

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit



Peter Becker, Natascha Zaun

Die neue strategische Planung der europäischen Kohäsionspolitik in Theorie und Praxis

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

**Diskussionspapier der FG 1, 2007/ 22, Dezember 2007
SWP Berlin**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Einleitung..... | 3 |
| 2. Die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik – Mehr Strategie, weniger Geld für die EU-15..... | 6 |
| 2.1 Die reformierte EU-Strukturpolitik – Neue Ziele, alte Fonds..... | 8 |
| a) Ziel Konvergenz (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds)..... | 9 |
| b) Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (EFRE, ESF)..... | 10 |
| c) Ziel Europäische territoriale Zusammenarbeit (EFRE)..... | 11 |
| 2.2 Die reformierte EU-Strukturpolitik - Neue strategische Steuerungsinstrumente | 12 |
| 3. Die Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP) – eine vergleichende Analyse..... | 16 |
| 3.1 Schwerpunkt Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung..... | 18 |
| a) Vereinigtes Königreich..... | 18 |
| b) Frankreich..... | 20 |
| 3.2 Gemischte Strategien | 22 |
| a) Deutschland | 22 |
| b) Spanien | 24 |
| 3.3. Schwerpunkt Konvergenz..... | 26 |
| a) Polen | 26 |
| 3.4 Gemeinsamkeiten und Unterschiede..... | 28 |
| 4. Die Operationellen Programme der Regionen..... | 32 |
| 4.1 Alte und neue Empfänger | 32 |
| a) Polen | 33 |
| b) Spanien | 34 |
| c) Deutschland..... | 36 |
| d) Frankreich..... | 41 |
| e) Vereinigtes Königreich | 43 |
| 4.2. Gemeinsamkeiten und Unterschiede..... | 45 |
| 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen | 47 |
| Anhang..... | 51 |

1. Einleitung

Die europäische Regional- und Strukturpolitik ist das deutlichste Zeichen innergemeinschaftlicher Solidarität in der Europäischen Union. Nach Artikel 158 EG-Vertrag setzt sich die Gemeinschaft neben der Reduzierung der regionalen und nationalen Entwicklungsunterschiede in den Regionen der EU auch die nachhaltige Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes zum Ziel und soll somit dem Ausgleich und der Kohäsion zwischen den Mitgliedsstaaten dienen.¹

Seit den ersten zaghaften Schritten der europäischen Regionalpolitik, die zur Schaffung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung 1975 führten, hat dieser Politikbereich nicht nur eine deutliche Aufwertung seiner Bedeutung für den europäischen Integrationsprozess insgesamt sondern auch eine immense Erhöhung der finanziellen Ausstattung erfahren.² Seither wurde die europäische Struktur- und Regionalpolitik darüber hinaus einem kontinuierlichen Anpassungsprozess und mehreren Reformen unterzogen. Die Einführung mehrjähriger Förderprogramme Mitte der 80er Jahre wurde ergänzt durch die explosionsartige Verdoppelung der Strukturfondsmittel 1988. Während zunächst nur rund fünf Prozent des Gesamtbudgets der EU für regional- und strukturpolitische Maßnahmen zur Verfügung standen, sind es heute mehr als 30 Prozent des EU-Budgets.

Die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission vom 17. Mai 2006 sieht rund 347,41 Mrd. Euro (zu aktuellen Preisen) für die europäische Regional- und Strukturpolitik innerhalb des Förderzeitraums von 2007-2013 vor. Zugleich wurde vereinbart, dass die neuen Strukturfonds deutlicher als bisher zur Stärkung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Europa beitragen sollen. Damit sollten die europäischen Strukturfonds in den Dienst der Lissabon-Strategie der EU vom März 2000 gestellt werden. In Lissabon hatten sich die Staats- und Regierungschefs der EU am 23./24. März 2000 auf das strategische Ziel verpflichtet, die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.³

¹ Siehe hierzu: EGV. Titel XVII (Titel XIV): Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Artikel 158.1: „Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.“ Artikel 158.2: „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“

² Vgl. Heinz-Jürgen Axt, *Solidarität und Wettbewerb. Die Reform der EU-Strukturpolitik. Strategien für Europa*, Gütersloh 2000; David Allen, *Cohesion and Structural Funds*, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.), *Policy-Making in the EU*, 4. Aufl., Oxford, 2000, S. 243-265.

³ Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats (Lissabon) vom 23./24. März 2000*; Peter Becker, Ognian Hishow, *Der Lissabon-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, SWP-Aktuell 2005/A 07, Februar 2005; Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter dem
SWP Berlin
Dezember 2007

Insbesondere diese Neufokussierung der Strukturfonds auf die Eckpunkte der Lissabon-Strategie war das Ergebnis eines schwierigen Verhandlungsprozesses.⁴ Der britische Premier Tony Blair hatte das zwischenzeitliche Scheitern der Verhandlungen im Juni 2005 in Kauf genommen, um seiner Forderung nach einer "Modernisierung" des EU-Budgets Nachdruck zu verleihen.⁵ Um die unterbrochenen Verhandlungen wieder in Gang zu bringen, richtete Kommissionspräsident José Manuel Barroso am 20. Oktober 2005 ein Schreiben an den Präsidenten des Rates, Tony Blair, sowie den Präsidenten des Europäischen Parlaments, Josep Borrell. Darin schlug er vor, dass die Mitgliedsstaaten Gelder aus Strukturfonds (und in ähnlicher Form auch jene aus den Landwirtschaftsfonds) weitgehend für Ziele einsetzen sollten, die der Umsetzung der Lissabonstrategie zur wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung der EU dienen.⁶ Diese grundsätzliche „Neuorientierung“ der europäischen Regional- und Strukturpolitik auf Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit wurde schließlich am 15./16. Dezember 2005 auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Brüssel beschlossen und somit zur Maßgabe für die zu diesem Zeitpunkt noch andauernden Verhandlungen über die rechtlichen Grundlagen der Strukturfonds.

Als sichtbarstes Ergebnis dieser politischen Verknüpfung mit der Neu-Fokussierung der europäischen Kohäsionspolitik wurde in die neue allgemeine Verordnung für die EU-Strukturfonds eine Regelung aufgenommen, welche die alten Mitgliedsstaaten der EU-15 dazu verpflichtet, einen verbindlichen Prozentsatz der Strukturfondsgelder für die Ziele der Lissabon-Strategie der Gemeinschaft zu reservieren. Zur genaueren Abgrenzung dieses sog. *earmarking* der Strukturfondsmittel für Lissabon-Ziele wurde in Anhang 4 der Verordnung eine Liste der Fördermaßnahmen aufgenommen, die dieser Zielvorgabe entsprechen.

Diese grundlegende Reform der Zielausrichtung der EU-Strukturfonds wirft zwei Fragen auf:

1. Hat das *earmarking* zu nennenswerten Neuerungen bei der Implementierung auf nationaler und regionaler Ebene geführt?
2. Welchen neuen oder zusätzlichen Mehrwert kann die solchermaßen „lissabonisierte“ Strukturpolitik für die EU, die Mitgliedsstaaten und die Regionen leisten?

Um diese beiden Fragen beantworten zu können, versuchen wir mit diesem Arbeitspapier eine – angesichts der gerade angelaufenen Förderperiode sehr vorläufige –

Vorsitz vom Wim Kok, *Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*, November 2004.

⁴ Vgl. Peter Becker, Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007, in: *Integration* 2/2006, S. 106-121.

⁵ Vgl. Tony Blair, Eine Vision für Europa. Rede des britischen Premierministers Tony Blair vor dem Europäischen Parlament, 23. Juni 2005, <<http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/050623.htm>> (Zugriff am 17.10.2007).

⁶ „Präsident Barroso präsentiert fünf Vorschläge zur Neubelebung der Verhandlungen über den Finanzrahmen 2007-2013“ (IP 05/1318), <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1318&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>>(Zugriff am 18.10.2007).

Gegenüberstellung der unterschiedlichen Implementierungen der reformierten und modernisierten Kohäsionspolitiken in fünf Mitgliedsstaaten zu bieten. Ein besonderer Fokus wird auf Deutschland, Frankreich, Polen, Spanien sowie dem Vereinigten Königreich liegen, die sich aus unterschiedlichen Gründen für eine komparative Analyse anbieten:

