Reflexionen zur EU-Kohäsionspolitik 2014+

Ein unbequemer Befund

Für gehörigen Wirbel sorgte vor kurzem ein Gutachten des bayerischen Zukunftsrates. In einer Expertise zur Frage, wie sich Metropolregionen und ländliche Regionen sinnvoll in die fortscheitende Globalisierung einbinden lassen, kam der Rat zu dem Schluss, dass die Zukunft in den großen Städten liegt. Auf deren Fortentwicklung sollte sich die Staatsregierung konzentrieren. Potente Städte in der Fläche müssen zu überregionalen Leistungszentren ausgebaut werden. Die ländlichen Regionen seien eher zum Erholen da. Ein Prinzip der undifferenzierten Förderung ohne Schwerpunkte könne es nicht mehr geben, ohne Bayerns Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden.

Das schmerzte. Ging doch die bayerische Wirtschafts- und Regionalpolitik bisher von der Maxime „gleichwertiger Lebensbedingungen" in allen Landesteilen aus. In Zukunft sollten die Lebensbedingungen nur mehr „annähernd gleichwertig" sein. Aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – und der eingeschränkten finanziellen Budgets – sollten primär Stärken gestärkt und Chancen genutzt werden. Und die liegen nun mal überwiegend in den städtischen Agglomerationszentren.

Kontakt:
Mag. Reinhard Troper
MA 27
reinhard.troper@wien.gv.at

Diskussion der Reform der Kohäsionspolitik ...

Auch auf Ebene der EU kreist die Diskussion um die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik seit langem um die Frage „chancenorientierter" versus „bedürfnisorientierter" Ansatz. Bislang überwog dabei – auf Basis des im EU-Vertrag festgelegten Zieles der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts – der bedürfnisorientierte Ansatz. Die Kohäsionsmittel werden schwerpunktmäßig auf die am wenigsten entwickelten Regionen verteilt. Das entscheidende Kriterium stellt dabei das erreichte wirtschaftliche Entwicklungsniveau, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) dar. Dies gilt sowohl für die Verteilung auf die Mitgliedsstaaten, als auch innerhalb der Mitgliedsstaaten.

In der laufenden Periode (2007–2013) wird aber bei der Umsetzung der Kohäsionsmittel verstärkt auch eine chancenorientierte Ausrichtung gefordert: Die operationellen Programme sollen die Ziele der – zwischenzeitlich durch die „EU 2020 Strategie" abgelösten – „Lissabon-Strategie" unterstützen. Deshalb muss ein bestimmter Anteil der Gelder bzw. Projekte als für die Umsetzung der Lissabon-Ziele relevant gekennzeichnet („earmarked") werden.

Auch in der von der EK mit der Vorlage des 5. Kohäsionsberichts am 9. November 2010 eröffneten Diskussion über die Ausrichtung der Kohäsionspolitik ab 2014, geht es inhaltlich wieder um die Frage, wie durch den Einsatz von Fördergeldern der größtmögliche europäische Mehrwert ausgelöst werden kann? Dabei gibt es aber keine einheitliche Definition dessen, was unter eu-ropäischem Mehrwert verstanden wird. Und natürlich sehen alle Lobbyisten den „Mehrwert" optimiert, wenn ihr jeweiliges Klientel ein zufriedenstellendes Stück vom Kuchen erhält. Dies spiegelt sich in den unzähligen Stellungnahmen im Rahmen des bis Ende Jänner 2011 laufenden Konsultationsprozess zum 5. Kohäsionsbericht wider. Die einheitliche Message kann salopp mit dem Satz zusammengefasst werden: „Gebt uns das Geld, dies bringt den größten Mehrwert". Diese Botschaft wird dann natürlich noch – mehr oder weniger kunstvoll – mit passenden Fakten garniert. That's the game.

