

Stellungnahme der deutschen Länder

zur

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank

Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik

KOM (2010) 642 endg. vom 09. November 2010

I. Grundsätzliche Anmerkungen

1. Die Länder begrüßen, dass die Europäische Kommission nunmehr den Fünften Europäischen Kohäsionsbericht einschließlich der dazugehörigen Schlussfolgerungen vorgelegt hat und damit ausführlich über die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen und den Einsatz der kohäsionspolitischen Instrumente in der Union informiert. Gleichzeitig hat die Kommission im Bericht mit ersten Reformoptionen und den aufgeworfenen Fragen einen wichtigen Beitrag, zur Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik nach 2013 geleistet.
2. Die künftige Ausgestaltung der europäischen Kohäsionspolitik ist für die Länder von besonderer Bedeutung. Sie verweisen auf die gemeinsamen Bund-Länder-Stellungnahmen zum Vierten Kohäsionsbericht vom Januar 2008 und zum Grünbuch der Kommission zum territorialen Zusammenhalt vom Februar 2009 sowie auf den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz „Eckpunkte zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik nach 2013“ vom 16. Dezember 2009. In Bekräftigung ihrer bisherigen Beschlüsse heben die Länder hervor, dass
 - die europäische Kohäsionspolitik eine horizontale Politik zur Unterstützung einer nachhaltigen und integrierten Regionalentwicklung bleiben muss und ihren Beitrag zur Strategie EUROPA 2020 leistet,
 - die EU mit ihrer Strukturpolitik auch zukünftig ein Angebot für alle Regionen bereithalten muss,
 - für Regionen, die derzeit im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ gefördert werden, deren BIP/Kopf aber 75% des Unionsdurchschnitts übersteigt, angemessene und gerechte

Übergangsregelungen vorgesehen werden müssen; die Mittel hierfür sollen im Ziel Konvergenz aufgebracht werden,

- sich die Struktur der Kohäsionspolitik mit drei grundlegenden Zielen bewährt hat und beibehalten werden sollte,
 - dabei die EU-weite Förderung von regionaler Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung im Einklang mit Nachhaltigkeitserfordernissen als integraler Bestandteil der Kohäsionspolitik sicherzustellen ist, wobei die Förderung von Forschung, Innovation und Qualifizierung sowie von Maßnahmen zum Klimaschutz eine wichtige Rolle spielt,
 - der Europäische Sozialfonds unverzichtbarer Bestandteil einer integrierten Kohäsionspolitik bleiben muss,
 - die Förderung der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit verstärkt werden soll,
 - die städtische Dimension im Rahmen der Kohäsionspolitik beibehalten werden muss,
 - die Kohärenz und Komplementarität zwischen der Kohäsionspolitik und der europäischen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes verstärkt werden soll,
 - zur Steigerung der Effizienz und zur Erzielung von Synergieeffekten eine bessere Koordinierung der Kohäsionspolitik mit den sektoralen Gemeinschaftspolitiken erforderlich ist,
 - das Verwaltungs- und Finanzkontrollsystem im Interesse von Subsidiarität und Bürokratieabbau konsequent vereinfacht werden soll.
3. Die Debatte über die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik steht im Kontext der Überprüfung des europäischen Finanzsystems. Sie darf diese nicht ersetzen und keine Vorfestlegungen über den künftigen EU-Haushalt bewirken. Fragen zum Volumen der künftigen Kohäsionspolitik sind in den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen zu klären. Insoweit verweisen die Länder auf ihre Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Überprüfung des EU-Haushalts“ (BR-Drs. 667/10 (B)).
4. Der Fünfte Kohäsionsbericht dokumentiert, welche Erfolge bei der Verringerung der sozioökonomischen Disparitäten und der Stärkung der Chancengerechtigkeit zwischen Ländern und Regionen in Europa erzielt wurden. Auch in Zukunft kommt es darauf an, mit den kohäsionspolitischen Instrumenten Entwicklungsrückstände überwinden zu helfen, Wachstum und Beschäftigung in strukturschwachen Regionen zu stärken sowie die soziale Integration zu unterstützen.

