, die man im Rahmen dieser Versuchsprojekte gesammelt hat, flossen dabei in die Konzeption der europäischen Kohäsionspolitik ein [vgl. DG REGIO (2008)].

Im Folgenden soll die Entwicklungsgeschichte der europäischen Förderpolitik periodenweise von 1989 bis heute kurz beschrieben werden [vgl. DG REGIO (2007, 2008)]. Im letzten Teilabschnitt wird, auf Basis der vorliegenden Bestimmungen, ein umfassenderer Ausblick zur kommenden Förderperiode gegeben [vgl. DG REGIO (2011)]. Dabei soll in jedem Teilabschnitt auf die jeweiligen Ziele, die eingesetzten Instrumente und rechtlichen Rahmenbedingungen vertieft eingegangen werden. Die Gemeinschaftsinitiativen in den einzelnen Förderperioden sollen der Vollständigkeit halber erwähnt, jedoch nicht vertieft vorgestellt werden.<sup>2</sup> Zunächst zeigt Abbildung 1 überblicksweise die gesamte Entwicklung der

\* Oskar Krohmer ist Doktorand der Dresdner Niederlassung des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Abbildung 1: Entwicklung der europäischen Kohäsionspoliti

1989–1993		1994–1999		2000–2006	
Ziel/Initiative	Instrument	Ziel/Initiative	Instrument	Ziel/Initiative	Instrument
		Kohäsionsfonds	KF	Kohäsionsfonds	KF
Ziel 1: Regionen mit Entwicklungs-rückstand	ESF, EFRE EAGFL – Abteilung Ausrichtung	Ziel 1: Regionen mit Entwicklungs-rückstand	ESF, EFRE EAGFL – Abteilung Ausrichtung	Ziel 1: Regionen mit Entwicklungs-rückstand	ESF, EFRE EAGFL – Abteilung Ausrichtung
		Ziel 6: Regionen mit einer äußerst niedrigen Bevöl-kerungsdichte	EFRE		
Ziel 2: Gebiete in wirtschaftlicher und sozialer Umstellung	ESF, EFRE	Ziel 2: Regionen die von rück-läufigen indus-triellen Entwick-lung schwer betroffen sind	ESF, EFRE	Ziel 2: Gebiete in wirtschaftlicher und sozialer Umstellung	ESF, EFRE
Ziel 5a: be-schleunigte An-passung der Agrarstrukturen	EAGFL – Abtei-lung Ausrichtung	Ziel 5a: beschle-unigte Anpassung der Agrarstruktu-ren	EAGFL – Abteilung Ausrichtung		
Ziel 5b: Förde-rung der Ent-wicklung des ländlichen Raums	ESF, EFRE EAGFL – Abteilung Ausrichtung	Ziel 5b: Erleich-terung der Ent-wicklung und der Strukturanpas-sung der länd-lichen Gebiete	ESF, EFRE EAGFL – Abteilung Ausrichtung		
Ziel 3: Bekämp-fung der Lang-zeitarbeits-lo sigkeit	ESF	Ziel 3: Bekämp-fung der Langzeitarbeits-lo sigkeit	ESF	Ziel 3: Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäfti-gungssysteme	ESF
Ziel 4: Erleich-terung der Ein-gliederung der Jugendlichen in das Erwerbs-leben	ESF	Ziel 4: Anpas-sung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungs-prozesse	ESF		
Insgesamt 16 Gemeinschafts-initiativen	ESF, EFRE, EAGFL	Insgesamt 13 Gemeinschafts-initiativen	ESF, EFRE, EAGFL	INTERREG III	EFRE
				URBAN II	EFRE
				EQUAL	ESF
				LEADER+	ESF, EFRE, EAGFL

Quelle: Darstellung des ifo Instituts in Anlehnung an DG REGIO (2007, 2011).

	2007–2013		2014–2020		
	Ziel	Instrument	Ziel	Region	Instrument
	Konvergenz	ESF, EFRE, KF	Investieren in Wachstum und Beschäftigung	Weniger entwickelte Regionen	ESF, EFRE, KF
	Konvergenz Phasing-out	ESF, EFRE, KF		Übergangsregionen	
	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Phasing-in	ESF, EFRE		Stärker entwickelte Regionen	
	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung				
	Europäische territoriale Zusammenarbeit	EFRE	Europäische territoriale Zusammenarbeit		EFRE

europäischen Kohäsionspolitik der letzten 25 Jahre. Die hier dargestellten Abgrenzungen und Veränderungen werden in den jeweiligen Teilabschnitten erklärt.