- Deutschland weist sehr starke regionale Disparitäten vor allem zwischen alten und neuen Bundesländern auf und konnte sich dementsprechend keine einheitliche Strategie geben.
- Frankreich verfolgte bislang eine deutlich auf die soziale Kohäsion ausgerichtete Förderpolitik mit Hilfe der EU-Fonds. In dieser Förderperiode kann es mit Geldern aus dem Förderziel *Konvergenz* nur für seine Überseegebiete rechnen; das französische Mutterland erhält ausschließlich Mittel aus dem Förderziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung*.
- Polen als größter neuer Mitgliedsstaat und mit Abstand größter Empfänger europäischer Strukturfondsgelder während dieser Förderperiode erhält ausschließlich *Konvergenz*-Gelder.
- Spanien war von 1988 bis 2006 nominell Hauptempfänger von EU-Strukturgeldern. Als Folge der Osterweiterung muss Spanien auf den Großteil seiner bisherigen Fördergelder verzichten. Insbesondere die spanischen Regionen sind vom „statistischen Effekt“⁷ betroffen; heute befinden sich in keinem Land so viele Regionen in Übergangsförderungen wie in Spanien.
- Das Vereinigte Königreich erhält lediglich 6,1 Mrd. Euro in der neuen Förderperiode und muss somit auf nahezu 40% der bisherigen Strukturfondsförderung verzichten; es tendiert traditionell zu eher wirtschaftsliberal ausgerichteten Ansätzen in der Strukturpolitik.

Mit der Auswahl dieser Mitgliedsstaaten werden somit die wichtigsten Eckpunkte und Anpassungen der reformierten Kohäsionspolitik abgedeckt: Die Anpassung der Förderpolitik an die reduzierte Mittelausstattung, wie in Spanien und Großbritannien, die Veränderung der Förderschwerpunkte in den alten Mitgliedsstaaten und der Versuch der kohärenten Zielausrichtung bei unterschiedlichen sozio-ökonomischen Ausgangssituationen in einzelnen Mitgliedsstaaten, wie in Frankreich und Deutschland.

Zunächst sollen die neuen strategischen Planungsinstrumente für die Förderperiode 2007-2013 vorgestellt werden, bevor in Kapitel 3 und 4 deren Umsetzung auf europäischer, mitgliedstaatlicher und auf regionaler Ebene exemplarisch untersucht wird.

⁷ Mit dem Begriff „statistischer Effekt“ wird die Tatsache beschrieben, dass alleine mit der Aufnahme ärmerer Mitgliedsstaaten sich die Förderschwelle für die höchste Strukturfondsförderkategorie von 75% des EU-BNE verändert, ohne dass sich die tatsächliche sozio-ökonomische Situation verändert hätte. Die Regionen in den EU-15 sind durch die statistischen Folgen der Erweiterung relativ betrachtet wohlhabender.

2. Die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik – Mehr Strategie, weniger Geld für die EU-15

Angesichts der immensen sozio-ökonomischen Diskrepanzen zwischen den alten und den neuen Mitgliedern stellt die Erweiterung der EU auf nunmehr 27 Mitgliedsstaaten die bislang größte Herausforderung sowohl für die Wettbewerbsfähigkeit als auch für den internen Zusammenhalt der EU dar.⁸ Wie bei früheren Erweiterungen führte auch die Aufnahme der acht Staaten aus Mittel- und Osteuropa, der beiden Mittelmeerinseln Zypern und Malta zum 1. Mai 2004 sowie die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens zum 1. Januar 2007 zu einer Neuausrichtung der Kohäsionspolitik.

Gegenüber der 2006 ausgelaufenen Förderperiode steht der EU ein insgesamt deutlich erhöhtes Budget für ihre Kohäsions- und Strukturpolitik zur Verfügung – allerdings für einen zugleich deutlich vergrößerten Kreis potentiell bezugsberechtigter Regionen. Für die EU-15 sanken deshalb die mit den Strukturfonds bereitgestellten Fördergelder von 235 Mrd. € zwischen den Jahren 2000 und 2006 auf nun 150 Mrd. € für die Jahre 2007 bis 2013. Die größten Einbußen gegenüber der bisherigen Fördersumme musste Spanien hinnehmen.⁹

Zwei Grundsatzentscheidungen bestimmten die erneute Reform der europäischen Kohäsionspolitik:

a. Die Konzentration der Gelder auf die ärmsten Regionen:

Für die rückständigen Regionen in der Europäischen Union sollte eine signifikant hohe Fördersumme reserviert werden, um deren sozialen und ökonomischen Defizite und die großen Diskrepanzen in der erweiterten Union zu bekämpfen. Dieses Ziel der Mittelkonzentration bedeutete demnach eine geografische Verlagerung der Förderschwerpunkte und der Finanzmittel nach Mittel- und Osteuropa.

b. Die Neuausrichtung auf die Ziele der Lissabon-Strategie:

Zumindest für die Regionen in den alten Mitgliedsstaaten sollten die Förderschwerpunkte und -ziele deutlicher als bisher auf Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung fokussiert werden. Dies bedeutete eine Reduzierung der Förderung von Infrastruktur-Projekten und den Ausbau der Förderung von Bildung, Forschung und technologischer Innovation, Maßnahmen zur Förderung der Informationsgesellschaft sowie eine Verbesserung des Unternehmensumfeldes, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). In Artikel 9, Absatz 3

⁸ Das Gefälle im Pro-Kopf-BIP zwischen den 10% der Bevölkerung, die in den wohlhabendsten Regionen der EU leben, und dem gleichen Bevölkerungsprozentsatz, der in den bedürftigsten Regionen lebt, hat sich im Vergleich zur Situation in der EU-15 mehr als verdoppelt. In der erweiterten EU leben 123 Mio. Menschen (etwa 27% der Gesamtbevölkerung) in Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75% des EU-Durchschnitts, verglichen mit 72 Mio. Menschen (ca. 19% der Gesamtbevölkerung) in der EU-15.

⁹ José I. Torreblanca, Farewell to Funds? Keys to Understanding Spain's Position when Negotiating the 2007-13 EU-Budget, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Working Paper 21/2005, Madrid: Mai 2005.

2. Die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik – Mehr Strategie, weniger Geld für die EU-15

der Verordnung mit den allgemeinen Bestimmungen für die Struktur- und Kohäsionsfonds verpflichteten sich Kommission und Mitgliedsstaaten gemeinsam auf die Reservierung von 60% der Ausgaben für das Ziel *Konvergenz* und 75% der Ausgaben für das Ziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* der EU-15 für die Prioritäten der Lissabon-Strategie zu reservieren. Die Prozentsätze gelten als Durchschnittswert für die gesamte Förderperiode.

Zur unbedingt erforderlichen Konkretisierung der *earmarking*-Vorgaben verständigten sich die Mitgliedsstaaten im Rat und die Europäische Kommission auf eine umfassende Liste von schließlich 74 Ausgabenkategorien, die als Anhang IV Teil der Allgemeinen Verordnung wurde. Mit dieser Verständigung wurde die Lissabon-Strategie zum entscheidenden Maßstab für die Gestaltung der regionalen Operationellen Programme in den alten EU-Mitgliedsstaaten. Zugleich konnte die Europäische Kommission mittelbar ihren Einfluss auf die Förderschwerpunkte in den OP verstärken, denn sie prüfte bei ihrer Genehmigung der Operationellen Programme, ob die Orientierung der Strukturfonds auf die Lissabon-Ziele angemessen erfüllt wurde.

Zugleich machte die wiederholte Reform der europäischen Struktur- und Regionalpolitik die Modifizierung der europarechtlichen Grundlagen einerseits sowie eine strategische Neuausrichtung der Förderpolitik andererseits erforderlich. Die Strukturfondsverordnungen, zu denen neben der neuen Allgemeinen Verordnung mit fondsübergreifenden Bestimmungen auch die spezifischen Fondsverordnungen und eine Durchführungsverordnung gehören¹⁰, bilden den eigentlichen europarechtlichen Rahmen für die nationale und regionale Implementierung der europäischen Strukturpolitik. In diesen Verordnungen finden sich sowohl die Neuausrichtung der Förderziele, die Verteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden rund 347 Mrd. Euro auf die gemeinschaftlichen Förderziele sowie die neuen

¹⁰ Allgemeine Verordnung, 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 zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 in: Amtsblatt der Europäischen Union, L210/25 vom 31.07.2006.

EFRE-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L210/1 vom 31.7.2006.

ESF-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999, in: Amtsblatt der Europäischen Union, /L 210/12 vom 31.7.2006.

Kohäsionsfonds-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L210/79 vom 31.7.2007.

EVTZ-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 210/19 vom 31.7.2006.

Durchführungsverordnung, Verordnung (EG) Nr. 828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.12.2006.

strategischen Steuerungsinstrumente wieder. Die Umsetzung und die Konkretisierung der Förderpolitik für die Regionen geschehen wiederum auf der Grundlage so genannter Operationeller Programme (OP), in denen die Förderstrategie der jeweiligen Region beschrieben und die anvisierten Entwicklungsziele fixiert werden.