5. Die Länder sind der Auffassung, dass die Kohäsionspolitik eines der erfolgreichsten Instrumente zur solidarischen Unterstützung schwächerer Regionen ist und auch zur Schaffung von Wachstum und Wohlstand in ganz Europa beiträgt. Die Länder begrüßen, dass die Kommission auch zukünftig eine Kohäsionspolitik in der gesamten Union und damit in allen Regionen für erforderlich hält, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes durch intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu fördern.
6. Im Interesse einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes muss die europäische Kohäsionspolitik stärker als bisher auf die Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltigem Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet werden. Die Orientierung der Kohäsionspolitik an den Zielen der Strategie EUROPA 2020 erfordert den Einsatz der europäischen Strukturfonds in allen Regionen Europas. EU-Strukturpolitik ist nicht auf den Ausgleich regionaler Disparitäten beschränkt, sondern zugleich eine Strategie zur Förderung von Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltigem Wachstum sowohl in den weniger entwickelten als auch in den stärkeren Regionen Europas.
7. Die im Rahmen der EU- 2020-Strategie vorgeschlagenen Prioritäten und Leitinitiativen dürfen aber nicht zu einer Sektoralisierung der Kohäsionspolitik oder einer Einengung der Möglichkeiten der Regionen führen. Vielmehr muss die Kohäsionspolitik über die einzelnen Politikfelder und Themen hinweg auf regionaler Ebene weiter zu integrierten Problemlösungen fähig bleiben.
8. Die Länder bekräftigen die Notwendigkeit, die Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der europäischen Kohäsionspolitik konsequent anzuwenden und die in den Verträgen festgelegten Kompetenzgrenzen einzuhalten. Es ist erforderlich, Effizienz und Effektivität der europäischen Kohäsionspolitik immer wieder neu zu überdenken. Daher ist zu prüfen, ob Wachstum und Beschäftigungseffekte darüber hinaus nicht auch durch Rechtsanpassungen oder allgemeinpolitische Prozesse, wie dem Abbau unnötiger Regulierungen und bürokratischer Hemmnisse, erreicht werden können.

II. Steigerung des europäischen Mehrwerts der Kohäsionspolitik

9. Die Länder stimmen mit der Kommission überein, dass sich der Einsatz der europäischen kohäsionspolitischen Instrumente an der Erzielung eines europäischen Mehrwerts orientieren soll. Sie weisen jedoch darauf hin, dass noch immer keine abgestimmte Definition des europäischen Mehrwerts existiert.
10. Im Hinblick auf die Messbarkeit der Ergebnisse der europäischen Kohäsionspolitik machen die Länder darauf aufmerksam, dass die positiven Wirkungen des Einsatzes der europäischen Strukturfonds in Deutschland in umfangreichen Studien dokumentiert und nachgewiesen wurden¹.

II.1. Stärkung der strategischen Programmplanung

11. Die Länder weisen darauf hin, dass bereits in der laufenden Förderperiode die Operationellen Programme in Deutschland an den Zielen und Aufgaben der Lissabon-Strategie ausgerichtet wurden und damit ein erheblicher Teil der Strukturfondsmittel in Projekte und Maßnahmen fließt, die zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum beitragen.
12. Das Vorhaben der Kommission, eine bessere Abstimmung zwischen dem Kohäsionsfonds, dem Europäischen Regionalfonds, dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und dem Europäischen Fischereifonds) durch einen gemeinsamen strategischen Rahmen herbeizuführen, wird von den Ländern begrüßt. Der gemeinsame strategische Rahmen sollte die Abstimmung und Koordination des Einsatzes der Förderinstrumente vor Ort erleichtern und den Verwaltungsaufwand reduzieren. Der im strategischen Rahmen enthaltene Konkretisierungsgrad sollte nicht über die derzeitigen integrierten Leitlinien hinausgehen und

¹ Zum Beispiel: Prognos AG, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie "Umsetzung des Ziels ‚Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘ im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014 bis 2020". GEFRA GbR u. a., Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie "Anforderungen und Handlungsoptionen für den Einsatz der europäischen Strukturpolitik in den Jahren 2014 bis 2020 in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin", GEFRA, MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH im Auftrag des Ministeriums für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien und des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, "Zukunft der Europäischen Strukturfonds in Nordrhein-Westfalen", September 2010.

muss regionale Handlungsspielräume belassen. Die Länder befürworten eine gemeinsame Rahmenverordnung, um den integrierten Einsatz der Fonds sicherzustellen. Den spezifischen Einsatzmodalitäten der verschiedenen Fonds ist dabei Rechnung zu tragen.

13. Die Länder halten eine eingehende Bewertung des Vorschlags zur Einführung von Entwicklungs- und Investitionspartnerschaften noch nicht für möglich. Dazu wäre eine weitergehende Konkretisierung durch die Kommission erforderlich. Die Länder können bislang keine Vorteile einer Vereinbarung über eine Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft erkennen. Die Abstimmung der Pläne und Programme zwischen regionaler, nationaler und europäischer Ebene hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Die Länder sind darüber hinaus der Auffassung, dass derartige Vereinbarungen die jeweiligen Kompetenzen der Länder und Regionen in den Mitgliedstaaten beachten müssten. Schon jetzt weisen die Länder darauf hin, dass eine Ausweitung des Instruments auf die Koordinierung unterschiedlicher Politikbereiche die Komplexität der Programmplanung in nicht vertretbarem Ausmaß erhöhen dürfte. Die Länder weisen zudem auf die mit den bilateralen Vereinbarungen verbundenen Risiken der Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten und der Intransparenz hin.
14. Die Länder begrüßen, dass die Kommission die Operationellen Programme weiterhin als Hauptinstrument zur Umsetzung der strategischen Prioritäten und Ziele ansieht. Die Länder weisen darauf hin, dass sich das derzeitige System der Programmgestaltung und -umsetzung auf regionaler Ebene bewährt hat und auch zukünftig beibehalten werden muss. Auf dieser Ebene soll auch die thematische Fokussierung vorgenommen werden. Auf regionaler Ebene können am besten vorhandene Entwicklungspotenziale erschlossen und lokale und regionale Akteure aktiviert werden. Die unter anderem in den Entwicklungs- und Investitionspartnerschaften und in der internen Konditionalisierung angelegte und aus Sicht der Länder bedenkliche Tendenz zur Zentralisierung steht dem entgegen.
15. Die Länder werden aktiv daran mitwirken, die Operationellen Programme mit den Zielen der Nationalen Reformprogramme im Rahmen der Strategie EUROPA 2020 zu koordinieren. Sie weisen aber darauf hin, dass hierfür schlanke Verfahren gewählt werden müssen. Die Koordinierung der Strukturfonds mit dem Zyklus der Strategie Europa 2020 sollte zur Reduzierung der Berichtspflichten und zur Vermeidung von Doppelarbeit genutzt werden. Die Einbeziehung der Strukturpolitik in die Nationalen Reformprogramme muss bereits auf europäischer Ebene so gestaltet werden, dass die erforderliche Mitwirkung der Länder gewährleistet ist. Das gilt insbesondere auch für die Fristen.

