

Mehrwert Europa

Zur Finanzierung der EU-Politiken von 2014 bis 2020

Von Karin Pieper



Bis spätestens Mitte 2013 müssen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auf einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2014 bis 2020 einigen. Wie bei den vorherigen Verhandlungen geht es hierbei um Milliardenbeträge und um die Aushandlung der Frage, welches Politikfeld mit welchen Summen finanziell ausgestattet wird. Mit Blick auf die andauernde Finanzkrise einiger EU-Mitgliedstaaten stellt diese Aufteilung ein „kniffliges Spiel“ dar: Einerseits geht es um die Umsetzung der Wachstumsprämisse und um den EU-weiten Solidaritätsgedanken, andererseits um das mögliche Festhalten an traditionellen ausgabenstarken Politiken wie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Der Aufsatz beleuchtet aus politikwissenschaftlicher Sicht die Reichweite einer Finanzaufteilung, die einer innovativen und wachstumsfördernden sowie einer solidarischen Logik folgt.

■ Die Europaflagge vor der Europäischen Zentralbank.

Exemplarisch beleuchtet werden der zweitgrößte Finanzposten, die EU-Strukturpolitik, die ländliche Entwicklung als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie die Energie- und die Erweiterungspolitik. Dabei wird die deutsche Perspektive inklusive der Beteiligungsmöglichkeiten der deutschen Bundesländer dargestellt.

EU-Kohäsionspolitik: Instrument für Wachstumsförderung oder Finanzausgleich?

Die Europäische Kommission hat Mitte 2011 Vorschläge für den **Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)**, unter dem Titel „Ein Haushalt für Europa 2020“ mit einem Gesamtausgabenvolumen von rund 1.000 Mrd. Euro vorgelegt. Seitdem wird bei ausgaben trächtigen Haushaltsrubriken wie der EU-Kohäsionspolitik, für die ein Betrag von knapp 380 Mrd. Euro vorgesehen ist, über die räumliche Aufteilung und die inhaltliche Schwerpunktsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten, der Regionen und im Europäischen Parlament (EP) diskutiert. Seit dem Vertrag von Lissabon 2009 hat das Europäische Parlament einen Machtzuwachs erfahren: Während der MFR einstimmig im Rat unter Zustimmung der Mehrheit der EU-Abgeordneten verabschiedet werden muss, gilt für die Verabschiedung der allgemeinen Bestimmungen zur Kohäsionspolitik

nunmehr das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Somit gilt das EP neben dem Rat als gleichberechtigtes Organ der Entscheidungsfindung. Für die beteiligten Institutionen gilt es, diese Neuausrichtung der Machtverhältnisse zu berücksichtigen.

Die EU-Kohäsionspolitik ist ein Politikfeld, mit dem als Ausdruck der Solidarität zwischen allen Mitgliedstaaten und Regionen bereits seit den 1970er Jahren die Entwicklung von sozioökonomisch schwachen Gebieten unterstützt wird. Ziel ist es, durch Investitionen in die Infrastruktur und Förderung von Klein- und Mittleren Unternehmen (KMU) zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in der gesamten EU beizutragen. Aktuell gilt die Kohäsionspolitik als Instrument zur Umsetzung der im Jahr 2010 verabschiedeten **Europa 2020-Strategie**, bei der es um die Förderung der Ziele eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums geht (Europäische Kommission 2010). Dazu werden 35,7% der EU-Haushaltsmittel für strukturelle Maßnahmen im Sinne der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie sowie zur Förderung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt. Rechnet man die Gelder der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen hinzu, so ergeben sich 40% der Haushaltsmittel, die hier genauer betrachtet werden.

Tabelle: Mehrjähriger Finanzrahmen (EU-28), 2014-2020, aus Kommission 2012: Ein Haushalt für Europa 2020, S. 16*

*Die Aktualisierung des ursprünglichen Kommissionsentwurfs aus dem Jahr 2011 berücksichtigt den beschlossenen Beitritt Kroatiens zum 1. Juli 2013 (in Mio. Euro – zu konstanten Preisen 2011)

Mittel für Verpflichtungen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe
1. Intelligentes und integratives Wachstum , davon: soziale, wirtschaftliche und territoriale Kohäsion	64.769	67.015	68.853	70.745	72.316	74.386	76.679	494.763
	50.464	51.897	53.177	54.307	55.423	56.474	57.501	379.243
2. Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen , davon: Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	57.845	57.005	56.190	55.357	54.357	53.371	52.348	386.472
	42.363	41.756	41.178	40.582	39.810	39.052	38.309	283.051
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	2.620	2.601	2.640	2.679	2.718	2.757	2.794	18.809
4. Globales Europa	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
5. Verwaltung , davon: Verwaltungsausgaben der Organe	8.622	8.755	8.872	9.019	9.149	9.301	9.447	63.165
	7.047	7.115	7.184	7.267	7.364	7.461	7.561	51.000
6. Ausgleichszahlungen	27	0	0	0	0	0	0	27
MITTEL FÜR VERPFLICHTUNGEN INSGESAMT	143.282	145.021	146.400	147.759	148.690	150.195	151.888	1.033.235
in BNE-%	1,10%	1,09%	1,08%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,08%
MITTEL FÜR ZAHLUNGEN INSGESAMT	133.976	141.175	144.126	138.776	146.870	144.321	138.356	987.599
in BNE-%	1,03%	1,06%	1,06%	1,01%	1,06%	1,02%	0,96%	1,03%

Kostspielige neue Förderregionen trotz Nettozahler-Lobby?