### Die erste Förderperiode 1989–1993

Die erste Förderperiode stellte einen Strukturbruch in der europäischen Förderpolitik dar. Die bisherige Praxis der Projektförderung sollte durch inhaltlich klar abgegrenzte und abgestimmte Förderprogramme ersetzt werden. Die bereits zuvor eingeführten Fonds (ESF, EAGLF und EFRE) wurden als Finanzierungsinstrumente in die Kohäsionspolitik der EU integriert. Sie gewannen hierdurch deutlich an Bedeutung (von 16 % des europäischen Haushalts in 1988 auf 31 % in 1993).

Die rechtliche Grundlage für die Kohäsionsförderung der ersten Förderperiode bildeten insgesamt fünf Ratsverordnungen:

- eine Koordinationsverordnung,
- eine Durchführungsverordnung,
- sowie drei separate Verordnungen für die EU-Fonds.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Förderung wurden unter anderem in der Koordinationsverordnung festgelegt. Überdies regelte die Koordinationsverordnung das Verfahren zur Erarbeitung der gemeinschaftlichen Förderkonzepte auf Basis von sogenannten operationellen Programmen. Die Entwicklung der operationellen Programme, in denen die Umsetzung der Interventionen formuliert wurde, stellte eine besondere Herausforderung für die Gemeinschaftsmitglieder dar, da hierzu konkrete nationale bzw. regionale Entwicklungspläne notwendig waren. Die anfänglichen Schwierigkeiten bei der Einführung und Umsetzung dieses mehrstufigen Verfahrens, zeigten sich auch darin, dass die ersten operationellen Programme erst ein Jahr nach Beginn der ersten Förderperiode verabschiedet werden konnten. Neben der Koordinationsverordnung definierte die Durchführungsverordnung den Ablauf der Förderung. Diese regelte unter anderem die Zahlungen für die Interventionen, die Finanzkontrolle und die Berichterstattung. Für die drei Fonds gab es überdies separate Verordnungen, in denen die Regelungen für die erste Förderperiode entsprechend konkretisiert wurden.

Man verständigte sich auf fünf Ziele, die mit der Kohäsionsförderung verfolgt werden sollten (vgl. Abb. 1). Diese Ziele wurden weitestgehend auf geographische Gebiete übertragen, sodass auch von Zielgebieten gesprochen werden konnte. Als räumliche Abgrenzungseinheiten wurden die sogenannten NUTS-Gebiete herangezogen.<sup>3</sup> Die Förderung nach Ziel 1 und 2 wurde subnational ausgerichtet (NUTS-2- bzw. 3-Ebene). Die Ziele 3 und 4 fanden auf nationaler Ebene (NUTS-0-Ebene)

Anwendung. Die Förderung nach Ziel 5 orientierte sich nicht an der geographischen Einteilung nach der NUTS-Definition bzw. konzentrierte sich auf ländliche Gebiete.

Mit 64 % der Gesamtfördersumme floss der Großteil der Mittel in „Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“ [Verordnung (EWG) 2052/88 Art. 1 Nr. 1] unter dem Ziel 1. Die Entscheidungsregel, wann ein Gebiet förderfähig war, wurde bewusst einfach gewählt und findet bis heute Anwendung: Ist das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Kaufkraftstandards (KKS) eines NUTS-2-Gebietes geringer als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts, so ist diese Region förderfähig nach Ziel 1 [Verordnung (EWG) 2052/88 Art. 8(1)]. Die Mittel wurden in den Bereichen Infrastruktur (darunter Verkehr und Umwelt), produktive Investitionen sowie Humanressourcen eingesetzt. Deutlich weniger Mittel flossen in die Ziel-2-Gebiete (9 % der Gesamtförderung). Die Förderfähigkeit orientierte sich dabei an der allgemeinen Arbeitslosenquote sowie dem Rückgang der Beschäftigung in überdurchschnittlich wichtigen Industriezweigen. Die geographische Abgrenzung fand auf NUTS-3-Ebene statt. Die Mittel dienten der „Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und städtische Verdichtungsräume), die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen [waren]“ [Verordnung (EWG) 2052/88 Art. 1 Nr. 2]. Die Ziele 3 und 4 richteten sich an den Arbeitsmarkt und dienten der „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit“ bzw. „Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben“ [Verordnung (EWG) 2052/88 Art. 1 Nr. 3 und 4]. Unter Ziel 5 wurden Maßnahmen durchgeführt, welche auf (a) die „beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen“ und (b) die „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“ [Verordnung (EWG) 2052/88 Art. 1 Nr. 5] abzielten. Hier wurden 9,2 % der Gesamtfördersumme ausgeschüttet. Neben der Förderung gemäß den fünf Zielen wurden in insgesamt 16 Gemeinschaftsinitiativen unterschiedliche Bereiche, wie die grenzübergreifende Zusammenarbeit oder Gebiete mit äußerster Grenzlage gefördert.