Während die Strukturfondsverordnungen den europarechtlichen Rahmen der Strukturpolitik vorgeben und den Zweck sowie den Anwendungsbereich der Strukturförderung festlegen, wird die strategische Neuausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik mit neuen Planungsinstrumenten sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene umgesetzt. Hierzu gehören die strategischen Kohäsionsleitlinien der EU sowie die nationalen strategischen Rahmenpläne (NSRP) der Mitgliedsstaaten. Beide neuen Instrumente haben die Aufgabe, die Grundsätze und Prioritäten der Gemeinschaft für die nationalen und regionalen Programme für den Zeitraum 2007-2013 vorzubestimmen. Bewusst haben Rat und Europäische Kommission bei der Formulierung der inhaltlichen Zieldefinition auch die Nähe zu den „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ der überarbeiteten Lissabon-Strategie gesucht.¹¹

2.1 Die reformierte EU-Strukturpolitik – Neue Ziele, alte Fonds

Mit der strategischen Neuausrichtung der Strukturpolitik auf die Lissabon-Ziele Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie der Konzentration auf die neuen Mitgliedsstaaten war unweigerlich auch die Reform der Ziele und Fonds verbunden. Zur Gewährleistung einer wirkungsvollen und fokussierten Strukturpolitik wurde deshalb auf Vorschlag der EU-Kommission die Zahl der Förderziele und der Fonds weiter verringert. Zudem wurde das Prinzip des *monofunding* eingeführt, d.h. ein Förderprogramm kann nur noch aus einem Fonds gefördert werden.¹²

Folgende Änderungen ergeben sich aus den Reformen:

¹¹ Europäische Kommission, Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), KOM (2005) 141 endg., vom 12.4.2005.

¹² Vgl. Artikel 34, Absatz 1 der Allgemeinen Verordnung.

2. Die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik – Mehr Strategie, weniger Geld für die EU-15

| Förderperiode 2000-2006 | | Förderperiode 2007-2013 | |
|--|---|---|-------------------------------|
| Ziele | Fonds | Ziele | Fonds |
| Kohäsion | Kohäsionsfonds | Kohäsion und Konvergenz | Kohäsionsfonds EFRE ESF |
| Ziel 1 | EFRE ESF EAGFL (Garantie und Ausrichtung) FIAF | | |
| Ziel 2 | EFRE ESF | | |
| Ziel 3 | ESF | Regionale Wettbewerbsfähigkeit u. Beschäftigung | EFRE ESF |
| Gemeinschaftsinitiativen: Interreg Urban Equal Leader+ | EFRE EFRE ESF EAGFL-Ausrichtung | Territoriale Zusammenarbeit | EFRE |
| Entwicklung des ländl. Raums (außerhalb Ziel 1) u. Fischerei | EAGFL-Garantie FIAF | Entwicklung des ländl. Raums u. Fischerei | ELER EFF |

a) Ziel Konvergenz (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds)

Das frühere Ziel 1 der europäischen Strukturpolitik findet in der gerade angelaufenen Förderperiode seine Fortsetzung in der neuen Priorität *Konvergenz*. Bei diesem neuen Ziel werden weiterhin die ökonomisch rückständigsten Regionen in der erweiterten EU in die höchste Förderkategorie eingestuft; dies sind Regionen deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (gemessen in Kaufkraftstandards) weniger als 75% des durchschnittlichen BIP der EU-25 beträgt. In der Praxis bedeutet dies, dass sich nahezu alle förderfähigen Regionen des Ziels Konvergenz in den neuen Mitgliedsstaaten befinden. Hingegen werden nur noch weniger als die Hälfte der bis 2007 rückständigsten Regionen der EU-15 zukünftig im Rahmen des Ziels *Konvergenz* gefördert werden.

Zentrale Förderziele sind insbesondere Maßnahmen für mehr Wachstum und Beschäftigung in diesen Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand. Der Schwerpunkt liegt dabei vor allem auf den Bereichen Innovation und Wissensgesellschaft, Anpassungsfähigkeit an den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft sowie auf Qualität der Umwelt und einer effizienten Verwaltung. Damit beinhaltet auch dieses neue Förderziel für die ärmsten Regionen in der EU-27 zumindest in den alten Mitgliedsstaaten eine eindeutige Neuausrichtung auf die Lissabon-Ziele der Union. Für die Mitgliedsstaaten der EU-15 bedeutet dies, dass sie im Rahmen des *earmarking* angehalten sind, rund 60% der ihnen zur Verfügung stehenden Strukturmittel für die Annäherung an die Lissabon-Ziele einzusetzen. Gleichzeitig ist die Europäische Kommission der Auffassung, dass grundsätzlich durch ein größeres Maß an Konvergenz in der Union insgesamt die Ziele von Lissabon noch wirkungsvoller umgesetzt werden können. Für die vom statistischen Effekt betroffenen Regi-

onen, also diejenigen Regionen, die förderfähig gewesen wären, wenn weiterhin die Schwelle von 75% der EU-15 und nicht der EU-25 bei der Einstufung in die Förderziele gegolten hätte, wurde bis 2013 eine degressive Übergangsunterstützung geschaffen (*phasing-out*).