Bei den Verhandlungen zu den Finanzposten argumentiert Deutschland aus Sicht der leistungsfähigeren Mitgliedstaaten, der so genannten **Nettozahler**: Das bedeutet, dass es im Interesse Deutschlands ist, dass das EU-Budget nicht expandiert und dass die Gelder möglichst effizient eingesetzt werden. Die deutsche Verhandlungsposition resultiert auch aus dem bei der innerdeutschen Politik vorhandenen Bewusstsein um die Staatsverschuldung des Bundes, aber auch der der Länder und Kommunen. Ein Beispiel belegt diese Problematik: So ist alleine das Bundesland Berlin mit 63 Mrd. Euro verschuldet und wird ab Ende 2019 ohne die zusätzlichen Fördergel-

der aus dem dann auslaufenden Solidarpakt Deutsche Einheit und einer verfassungsmäßig greifenden Schuldenbremse vor ganz neuen fiskalpolitischen Herausforderungen stehen. Europäische Solidarität finanzpolitisch abzubilden fällt vor diesem Hintergrund auch dem Nettozahler Deutschland immer schwerer. Umso gewichtiger ist es auch vor dem innerdeutschen Rechtfertigungsdruck der Politik gegenüber der Öffentlichkeit, nicht nur eine möglichst hohe Mitteleffizienz auf EU-Ebene zu fordern, sondern gleichzeitig möglichst hohe Rückflüsse aus dem deutschen EU-Budget durchzusetzen. Der Weg dorthin wird jedoch differenziert betrachtet.

Bei den Verhandlungen und der Festlegung der deutschen Position zur Kohäsionspolitik gab es zwischen den Bundesländern und der Bundesregie-

rung eine Diskussion zur inhaltlichen Ausrichtung der Strukturpolitik: Sozioökonomisch stärkere Bundesländer wie Baden-Württemberg oder Bayern vertraten zusammen mit der Bundesregierung bei Bundesratsstimmungen die Ansicht, man solle vor allem auf die Wettbewerbsfähigkeit und auf Wachstumsbranchen setzen. Das bedeutet, dass in **Wettbewerbsregionen** innovative und hochgradig produktive Unternehmen gefördert werden und dabei auch private Investitionen mobilisiert werden sollen. Sozioökonomisch reichere Bundesländer sprechen sich für die Wettbewerbsregionen aus, da dieser Ansatz auch Maßnahmen zur Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und der Verstärkung von Forschung und technologischer Entwicklung beinhaltet. Die Förderung

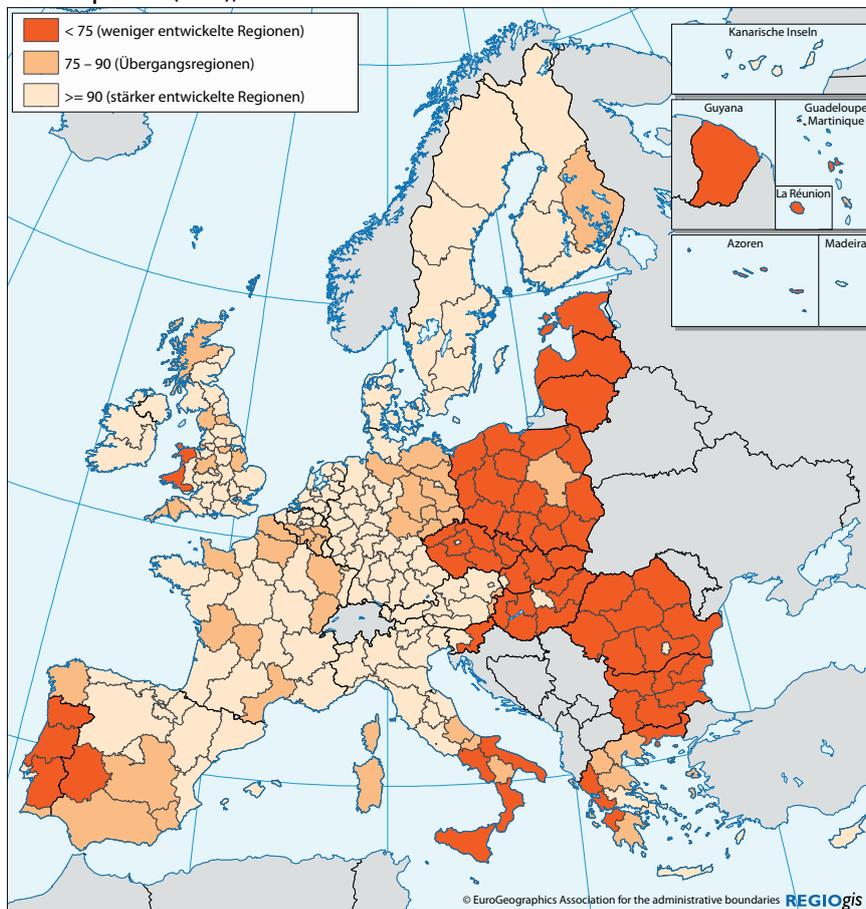
im Rahmen der Wettbewerbsregionen ermöglicht es den Bundesländern, ihren jeweiligen Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort international attraktiv auszugestalten und Investitionen und Fachkräfte anzuziehen.