Insgesamt stellt die erste Strukturförderperiode den Beginn einer gemeinschaftlich koordinierten Förderung dar. Zahlreiche hier erstmals eingeführte Konzepte wurden in den kommenden Perioden ausgebaut und verfeinert.

### Die zweite Förderperiode 1994–1999

Mit dem Ziel der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion sah es die EUROPÄISCHE KOMMISSION als notwendig an, die ökonomische Konvergenz der EU-Regionen zu beschleunigen. Aus diesem Grund wurde

1994 der Kohäsionsfonds als weiteres Finanzierungsinstrument eingeführt [vgl. Verordnung (EG) 1164/94]. Dieser hatte ein Volumen von rund 15 Mrd. ECU und konnte von Ländern in Anspruch genommen werden, deren Bruttosozialprodukt weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts betrug und die über entsprechende Konvergenzprogramme verfügten.<sup>4</sup> Über den Kohäsionsfonds wurden auf Staatenebene Projekte im Rahmen der Verkehrsinfrastruktur sowie Umwelt finanziert. Überdies wurde 1994 das FINANZINSTRUMENT FÜR DIE AUSRICHTUNG DER FISCHEREI (FIAF) eingerichtet, das auch im Rahmen der Kohäsionsförderung eingesetzt wurde.

Für die nun fünf Fonds wurden für die neue Förderperiode erneut separate Verordnungen erlassen und die Anforderungen an die nationalen Pläne wurden konkretisiert. Es war nun möglich, die operationellen Programme einer Region bzw. Landes in einem einheitlichen Programmplanungsdokument gebündelt einzureichen, was den Verwaltungsaufwand für die Förderempfänger reduzieren sollte. Mit dem ersten „Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion“ wurden erstmals die Auswirkungen der europäischen Kohäsionspolitik umfassend dokumentiert. Der Kohäsionsbericht wurde von da an zu einem festen Bestandteil der Berichterstattung und Erfolgskontrolle der europäischen Kohäsionspolitik.

Die Ziele in dieser Förderperiode wurden weitestgehend aus der ersten Periode übernommen [vgl. Verordnung (EG) 2081/93 Art. 1]. Auch blieb die Bedeutung des Ziel 1 mit 68 % der Mittel an der Gesamtförderung unverändert hoch. Mit dem Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden zur EU im Jahr 1995 wurde die Förderung von dünnbesiedelten Regionen als sechstes Ziel formuliert. Mit 0,4 % der Gesamtförderung war Ziel 6 aus Sicht der EU jedoch eher von nachrangiger Bedeutung. Die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen ging von 16 auf 13 zurück, wobei sechs Initiativen nicht fortgeführt wurden und im Rahmen der Schirminitiative „Beschäftigung“ drei neue hinzugekommen waren.<sup>5</sup>

Insgesamt wurden die Regelungen aus der ersten Förderperiode übernommen und stellenweise geringfügig angepasst. Die Einführung des bis heute bestehenden KOHÄSIONSFONDS war hierbei die wichtigste Änderung.

### Die dritte Förderperiode 2000–2006

Die dritte Förderperiode wurde durch zwei Einflussfaktoren bestimmt. Zum einen war es der Beitritt von weiteren zehn Mitgliedsstaaten im Rahmen der ersten EU-Osterweiterung, der nachhaltigen Einfluss auf die Mittelzuweisung in der EU hatte. Zum anderen wurde die Förderpolitik der EU vereinfacht. Die Koordinierungsverordnung und Teile der Durchführungsverordnung wurden durch

die sogenannte „Allgemeine Verordnung“ ersetzt. Die Verwaltung der Fördermittel wurde durch klarere Zuständigkeiten besser geregelt sowie der Zeitraum zwischen Bewilligung und Auszahlung mit der „n+2“-Regel auf zwei Jahre beschränkt.

