

Wie können Ziele der EU und regionale Strategien verbunden werden?

Von Anne Schopp

Auf den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung entfällt rund ein Fünftel des gesamten EU-Haushalts. Am Beispiel Deutschlands wird hier untersucht, inwieweit es beim Einsatz der Mittel gelingt, sowohl die strategischen Ziele der Europäischen Kommission als auch Prioritäten der Empfängerregionen – Bundesländer – zum Tragen kommen zu lassen. Die Ergebnisse zeigen, dass die auf sieben Jahre angelegten Förderperioden – aktuell von 2007 bis 2013 – die Bundesländer dabei unterstützen, langfristige Strategien der Regionalentwicklung zu verfolgen und dabei auch europäische Ziele zu berücksichtigen. Allerdings besteht in Bezug auf die Integration von europäischen und regionalen Zielen Verbesserungsbedarf.

Der zurzeit diskutierte Vorschlag der EU-Kommission zum künftigen EU-Finanzrahmen 2014 bis 2020 strebt eine engere Verbindung der „Europa 2020“-Strategie mit regionalen Förderschwerpunkten an. Hier bedarf es jedoch weiterer Konkretisierungen. So hängt die effektive Verfolgung der EU-Energie- und Klimaziele innerhalb des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung auch davon ab, ob es klare Kriterien gibt, die festlegen, welche Förderung tatsächlich zur Steigerung von Energieeffizienz und zum Ausbau erneuerbarer Energien beiträgt.

Im Juni 2011 legte die EU-Kommission Vorschläge zur Ausgestaltung des siebenjährigen EU-Finanzrahmens 2014–2020 vor.¹ Sie beabsichtigt, den nächsten EU-Haushalt eng an die Wachstumsstrategie „Europa 2020“, die Nachfolgerin der „Lissabon-Strategie“, zu koppeln (Kasten 1). Ein Fünftel des EU-Haushalts 2014–2020 ist nach der neuen Strategie für Energie- und Klimaziele vorgesehen.

Der EU-Haushalt 2014–2020 soll sich laut Vorschlag der EU-Kommission jährlich auf knapp 150 Milliarden Euro (konstante Preise von 2011) belaufen. Einen großen Teil des Gesamthaushalts machen die EU-Fonds aus, die in den Mitgliedstaaten in Form von „Operationellen Programmen“ umgesetzt werden. Auf diese gemeinsam verwalteten Fonds – Kohäsionsfonds, Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) – sollen 42 Prozent des nächsten EU-Haushalts entfallen.²

Inwieweit sich der nächste EU-Haushalt tatsächlich auf die „Europa 2020“-Strategie ausrichten lässt, hängt damit ganz wesentlich davon ab, wie gut es gelingt, die Mittel dieser EU-Fonds in den Mitgliedstaaten entsprechend den Zielen der EU-Strategie einzusetzen. Die Aussichten dafür zu erkunden, ist Gegenstand der vorliegenden Studie.

Insbesondere untersuchen wir,

- wie die EU-Mittel bisher im Rahmen von Operationellen Programmen eingesetzt werden, nachdem sie an die Bundesländer verteilt wurden,
- welche Prozesse und Mechanismen bisher existieren, um EU-Strategien in die Operationellen Programme der Bundesländer in Deutschland zu integrieren,

¹ EU-Kommission (2011a): Ein Haushalt für „Europe 2020“ – Teil I. KOM (2011) 500 endgültig.

² EU-Kommission (2011b): Ein Haushalt für „Europe 2020“ – Teil II: Politikbereiche im Überblick. KOM (2011) 500 endgültig.

Kasten 1

Von „Lissabon“ nach „Europa 2020“

Die zehnjährige Lissabon-Strategie wurde 2000 von den Staats- und Regierungschefs der EU beschlossen mit dem Ziel, Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und sozialen Zusammenhalt voranzubringen.¹ 2005 wurde die Lissabon-Strategie von einer Vielzahl von Zielen auf ihre Kernziele Beschäftigung und Wachstum fokussiert:²

- Steigerung der Beschäftigungsquote auf 70 Prozent
- Erhöhung der Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts

Die Europa-2020-Strategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum formuliert die folgenden Ziele:³

1. Beschäftigung

- Steigerung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 Prozent

2. Forschung, Entwicklung und Innovation

- Erhöhung der Investitionen in Forschung und Entwicklung und Innovation auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts

3. Klimawandel und Energie

- Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 Prozent im Vergleich zu 1990
- Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent
- Steigerung der Energieeffizienz um 20 Prozent

4. Bildung

- Verringerung der Schulabbrecherquote auf unter zehn Prozent
- Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 Prozent

5. Armut und soziale Ausgrenzung

- Senkung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen um mindestens 20 Millionen

Diese EU-Ziele werden in nationale Ziele umgesetzt.

1 EU Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Sondertagung am 23./24.03.2000, Lissabon.

2 EU Kommission (2010): Bewertung der Lissabon-Strategie. SEK (2010) 114 endgültig.

3 EU Rat (2010): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Tagung am 17.6.2010, EUCO 13/10.

- wie die Vorschläge der EU-Kommission zur Verbindung der „Europa 2020“-Strategie und der Operationellen Programme auf der Basis der bisherigen Erfahrungen zu bewerten sind.

Wir stützen uns dabei auf Erfahrungen der Bundesländer bei der Aufstellung und Umsetzung der Operationellen Programme des EFRE und des ELER, die rund 30 Prozent des EU-Haushalts für 2010 ausmachen (Kasten 2). Es wurden 25 Vertreter der Verwaltungsbehörden, die diese EU-Fonds in den einzelnen Bundesländern umsetzen, befragt.³

Die Ausgestaltung des siebenjährigen EU-Finanzrahmens ist von großem Interesse für Deutschland, das nicht nur der größte Beitragszahler der EU ist (16 Pro-

zent der Gesamteinnahmen der EU), sondern auch ein bedeutender Empfänger von Zahlungen aus dem aktuellen EU-Haushalt (11 Prozent der Ausgaben).⁴ Aus dem EFRE erhielt Deutschland im Jahr 2010 2,3 Milliarden Euro und aus dem ELER 1,3 Milliarden Euro.⁵ Die EU-Fonds spielen vor allem in den neuen Bundesländern eine wichtige Rolle. Einige Bundesländer erhalten mehr als ein Viertel ihrer investiven Mittel aus den Fonds EFRE und ELER (Abbildung 1).⁶

4 EU-Kommission (2011c): EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2011.

5 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. 19.3.2007. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013. Fassung vom 4.10.2011.