II.2. Stärkere thematische Konzentration

16. Die Länder befürworten prinzipiell eine thematische Konzentration der kohäsionspolitischen Instrumente im Interesse größtmöglicher Effektivität des Mitteleinsatzes. Eine zu restriktive Beschränkung der Prioritäten in den entwickelteren Regionen ist für die Länder hingegen nicht akzeptabel, weil sie zu einer Einschränkung der Flexibilität vor Ort führt. Die Regionen müssen weiterhin durch breit gefächerte Maßnahmen die Möglichkeit haben, entsprechend der spezifischen regionalen Bedürfnisse und Erfordernisse Prioritäten zu setzen.

17. Die Durchführung innovativer Projekte und Maßnahmen sowie der Einsatz neuer Finanzinstrumente und globaler Zuschüsse im Rahmen der Strukturförderung sollten nach Meinung der Länder nicht außerhalb der Operationellen Programme erfolgen. Über den Programmgestaltungsprozess kann sichergestellt werden, dass das den Entwicklungserfordernissen vor Ort entsprechende richtige Verhältnis zwischen thematischen Prioritäten, Querschnittszielen und experimentellen Maßnahmen gefunden wird. Die Länder lehnen eine von der Kommission vorgegebene Kontingentierung von Ausgaben für einzelne Themenbereiche, bestimmte Zielgruppen, Teilregionen oder experimentelle Ansätze ab, weil dies der Entwicklung und Umsetzung integrierter Entwicklungsstrategien gemäß den spezifischen Bedarfen und Potentialen der Regionen entgegensteht und zu einer Zersplitterung führt. Dies steht im Widerspruch zu der in der Kohäsionspolitik angestrebten Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes und der thematischen Konzentration. Hingegen hat sich das Earmarking, mit dem die Kohäsionspolitik mit der bisherigen Lissabon-Strategie verknüpft wurde, grundsätzlich bewährt und durch seine steuernde Wirkung dazu beigetragen, die Qualität der Operationellen Programme weiter zu verbessern. Es sollte nicht grundlegend geändert, sondern im Hinblick auf die Strategie EUROPA 2020 fortgeschrieben werden.

18. Die Länder sind der Auffassung, dass auch der Europäische Sozialfonds (ESF) auf die Strategie EUROPA 2020 ausgerichtet werden sollte. Dabei sollte er jedoch ein wichtiges Instrument der europäischen Kohäsionspolitik bleiben. Der ESF soll auch künftig im Zusammenwirken mit den übrigen kohäsionspolitischen Instrumenten soziale Integration, wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung unter Berücksichtigung der beschäftigungspolitischen Nachhaltigkeitsziele in Europa stärken. Die Länder messen der Förderung der Qualifikation und Mobilität, der nachhaltigen Verbesserung der Chancengleich-

heit von Frauen und Männern, der Integration von benachteiligten Menschen und gesellschaftlichen Minderheiten sowie der Anpassungsfähigkeit von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) besondere Bedeutung zu. Der ESF ist zugleich als wichtigstes arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisches Förderinstrument der EU unverzichtbar zur Erreichung der Ziele der integrierten Europäischen Beschäftigungsstrategie.

19. Die Länder sind der Ansicht, dass zu den Finanzierungsprioritäten weiter auch bewährte Instrumente der Strukturpolitik, wie die Förderung produktiver Unternehmensinvestitionen und ihrer infrastrukturellen Rahmenbedingungen, aber auch eine an den konkreten Bedingungen orientierte nachhaltige Entwicklung von Transport und Verkehr, die den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen der Gesellschaft gleichermaßen Rechnung trägt, zählen müssen. Sie sind unerlässlich für ein flächendeckendes Wachstum und unterstützen die Strategie EUROPA 2020.