Erstmals wird in der Förderperiode 2007-2013 der EU-Kohäsionsfonds diesem Ziel zugeordnet. Aus dem Kohäsionsfonds können weiterhin Mitgliedsstaaten, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) unter 90% des EU-Durchschnitts liegt, Fördermittel erhalten. Damit wird ein Instrument, für dessen Förderfähigkeit der nationale Wohlstand eines Mitgliedsstaates ausschlaggebend ist, für ein Förderziel genutzt, das sich in erster Linie auf die Bekämpfung regionaler sozio-ökonomischer Disparitäten konzentriert. Auch hier ist für diejenigen Staaten, die aufgrund des statistischen Effekts aus der Förderung herausfallen, eine Übergangsunterstützung bis 2013 eingerichtet. Diese Regelung trifft lediglich auf Spanien zu.

Insgesamt werden 283 Mrd. Euro (81,54% der Struktur Gelder) für die rückständigsten Regionen für die siebenjährige Förderperiode zur Verfügung gestellt. Dabei gehört Polen mit insg. 67,284 Mrd. Euro zum größten Nutznießer der europäischen Strukturförderung, gefolgt von Spanien (35,217 Mrd. Euro) und Italien (28,812 Mrd. Euro). Unter den alten Mitgliedsstaaten entfallen also auch weiterhin die meisten Strukturfondsmittel auf Spanien, wobei aber im Vergleich zur abgelaufenen Förderperiode 2000-2006 Spanien über insg. 7,66 Mrd. Euro weniger verfügen kann.

b) Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (EFRE, ESF)

Bei der Definition dieses neuen Ziels wurde auf die regionale Abgrenzung der Fördergebiete verzichtet. Damit sind grundsätzlich alle Regionen der EU förderfähig, die nicht im Rahmen des Ziels *Konvergenz* gefördert werden. Diese Priorität verdeutlicht am stärksten die „Lissabonisierung“ der Strukturpolitik, da mit ihr Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Förderung der Attraktivität der Regionen und Städte sowie der Beschäftigung unterstützt werden sollen. Im Rahmen des *earmarking* sollen die EU-15-Staaten 75% der EU-Strukturmittel des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* für Programme mit Lissabonbezug verwenden.

Für dieses Ziel werden 15,95% der Strukturfondsmittel bereitgestellt; insgesamt stehen in den nächsten sieben Jahren rund 54,96 Mrd. Euro zur Verfügung. Für Frankreich wurde mit 10,257 Mrd. Euro der größte Anteil reserviert, gefolgt von Deutschland mit 9,409 Mrd. Euro. Obwohl es sich hierbei also um die klassischen Kernbereiche der Lissabonstrategie handelt, werden vergleichsweise geringe Summen mobilisiert und zugleich die Fördergebiete extensiv ausgeweitet. Die Abkehr von der regionalen Fördergebietsabgrenzung vergrößert den Spielraum der nationalen Förderpolitiken, da die Mitgliedsstaaten weitgehend autonom über die Verteilung der bereitgestellten Fördergelder auf ihre Regionen entscheiden können.

c) Ziel Europäische territoriale Zusammenarbeit (EFRE)

Mit dem neuen Förderziel der territorialen Zusammenarbeit werden alle Maßnahmen der grenzüberschreitenden, der transnationalen sowie der interregionalen Zusammenarbeit zusammengefasst. Die drei Programme der früheren Gemeinschaftsinitiative INTERREG und weiterer transnationaler Kooperationen der abgelaufenen Förderperiode werden somit gebündelt und haben dadurch eine gewisse politische Aufwertung erfahren, da sie in ein gesondertes Förderziel überführt wurden. Für dieses Ziel werden jedoch lediglich 2,52% oder insgesamt 8,72 Mrd. Euro der Struktur Gelder aufgewendet. Gefördert werden sollen die Kooperation von Regionen aus verschiedenen Mitgliedsstaaten in den Bereichen Stadt-, Land- und Küstenentwicklung, die Entwicklung von Wirtschaftsbeziehungen und die Vernetzung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die Zusammenarbeit ist hierbei insbesondere auf die Bereiche Forschung, Entwicklung, Informationsgesellschaft, Umwelt, Risikoprävention und integrierte Wasserwirtschaft ausgerichtet. Aufgrund der neuen Kriterien findet auch hier keine Konzentration der Mittel statt, da deutlich mehr Regionen innerhalb des Ziels förderfähig sind, als das noch bei der Gemeinschaftsinitiative INTERREG der Fall war. Auch hier scheint sich eine Schwerpunktverlagerung von den klassischen Themen territorialer Zusammenarbeit wie Infrastrukturprojekten, hin zu wirtschaftsbezogenen Themen zu vollziehen.¹³