6 Zu den investiven Landesmitteln werden hier die Mittel in folgenden Ausgabekategorien des Gruppierungsplans gerechnet: Ausgaben für Baumaßnahmen (7) und Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (8). Nicht berücksichtigt werden: Personalausgaben (4), Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen usw., Ausgaben für den Schuldendienst (5), Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (6), besondere Finanzierungsausgaben (9).

3 Bei der Befragung zu der Aufstellung und Umsetzung der Operationellen Programme handelt es sich um einstündige leitfadengestützte Telefoninterviews. Zusätzlich zu den Verwaltungsbehörden der federführenden Ministerien wurden vier Vertreter von Fachministerien und zwei Interessenvertreter des Begleitausschusses befragt. Die Interviews wurden im Zeitraum Juli bis September 2011 durchgeführt.

Umsetzung der EU-Fonds in den Bundesländern

Die gemeinsam verwalteten EU-Fonds durchlaufen fünf Stufen (Abbildung 2): Erstens wird die Strategie des Fonds auf EU-Ebene festgelegt, zweitens werden die Operationellen Programme auf nationaler oder regionaler Ebene formuliert, drittens werden diese Programme umgesetzt, viertens werden die Programme überwacht und bewertet und fünftens wird der Fonds auf EU-Ebene evaluiert. Die Hauptakteure sind die EU-Kommission, Bundesministerien, Landesministerien und regionale Interessenvertreter, die Mitglieder der Begleitausschüsse für die Operationellen Programme sind.

Programmstrategie

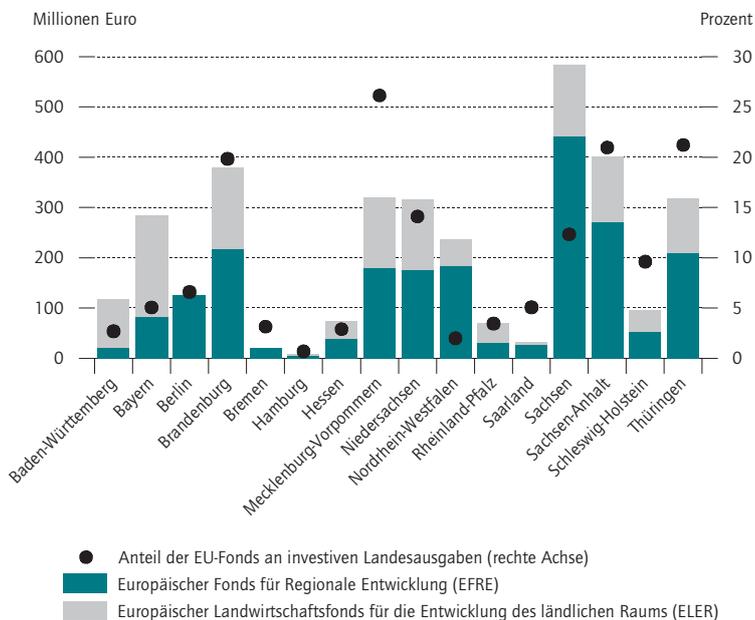
Mit den Operationellen Programmen formulieren die Bundesländer eine siebenjährige Strategie für die Verwendung der EU-Mittel. In einem ersten Schritt stimmt sich das federführende Landesministerium mit den anderen Ministerien (zum Beispiel für Infrastruktur, Umwelt, Forschung und Bildung) ab. Im Anschluss daran holt es die Zustimmung der regionalen Interessenvertreter im Begleitausschuss ein, führt einen informellen Austausch mit der EU-Kommission durch und lässt das Operationelle Programm formell von der EU-Kommission genehmigen. In Deutschland ist beim EFRE das Wirtschaftsministerium des jeweiligen Bundeslandes federführend.

Um eine gemeinsame Programmstrategie zu finden, diskutieren die Landesministerien über die inhaltlichen Schwerpunkte der Förderung („Prioritätsachsen“). Darauf aufbauend formuliert die federführende Verwaltungsbehörde einen Programmorschlag. Die Finanzverteilung auf die Prioritätsachsen wird üblicherweise vom Landeskabinett beschlossen. Der Begleitausschuss, der dem Operationellen Programm zustimmen muss, besteht aus Vertretern der Verwaltungsbehörde, anderer Landesministerien, Bundesministerien, der EU-Kommission und aus regionalen Interessenvertretern. Die Einflussmöglichkeiten der regionalen Interessenvertreter im Begleitausschuss variieren von Land zu Land, sie reichen in manchen Fällen bis zu aktiver Mitgestaltung der Maßnahmen in den einzelnen Prioritätsachsen. Zudem führen externe Berater für die Verwaltungsbehörde eine Ex-ante-Bewertung der Vereinbarkeit der Programmstrategie mit den EU-Vorgaben und eine strategische Umweltprüfung des Operationellen Programms durch. Sie können somit auch zur Ausgestaltung der Prioritätsachsen beitragen.

Der Genehmigungsprozess bei der EU-Kommission besteht aus dem informellen Austausch zwischen der Verwaltungsbehörde des Bundeslandes und dem Desk

Abbildung 1

Zuflüsse aus den EU-Fonds EFRE und ELER nach Bundesländern 2010



Quellen: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013; ohne EFRE-Mittel für das Bundesprogramm Verkehr.

© DIW Berlin 2012

Die EU-Strukturfonds sind vor allem in den ostdeutschen Ländern von Bedeutung.