II.3. Stärkung der Leistungsfähigkeit durch Konditionalität und Anreize

20. Die Länder teilen die Auffassung der Kommission, dass Effektivität und Wirkung der Kohäsionspolitik wesentlich von den jeweiligen makroökonomischen Bedingungen abhängen. Die Länder befürworten daher prinzipiell auch die Einbeziehung der Kohäsionspolitik in das neue System der makroökonomischen Steuerung. Dies soll jedoch über politische Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse und nicht über finanzielle Anreize und Konditionalitäten erfolgen.

21. Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten und Regionen zu strukturellen oder institutionellen Reformen als Bedingung für die Zuweisung von Strukturfondsmitteln wird – insbesondere aus Gründen der vertraglichen Kompetenzordnung sowie des Subsidiaritätsprinzips - abgelehnt. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Partnern der Strukturpolitik in den Regionen wäre nicht mehr gewährleistet, wenn keine Planungssicherheit über die zu erwartenden Mittel besteht.

22. Zur Erhöhung der europaweiten Vergleichbarkeit der Wirkungen der Kohäsionspolitik sollte rechtzeitig vor der Programmierungsphase ein Set von wenigen Kernindikatoren, die über regionale und mitgliedstaatliche Grenzen hinweg aggregierbar und vergleichbar sind, vereinbart werden. Dadurch wird transparent, ob sich die Zielgrößen in die gewünschte Richtung bewegen.

23. Die deutschen Länder weisen jedoch auf die begrenzte Aussagekraft quantitativer Vergleiche hin. Die Strukturpolitik wirkt mittel- und langfristig. Sie ist somit in ihren Wirkungen nicht einfach über einzelne Indikatoren abzubilden. Werden Bewilligungen und Auszahlungen an die Erreichung einiger ausgewählter quantifizierter Ziele geknüpft, dann geht davon eine Anreizwirkung für die Programmgestaltung aus, die der Komplexität regionaler Herausforderungen nicht gerecht wird. Es besteht die Gefahr, dass schnelle Problemlösungen angestrebt werden, die aber keine tiefgreifende Umstrukturierung und langfristige Entwicklungsperspektive beinhalten. Eine Sanktionierung unzureichender Zielerreichung in Form von Mittelkürzungen und Nichtzuteilung zusätzlicher Fördermittel sollte daher nicht vorgesehen werden. Diese Einwände gelten auch für EU-weite Leistungsreserven. Die Kriterien zu ihrer Vergabe würden ebenfalls falsche Anreize setzen. Statt finanzieller Sanktionen sollten sich die Regionen mit den Ergebnissen der Leistungskontrolle auseinander setzen und ggf. auf Grund der erzielten Ergebnisse Planänderungen in Form von Mittelumschichtungen oder Anpassungen der Ziele vornehmen. Die Länder halten daher eine Erfolgskontrolle auf der Grundlage einer umfassenden Halbzeitevaluierung für zielführender.

24. Die Bewilligung und Auszahlung europäischer Mittel muss für den Planungszeitraum kalkulierbar bleiben. Vorzüge europäischer Strukturpolitik sind u. a. der langfristige Planungshorizont und die verlässliche Bereitstellung der Mittel. Das macht die Formulierung komplexer und langfristiger Entwicklungsstrategien erst möglich und führt zu Vertrauen bei den Fördergebieten und den Endbegünstigten.

II.4. Verbesserung von Bewertung, Leistungsfähigkeit und Ergebnissen

25. Die Länder begrüßen die Kultur der Evaluation, die mit den EU-Strukturfonds zunehmend Eingang in die Förderpolitik aller Regionen gefunden hat und eine kontinuierliche Qualitätssteigerung der Strategien und Instrumente ermöglicht. Die Länder stimmen mit der Kommission überein, dass eine hohe Qualität der Monitoring- und Evaluierungssysteme für einen strategischen und ergebnisorientierten Ansatz in der Kohäsionspolitik von entscheidender Bedeutung ist. Die Einbindung aller Regionen in die europäische Strukturfondsförderung gewährleistet einen Erfahrungsaustausch zwischen den nationalen und regionalen Behörden in ganz Europa und die Möglichkeit, mit Best-practice-Beispielen voneinander zu lernen.

26. Die Länder weisen darauf hin, dass die Festlegung von quantifizierten Zielen und messbaren Indikatoren Gegenstand des Programmplanungsprozesses sein muss und nicht

von der Kommission einseitig erfolgen darf. Die Erfolge der Programmdurchführung sind an den in den Programmen festgelegten Entwicklungszielen zu messen. Dies gilt auch für die spezifischen, in den Regionen zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 erforderlichen, Maßnahmen.

27. Einen wichtigen Beitrag zu mehr Effektivität und Effizienz der europäischen Kohäsionspolitik leisten dezentrale Strukturen und Durchführungsverantwortung auf regionaler Ebene. Dies schafft die Voraussetzung für einen bürgernahen, transparenten Programmvollzug.