Andererseits gab es auf Bundesländerebene vor allem der sozioökonomisch schwächeren sowie fraktionsübergreifend im Europäischen Parlament Befürworter für die zusätzliche Einführung so genannter **Übergangsregionen**. Dabei handelt es sich um ein so genanntes „Sicherheitsnetz“ für Regionen deren BIP 75 bis 90% des Durchschnitts der 27 EU-Mitgliedsstaaten (EU-27) beträgt: Förderfähig sind somit die neuen Bundesländer und europaweit gesehen durch die Finanzkrise sozioökonomisch schlechter aufgestellte Regionen auch in Frankreich, Spanien und Italien. Dieser Finanztitel soll mit 40 Mrd. Euro ausgewiesen werden, was zirka 10% der für die EU-Kohäsionspolitik veranschlagten Gelder bedeutet (Europäische Kommission 2011). Zur Berechnung für diese Kategorie werden die regionalen BIP-Daten der letzten drei verfügbaren Jahre herangezogen. Für die Einführung dieser kostspieligen Förderkategorie steht aus Sicht des Europäischen Parlaments auch die Argumentation, dass Regionen die Auswirkungen der Finanzkrise schultern müssen, obwohl sie keinen Einfluss auf fiskalpolitische Entscheidungen des Nationalstaates haben.

Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gab es im ersten Halbjahr 2012 bei den Abstimmungen positive Voten im federführenden Ausschuss und im Plenum des Europäischen Parlaments. Nach aktuellem Stand wird die Kategorie der Übergangsregionen, mit der ein fairer und transparenter Beitrag zur europaweiten Solidarität der durch die Finanzkrise betroffenen Regionen geleistet wird, in die neue Förderkulisse integriert.

Simulation der Förderfähigkeit 2014-2020

Pro-Kopf-BIP (KKS), Index EU27=100



In dem veränderten System von Förderregionen sollen mit Hilfe der Förderinstrumente **Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)** und dem **Europäischen Sozialfonds (ESF)** Wachstumspulse gesetzt werden bei gleichzeitigem Umsetzen von Maßnahmen zum Rückgang der teilweise sehr hohen (Jugend-) Arbeitslosigkeit. Während im EU-27-Durchschnitt die Jugendarbeitslosenquote bei 23% liegt, ergibt sich für Spanien der Wert 53% (August 2012, Deutschland: 8 %, nach Eurostat 138/2012), bei steigender Tendenz in den letzten Monaten. Somit sind Investitionen in Bildung und Forschung sowie in die Weiterbildung vorgesehen sowie Maßnahmen zur KMU-Förderung z.B. durch unternehmensnahe Dienstleistungen und Netzwerkbildung in funktionierenden Wirtschaftsbereichen.

■ Europäische Kommission (2011): S. 16

Einen neuen Schwerpunkt bildet die Förderung von energetischer Gebäudesanierung: Voraussichtlich mindestens 20% der Mittel werden für Energieeffizienz und erneuerbare Energien veranschlagt. Zudem ist eine stärkere Fokussierung auf nachhaltige Stadtentwicklung vorgesehen. Die Zweckbindung sieht aus Sicht des Europäischen Parlaments u.a. vor, bestehende Programme zur Förderung des Kapazitätsaufbaus und Erfahrungsaustauschs zu den integrierten Maßnahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu nutzen. Mithilfe dieser Förderlinie besteht die Möglichkeit, kleinteilige Projekte im Quartiersmanagement auch in Metropolen mit Klimaschutzzielen und somit den

Zielen der Europa 2020-Strategie zu verbinden (Europäische Kommission 2011).

Ein weiterer Vorteil ist, dass eine Sockelförderung für den ESF, also für beschäftigungsfördernde Programme, festgelegt ist. Dies bedeutet für die beantragenden Stellen wie lokalen Beschäftigungsinitiativen und Arbeitsvermittlungsagenturen, dass konsequent Qualifizierungsprogramme beantragt werden müssen. In der Vergangenheit sind diese Förderprogramme z.B. in den neuen Bundesländern nicht komplett ausgeschöpft worden, da sie von den beantragenden Behörden und Instanzen teilweise als zu kompliziert angesehen wurden. Grundsätzlich geht es statt eines passiven Anspruchsdenkens der Adressaten bei diesen Programmen um Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit dieser Sockelförderung wird nun an die Eigeninitiative der lokalen und regionalen Akteure appelliert, um die Schlagkraft von Bildungs- und Ausbildungsangeboten, also vor allem die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und die Wiedereingliederung jugendlicher Arbeitssuchender im Sinne der Europa 2020-Strategie zu verbessern. Die Zielgruppe können Existenzgründer sein, die über begleitende Coaching-Maßnahmen in Beschäftigung gebracht werden (Berliner Senatsverwaltung 2012).