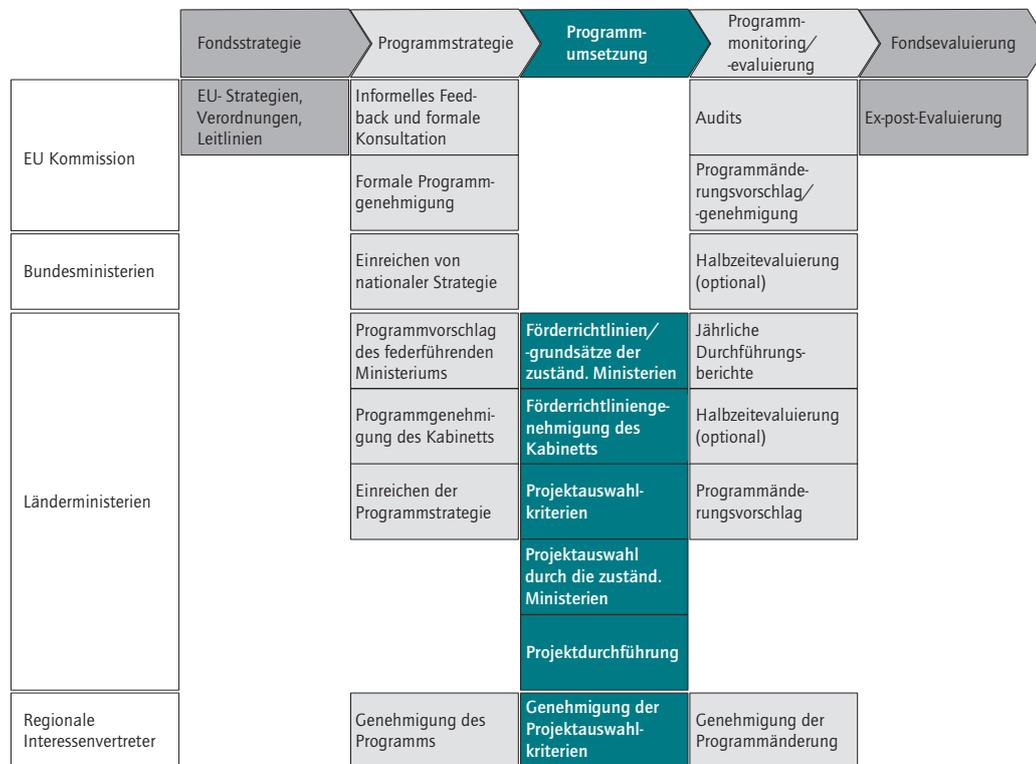
Officer der zuständigen Generaldirektion (GD Regionalpolitik im Falle des EFRE) und der obligatorischen GD-übergreifenden Konsultation, in der Kommentare der verschiedenen GDs gesammelt und an die Verwaltungsbehörde des jeweiligen Bundeslandes zur Stellungnahme weitergeleitet werden.

In den Verhandlungen um die Operationellen Programme 2007-2013 zielten die Änderungsvorschläge der EU-Kommission nach Aussagen der befragten Vertreter der Verwaltungsbehörden vor allem auf die Reduzierung der Förderung für eine bestimmte Priorität, zum Beispiel Straßenbau, oder die Erhöhung der Anzahl der Prioritätsachsen, um die Finanzverteilung für eine klar formulierte Priorität, zum Beispiel Umwelt, festzulegen. Eine höhere Anzahl von Prioritätsachsen schränkt die Flexibilität der Bundesländer bei der Programmumsetzung ein, da Mittelverschiebungen während der Programmperiode zwischen den Prioritätsachsen der Genehmigung der EU-Kommission bedürfen.

Die Kriterien für die Bewertung eines Operationellen Programms scheinen innerhalb der EU-Kommission

Abbildung 2

Akteure und Stufen bei der Formulierung und Umsetzung der Operationellen Programme der Bundesländer



Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

zu variieren. Von den Vertretern der Verwaltungsbehörden wurde die Transparenz des Genehmigungsprozesses sehr unterschiedlich bewertet. Die Einflussmöglichkeiten der EU-Kommission scheinen umso kleiner zu werden, je näher die Programmperiode rückt: „Der EU-Kommission gelingt es nicht, aus einem ‚schlechten‘ Programm ein ‚gutes‘ zu machen. Je mehr wir uns dem Anfang der Programmperiode nähern, desto schwieriger wird es für die EU-Kommission, die Genehmigung des Programms hinauszuzögern mit der Begründung, das Programm sei nicht gut. Die EU-Kommission kann aber durchaus Akteure im Land stärken, die strategische Prioritäten verfolgen möchten.“⁷

Die Strategie des Operationellen Programms ergibt sich faktisch als Schnittmenge der Landesstrategien, der Bedürfnisse der einzelnen Förderregionen innerhalb des Landes, des Vorgängerprogramms und des EU-Rahmens: „Wichtig bei der Entwicklung der Programmstrategie sind die Analyse der Stärken und Schwächen des Landes,

die Erfahrungen vom Vorprogramm 2000–2006 und die politischen Begehrlichkeiten der einzelnen Ressorts.“

Die Verhandlungen um die Strategien der Operationellen Programme 2007–2013 wurden stark von der „Lissabon-Strategie“ beeinflusst. Die von der EU-Kommission angestrebte Kopplung des EFRE an diese Strategie verstärkte tatsächlich bei den Bundesländern die Priorisierung der Mittel für Ziele, die eng mit der Strategie in Verbindung stehen, beispielsweise Innovationen. So betonten Vertreter der Verwaltungsbehörden den stärkeren Fokus auf Innovation im Vergleich zum EU-Finanzrahmen 2000–2006: „Die klare Betonung auf Innovationen war sehr hilfreich, da dies mit den Zielen des Wirtschaftsministeriums übereinstimmt und Begehren der anderen Ressorts und die Verfremdung des Mitteleinsatzes verhindert werden konnten.“

Der stärkere Fokus auf Innovationen spiegelt sich in dem Bedeutungsgewinn der Prioritätsachse Forschung und Innovation in der Programmperiode 2007–2013 im Vergleich zur Periode 2000–2006 wider (Abbildung 3). Auch die Finanzverteilung der Operationellen Programme 2007–2013 auf die 86 auf EU-Ebene festgelegten

⁷ Die in dieser Studie zitierten Aussagen von Befragten sind nicht repräsentativ, sie dienen lediglich der Illustration.