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass alle neuen Strukturfondsverordnungen sehr stark durch das besondere „Lissabon-Vokabular“ geprägt sind. Die Prioritäten der gemeinschaftlichen Förderpolitik liegen eindeutig „auf der Stärkung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, erhöhte[r] soziale[r] Integration und Schutz und Verbesserung der Umweltqualität“.¹⁴ Die europäischen Struktur- und Kohäsionsfondsgelder werden somit grundsätzlich für die Erreichung der Lissabon-Ziele nutzbar gemacht. Prozentual gesehen sind jedoch die Mittel, die für die Kernbereiche der Lissabon-Strategie wie die Förderziele *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* aufgewendet werden, gering.

Eine wirkliche Konzentration der Finanzmittel auf vorrangige Ziele wie die Konzentration der Förderung auf die ärmsten Regionen in der erweiterten Union ist nur bedingt gelungen. Vielmehr werden u.a. durch die Übergangsregelungen – wie dem *phasing out*-Mechanismus im Ziel *Konvergenz* bzw. dem *phasing in*-Mechanismus im neuen Lissabon-Ziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* – die Gesamtmittel ungefähr hälftig zwischen den alten und den neuen Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Ähnliches lässt sich über die Zahl der Förderziele und der Gemeinschaftsinitiativen sagen, die nominell gesehen zwar weniger geworden sind, allerdings alle

¹³ Aufgrund der vergleichsweise geringen Fördermengen, die im Rahmen dieses Ziels mobilisiert werden, wird dieses Ziel in den folgenden Analysen nicht gesondert untersucht.

¹⁴ Vgl. Artikel 3 Abs. 2 der Allgemeinen Verordnung.

bisherigen Aufgaben und Schwerpunkte weiterhin einschließen.¹⁵ Dies lässt die neuen Ziele in ihrer Förderausrichtung eher unklarer, als fokussierter erscheinen.

2.2 Die reformierte EU-Strukturpolitik - Neue strategische Steuerungsinstrumente

Die Verzahnung von Kohäsionspolitik und Lissabon-Strategie zeigt sich nicht nur in der Nutzung der Strukturfondsgelder für die Ziele der Lissabon-Strategie sondern noch deutlicher in der Abstimmung der strategischen Steuerungsinstrumente von Lissabon-Strategie und Kohäsionspolitik auf europäischer und Mitgliedsstaatlicher Ebene. Die neuen strategischen Steuerungs- und Planungsinstrumente sind:

- a) die Strategischen Kohäsionsleitlinien für die EU
- und
- b) der Nationale Strategische Rahmenplan (NSRP) jedes Mitgliedsstaates.

Die Strategischen Kohäsionsleitlinien enthalten die Vorschläge der Europäischen Kommission zur stärkeren Ausrichtung der EU-Strukturfonds auf mehr Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, also die fundamentalen Ziele der Lissabon-Strategie. Die nationalen Steuerungsinstrumente, wie die nationalen strategischen Rahmenpläne (NSRP) und die Operationellen Programme der Regionen, beziehen sich seither auf die gemeinschaftlich in den strategischen Kohäsionsleitlinien vereinbarten Ziele der europäischen Strukturfonds.

Die Aufgabe der NSRP ist es, die nationale Gesamtstrategie des jeweiligen Mitgliedslandes für den Einsatz der EU-Strukturfonds an den gemeinsamen europäischen Zielen auszurichten. Zugleich sind die Mitgliedsstaaten angehalten, in ihren Nationalen Strategischen Rahmenplänen (NSRP) darzustellen, wie sie im Einzelnen gedenken, diese europäischen Zielvorgaben umzusetzen. Wie das deutsche NSRP richtig feststellt, sollen zur „Erreichung der strategischen Ziele [...] die zur Verfügung stehenden nationalen und gemeinschaftlichen Mittel einschließlich der EU-Strukturfonds und der Mittel zur Entwicklung der ländlichen Räume mobilisiert und in eine kohärente Gesamtstrategie eingepasst werden“.¹⁶ Sie geben somit den Rahmen für die auf regionaler Ebene zu erstellenden Operationellen Programme (OP) vor. So entsteht eine hierarchisch aufgebaute Kaskade der Planungsinstrumente, die von allgemeinen Zielformulierung in den strategischen Leitlinien für die gesamte EU-27 über die nationalstaatliche Steuerung in Form von Rahmenplänen bis zur regionalen Konkretisierung der gemeinschaftlichen Ziele in den Operationellen Programmen der Förderregionen reicht.