Novum: Grenzüberschreitender Ausbau von Energienetzen

Eine Begründung für die letztendliche Durchsetzung der Übergangsregionen ist sicherlich die Einführung des neu-

■ Budget für die Kohäsionspolitik nach 2013, aus: Kommission (2011): Kohäsionspolitik 2014-2020. Investieren in Wachstum und Beschäftigung, S. 14

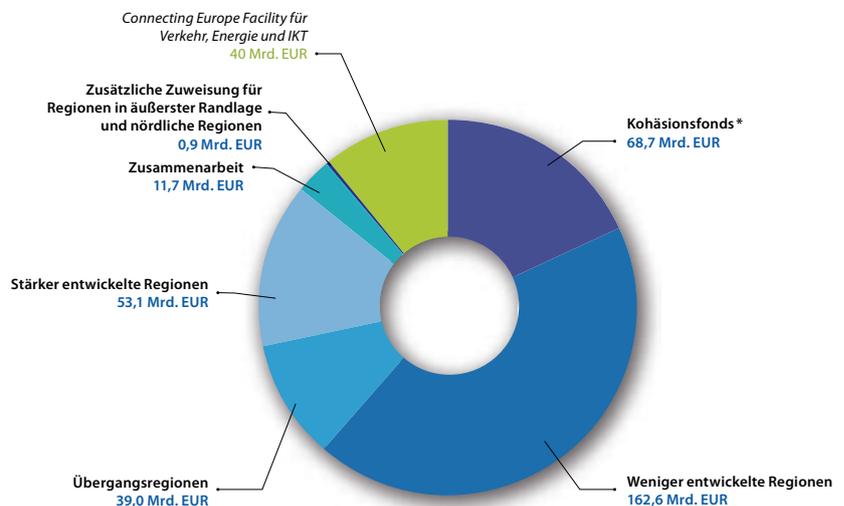
en Finanztitels **Connecting Europe Facility (CEF)** mit 40 Mrd. Euro von 2014 bis 2020. Im Sinne einer Verbesserung der Telekommunikation, Energie- und Verkehrsinfrastruktur wird ein verstärkter grenzüberschreitender Ausbau von Energienetzen gefördert. Dies dient zum einen dazu, den EU-Binnenmarkt für Energie bis 2014 zu gewährleisten. Zum anderen wird mit Infrastruktur in hoher Qualität ein Beitrag zu einer energieeffizienten Industriepolitik geleistet, erneut im Sinne der Europa 2020-Strategie. Konkret kann die Verbesserung der Energieeffizienz und der Energieversorgungssicherheit durch den Bau und die Modernisierung von grenzübergreifenden Transport- und Verteilernetzen für Strom, Erdgas und Erdöl sowie der Infrastruktur für die Speicherung von Erdgas und Erdöl und der Flüssiggas-Infrastruktur geleistet werden.

Für Deutschland ist dieser neue Finanztitel vorteilhaft, da der Staat geographisch zentral gelegen ist und somit an der Schnittstelle von vielen Transeuropäischen Netzen (TEN) in den Bereichen Energie, Verkehr und Informations- und Telekommunikationstechnologie liegt. Zu diesen Verkehrskorridoren zählt beispielsweise die Binnenwasserstraße von Amsterdam nach Berlin – über Enschede, den Dortmund-Ems-Kanal, den Mit-

tellandkanal, Hannover und Magdeburg.

Trotz aktueller Bedenken hinsichtlich eines gegebenenfalls zu zentralistischen Verfahrens der Projektvergabe, das über Brüssel abgewickelt werden soll, und einer möglichen Vorabfestlegung von Trassen kann über die Verdichtung eines Politikfelds wie der Energiepolitik eine sukzessive Vergemeinschaftung entstehen: Das Politikfeld Energiepolitik war bis zum Vertrag von Lissabon nationalstaatlich ausgerichtet und ist erst seit 2009 auf europäischer Ebene verankert. Ein kooperatives Vorgehen kann die Akteure motivieren, den europäischen Mehrwert zu erkennen und somit den vormals hochgehaltenen Souveränitätsgedanken aufzugeben zugunsten eines gemeinsamen, also vergemeinschafteten Vorgehens.

Ein Vorläufer für strategische Investitionen könnten die im Rahmen des Wachstumspakts angedachten **EU-Projektbonds** in Höhe von 4,5 Mrd. Euro für grenzüberschreitende Infrastruktur darstellen. In der Pilotphase, von der Europäischen Kommission Ende Juli 2012 mit einer Laufzeit bis Ende 2013 genehmigt, wird die Europäische Investitionsbank (EIB) als zusätzliches Finanzinstrument zur Mobilisierung von Investitionen eingesetzt. Somit kommt es bei EU-



Projektbonds zu einer Flexibilität hinsichtlich öffentlicher und privater Kofinanzierungsinstrumente: Auf nationaler Budgetbasis nicht realisierbare Großprojekte können auf europäischer Ebene durchgeführt werden.