Kasten 2

Ziele der gemeinsam verwalteten Fonds 2007-2013

Die **EU-Kohäsionspolitik** wird umgesetzt durch drei gemeinsam verwaltete Fonds: den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds. Gemeinsam verfolgen diese drei Fonds das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken. So werden die Mittel vor allem auf Basis des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts und der Arbeitslosenquote der Regionen auf die Mitgliedstaaten verteilt.¹

Der **EFRE** stärkt die Entwicklung von Regionen durch die Förderung von Unternehmen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, Forschung und Innovation, Infrastruktur, städtische Entwicklung, etc.²

Der **ESF** fördert die soziale Eingliederung von benachteiligten Personen, Bildung und Beschäftigung für die Schaffung von mehr und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen.³

Der **Kohäsionsfonds** unterstützt Investitionen in Transport- und Umweltinfrastruktur in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts liegt.⁴ Er umfasst damit die zehn neuen Mitgliedstaaten sowie Spanien, Griechenland und Portugal.

Durch **Lissabon „earmarking“** werden 60 bis 75 Prozent des EFRE, ESF und Kohäsionsfonds für die Umsetzung der Lissabon-Strategie reserviert. Das heißt, knapp zwei Drittel der Mittel müssen in Projekte fließen, die in Lissabon-relevanten Ausgabekategorien (47 von 86 Kategorien) verbucht werden.⁵

1 EU Rat (2006a): Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999. Amtsblatt der Europäischen Union L 210/25, 31.7.2006.

2 EU Parlament und Rat (2006b): Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999. Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/1, 31.7.2006.

3 EU Parlament und Rat (2006c): Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999. Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/12, 31.7.2006.

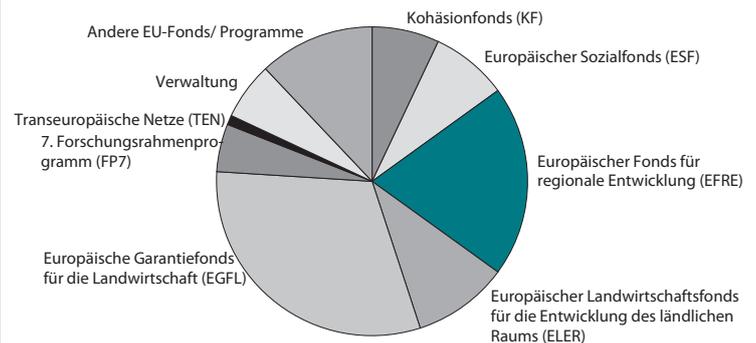
4 EU Rat (2006d): Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94. Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/79, 31.7.2006.

5 EU Rat (2006a), a. a. O.

Ausgabekategorien zeigt, dass sich ein Großteil der Mittel auf Forschung und Innovation, aber auch sonstige Unternehmensförderung richtet (Abbildung 4).

Abbildung

Anteile der EU-Fonds am Gesamthaushalt der EU im Jahr 2010



Gesamtmittel für Verpflichtungen: 141,5 Milliarden Euro.

Quelle: EU Kommission (2010): Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010. Luxemburg, Januar 2010.

© DIW Berlin 2012

Der **ELER** bildet neben dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) die zweite Säule der EU-Agrarpolitik und ist dem Ziel gewidmet, die nachhaltige ländliche Entwicklung zu unterstützen.⁶

Für die Verteilung des ELER auf die Regionen spielen Faktoren wie Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote, landwirtschaftlich genutzte Fläche, erwerbstätige Personen in der Landwirtschaft und Erfolg der Mittelverwendung in der Vergangenheit eine Rolle.⁷

Zudem verfolgen die gemeinsam verwalteten Fonds sogenannte Querschnittsziele, wie die nachhaltige Entwicklung und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen.

6 EU Rat (2006e): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L277/1, 21.10.2005.

7 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013. Fassung vom 4.10.2011.

Da die Operationellen Programme für sieben Jahre aufgestellt werden, bieten sie im Vergleich zu jährlichen Haushaltsplänen ein Instrument, um langfristige Stra-

tegien auf Landesebene zu verfolgen: „Der siebenjährige Rahmen ist ein verlässliches Instrument, das es einem erlaubt die Förderung strategisch auszulegen – unabhängig von kurzfristigen politischen oder konjunkturellen Dingen.“ Bei dem Aufstellen der langfristigen und ressortabgestimmten Programmstrategie schätzten die Befragten den Diskurs mit verschiedenen Akteuren: „Der ganze Prozess bekommt eine andere Qualität, da Dinge breiter diskutiert werden, dadurch dass

man Wirtschafts- und Sozialpartner und andere Ressorts mit einbezieht. Man ist genötigt, die Dinge unter vielen Gesichtspunkten zu betrachten.“