In der neuen Allgemeinen Verordnung wurden die Förderziele bzw. Zielgebiete neu arrangiert (vgl. Abb. 1). Unter dem neuen Ziel 1 „Förderung der Entwicklung und der Strukturanpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“ [Verordnung (EG) 1260/99 Art. 1 Nr. 1] wurden die alten Ziele 1 und 6 zusammengefasst. Das Volumen der nach Ziel 1 vergebenen Mittel umfasste über 70 % der Gesamtfördersumme. Der Großteil der Mittel floss dabei in Infrastrukturmaßnahmen. Das neue Ziel 2 entstand aus dem Zusammenlegen von Ziel 2 und Ziel 5 der zweiten Förderperiode. Hier wurde aus dem ESF und dem EFRE die „wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen“ [Verordnung (EG) 1260/99 Art. 1 Nr. 2] gefördert. Das dritte Ziel war arbeitsmarktpolitisch ausgelegt und entstand aus den früheren Zielen 3 und 4 [Verordnung (EG) 1260/99 Art. 1 Nr. 3]. Es wird ausschließlich über den ESF finanziert und umfasste noch 10,3 % der Gesamtförderung.

Die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen verringerte sich auf vier, wobei die neue Initiative EQUAL aus der bisherigen Schirminitiative „Beschäftigung“ (YOUTHSTART, INTEGRA, NOW II, HORIZONT II) sowie der Gemeinschaftsinitiative ADAPT entstand. Die Initiativen INTERREG III, URBAN II und LEADER+ führten die entsprechenden Initiativen aus der Vorperiode fort.

Das Zusammenfassen der Ziele sowie die drastische Minderung der Zahl von Gemeinschaftsinitiativen markierten den Beginn der Verschlinkung der europäischen Kohäsionsförderung. Dieser Trend setzte sich auch in der kommenden Förderperiode weiter fort.

### Die aktuelle Förderperiode 2007–2013

Die Ausrichtung der Kohäsionsförderung auf Wachstum, Beschäftigung und Innovation ist inhaltlich das bestimmende Thema der aktuellen Förderperiode. Strukturell wurde die Kohäsionsförderung weiter deutlich vereinfacht. Als Finanzierungsinstrumente werden der ESF, EFRE und Kohäsionsfonds geführt. Der EAGFL wurde in den LANDWIRTSCHAFTSFONDS FÜR DIE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS (ELER) und der FIAF in den EUROPÄISCHEN FISCHEREIFONDS (EFF) eingegliedert. Sie besitzen nun einen eigenen rechtlichen Rahmen und gehören nicht mehr originär zu den Strukturfonds im Rahmen der Kohäsionspolitik.<sup>6</sup>

Das seit der ersten Förderperiode im Kern unveränderte Programmierungsverfahren wurde vereinfacht. Zunächst werden nun in den gemeinschaftlichen Leit-

linien von der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (EK) und den Mitgliedsstaaten die Grundsätze und Schwerpunkte der künftigen Kohäsionspolitik festgelegt. Auf Basis dieser entwickeln die Mitgliedsstaaten ihre nationalen strategischen Rahmenpläne. Diese Rahmenpläne enthalten unter anderem auch die geplanten operationellen Programme und werden dann der EK zur Beurteilung vorgelegt. Die Umsetzung der Programme bleibt weiterhin den Mitgliedsstaaten überlassen.

Die drei neuen Ziele wurden inhaltlich angepasst [vgl. Verordnung (EG) 1083/06 Art. 3]. Dabei wurde das frühere Ziel 1 in das neue Ziel „Konvergenz“ überführt. Inhaltlich konzentriert sich die Förderung weiterhin auf Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand. Das Konvergenz-Ziel umfasst über 80 % der Gesamtfördermittel und wird aus dem ESF, dem EFRE und dem KOHÄSIONSFONDS finanziert. Die Regel für die Förderfähigkeit wurde weitestgehend aus der letzten Förderperiode übernommen. Da nun der Kohäsionsfonds als Finanzierungsinstrument des Konvergenz-Ziels zählt, wurden die Bestimmungen zum KOHÄSIONSFONDS in „allgemeinen Bestimmungen“ zur Ziel-1-Förderung eingegliedert [vgl. Verordnung (EG) 1083/06 Art. 4 und 5]. Auf Grund des starken Rückgangs des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in KKS der EU im Zuge der EU-Osterweiterungen wurde eine spezielle Übergangunterstützung für jene Regionen vorgesehen, die nur auf Grund des gesunkenen Gemeinschaftsdurchschnitts nicht mehr zu den höchstgeförderten Regionen zählen. In Sachsen zählt der Regierungsbezirk Leipzig zu diesen sogenannten Phasing-out-Regionen.