II.5. Förderung der Nutzung neuer Finanzinstrumente

28. Die Länder sind offen für die Absicht der Kommission, stärker als bisher Förderinstrumente auf Darlehensbasis einzusetzen und neue Finanzinstrumente weiter zu entwickeln. Der bislang beschränkte Anwendungsbereich neuer Finanzinstrumente sollte auf alle geeigneten Handlungsfelder der Strukturfonds ausgedehnt und ihre Handhabbarkeit verbessert werden. Jedoch muss auch künftig Zuschussfinanzierung möglich bleiben, da beispielsweise bei öffentlichen Gütern sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Standortqualität meist keine Marktleistungen oder Renditen zu erzielen sind. Im ESF muss die Gewährung von Zuschüssen weiterhin die Regel bleiben. Einen passgenauen Instrumentenmix entsprechend der jeweiligen regionalen und lokalen Bedingungen können nur die Regionen selbst festlegen. Über die Anwendungsbereiche sollte bei der Gestaltung der Durchführungssysteme für die jeweiligen Strukturfonds in den einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Regionen entschieden werden.

29. Erforderlich ist ein klares, eindeutiges, einfaches, praktikables und für die gesamte Förderperiode sowie die gesamte Laufzeit revolvingender Fonds geltendes Regelwerk. Es darf keine Benachteiligung nationaler und regionaler Fonds gegenüber Fonds unter Beteiligung der europäischen Förderbanken geben.

III. Stärkung der Governance

30. Die Länder sind davon überzeugt, dass das europäische Mehrebenensystem mit dezentraler Programmverantwortung in den Regionen sicherstellt, dass die Europäische Union gemeinsame Ziele mit kohärenten Maßnahmen verfolgt und gleichzeitig Raum für eine regionale Schwerpunktsetzung bietet. Hierin liegt eine entscheidende Stärke der europäischen Strukturpolitik.

III.1. Aufnahme einer dritten Dimension: territorialer Zusammenhalt

31. Die Länder begrüßen, dass mit dem Fokus auf das Ziel der territorialen Kohäsion auch räumliche Bezüge an Aufmerksamkeit gewonnen haben, die administrative Grenzen überschreiten (z. B. funktionale Räume, Metropolregionen, Stadt-Umland-Beziehungen). Die Bewältigung dieser Problemlagen muss jedoch weiterhin im Rahmen des integrativen und dezentralen Entwicklungsansatzes in der Gestaltungshoheit der betroffenen Regionen bleiben. Die Schaffung von Spielräumen zur Bewältigung dieser Problembezüge innerhalb der Programmstrukturen wird begrüßt.
32. Die Länder sprechen sich dafür aus, die städtische Dimension im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik beizubehalten. Städte können wichtige Wachstums- und Innovationsmotoren sein. Darüber hinaus kann die Intensivierung von Stadt-Land-Beziehungen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU in besonderer Weise fördern und zugleich zur Umsetzung der Europa 2020 Strategie beitragen. Zur Erfüllung dieser Funktion sind auch zukünftig Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung und zur nachhaltigen Entwicklung von Städten und städtischen Problemgebieten erforderlich. Diese Maßnahmen sollten im Rahmen der regionalen Operationellen Programme geplant und umgesetzt werden.
33. Die Stabilisierung und nachhaltige Entwicklung von Städten erfordern wie bisher einen integrierten Ansatz. Dessen Berücksichtigung in den Mainstream-Programmen hat sich bewährt und sollte nach 2013 beibehalten werden. Für die Förderung dieser integrierten Handlungskonzepte sollten die Strukturen der Programmumsetzung vereinfacht werden, da sie nur dann zu einer Bündelung der Förderstrukturen und Verantwortlichkeiten führen können. Die obligatorische Festlegung der „betreffenden Städte“ und Räume bereits im Operationellen Programm lehnen die Länder allerdings als gegen wettbewerbsorientierte Auswahlverfahren gerichtet ab.
34. Eine besondere Rolle kommt der Förderung des ländlichen Raumes, einschließlich der Förderung der Städte und Gemeinden im ländlichen Raum sowie der Entwicklung partnerschaftlicher Stadt-Land-Beziehungen zu. Nur so kann Strukturdefiziten und Abwanderungstrends sowie der demografischen Überalterung in vielen ländlichen Gebieten der Europäischen Union begegnet werden. Eine möglichst enge Abstimmung zwischen den Europäischen Strukturfonds und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums während der Programmformulierungsphase ist daher erforderlich. Die Möglichkeit zur Einrichtung einer regionalen einheitlichen Verwaltungsbe-

hörde für die Europäischen Strukturfonds und den Europäischen Landwirtschaftsfonds dürfen die EU-Verordnungen nicht ausschließen. Die Regionen sollten – schon aus Subsidiaritätsgesichtspunkten - nach wie vor in eigener Zuständigkeit darüber bestimmen, welche Form sie anwenden, um eine effiziente Abstimmung zu gewährleisten.