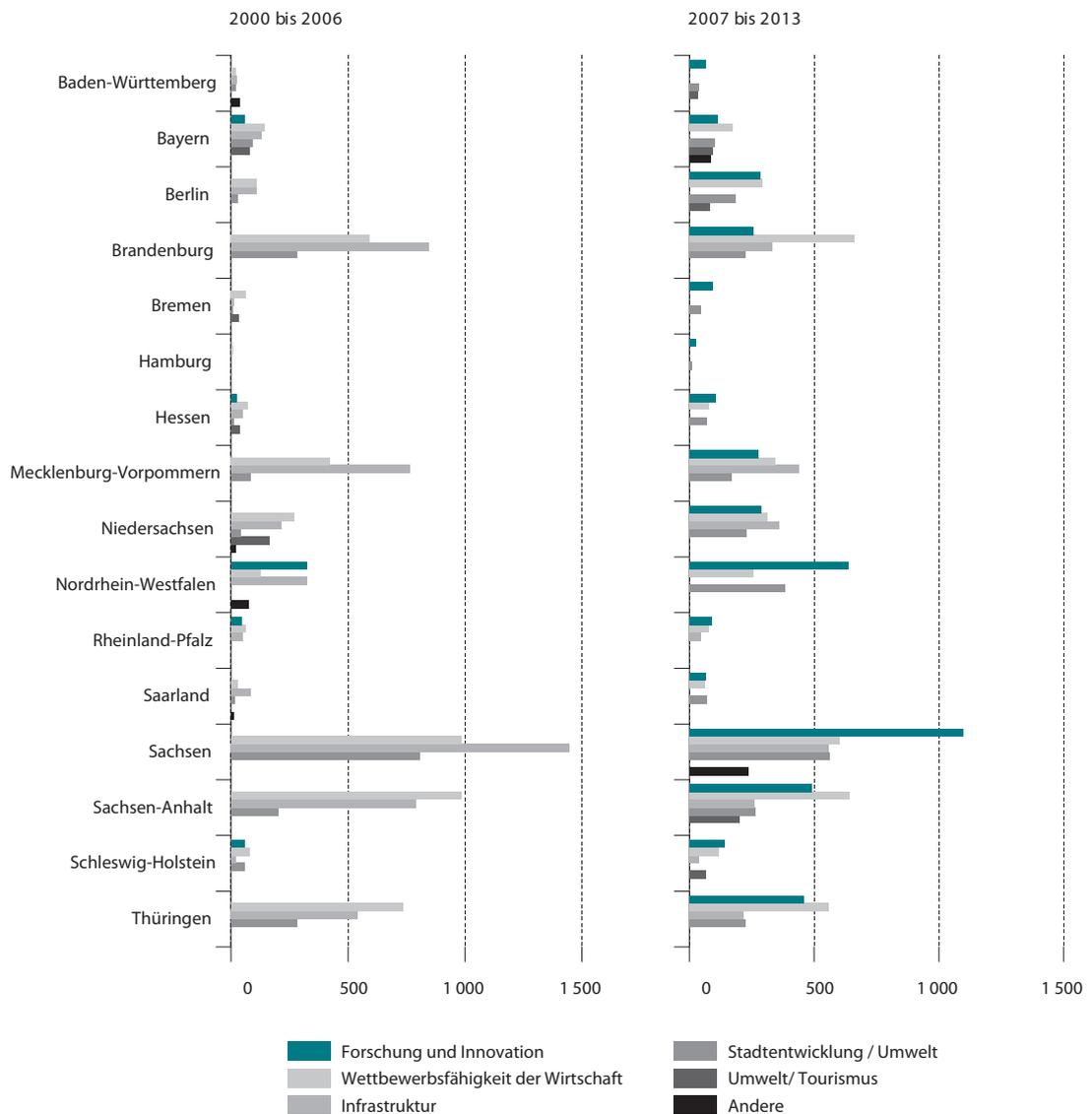
Programmumsetzung

Die Auswahl der Förderprojekte ist Aufgabe der jeweiligen Fachministerien. In einigen Bundesländern erhalten die Ministerien Unterstützung von Förderbanken

Abbildung 3

Verteilung der EFRE-Mittel auf die Prioritätsachsen der Operationellen Programme in den Finanzperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013

In Millionen Euro



Die landesspezifischen Prioritätsachsen wurden zu sechs Gruppen aggregiert, um den Vergleich zwischen den Strategien der Bundesländer zu ermöglichen. Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Prioritätsachsen kann zwischen den Bundesländern deutlich variieren.

Quellen: Operationelle Programme der 16 Bundesländer für den EFRE 2000–2006 und 2007–2013, ohne EFRE-Mittel für das Bundesprogramm Verkehr.

oder Beraterkomitees mit Experten aus Kommunen, Interessensverbänden oder Forschungsinstituten.

Die aktuelle EU-Verordnung zum EFRE sieht ein hohes Maß an Flexibilität bei der Programmumsetzung vor.⁸ Erstens sind für die Genehmigung der Operationellen Programme durch die EU-Kommission im Wesentlichen nur Informationen in Bezug auf die programmspezifischen Prioritätsachsen erforderlich.⁹ Zweitens unterliegen die Förderrichtlinien nach der aktuellen EU-Verordnung nicht mehr dem Vorbehalt der Genehmigung durch die EU-Kommission. Nachdem das Operationelle Programm genehmigt wurde, konkretisieren die jeweiligen Fachministerien der Bundesländer eigenständig die Prioritätsachsen in Form von Förderrichtlinien oder -grundsätzen. Diese legen Kriterien der Förderfähigkeit und Verfahren für die Projektauswahl fest. Projekte werden meist nach Antragsverfahren ausgewählt. Wenige Bundesländer haben Wettbewerbe für einen Teil der Förderung eingeführt, um aus einem größeren Pool von Projekten zu einem bestimmten Zeitpunkt wählen zu können.

Zusätzlich zu den Förderfähigkeitskriterien werden Förderwürdigkeitskriterien spezifiziert. Sie kommen meist nur zum Tragen, wenn die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um alle förderfähigen Projekte zu berücksichtigen. In einigen Bereichen ist es jedoch umgekehrt: Die Zahl der förderfähigen Projekte reicht dann nicht aus, um die verfügbaren EU-Mittel auszuschöpfen: „Wo wir gute Auswahlkriterien formuliert haben, greifen sie häufig nicht, weil die Anzahl der Projekte hinter den Erwartungen zurückbleibt.“