Das neue Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ entstand aus den alten Zielen 2 und 3. Auch hier ist eine spezielle Übergangunterstützung vorgesehen. Jedoch ist dabei nicht der statistische Effekt (wie bei den Phasing-out-Regionen) entscheidend, sondern es sollte der vorgesehene Übergang von der Höchstförderung in eine schwächer geförderte Kategorie erleichtert werden. Diese Regionen werden als Phasing-in-Regionen bezeichnet.<sup>7</sup> Das dritte Ziel der „Europäischen territorialen Zusammenarbeit“ entstand aus der INTERREG Gemeinschaftsinitiative und wird ausschließlich aus dem EFRE finanziert. Es fördert die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit. Die Gemeinschaftsinitiativen URBAN II und EQUAL werden in die Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ eingegliedert. Die Initiative LEADER+ wird Teil des ELER, der den EAGFL ablöste.

Insgesamt wurde in der aktuellen Förderperiode die Architektur der Kohäsionsförderung deutlich vereinfacht. Aus den zuvor insgesamt acht Zielen und Gemeinschaftsinitiativen (zuzüglich KOHÄSIONSFONDS) wurden nun drei. Auch die Zahl der Finanzierungsinstrumente wurde halbiert.

## Die kommende Förderperiode 2014–2020

Die Vorarbeiten für die künftige Förderperiode sind in vollem Gange. Auch diesmal soll es umfassendere Änderungen geben. Insgesamt fußt die Kohäsionsförderung ab 2014 auf sechs einzelnen Verordnungen:

- eine allgemeine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den ESF, EFRE, KOHÄSIONSFONDS sowie den ELER und den neuen EUROPÄISCHEN MEERES- UND FISCHEREIFONDS (EMFF), der den EFF ersetzt,
- drei spezifische Verordnungen für den ESF, EFRE und KOHÄSIONSFONDS sowie
- zwei Verordnungen zu dem Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ und zum EUROPÄISCHEN VERBUND FÜR TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT (EVTZ).

Ausgangspunkt für den folgenden Abschnitt sind die Gesetzgebungsvorschläge der EK vom 06. Oktober 2011 bzw. die überarbeitete Fassung vom 11. September 2012. Die Kernpunkte des Entwurfs sind:

- die Ausrichtung der Kohäsionspolitik entsprechend der Strategie EUROPA 2020;
- Verbesserung der Ergebnisorientierung und Erfolgskontrolle;
- Unterstützung integrierter Programmplanung;
- verstärkte territoriale Zusammenarbeit und
- vereinfachte Umsetzung.

Der erste Kernpunkt des Gesetzesvorschlags liegt auf der Kompatibilität zwischen den einzelnen Politiken und Finanzierungsinstrumenten untereinander und vor allem mit der Strategie EUROPA 2020. Diese formuliert das intelligente, nachhaltige und integrative Wachstum als Oberziel. Hierbei steht „intelligent“ für die vermehrte Investition in Bildung, Forschung und Innovation; „nachhaltig“ bezeichnet die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Industrie und Wirtschaft mit weniger Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und „integrativ“ steht für die forcierte Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung der Armut. Der Entwurf der allgemeinen Verordnung enthält im ersten Teil gemeinsame Regelungen für die oben genannten Fonds. Außerdem werden hier die Leitlinien für die Partnerschaftsvereinbarungen, welche die einzelnen Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der gesetzten Ziele für 2020 verpflichten, geregelt. Der zweite Teil konzentriert sich auf Regelungen zur eigentlichen Kohäsionspolitik und beschränkt sich damit auf ESF, EFRE und KOHÄSIONSFONDS. Neben der allgemeinen Verordnung formuliert der GEMEINSAME STRATEGISCHE RAHMENPLAN (GSR) zentrale Prioritäten sowie Leitlinien für die Programmplanung. Dieser umfasst ebenso wie der erste Teil der „Allgemeinen Verordnung“ alle Fonds, sodass diese auch als GSR-Fonds bezeichnet werden. Insgesamt soll dieses Vorgehen sicherstellen, dass die Fördermittel unabhängig davon, ob sie im Rahmen der Kohäsionsförderung

oder anderer Politiken ausgeschüttet werden, den gleichen Leitlinien folgen und somit Zielkonflikte möglichst vermieden werden. So ist unter anderem die Koordinierung mit der Forschungs- und Innovationspolitik („Horizont 2020“) oder der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik in der allgemeinen Verordnung festgeschrieben.<sup>8</sup>