Fokus auf territorialen Zusammenhalt seit dem Vertrag von Lissabon

Bis zum Vertrag von Lissabon galten der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt als die Hauptachsen der EU-Kohäsionspolitik. Seit dem Vertrag von Lissabon wird diese aktive Rolle beim Abbau von Ungleichgewichten und Entwicklungsdefiziten um die territoriale Dimension ergänzt. Nach der Aufwertung der territorialen Zusammenarbeit

der grundsätzlich kleinteilige Ansatz der Förderprogramme, bei dem lokale und regionale Gebietskörperschaften in Querschnittpolitiken wie Umweltschutz, Kultur und Bildung zusammenarbeiten. Denkbar ist beim Austausch von Best Practise-Ansätzen, dass das deutsche Erfolgsmodell dualer Ausbildungssysteme in anderen EU-Staaten erprobt wird.

Europa in der Welt

Einige transnationale Programme agieren an der Schnittstelle zu Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik wie der Ukraine sowie mit Beitrittskandidaten wie Kroatien und Serbien. Somit wird bei Themen wie Energie-

netze und Umweltschutz

Ähnlich ist die Rolle der Gelder in Höhe von zirka 16 Mrd. Euro, die im Rahmen der **Europäischen Nachbarschaftspolitik** (ENI-Programm) eingesetzt werden. Dabei geht es um Hilfsprogramme zur wirtschaftlichen und politischen Annäherung an die EU bei gleichzeitigem Unterstreichen der demokratischen Werte und „knallharter“ kompromissloser Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen (Wirtschaft, Visa-Einschränkungen), falls notwendig. Mitgedacht werden muss bei diesem Finanztitel der neue institutionelle Unterbau für die Koordination der EU-Außenpolitik: Der **Europäische Auswärtige Dienst (EAD)** mit Sitz in Brüssel ist seit Anfang 2011 arbeitsfähig und setzt als Arbeitsstab der Hohen Vertreterin der Europäischen Union die externen Politikbereiche der EU wie humanitäre Hilfe, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und den Einsatz von EU-Sonderbeauftragten um.

Aufbrechen von Traditionen bei der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)?

Die GAP stellt mit 366 Mrd. Euro (42%) in der aktuellen Finanzperiode den größten Ausgabenbereich dar. Das Politikfeld ist in zwei Säulen aufgeteilt: Während bei der ersten Säule, die 80% der Förderungen ausmacht, gegenwärtig Subventionen in Form von Direktzahlungen und marktbezogenen Ausgaben gewährt werden, fallen unter die zweite Säule (20%) Förderprogramme im Rahmen des **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)**.

Bei der GAP zeichnet sich eine Reform dahingehend ab, dass statt einer reinen Subventionspolitik Zuschüsse im Bereich der ersten Säule nur bei Eigeninitiative der Benefizienten und mit Umweltauflagen gekoppelt gewährt werden. Zudem kommt es zu



werden die drei bisherigen Förderlinien verstetigt mit einem fortgeführten Schwerpunkt zugunsten der grenzüberschreitenden Kooperation (73%). Neben der interregionalen themenorientierten Kooperation zwischen Regionen (6%), wird die transnationale, also großflächige Kooperation (21%) wie beispielsweise im Ostseeraum fortgesetzt (Europäische Kommission 2011). Um die Durchführung der Programme zu verbessern und entsprechend Verwaltungshemmnisse zu reduzieren, setzt man auf einen weiteren Ausbau des so genannten **Europäischen Verbunds für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)**. Das heißt, dass zukünftig auch Nicht-EU-Staaten wie z.B. Norwegen im Rahmen der Ostseekooperation an diesem prozeduralen Rechtsinstrument teilnehmen können. Positiv ist

eine Solidarität über die Grenzen der EU hinweg gezeigt. Dabei wird die transnationale Kooperation der Donauanrainer auch im Rahmen des **Instruments für Heranführungshilfe** (IPA, zukünftig mit rund 12,5 Mrd. Euro) finanziert. Gleichzeitig leisten diese Programme einen Beitrag zur nachhaltigen Umsetzung von gutnachbarschaftlichen Beziehungen auf dem Westbalkan und der konsequenten Förderung von gutem Regierungshandeln. Dies beinhaltet die Unterstützung von effektiven Verwaltungsstrukturen, von guten Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen sowie den Rückgang der politischen und wirtschaftlichen Korruption z.B. durch eine Kooperation im Grenzschutz und die Bekämpfung von Schmuggelaktivitäten.

einer Aufwertung der zweiten Säule, also den Programmen zur ländlichen Entwicklung mit 90 Mrd. Euro (gut 30%) (European Commission 2012). Der ländliche Raum umfasst 80% der EU-27. Daher wurden die „Ökologisierung“ der Direktzahlungen und vor allem die Aufwertung der zweiten Säule, also u.a. Maßnahmen zur Erhaltung der räumlichen Ausgewogenheit und Klimamaßnahmen schon seit längerem gefordert. Die Neuausrichtung scheiterte jedoch stets an der Vetoposition und dem „Juste-retour-Denken“ Frankreichs: Die Franzosen möchten ihre an die EU abzuführenden Beträge durch finanzielle Rückflüsse über die GAP kompensieren.