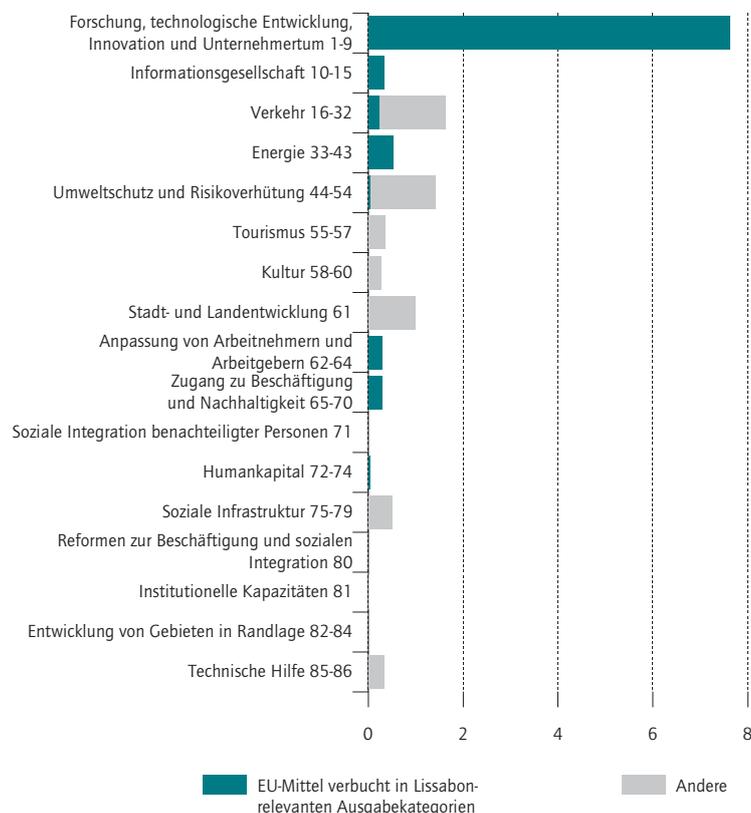
Querschnittsziele wie der Schutz der Umwelt und die Chancengleichheit von Frauen und Männern werden vor allem über Auswahlkriterien verfolgt und weniger durch direkte Prioritätsachsen. Die im Rahmen dieser Studie geführten Interviews mit Vertretern der Verwaltungsbehörden zeigen allerdings, dass Querschnittsziele bei der Projektauswahl weniger Gewicht haben als andere Ziele und dass die Praxis in den einzelnen Bundesländern dabei sehr unterschiedlich ist (Abbildung 5): „Die Querschnittsziele werden bei jeder Maßnahme abgefragt und in Checklisten bewertet. Sie haben aber eher eine nachrangige Bedeutung und gehören nicht zu den ‚harten‘ Kriterien.“

⁸ EU Parlament und Rat (2006): Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999. Amtsblatt der Europäischen Union L 210/1, 31.7.2006.

⁹ Hier unterscheidet sich der EFRE vom ELER, dessen Programme für die ländliche Entwicklung detaillierte Informationen nicht nur auf der Ebene der Prioritätsachsen, sondern für jede einzelne Maßnahme enthalten müssen.

Abbildung 4

Verteilung der EFRE-Mittel 2007-2013 auf Ausgabekategorien
In Milliarden Euro



Quellen: Operationelle Programme der 16 Bundesländer für den EFRE 2007-2013, ohne EFRE-Mittel für das Bundesprogramm Verkehr.

© DIW Berlin 2012

Der überwiegende Teil der Mittel fließt in Forschung, Innovationen und Unternehmen.

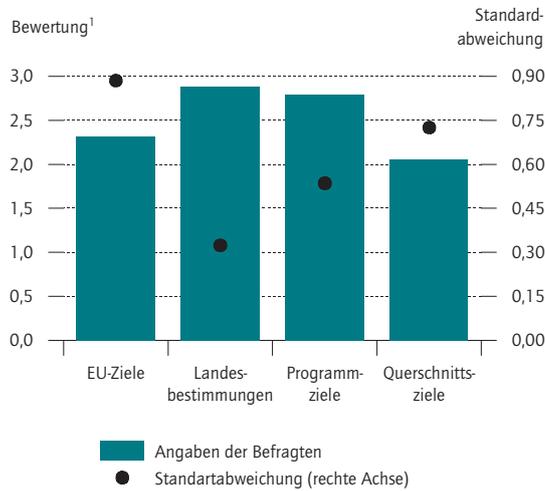
Sollen Querschnittsziele stärker berücksichtigt werden, müssen sie ein höheres Gewicht bei den Auswahlkriterien erhalten und darüber hinaus auch durch direkte Prioritätsachsen verfolgt werden.

Programmmonitoring und -evaluierung

Im Rahmen des Monitoring erstellen die Verwaltungsbehörden der Bundesländer jährlich einen „Durchführungsbericht“ über die Umsetzung des Operationellen Programms. Dieser Bericht erfordert die Billigung des Begleitausschusses. Die Informationen beziehen sich vor allem auf den Mittelabfluss für einzelne Prioritätsachsen und Ausgabekategorien, aber auch auf die Output-Indikatoren. Somit bietet der Bericht ein Steuerungsinstrument für die Länderministerien, die regionalen Interessenvertreter und die EU-Kommission: „Für die Feinsteuerung ist das Monitoring wichtig, also für die Beantwortung der Frage, ob der Mittelab-

Abbildung 5

Relevanz der Ziele bei der Projektauswahl



¹ Durchschnitt auf einer Skala von niedrig = 1 bis hoch = 3.
 Quelle: Angaben von 19 EFRE/ELER-Verwaltungsbehörden, Juli bis September 2011.

© DIW Berlin 2012

Bei der Auswahl der zu fördernden Projekte dominieren bundesland-spezifische Ziele.

fluss im Limit ist und inwiefern Bedarf zur Korrektur besteht.“

Im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode 2000–2006 sind Halbezeitevaluierungen optional für die Verwaltungsbehörden des EFRE. Nicht alle Bundesländer lassen Evaluierungen ihres Programms durchführen. Allerdings müssen Programmänderungen wie die Mittelverschiebung zwischen Prioritätsachsen in der Regel durch Evaluierungen begründet werden, um die Genehmigung durch die EU-Kommission zu erhalten.

Signifikante Programmänderungen wurden eher selten durchgeführt. Die Ergebnisse der Interviews mit den Verwaltungsbehörden deuten darauf hin, dass die Relevanz der EU-Ziele für die Entscheidungsfindung am Anfang des Prozesses – bei der Programmformulierung – und am Ende der siebenjährigen Haushaltsperiode bei der Programmevaluierung am größten ist (Abbildung 6). In der Zwischenzeit verläuft die Umsetzung des Operationellen Programms eher automatisch. Daraus lässt sich schließen, dass die Anfangsphase der Programmformulierung am ehesten die Möglichkeit bietet, EU- und Länderstrategien zu verbinden.