... unter neuen Rahmenbedingungen

Dieses – zu Beginn jeder Strukturfondsperiode erneut stattfindende – Spiel steht diesmal aber unter einer Reihe von neuen Rahmenbedingungen. Als wichtigste ist zweifelsohne die noch nicht überwundene Finanz- und Wirtschaftskrise zu nennen. Die weitgehende Verstaatlichung der Verluste des privaten Finanzsektors hat zu einer enormen Belastung der öffentlichen Budgets geführt. Für eine Reihe von Mitgliedsstaaten ist die weitere Finanzierbarkeit dieser Verbindlichkeiten noch fraglich. Vor diesem Hintergrund wird derzeit auch über eine EU-Haushaltsreform ab 2014 diskutiert. Klar ist dabei nur, dass insgesamt das Budget sicher nicht wachsen wird. Realistischerweise ist von einer Senkung des Budgetrahmens auf etwa 1,0 Prozent des EU-BIPs auszugehen. Fakt ist ferner, dass aus diesem geringeren Budget eine Reihe neuer Aufgaben finanziert werden müssen. Der Vertrag von Lissabon brachte die Verstärkung der auswärtigen Dimension mit sich. Ebenso verlangen die Herausforderungen in den Bereichen Klima und Energie nach europäischen Antworten. Neu ist auch die verstärkte wirtschaftliche Koordination innerhalb der EU. Mit der Europa 2020 Strategie und den auf ihrer Basis erstellten Nationalen Reformprogrammen (NRPs) wird dies von der EU derzeit schon versucht. Die Turbulenzen um

die gemeinsame Währung werden weitere Schritte zu einer akkordierten wirtschafts- und währungspolitischen Antwort erfordern. Der gemeinsame permanente Schutzschirm für den Euro ab 2013 wird wohl nicht der letzte Schritt in diese Richtung gewesen sein. Neu ist ebenso die Ergänzung der Kohäsionsziele um die „territoriale“ Komponente. Die Klärung ihrer Inhalte ist ein derzeit noch laufender Prozess. Letztlich scheint auch die Notwendigkeit der verbesserten Koordination der Kohäsionspolitik mit den Sektorpolitiken der EU offensichtlicher als bei den vergangenen Diskussionen zur Reform der Kohäsionspolitik.

Laufende Debatten

Diese neuen Rahmenbedingungen, die durchaus neue Ansätze erfordern würden, haben aber Großteils keinen Niederschlag in den Debatten der EU gefunden:

Die EU 2020 Strategie bietet inhaltlich gegenüber der Lissabon-Strategie kaum Neues. Ob die Verbesserungen der Governance-Strukturen („Europäisches Semester“) den entscheiden Erfolgsfaktor darstellen, kann durchaus bezweifelt werden. Nicht zuletzt auch deshalb, weil es bisher zu keiner Verbesserung der Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene kam, eine conditio sine qua non zur – allseits für notwendig erachteten – Erhöhung der „Ownership“. Daran krankte bekanntlich bereits die Lissabon-Strategie, werden doch zwei Drittel der öffentlichen Investitionen durch die Städte und Regionen getätigt.

In der Budgetdebatte gab es 2009 mit einem „durchgesickerten“ Grundsatzpapier einen ersten mutigen Schritt in Richtung einer inhaltlichen Debatte. Nach diesem nie offiziell gewordenen Papier setzte aber frühzeitig die übliche Besitzstandssicherung in der Europäischen Kommission ein. Grundsätzliche Überlegungen einer Neustrukturierung des Budgets anhand einer Pyramide des von den EU-Politiken geschaffenen europäischen Mehrwerts, der bei europäischen öffentlichen Gütern (Außenpolitik, Sicherheit, Klima- und Ressourcenschutz) theoretisch wesentlich höher liegt als bei den Umverteilungsmechanismen im Agrar- oder Kohäsionsbereich, werden nicht angestellt. Empirisch weisen die EU-Agrarsubventionen in Österreich signifikant negative Effekte auf das regionale Wirtschaftswachstum auf, die Regionalfondsmittel (EFRE) hingegen positive. So der Befund einer Studie des Wirtschaftsforschungs-Instituts (WIFO) für Österreich.

Der 5. Kohäsionsbericht

Der 5. Kohäsionsbericht bietet auf der Analyseebene durchaus erfreuliches Neues: Noch nie wurde der städtischen Dimension so viel Aufmerksamkeit geschenkt. Beispielsweise werden die Entwicklungen für „überwiegend städtische“, „intermediäre“ und „überwiegend ländliche“ Regionen sowie für „Metropolitan-Regionen“, insbesondere auch für „Hauptstadt-Regionen“, dargestellt. Ebenso findet man Darstellungen zum Grad der Verstädterung, zur Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Lebensqualität in unterschiedlichen europäischen Städten sowie zu den unterschiedlichen Flächennutzungsstrukturen europäischer Großstädte.