Während die französische Regierung diese Forderung grundsätzlich bestätigt, scheint eine neue Priorisierung von Zukunftsaufgaben denkbar zugunsten der umwelt- und beschäftigungspolitischen Wirksamkeit der GAP. Auch das Europäische Parlament, das seit dem Vertrag von Lissa-

bon als gleichberechtigter Partner mit dem Rat über die GAP entscheidet, hebt die große Bedeutung der zweiten Säule hervor.

Es zeigt sich, dass in der anhaltenden Finanzkrise ein europaweites Umdenken möglich ist, bei dem auch traditionelle, ausgaben-trächtige Titel einer Revision hin zu mehr Ressourceneffizienz unterzogen werden.

Regionen haben etwas zu sagen: Verbindungsbüros und Partnerschaftsvereinbarungen

Im Vorfeld der Festlegung der Ausgabenschwerpunkte gab es eine von der Europäischen Kommission organisierte öffentliche Konsultation. Dort wurde offen unter aktiver Beteiligung von deutschen Vertretern aus Bundesländern und EP-Abgeordneten über Konzeptionen und Vorschläge auch zur EU-Kohäsionspolitik diskutiert. Zudem haben deutsche Vertreter im Ausschuss der Regionen das trans-

nationale Denken und Handeln z.B. dadurch gestärkt, dass sie sich für Kooperationsformate wie den Ostseeraum eingesetzt haben.

Auch durch interregionale Regionbüros in Brüssel, beispielsweise von Hessen, Emilia-Romagna, Aquitaine und Wielkopolska, kommt es zu einer Bündelung der Interessen und gemeinsamen Durchsetzung gegenüber u.a. der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament. Im günstigsten Fall wird dabei ein politisches Nischenthema gefunden und inhaltlich durch regionale Expertise untermauert. Dies war bei den norddeutschen Bundesländern bei der Integrierten Meerespolitik der Fall. In diesem Fall arbeitet die Europäische Kommission die Reaktionen der Bundesländer aus Legitimationsgründen mit in ihre Ausarbeitungen ein.

Denkbar sind auch Allianzen zum geplanten Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (in Höhe von 80 Mrd. Euro), mit dem das Kernziel der Europa 2020-Strategie unterstrichen wird, dass die EU-Mitgliedstaaten mindestens 3% des BIP für Forschung und Entwicklung aufwenden sollen (Europäische Kommission 2010).

Bei den umfassenden Finanzmitteln, die im Sinne der „geteilten Mittelverwaltung“ überwiegend dezentral umgesetzt werden, ist ein verantwortungsvoller Umgang mit den Finanzmitteln durch effektiv arbeitende Verwaltungsstrukturen auch auf der regionalen Ebene zwingend notwendig. Dazu werden möglichst zum 1. Januar 2014 **Partnerschaftsvereinbarungen** zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geschlossen. Die Verantwortung für die Investitionsschwerpunkte der EU-Förderprogramme liegt in Deutschland nicht prioritär bei der nationalen Regierung, sondern als Spezifikum eines Föderalstaates bei den Bundesländern (Senatsverwaltung Berlin 2012). Aus diesem

DIE AUTORIN

Karin Pieper, Jahrgang 1970, Studium der „Europäischen Studien“ in Osnabrück und Amsterdam. Promotion 2004 an der Universität Osnabrück als Stipendiatin eines DFG-Graduiertenkollegs zum Thema „Regionalpolitik in Ungarn und Polen. Zwei Staaten im EU-Beitrittsprozess“. Von 2005 bis 2008 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Arbeitsbereich Politik, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin; 2009 Angestellte an der Arbeitsstelle für Internationale Beziehungen und transatlantische Beziehungen am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin sowie von 2009 bis 2010 Dozentin und Koordinatorin des Jean Monnet Centre of Excellence „The EU and its Citizens“ an der Arbeitsstelle für Europäische Integration, Freie Universität Berlin. Von 2010 bis 2012 Vertretung der Professur für „Internationale Integration mit besonderem Bezug auf das Östliche Europa“ am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen.