Außerdem sind Änderungen bei der Programmplanung und Erfolgskontrolle vorgesehen. Eine Prüfung der Rahmenbedingungen soll bereits im Rahmen der Projektplanung eine effektivere Nutzung der Fördermittel sicherstellen. Die sogenannte „Ex-ante-Konditionalität“ wird hierbei mit themenspezifischen Kriterien abgeglichen, die im Anhang der allgemeinen Verordnung aufgeführt sind. Überdies sollen die Ziele der einzelnen Programme durchgehend messbar sein und die Erfüllung dieser im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte dokumentiert werden. Diese Leistungskontrolle wird als „Ex-post-Konditionalität“ bezeichnet. Hierbei sind auch leistungsgebundene Reserven von 5 % der zugewiesenen Mittel vorgesehen, die zunächst vorenthalten und auf Basis der Ergebnisse der Durchführungsberichte des Jahres 2017 und 2019 erfolgsabhängig ausgezahlt werden.

Im Rahmen der „makroökonomischen Konditionalitäten“ wird geprüft, inwieweit ein Land eine solide Wirtschaftspolitik aufweist. Diese wird als Basis für eine wirkungsvolle Förderpolitik betrachtet. Es soll auch möglich sein, Mittel aus den GSR-Fonds zur Bekämpfung von wirtschaftlichen Problemen eines Landes einzusetzen. Jedoch erfordert dies unter anderem Anpassungen in den Partnerschaftsvereinbarungen und bedarf der Zustimmung des EUROPÄISCHEN RATES. Im Umkehrschluss kann der Rat auch die Zahlung aus den GSR-Fonds aussetzen, falls keine adäquaten Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme ergriffen werden. Erhält ein Mitgliedstaat Finanzhilfen im Rahmen des europäischen Stabilitätsmechanismus, kann die Förderung um bis zu 10 Prozentpunkte angehoben werden.

Mit der integrierten Programmplanung, als drittem Kernpunkt des Entwurfs, soll es ermöglicht werden, Maßnahmen zur lokalen Entwicklung durch die örtliche Bevölkerung (aus dem Englischen abgeleitet auch kurz CLLD genannt) im Rahmen aller GSR-Fonds durchzuführen.<sup>9</sup> Als Vorbild soll dabei die LEADER-Initiative dienen, die in der aktuellen Förderperiode in den ELER integriert wurde. Ziel ist es, durch Maßnahmen von Kommunalbehörden, nichtstaatlichen Organisationen oder Wirtschafts- und Sozialpartnern auf subregionaler Ebene die nationalen und regionalen Unterstützungsmaßnahmen zu ergänzen. Durch die einheitliche Methodik bzw. gemeinsame Regelung aller GSR-Fonds soll es erleichtert werden, auch Multifonds-Programme zu entwickeln. Die genaue Umsetzung und mögliche künftige CLLD-Programme sind noch nicht abschließend geklärt.

Als vierter Kernpunkt soll die territoriale Zusammenarbeit weiter gestärkt werden. Diese stützt sich dabei auf zwei Säulen. Zum einen ist die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (neben der „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“) eines der beiden Ziele der Kohäsionspolitik ab 2014. Hier soll vor allem die Abwicklung und Administration der Förderung, sowie die strategische Ausrichtung der Programme verbessert werden. Zum anderen soll es nun im Rahmen der EUROPÄISCHEN VERBÜNDE FÜR TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT (EVTZ) unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein, Nicht-EU-Mitglieder aufzunehmen.

Schließlich soll mit der Harmonisierung der Regelungen für alle Fonds der bürokratische Aufwand verringert werden. Hierbei sollen Standarttabellen für Einheitskosten und Pauschalbeiträge eine leistungsorientierte Verwaltung ermöglichen. Mit Einführung einer obligatorischen, elektronischen Datenverwaltung soll der Verwaltungsaufwand noch zusätzlich reduziert werden. Dies verlangt von den Mitgliedsstaaten die Einrichtung entsprechender Systeme bis zum 31. Dezember 2014 [vgl. DG REGIO (2011)].