Verbindung von EU- und Länderstrategien

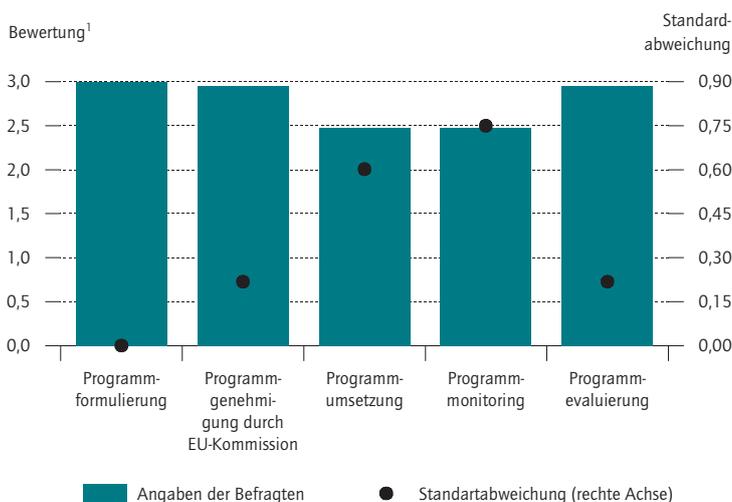
In der aktuellen Förderperiode müssen die Verwaltungsbehörden bei der Aufstellung und Umsetzung der siebenjährigen Strategie der Operationellen Programme zwei Verpflichtungen nachkommen:¹⁰

1. Sie müssen die Verwendung der Mittel für landes-spezifische Prioritätsachsen verbindlich festlegen. Die nachträgliche Verschiebung von EU-Mitteln von einer Prioritätsachse zu einer anderen erfordert die Zustimmung der EU-Kommission.
2. Sie müssen die Mittel den 86 EU-standardisierten Ausgabekategorien zuordnen. Die Finanzverteilung auf Ausgabekategorien ist nicht verbindlich. Die Ausgabekategorien werden auf EU-Ebene genutzt, um die Ergebnisse der einzelnen Mitgliedsländer aggregiert darzustellen.

Diese zwei Parallelsysteme – Prioritätsachsen und Ausgabekategorien – sind nicht miteinander verbunden. Die Ausgabekategorien sind nicht einer einzelnen Prioritäts-

Abbildung 6

Relevanz der EU-Ziele in einzelnen Prozessschritten der Operationellen Programme



¹ Durchschnitt auf einer Skala von niedrig = 1 bis hoch = 3.
 Quellen: Angaben von 21 EFRE/ELER-Verwaltungsbehörden, Juli bis September 2011.

© DIW Berlin 2012

Ziele der EU spielen vor allem am Anfang der Förderperiode eine Rolle.

¹⁰ EU-Kommission (2006): Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt der Europäischen Union, L371/1.

achse zuzuordnen, sie werden damit nicht dafür genutzt werden, die Prioritätsachsen näher zu bestimmen.

Im aktuellen EU-Finanzrahmen ist der EFRE durch „earmarking“ auf die „Lissabon-Strategie“ ausgerichtet. So sind 60 bis 75 Prozent der EFRE-Mittel für Projekte reserviert, die in Lissabon-relevanten Ausgabekategorien (47 von 86 Kategorien) verbucht werden können.¹¹ Die Vertreter der Verwaltungsbehörden betonten die eingeschränkte Aussagekraft der Ausgabekategorien zur Nachverfolgung der Mittelverwendung, da jedes Projekt einer Ausgabekategorie zugeordnet wird, auch wenn es mehrere Ziele verfolgt. „Earmarking wirkt weniger inhaltlich, da man sehr viel darunter fassen kann.“ Beispielsweise kommt die Förderung von Infrastruktur durchaus auch erneuerbaren Energien zugute. Dieser Nebeneffekt kommt aber bei der Verteilung der Mittel auf Ausgabekategorien nicht zum Ausdruck. Es gibt keine einheitlichen Kriterien, nach denen Projekte den Ausgabekategorien zugeordnet werden, und die Zuordnungsmethode scheint unterschiedlich zu sein in den einzelnen Regionen.

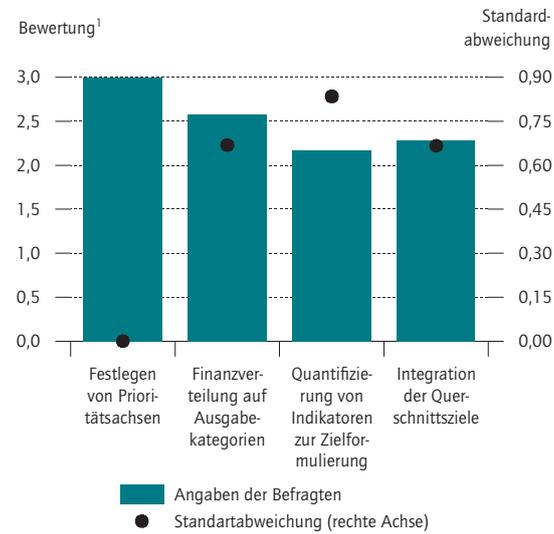
Bei der Formulierung der Programmstrategie und den dabei stattfindenden Abstimmungen zwischen den verschiedenen Landesministerien spielt nach Einschätzung der befragten Verwaltungsvertreter das Festlegen von Prioritätsachsen eine größere Rolle als die Anforderung der EU, die Mittel nach den Ausgabekategorien zu gliedern (Abbildung 7). Die Formulierung von landesspezifischen Prioritätsachsen bietet offenbar die Möglichkeit, die siebenjährige Strategie des Operationellen Programms auf die bestehenden Landesstrategien und -konzepte auszurichten; dadurch wird die regionale „Ownership“ unterstützt. Die Ausgabekategorien sind dagegen von nachrangiger Bedeutung. Sie stellen für die Verwaltungsbehörden eher eine formale Anforderung dar. Sollen EU-Strategien stärker in Operationelle Programme einfließen, ist der Weg über Prioritätsachsen wie es die Vorschläge der EU-Kommission vorsehen eher geeignet als der über Ausgabekategorien.

Bewertung der Vorschläge der EU-Kommission

Die EU-Kommission beabsichtigt, den nächsten EU-Haushalt eng an die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ zu koppeln. Um den EFRE mit der „Europa 2020“-Strategie zu verbinden, schlägt die Kommission vor, den Fonds auf 11 Thematische Ziele zu fokussieren. Mindestens 80 Prozent der EFRE-Mittel (60 Prozent in besonders wenig entwickelten Regionen) sollen für drei dieser Thematischen Ziele - Stärkung von Forschung und

Abbildung 7

Relevanz der Verpflichtungen bei der Formulierung der Programmstrategie



¹ Durchschnitt auf einer Skala von niedrig = 1 bis hoch = 3.
Quellen: Angaben von 12 EFRE-Verwaltungsbehörden, Juli-September 2011.