35. Die Länder sind der Auffassung, dass makroregionale Strategien breit angelegte, integrierte und auf wichtige Herausforderungen zugeschnittene Instrumente mit einer starken länderübergreifenden Komponente sein sollten. Makroregionale Strategien können durch eine intensivere Zusammenarbeit der beteiligten Akteure dazu beitragen, die Potenziale der Regionen besser zu erschließen und gemeinsame Herausforderungen - etwa im Umweltschutz – zu bewältigen, indem sie insbesondere dazu beitragen, politische Ziele und Förderprogramme in Einklang zu bringen. Sie können im Rahmen des Ziels „Territoriale Zusammenarbeit“ gefördert werden.
36. Die Länder stimmen dem Befund im Kohäsionsbericht zu, dass negative demografische Entwicklungen die Probleme in den betroffenen Regionen verschärfen können. Dies sollte die Kohäsionspolitik in dem Maße berücksichtigen, wie demografische Nachteile zu verminderter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit oder zu besonderen sozialen Verwerfungen führen.

III.2. Stärkung der Partnerschaft

37. Die Länder halten die Einbeziehung der lokalen und regionalen Akteure, der Wirtschafts- und Sozialpartner und der Vertreter der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Strukturpolitik für sinnvoll, um den Erfolg der Kohäsionspolitik zu gewährleisten. Dies wird bei der Aufstellung der Operationellen Programme und über die kontinuierliche Mitarbeit etwa in Begleitausschüssen schon bisher praktiziert. Dieser Prozess hat sich vielfach bewährt und sollte fortgesetzt werden. Die Programmverantwortung und die korrekte Verwendung der Fördermittel müssen allerdings in einer Hand bei den Mitgliedstaaten bzw. Regionen (in Deutschland den Ländern) liegen. Eine Aufspaltung der Programmverantwortung zwischen lokaler und regionaler Ebene ist zu vermeiden.

IV. Gestraffte und einfachere Verfahren

IV.1. Finanzielle Abwicklung

38. Die Länder unterstützen die Überlegung der Kommission, künftig die Auszahlung europäischer Mittel an die Endbegünstigten wenn möglich weiter zu beschleunigen und dies mit einem hohen Sicherheitsniveau zu verbinden. Allerdings darf dies nicht zu einer durchgängigen Vorfinanzierungspflicht der Länder führen. Eine Erhöhung der Vorschusszahlungen der Kommission könnte hier Abhilfe schaffen.

39. Die Länder sind der Auffassung, dass vereinfachte Erstattungsverfahren noch breiter angewendet und die entsprechenden Regelungen weiter vereinfacht werden müssen. Die Einführung von Standardeinheitskosten und Pauschalbeträgen für Zuschüsse des Zeitraums 2007 - 2013 stellt einen wichtigen Schritt zur Vereinfachung der Strukturfondsregelungen dar. Damit sind aber bei Weitem noch nicht die Möglichkeiten für einfachere Verfahren ausgeschöpft.

40. Die Länder weisen darauf hin, dass das im ELER aktuell praktizierte System mit jährlichem Rechnungsabschluss, Quartalsabrechnungen und jährlicher Rechnungsprüfung für die Umsetzung der Strukturfonds nicht geeignet ist, da es die notwendige Flexibilität für die Abwicklung mehrjähriger Projekte nicht gewährleistet und den bürokratischen Aufwand deutlich erhöht.

IV.2. Reduzierung des Verwaltungsaufwands

41. Die Länder halten es für erforderlich, dass der für die Umsetzung der europäischen Programme erforderliche Verwaltungsaufwand deutlich reduziert wird.

42. Die Regeln für die Zuschussfähigkeit müssen in Zukunft weitgehend auf nationaler Ebene festgelegt werden. Die Beachtung nationaler Besonderheiten ist eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Wirksamkeit von Strukturhilfen. Regelungen auf europäischer Ebene müssen auf wenige Fördertatbestände mit grundsätzlicher Bedeutung beschränkt werden.

43. Die Länder halten eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Regeln für die verschiedenen Finanzinstrumente und die Fonds für erforderlich. Dies darf jedoch nicht zu einer

Erhöhung der Regelungsdichte führen. Von besonderer Bedeutung ist es, dass die europäischen Bestimmungen zur Förderfähigkeit nicht rückwirkend verändert werden, um so Rechtssicherheit und Planbarkeit sicherzustellen. Für die flexiblere Umsetzung integrierter Maßnahmen sollte das fakultative Instrument der „Überkreuzfinanzierung“ (cross-financing) zwischen dem Europäischen Regionalfonds und dem ESF vereinfacht werden.

44. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist wesentlich stärker als bisher Rechnung zu tragen. Der Aufwand bei der Programmgestaltung sowie bei Verwaltung, Kontrolle und Monitoring muss dem Umfang der Programme und Projekte entsprechen. Die Umsetzung kleinerer Programme muss künftig deutlich weniger Verwaltungsaufwand erfordern als die Umsetzung großer und komplexer Programme. Alle Möglichkeiten zur Vereinfachung des Programmvollzugs sollten genutzt werden.
45. Die Länder sind angesichts der angespannten Situation der nationalen Haushalte der Meinung, dass die bisherigen Kofinanzierungshöchstsätze der Europäischen Union nicht abgesenkt werden sollen. Die Differenzierung der Kofinanzierungssätze nach der Zielgebietszuordnung hat sich bewährt. Der grundsätzliche Kofinanzierungssatz der Europäischen Union sollte 50 % nicht unterschreiten, wenn die Strukturfondsprogramme noch als EU-gesteuert und –finanziert wahrgenommen werden sollen. Anderenfalls wären auch die besonderen Abwicklungs- und Publizitätserfordernisse kaum zu rechtfertigen.