Neben oben genannten Änderungen setzt die neue Kohäsionspolitik auf die erstmals durchgehende, formale Trennung zwischen Förderzielen und Förderregionen. Wie oben kurz erwähnt, sind mit „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ sowie „Europäischer territorialer Zusammenarbeit“ zwei Zielvorgaben vorgesehen [Verordnungsentwurf 0276/11 Art. 81], die regional unabhängig gesehen werden. Die neu eingeführte Regionenkategorie im Rahmen des Wachstums- und Beschäftigungsziels entscheidet über den Umfang und die Art der Förderung. Die Regionenabgrenzung erfolgt weiterhin auf NUTS-2-Ebene und es werden hierbei drei Regionenkategorien unterschieden:

Die „weniger entwickelten Regionen“ haben ein Pro-Kopf-BIP in KKS von weniger als 75 % des durchschnittlichen BIP der EU-27. Damit wurde die 75%-Regelung der Ziel-1- bzw. Konvergenzförderung beibehalten. Diese Regionen sollen rund 48 % der Förderung für das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ erhalten. Der Anteil dieses Ziels an der Gesamtförderung wiederum soll sich auf 96,5 % belaufen. Die „Übergangsregionen“ (also die Phasing-out- bzw. Phasing-in-Regionen der Vorperiode) werden in einer Regionenkategorie zusammengefasst. Deren Pro-Kopf-BIP muss zwischen 75 % und 90 % des durchschnittlichen BIP der EU-27 liegen. Diese sollen einen Anteil von rund 11 % an der Förderung nach dem ersten Ziel erhalten.<sup>10</sup> Die dritte Kategorie bilden die „stärker entwickelten Regionen“, deren Pro-Kopf-BIP in KKS über 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Rund 16 % der Förderung nach dem ersten Ziel ist für diese Regionen vorgesehen. Als



zeitlicher Bezugsrahmen für die Förderung aus dem ESF und EFRE sollen die BIP-Werte zwischen 2006 und 2008 herangezogen werden.

Basierend auf den aktuellen Verordnungen und verfügbaren BIP-Daten [vgl. EUROSTAT (2012)] würden bis auf Berlin alle ostdeutschen Regionen in die Kategorie „Übergangsregionen“ fallen [vgl. hierzu auch LEHMANN (2012)]. Berlin wäre in der Kategorie der stärker entwickelten Regionen. Dies würde jedoch nicht zwangsläufig zum „Verlust“ aller Fördermittel der höchstgeförderten Kategorie führen. Die allgemeine Verordnung sieht im Artikel 84(1) eine Sonderregelung für Regionen vor, die aus der Konvergenzförderung zwischen 2007 bis 2013 in eine niedriger geförderte Kategorie übergehen. Diese Regionen sollen nach dem aktuellen Verordnungsentwurf in der kommenden Förderperiode mindestens 2/3 der Mittel erhalten, die ihnen in der aktuellen Förderperiode zugewiesen wurden [Verordnungsentwurf 0276/11 Art. 84(1)]. Diese Regelung würde jedoch nicht für die Regierungsbezirke Leipzig, Halle und Brandenburg-Südwest greifen, da diese momentan als Phasing-out-Regionen geführt werden. Überdies schlägt der Haushaltsausschuss des EUROPÄISCHEN PARLAMENTES eine Änderung der Zwei-Drittel-Regelung vor. Demnach soll die Sonderförderung umgekehrt proportional zum Pro-Kopf-BIP gewährt werden. Damit sollen die ärmeren Regionen einen höheren Anteil der Übergangsförderung erhalten. Es bleibt abzuwarten, wie die endgültige Verordnung diesen Fall regelt.

Die Regelung für die Unterstützung aus dem KOHÄSIONSFONDS orientiert sich am Bruttonationaleinkommen [Verordnungsentwurf 0276/11 Art. 82]. Liegt das Bruttonationaleinkommen pro Kopf in KKS eines Mitgliedsstaates im Zeitraum 2007 bis 2009 unter 90 % des EU-Durchschnitts (EU-27), so kann dieser aus dem Kohäsionsfonds gefördert werden.<sup>11</sup> Die Förderfähigkeit wird im Jahr 2017 erneut geprüft. Als Bezugsrahmen sollen dabei die Jahre 2013 bis 2015 dienen. Auch hier sind entsprechende Übergangsregelungen für Regionen vorgesehen, die den Höchstförderstatus verlieren.