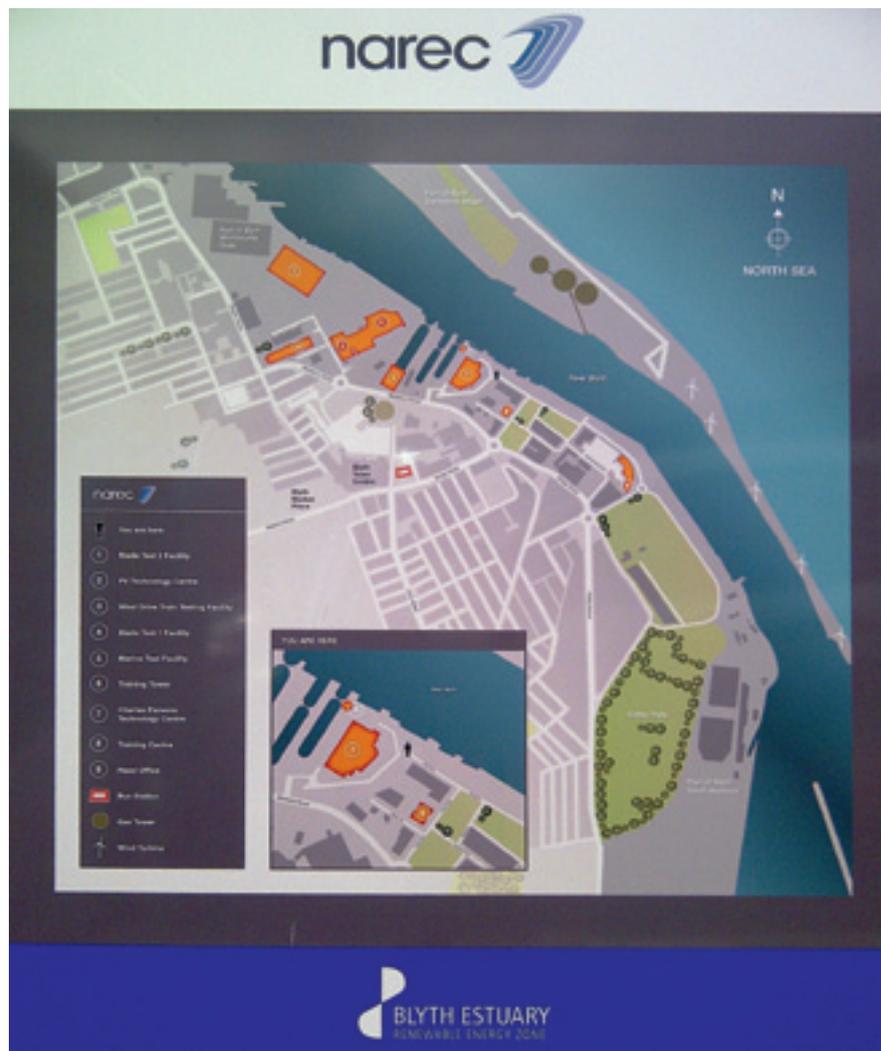
■ Förderung von Erneuerbaren Energien/Windradentwicklung, The National Renewable Energy Centre (NAREC), Blyth, UK

Foto: Henning Finck

Grund ist eine gute so genannte „Europafähigkeit“ auch der regionalen und lokalen Verwaltungsbehörden notwendig. Entsprechend qualifizierte Akteure können qualitativ hochwertige EU-Förderprogramme im Sinne einer Mehrebenen-Governance planen und durchführen. Das Europäische Parlament vertritt demzufolge den Standpunkt, dass europaweit regionale und lokale Behörden in allen Planungsphasen in den politischen Prozess einbezogen werden sollen.

Zur „geteilten Mittelverantwortung“ gehört auch, dass Verwaltungsbehörden bereits bei der Planung detailliert angeben müssen, welche Ziele mit dem jeweiligen Förderprogramm erreicht werden sollen. Diese vorab festgelegten Zielmarken werden abschließend von unabhängigen Behörden geprüft. Wenn eine Förderregion z.B. EFRE-Unterstützung für Informations- und Kommunikationstechnologie erhält, muss abschließend die Anzahl der Personen, die Breitbandzugang mit mindestens 30 MBit/s haben, transparent gemacht werden. Ähnliches gilt z.B. für die Stadtentwicklung: Hier muss die Personenzahl mitgeteilt werden, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien lebt.

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Kohäsionspolitik geschieht nicht zuletzt mit Blick auf die ebenfalls neu im Vertrag von Lissabon aufgenommenen **Querschnittsklauseln** (Art. 9ff. AEUV) und Aspekte der Grundrechtecharta: So sind die nachhaltige Entwicklung, der Umweltschutz, soziale Aspekte, Gleichstellung von Mann und Frau sowie das Recht auf ordnungsgemäße Verwaltung festge-



schrieben. Die Kohäsionspolitik als ausgewiesene Querschnittspolitik verschreibt sich etlicher dieser bereichsübergreifenden Grundsätze.

Einnahmen

Mit Stand Herbst 2012 ist zu sagen, dass alle inhaltlichen Vorarbeiten und Quotierungen sowie mögliche geographische Geltungsbereiche auf einem noch nicht verabschiedeten EU-Finanzrahmen beruhen. Der Verhandlungsmarathon, bei dem es hauptsächlich darum geht, was die einzelnen EU-Mitgliedstaaten beitragen und herausbekommen, wird sich erfahrungsgemäß noch bis in die erste Hälfte 2013 hinziehen. Erst dann kann über die inhaltlichen Verordnungsvorschläge

für die Kohäsionspolitik abgestimmt werden.

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die sich für alle 27 EU-Staaten aus der lang anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise ergeben, sowie der Durchführungsbestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wird das Einnahmesystem verhandelt. Da Deutschland als unverändert größter Nettozahler 20% zum EU-Finanzrahmen beiträgt, hat es, wie zuvor aufgezeigt, ein besonderes Interesse an einer sinnvollen Begrenzung der Gesamtausgaben.

Um die Entscheidung über den Mehrjährigen Finanzrahmen zu vereinfachen, hat die Europäische Kommission als „Bonbon“ für die Nettozahler den Vorschlag vorgelegt, dass

der EU-Haushalt, gemessen an seinem Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) der EU-Staaten nach 2014 durchschnittlich nur noch 1,08 % betragen soll (2013: 1,12 %) (European Commission 2012). Zum Vergleich: Diese von den Mitgliedstaaten abzuführenden Beträge sind nur ein Fünftel von dem, was einzelne EU-Mitgliedstaaten ausgeben.