IV.3. Haushaltsdisziplin

46. Die Länder unterstützen im Grundsatz die Bemühungen, dass die Vorhaben innerhalb eines vernünftigen Zeitraums durchgeführt werden und die Finanzdisziplin gefördert wird. Allerdings unterstreichen sie, dass in den n + 2 - Bestimmungen die Sicherstellung der Qualität der Interventionen und ein realitätsgerechterer Programmablauf stärker als bisher Berücksichtigung finden müssen. Die Länder begrüßen daher den Vorschlag der Kommission, auf das erste Programmjahr die n + 3 - Regelung anzuwenden. Dabei müssen sich die von der Kommission vorgegebenen Mittelbindungen (Jahrestranchen) stärker als bisher an dem tatsächlichen Verlauf der Programme orientieren.

IV.4. Finanzkontrolle

47. Die Länder erachten angemessene Standards bei der Zuverlässigkeit und der Qualitätskontrolle für notwendig.

48. Die Länder sind überzeugt, dass die in der Förderperiode 2007 – 2013 eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde) sich mittlerweile bewährt haben und auf der Grundlage gesammelter Erfahrungen zu wirksamen und effizient funktionierenden Systemen weiter entwickelt wurden. Sie erachten deshalb eine erneute grundlegende Umstellung des Systems der EU-Strukturfondsförderung wie die Einführung einer zusätzlichen zentralen Akkreditierungsstelle, eines jährlichen Rechnungsabschlusses und die Verlagerung von Aufgaben und Zuständigkeiten mit entsprechenden Unsicherheiten und Anlaufproblemen, erheblichem zusätzlichem Ressourceneinsatz, Reibungsverlusten und neuen Fehlerrisiken für nicht sinnvoll.

V. Die Architektur der Kohäsionspolitik

49. Nach Auffassung der Länder müssen auch künftig der in den europäischen Verträgen festgelegte Auftrag zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes im Zentrum der europäischen Kohäsionspolitik stehen. Damit leistet die Kohäsionspolitik einen entscheidenden Beitrag zur Strategie EUROPA 2020.

50. Auch in Zukunft wird es erforderlich sein, die europäische Kohäsionspolitik schwerpunktmäßig auf die bedürftigsten Länder und Regionen der EU mit dem Ziel der Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu konzentrieren. Die Länder begrüßen, dass für die Bestimmung der Kohäsionsmitgliedstaaten und der Regionen mit Entwicklungsrückstand am Kriterium der Wirtschaftsleistung pro Kopf festgehalten werden soll. Die bisherigen Schwellenwerte für die Auswahl der Fördergebiete für den Kohäsionsfonds (90% des Bruttonationaleinkommens pro Einwohner) und für das Ziel "Konvergenz" (75% des regionalen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner) haben sich bewährt und sollen beibehalten werden.

51. Die Länder begrüßen, dass die Kommission Übergangshilfen für jene Regionen vorsieht, deren Aufholprozess noch nicht abgeschlossen ist. Für Regionen, die derzeit im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ gefördert werden, deren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner aber 75% des Unionsdurchschnitts übersteigt, müssen angemessene und gerechte Übergangsregelungen vorgesehen werden. Die Mittel hierfür sollen im Ziel Konvergenz bereitgestellt werden. Eine Unterstützung durch verlässliche flächendeckende Förderinstrumente, die der spezifischen Situation dieser Regionen gerecht werden, ist erforderlich, um die vorhandenen Potenziale - auch im Interesse der EU insgesamt - dauerhaft zu

mobilisieren. Denn trotz sichtbarer Fortschritte sind noch erhebliche Anstrengungen notwendig, bis das Ziel einer selbsttragenden Wirtschaftsstruktur erreicht sein wird. Entwicklungsrückstände, wie zu geringe FuE-Kapazitäten im privaten Sektor, zu geringe Einbindung in internationale Wirtschaftskreisläufe, unzureichende Eigenkapitalausstattung der Unternehmen und schwere demografische Nachteile, werden bis 2013 noch nicht überwunden sein. Das abrupte Wegbrechen der Förderung bei einem Ausscheiden aus dem Ziel Konvergenz würde in den betroffenen Regionen die bereits erreichten Erfolge wieder in Frage stellen und die weitere Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Für Mitgliedstaaten mit einem besonders großen Anteil der aus der Konvergenzförderung ausscheidenden Gebiete soll eine zusätzliche Unterstützung vorgesehen werden. Die Länder weisen darauf hin, dass diese Anforderungen unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Übergangsförderung umgesetzt werden sollen.