Allgemein wird auch in den politisch relevanteren Schlussfolgerungen für eine verstärkte städtische Dimension argumentiert. So heißt es: „Daher sollte ein ehrgeiziges Konzept der Stadtentwicklung entwickelt werden, für das klar definierte Finanzmittel zur Lösung städtischer Probleme bereitgestellt werden und bei dem die städtischen Behörden stärker in die Konzeption und Durchführung von Stadtentwicklungsstrategien einbezogen würden. Städtische Maßnahmen, die dafür erforderlichen Mittel und die betreffenden Städte sollten in den Programmplanungsdokumenten klar genannt werden.“ [1)]

Diese positive Absichtserklärung wäre noch um vieles erfreulicher, wenn da nicht zwei kleine, aber entscheidende Punkte fehlen würden: Ersten fehlt das Wort „verpflichtend“ in Hinblick auf die Umsetzung der „städtischen Agenda“. Bekanntlich fand sich diese Formulierung bereits im Vorschlag der EK für die laufende Periode. Leider wurde dieser Vorschlag – damals – aber nur von einem Mitgliedsstaat unterstützt. Der Umstand, dass dieses kleine, aber entscheidende Wort nun bereits im Vorschlag der EK fehlt, stimmt nachdenklich. Zweitens fehlt ein Hinweis auf die Größenordnung „der klar definierten“ Finanzmittel. Ebenso ein nicht ganz unwesentlicher Umstand.

Ansonsten bietet der 5. Kohäsionsbericht wenig Neues: Verstärkte Ausrichtung auf die EU 2020 Strategie (damit soll die Diskussion über die Sinnhaftigkeit der Kohäsionspolitik unterlaufen werden), Fokussierung auf die entwicklungsschwächsten Regionen (aber ein Wenig auch für alle anderen), thematische Konzentration, Vereinfachung der Förderabwicklung, verstärkte Konditionalität, neue Finanzinstrumente, ergebnisorientierte Budgetierung. Alles Schlagworte, die nicht wirklich neu sind. Zu erwähnen ist ferner, dass – wie leider bei EU-Berichten üblich – auch dieser Bericht von Widersprüchen „gesäubert“ ist: Jahrelang wurde Irland als „das“ Vorzeigeland für die segensreichen Wirkungen der EU-Kohäsionspolitik propagiert, heute könnte man über deren Nachhaltigkeit wenigstens diskutieren. Von Griechenland, Süditalien, Portugal und Spanien ganz zu schweigen. Auch die erschreckend niedrige Absorptionsrate der Kohäsionsmittel in einigen neuen Mitgliedsstaaten, die diese de facto zu Nettozahlern zu machen droht, wird nicht diskutiert.

Zusammenfassend müssen somit die europäischen Debatten zur EU-Wirtschaftsstrategie, zur Budgetreform und zu jener der Kohäsionspolitik als wenig grundsätzlich und innovativ charakterisiert werden. Anstatt die Krise zu notwendigen Strukturreformen zu nutzen, zeichnet sich „business as usual“ und in der Kohäsionspolitik ein „Weiterwursteln“ wie bisher, nur mit geringeren Mitteln ab.

Wiener Positionen

Wie auch vom eingangs zitierten bayerischen Zukunftsrat bestätigt, sind städtische Gebiete die entscheidenden Wachstumsmotoren, „Laboratorien“ für gesellschaftliche Entwicklungen und die Zentren der Kreativität und Innovation. Städtische Gebiete bieten also die größten Chancen. Andererseits fokussieren sich in den Städten aber auch die größten Herausforderungen, angefangen von der Umweltverschmutzung bis zur sozialen Ausgrenzung. Deren erfolgreiche Bewältigung erfordert spezielle Maßnahmen und eine direkte Beteiligung der zuständigen Regierungsebene.