Zudem schlägt die Europäische Kommission vor, die Beiträge der Mitgliedsländer u.a. durch eine neu einzuführende **Finanztransaktionsteuer** zu verringern. Nach Berechnungen des für Haushaltsfragen zuständigen polnischen EU-Kommissars Janusz Lewandowski werden mit Hilfe der Finanztransaktionssteuer Mehreinnahmen von jährlich 54 Mrd. Euro für den EU-Haushalt projektiert.

In der aktuellen Förderperiode hatten einige Staaten Probleme mit der notwendigen **Kofinanzierung** von EU-Förderprogrammen: Während die Kofinanzierungsquoten je nach Förderregion zwischen 50 und 85% liegen, konnte z.B. Griechenland nicht alle Gelder der Kohäsionspolitik abrufen. Um einer zukünftigen Überlastung der nationalen Haushalte vorzubeugen, wird die maximale Obergrenze pro Staat von derzeit 3,79 % auf voraussichtlich 2,5 % des BNE herabgesetzt. Insgesamt werden durch diesen Mechanismus die Nettozahler der EU entlastet und der Rahmen der Gesamtfinanzen wird begrenzt.

Solidargemeinschaft der EU-27: ja; Transfergemeinschaft: nein

Bei der Neuordnung der EU-Finanzen und der damit verbundenen Investitionsprioritäten geht es um globale Herausforderungen und das Besetzen von neuen Themen, die wie beispielsweise die Energiepolitik seit dem Vertrag von Lissabon auf der EU-Agenda stehen. Gleichzeitig geht es um die politische Gewichtung von Ausgabenbereichen:

In welchem Rahmen soll eine europaweite Solidarität greifen? Deutlich wurde, dass es bei der Ausgestaltung des EU-Finanzrahmens nicht um eine Transferunion geht, also nicht um das Schaffen von starren Abhängigkeitsverhältnissen; vielmehr geht es bei der Umsetzung der EU-Ziele Wachstum und Beschäftigung um die diverse Unterstützung von Eigeninitiativen und Innovationsstrategien vor allem auf regionaler Ebene. Bei den Querschnittspolitiken steht somit die Förderung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung von Aspekten der wirtschaftspolitischen Steuerung im Vordergrund. Dabei werden strukturelle Differenzen, also spezifische wirtschaftliche und soziale Problemlagen sowie territoriale Besonderheiten berücksichtigt: Im ordentlichen Mitentscheidungsverfahren hat sich das Europäische Parlament nachhaltig für die neue Förderkategorie der Übergangsregionen eingesetzt.

Spätestens im ersten Halbjahr 2013 müssen die Mitgliedstaaten unter irischer Ratspräsidentschaft eine Einigung über die Finanztitel finden. Diese einstimmige Verabschiedung des MFR ermöglicht in der EU-Kohäsionspolitik den unterzeichnenden nationalen und vor allem regionalen Behörden der Partnerschaftsvereinbarungen die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen strategischen Investitionsschwerpunkte für die folgenden sieben Jahre auf der Grundlage von belastbaren Zahlen. Gerade bei sektoralen und territorialen Querschnittspolitiken wie der Kohäsionspolitik, der Gemeinsamen Agrarpolitik, aber auch der Energiepolitik ist es bei einem koordinierten Planungsprozess wichtig, dass die beteiligten Akteure den europäischen Mehrwert herausstellen und vermitteln. Nur dann kann das Grundanliegen der Finanzierung durch die EU begründet werden, nämlich durch die Verwirklichung von gemeinsam vereinbarten EU-Zielen einen Beitrag zur Verbesserung der Le-

bensqualitäten der Bürgerinnen und Bürger zu leisten. •



LITERATUR

Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung

(2012): Berlin 2020. Strategischer Rahmen für EFRE und ESF 2014 bis 2020 in Berlin. 05.06.2012

Europäische Kommission (2010):

Mitteilung der Kommission: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endg. 03.03.2010. Brüssel.

Europäische Kommission (2011):

Kohäsionspolitik 2014-2020. Investitionen in Wachstum und Beschäftigung. Generaldirektion Regionalpolitik. Luxemburg.

European Commission (2012):

Amended proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020. COM(2012) 388 final; 2011/0177 (APP), 06.07.2012. Brüssel.

Experteninterviews:

geführt in den EU-Institutionen Europäisches Parlament, Europäische Kommission, Ausschuss der Regionen und in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union sowie in Vertretungen von Bundesländern bei der Europäischen Union; Oktober 2011, März und September 2012, Brüssel

Zu den Antragsberatungen im Europäischen Parlament;

vgl. Ausschussunterlagen der Ständigen Ausschüsse: <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/parliamentary-committees.html>

KONTAKT

Dr. Karin Pieper

Justus-Liebig-Universität
Institut für Politikwissenschaft
35394 Gießen
Telefon: 0641/99-23110
karin.pieper@sowi.uni-giessen.de