52. Die Länder setzen sich mit Nachdruck dafür ein, dass auch nach 2013 alle Regionen förderfähig bleiben. Dabei muss das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ beibehalten werden. Zur Umsetzung der Strategie EUROPA 2020 leisten dieses Ziel und die darin geförderten Regionen einen wichtigen Beitrag. Die langfristig angelegte Strukturpolitik erfordert die Weiterführung des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, um die strategischen Ziele nachhaltig zu erreichen. Der integrative Ansatz unter Berücksichtigung der Erfordernisse der jeweiligen Regionen ist für nachhaltige Innovationspolitik von großer Bedeutung und stellt eine unbedingt notwendige Ergänzung zu den rein sektoral ausgerichteten anderen europäischen Politiken dar. Die Beseitigung von Strukturschwächen und der Abbau von Disparitäten auch innerhalb der Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sind Bedingung für die harmonische Entwicklung der EU insgesamt.

53. Dieser Beitrag würde jedoch geschmälert, wenn das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ durch die Einführung einer „Zwischenkategorie“ für schwächere Regionen reduziert würde. Eine solche Zwischenkategorie käme ihrem Wesen nach der Einführung eines neuen, geografisch abgegrenzten Förderziels gleich. Das bisherige Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ würde gespalten und die darin verbleibenden Regionen würden schlechtergestellt. Dies beträfe gerade solche Regionen, die einen besonderen Beitrag zu Innovationen, zur Vermehrung des technologischen Potentials und damit zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Europäischen Union leisten. Das Erfordernis einer Stabilisierung des Fördererfolgs durch Übergangsregelungen gilt für die nicht aus dem Konvergenz-Ziel ausscheidenden Regionen der Zwischenkategorie nicht. Insofern sind diese Regionen nicht mit den aus dem Konvergenz-

Ziel ausscheidenden Regionen vergleichbar und dürfen nicht mit diesen gleichgesetzt werden.

54. Die Länder sprechen sich dafür aus, Regionen auch künftig im Rahmen der Kohäsionspolitik ausreichenden Spielraum beizumessen, um nationale bzw. regionale Besonderheiten adäquat berücksichtigen zu können und insbesondere den mittel- bis langfristigen nationalen und regionalen Entwicklungserfordernissen Rechnung tragen zu können. Nur so kann den Erfordernissen der Strategie EUROPA 2020 angemessen und zielgenau entsprochen werden.
55. Die Länder sind der Ansicht, dass die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (INTERREG) einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung der Ziele der europäischen Kohäsionspolitik leistet und dass an den drei Ausrichtungen der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit festgehalten werden soll. Gerade die Zusammenarbeit in Projekten und Strukturen über Staatengrenzen hinweg trägt wirksam zur europäischen Integration bei. Die Förderung sollte deshalb auf hohem Niveau fortgesetzt werden. Die Länder weisen aber auch darauf hin, dass durch Flexibilisierungen und Verfahrenserleichterungen noch bessere Ergebnisse zu erreichen wären.
56. Die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an allen Binnengrenzen der EU ist trotz aller Erfolge wegen fortbestehender Defizite und neuer Herausforderungen in den nationalen Randlagen nach wie vor erforderlich. Dabei ist es wichtig, die unmittelbar grenzüberschreitende Zusammenarbeit funktionaler Räume sowie die Möglichkeit zur grenzüberschreitenden, transnationale und interregionale Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Verbunds territorialer Zusammenarbeit zu erleichtern. Im Rahmen der transnationalen Kooperation sind auch makroregionale Strategien (EU-Ostseestrategie, Strategie für die Donauregion und die geplante Strategie für die Nordseeregion) von großer Bedeutung. Bei der weiteren Ausgestaltung sollte darauf geachtet werden, dass die Programmräume der transnationalen Zusammenarbeit diese makroregionalen Strategien ermöglichen.
57. Darüber hinaus sollte auch die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit im Rahmen der Operationellen Programme außerhalb des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Art. 37 Abs. 6 und 7 der Allgemeinen Verordnung (VO 1083/2006)) möglich bleiben, wobei die Verfahren zu vereinfachen sind.

58. Die Länder sprechen sich für die schnellstmögliche Vorlage der Rechtsetzungsvorschläge und eine zügige Verhandlungsführung aus, damit die Programmdokumente rechtzeitig erstellt und genehmigt werden können und die neue Förderperiode 2014 ohne Verzögerungen beginnen kann.

Protokollerklärung von Hamburg und Schleswig-Holstein zu Ziffer 32:

„In der Kohäsionspolitik kommt insbesondere der Zusammenarbeit in und zwischen den Metropolregionen unter territorialen Aspekten besondere Bedeutung zu. Metropolregionen stellen neue territoriale Kooperationsformen dar, die in gleichberechtigter Partnerschaft zwischen Stadt und Land unterschiedlichste Politikfelder organisieren und als Motoren für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung den Rahmen für übergreifende Wachstumseffekte und Innovationen schaffen. (MPK-Beschluss vom 18. Dezember 2008, Stellungnahme der deutschen Länder zum Grünbuch „Territorialer Zusammenhalt“, Ziff. 8.16 und MPK-Beschluss vom 16. Dezember 2009, „Eckpunkte zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik nach 2013“, Ziff. 9)“.