In den europäischen Städten konzentrieren sich aber auch die Auswirkungen sektoralpolitischer Entscheidungen der EU räumlich, hier werden sie zunehmend „spürbar“. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde, neben der wirtschaftlichen und sozialen, die territoriale Kohäsion als neues, eigenständiges Ziel der EU verankert. Um diese Ziele zu erreichen, ist es unabdingbar, die „Städtische Dimension“ als festen Bestandteil in allen EU-Politiken zu begreifen. Die EU-Politiken sollten durch eine intensivere Berücksichtigung der Erfordernisse von Städten verstärkt „Stadt finden“, sichtbar gemacht und von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort mitgetragen werden.

Dazu werden von Wien folgende Forderungen postuliert:

- Aufnahme verpflichtender Kapitel zur „Städtischen Dimension“ in relevante Dokumente der EU und der nationalen Ebene, beispielsweise in die Umsetzungsberichte zur Europa 2020 Strategie, in die Kohäsionsberichte, in Papiere der Makroregionen-Strategien (Beispiel: Donauraum), etc..
- Konsequente Einbeziehung der Städte in die Sektorpolitiken der EU sowie standardmäßige Überprüfung der direkten und indirekten Auswirkungen von EU-Politiken auf Städte im Rahmen einer verpflichtenden „Städteverträglichkeitsprüfung“ (urban impact assessment).
- Verstärkte und systematische Durchführung von Studien zu städtischen Themen z. B. im Rahmen des Forschungsrahmenprogrammes bzw. von ESPON [2)], um eine verbesserte europaweite Datenlage bzw. Grundlage für städtische Strategien zu erzielen.
- Regelmäßige Abhaltung „Europäischer Städteforen“ in Anlehnung an das erste EU-Städteforum, das 1998 in Wien stattfand.

Hinsichtlich der Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik nach 2014 setzt sich Wien für folgende Neuorientierungen ein:

- Verpflichtende Einbeziehung der Städte in die Planung, Ausstattung und Implementierung der nationalen, regionalen und transnationalen operationellen Programme der Strukturfonds.
- Finanzielle Konzentration von Strukturfondsförderungen in Städten zur Implementierung integrierter urbaner Entwicklungsstrategien mit flexiblen Gebietsabgrenzungen. Diese sollen sowohl auf räumlich begrenzte innerstädtische Entwicklungsgebiete als auch auf die Gesamtstadt und funktionale Stadtregionen ausgerichtet sein.
- Weiterentwicklung des Mainstreamings der städtischen Dimension in den Strukturfondsprogrammen, insbesondere durch:
  - Widmung eines Mindestanteils von 25 Prozent der EU-Strukturfondsförderungen der Periode 2014+ explizit für Maßnahmen im Bereich der Stadtentwicklung („earmarking“).
  - Verbesserung der Möglichkeit der Verzahnung verschiedener EU-Strukturfonds (EFRE + ESF) in der Programmumsetzung zur Wirkungssteigerung integrierter städtischer Maßnahmen.
- Abgestimmte Entwicklung einer „Agglomerationsentwicklungsstrategie“ auf nationaler und europäischer Ebene gemeinsam mit den städtischen und regionalen Akteurinnen und Akteuren, welche beispielsweise auf spezifische Investitions- und Fördermaßnahmen, auch im Rahmen der Sektorpolitiken, im Dienste leistungsfähiger Stadtregionen fokussiert.
- Anreize und bessere (gesetzliche) Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit von Städten mit ihrem Umland sowie aller Verwaltungsebenen und relevanten Akteurinnen und Akteuren in einer funktionalen Region, etwa durch innovative, maßgeschneiderte Governance Lösungen.
- Spürbare administrative Vereinfachungen, Straffung von Verfahrensabläufen und Bürokratieabbau im Bereich der Strukturfonds-Förderabwicklung auf EU-, nationaler und regionaler Ebene.

1) *Schlussfolgerungen aus dem 5. Kohäsionsberichts, KOM(2010) 642 vom 9.11.2010, Seite 8*

2) *European Spatial Planning Observation Network, das Europäisches Raumbeobachtungsnetzwerk ESPON ist ein Netzwerkprogramm, das sich mit der Raumbeobachtung, Datenanalyse und Bereitstellung auf europäischer Ebene beschäftigt.)*