© DIW Berlin 2012

Bei der Festlegung der Förderstrategie stehen landesspezifische Prioritäten im Vordergrund.

Innovation, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen und Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft - investiert werden. Dabei sollen mindestens 20 Prozent der EFRE-Mittel (6 Prozent in besonders wenig entwickelten Regionen) der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft gewidmet werden.¹² Zudem sollen in Deutschland fünf Prozent der Mittel für nachhaltige Stadtentwicklung verwendet werden.¹³

Um die „Europa 2020“-Strategie in die Operationellen Programme zu integrieren, schlägt die EU-Kommission vor, dass die Länder die programmspezifischen Prioritätsachsen jeweils einem der elf Thematischen Ziele des EFRE zuzuordnen. Dabei kann eine Prioritätsachse einem oder mehreren Thematischen Zielen

¹² Durch die Zweckbindung („earmarking“) werden mindestens 17 Milliarden Euro des EFRE für die Energie- und Klimaziele der „Europa 2020“-Strategie reserviert. EU-Kommission (2011d): Energie und Klimawandel in der Kohäsionspolitik 2012-2020. Präsentation für den Workshop „Verwendung der Struktur- und Kohäsionsfonds für die Erreichung der 2020 Energie- und Klimaziele“ des European Renewable Energy Council. 12.10.2011.

¹³ EU-Kommission (2011d): Vorschlag für 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.

¹¹ EU Rat (2006), a. a. O.

zugeordnet werden. Auch das System der Ausgabekategorien bleibt bestehen. Sie können weiterhin mehreren Prioritätsachsen zugeordnet werden, allerdings soll die Mittelverwendung nach Ausgabekategorien für jede Prioritätsachse gegliedert werden.¹⁴ Dies führt die Parallelsysteme Prioritätsachsen und Ausgabekategorien zusammen. Gleichzeitig bleibt die strategische Dimension der Prioritätsachsen in den Operationellen Programmen erhalten.

Die Anforderung, das Querschnittsziel Nachhaltigkeit (zum Beispiel Klimaschutz) in die Operationellen Programme zu integrieren, ist in den Vorschlägen der EU-Kommission relativ weich formuliert. Die Erfahrungen aus der aktuellen Förderperiode zeigen, dass dies zu einer nachrangigen Bedeutung der Querschnittsziele bei der Projektauswahl im Vergleich zu anderen Zielen führen kann.

Zur Nachverfolgung der Mittel für Klimaziele beabsichtigt die EU-Kommission „Rio Marker“ einzuführen.¹⁵ Nach dieser Methode werden die Ausgabekategorien als zu 100 Prozent, 40 Prozent oder 0 Prozent klimarelevant eingestuft.¹⁶ Die „Rio Marker“ können so zu mehr Transparenz führen und bieten einen Mechanismus, um die Mittelverwendung für Klimaziele aggregiert auf EU-Ebene darzustellen. Das Problem, dass keine Kriterien bestehen, die gewährleisten, dass Projekte einheitlich den Ausgabekategorien zugeordnet werden, bleibt allerdings bestehen.

¹⁴ EU-Kommission (2011e): Categories of intervention. Fiche no 6. Draft working paper draft, Brüssel, 14. November 2011.

¹⁵ Die "Rio Marker" sind benannt nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro Anfang der 90er Jahre. Sie bezeichnen eine Methode der OECD für die Verfolgung der Klimafinanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit.

¹⁶ EU-Kommission (2011b), a. a. O.

Fazit

Über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) fließen jährlich erhebliche Finanzbeträge an die deutschen Bundesländer; im Jahr 2010 waren es 2,3 Milliarden Euro. In der vorliegenden Studie wurde untersucht, wie bei der Umsetzung der Förderung strategische Ziele der EU mit Prioritäten der Empfängerregionen – Bundesländer – in Verbindung gebracht werden. Die Formulierung und Umsetzung der siebenjährigen „Operationellen Programme“ ist weitgehend Sache der Bundesländer, und dies soll im Prinzip auch so bleiben. In der nächsten Förderperiode von 2014 bis 2020 will die EU-Kommission aber ihren Einfluss auf die Ausrichtung der Operationellen Programme verstärken. Die Bundesländer sollen ihre Förderschwerpunkte („Prioritätsachsen“) den elf „Thematischen Zielen“ des EFRE – zum Beispiel der Stärkung von Forschung und Innovation, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft – zuordnen. Durch Zweckbindung der EFRE-Mittel für die verschiedenen Thematischen Ziele will die EU-Kommission eine möglichst enge Verbindung ihrer „Europa 2020“-Strategie mit den Zielen der Empfängerregionen erreichen. Die im Sommer 2011 präsentierten Vorschläge der EU-Kommission erscheinen durchaus geeignet, eine bessere Integration der verschiedenen Politikebenen herbeizuführen, allerdings ist bislang unklar, welche Projekte beispielsweise unter dem Thematischen Ziel Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft gefördert werden können: Umfasst dies auch Unternehmensinvestitionen die nur kurzfristig zu einer Steigerung der Energieeffizienz führen? Inwieweit sich der EFRE in seiner Umsetzung auf die „Europa 2020“-Strategie ausrichten lässt, hängt somit auch davon ab, wie die Vorschläge der EU-Kommission in den nächsten Monaten konkretisiert werden.

Anne Schopp ist Doktorandin in der Abteilung Klimapolitik und Analystin der Climate Policy Initiative | aschopp@diw.de

JEL: H25, R58

Keywords: EU, Regional policy



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
79. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spiels
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Nicole Walter

Redaktion

Renate Bogdanovic
Miriam Hautf
Dr. Richard Ochmann
Dr. WolfPeter Schill
Lana Stille

Lektorat

Prof. Dr. Martin Gornig
Dr. Alexander Schiersch

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Stabsabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.