## Zusammenfassung

In der Geschichte der europäischen Kohäsionspolitik gab es in den letzten 25 Jahren große Veränderungen. Insgesamt zeigt sich der einschlägige Trend zur Vereinfachung bei den Zieldimensionen als auch bei der Verwaltung und Umsetzung. Mit dem Auslaufen der vierten Förderperiode Ende 2013 blicken die politischen Entscheider der Mitgliedsstaaten in die Zukunft und richten ihre Strategien entsprechend der Verordnungsentwürfe des EUROPÄISCHEN RATES aus. Durch den Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 ergeben sich speziell in Ost-

deutschland große Änderungen im Förderstatus und damit auch in der Fördermittelzuweisung. So soll das Fördervolumen nach den aktuellen Plänen um höchstens ein Drittel sinken. Es bleibt abzuwarten, wie die Vorschriften die europäische Kohäsionsförderung in der endgültigen Fassung regeln und welche Folgen sich daraus für die Mittelzuweisung in Ostdeutschland ergeben.

## Quellen

- DG REGIO (Hrsg.) (2007): Die Kohäsionspolitik 2007–2013 – Erläuterungen und offizielle Texte. Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik.
- DG REGIO (Hrsg.) (2008): EU-Kohäsionspolitik 1988–2008: Investition in Europas Zukunft. info regio Panorama Nr. 24/2008.
- DG REGIO (Hrsg.) (2011): Kohäsionspolitik 2014–2020 – Investieren in Wachstum und Beschäftigung. Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik.
- EUROSTAT (Hrsg.) (2012): Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu laufenden Marktpreisen auf der Ebene NUTS 2 [nama\_re2gdp]. Abgerufen am 14.01.2013 unter <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.
- INFOREGIO (Hrsg.) (2013): Geschichte der Politik, Abgerufen am 14.01.2013 unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/milestones/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_de.cfm)
- LEHMANN, R. (2012): Verlieren die ostdeutschen Bundesländer zukünftig die EU-Strukturförderung?. In: ifo Dresden berichtet 2/2012; S. 33–36.

- <sup>1</sup> Unter Kohäsion versteht man den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft der EU. Sie stützt auf der Konvergenz, welche die Beseitigung der Unterschiede in der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Leitungskraft, zwischen den einzelnen Territorien der EU beschreibt.
- <sup>2</sup> Gemeinschaftsinitiativen bezeichnen spezielle, inhaltlich auf einen bestimmten Bereich begrenzte Förderprogramme der EU. Sie ergänzen die Förderung im Rahmen der Ziele.
- <sup>3</sup> NUTS steht für Nomenclature des unités territoriales statistiques und stellt die räumlich-hierarchische Klassifizierung der Regionen in der amtlichen Statistik der EU dar. Die zweite Ebene der NUTS-Klassifikation entspricht in Deutschland den Regierungsbezirken und die dritte Ebene den Landkreisen.
- <sup>4</sup> ECU steht für European Currency Unit.
- <sup>5</sup> Die nicht fortgeführten Initiativen waren RENAVAL, EUROFORM, ENVI-REG, REGEN, PRISMA und TELEMATIQUE. Die drei neuen Initiativen waren ADAPT, YOUTHSTART und INTEGRA.
- <sup>6</sup> Gemäß Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 sollen diese jedoch weiterhin mit der Kohäsionspolitik der EU koordiniert werden.
- <sup>7</sup> Als Gemeinschaftsdurchschnitt wird hierbei das Pro-Kopf-BIP in KKS der EU15 herangezogen. Es wird geprüft, ob die Region auch ohne den Ost-Erweiterungseffekt die 75-%-Grenze überschritten hätte. Wenn ja zählt diese als Phasing-in-Region.
- <sup>8</sup> Horizont 2020 bezeichnet das neue Rahmenprogramm für Forschung und Innovation. Es schließt an das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm an und wird alle forschungs- und innovationsrelevanten Förderprogramme der Europäischen Kommission zusammenführen.
- <sup>9</sup> CLLD steht für Community Led Local Development.
- <sup>10</sup> Die restlichen Mittel werden im Rahmen des Kohäsionsfonds ausgeschüttet.
- <sup>11</sup> In Einzelfällen ist auch eine Förderung möglich, auch wenn die oben genannte Regel nicht erfüllt ist.