¹⁵ So findet sich z.B. die frühere Gemeinschaftsinitiative Urban zur Förderung von Städten und Stadtbezirken mit sozio-ökonomischen Problemen als besonderes hervorgehobenes Förderziel „Nachhaltige Stadtentwicklung“ in Artikel 8 der EFRE-Verordnung.

¹⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik 2007-2013, 19. März 2007, S. 9, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/EU-Strukturpolitik/nationaler-strategie-rahmenplan-07-13.did=143882.html> (Zugriff: 02.12.2007).

Neben dieser vertikalen Stärkung der politischen Steuerung wurden zugleich „Querverbindungen“ zwischen dem neuen Steuerungsinstrumentarium der Kohäsionspolitik und den strategischen Instrumenten der Union im Rahmen der Lissabon-Strategie sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene hergestellt. Sowohl die strategischen Kohäsionsleitlinien als auch die nationalen Rahmenpläne nehmen Bezug auf die entsprechenden Planungsdokumente der Lissabon-Strategie, also die „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“¹⁷ auf europäischer Ebene und die Nationalen Reformprogramme (NRP)¹⁸ der Mitgliedsstaaten.

Die Europäische Kommission legte im Juli 2006 ihren Entwurf für die Gemeinschaftlichen Strategischen Leitlinien für die Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007-2013¹⁹ vor, der die Basis für die Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 bildete. Die Leitlinien stellen eine neue Form des Orientierungsrahmens für die Intervention der beiden Strukturfonds, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie für den Kohäsionsfonds dar. Mit ihnen werden automatisch für jedes Fondsziel die Prioritäten zur Förderung einer umfassenden, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Gemeinschaft definiert. Diese gemeinschaftlichen Prioritätensetzungen bilden einen „einheitlichen indikativen Rahmen, auf den die Mitgliedsstaaten und Regionen bei der Ausarbeitung ihrer nationalen und regionalen Programme zurückgreifen sollen, um insbesondere ihren Beitrag zu den Zielen der Gemeinschaft in Bezug auf Zusammenhalt, Wachstum und Beschäftigung abschätzen zu können“.²⁰

Die reformierte Strukturpolitik 2007-2013 soll sich demgemäß auf drei prioritäre Kernbereiche bzw. Leitlinien konzentrieren:

1. Leitlinie: Stärkung der Anziehungskraft Europas und seiner Regionen für Investoren und Arbeitskräfte.

Mit den Strukturfondsmitteln soll eine deutliche Steigerung der Attraktivität und Anziehungskraft der Mitgliedsstaaten, der Regionen und der Städte erreicht werden; u.a. durch die Verbesserung der Verkehrsanbindung, die Gewährleistung einer angemessenen Dienstleistungsqualität und des Dienstleistungsniveaus sowie den Schutz und die Erhaltung der Umwelt.

2. Leitlinie: Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum

¹⁷ Europäische Kommission, Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), KOM (2005) 141 endg., vom 12.4.2005.

¹⁸ Seit dem Jahr 2006 haben sich die Mitgliedsstaaten verpflichtet, einen jährlichen Fortschrittsbericht über die Umsetzung ihrer Nationalen Reformprogramme vorzulegen. Die Kommission prüft auf dessen Grundlage, ob der Mitgliedsstaat die vorgegeben Ziele (*benchmarks*) erreicht, ohne aber bei Nichteinhaltung Sanktionen aussprechen zu können.

¹⁹ Vgl. dazu: Amtsblatt der Europäischen Union: Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG). Diese waren Gegenstand der Kommissions-Mitteilung KOM (2005) 299 mit dem Titel „Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013“ vom 05.07.2005.“

²⁰ Strategische Kohäsionsleitlinien, a.a.O., Ziffer 17 der Erwägungsgründe.

Der zweite Schwerpunkt der strategischen Kohäsionsleitlinien liegt in der Förderung der eigentlichen Lissabon-Ziele wie des Wachstums der wissensbasierten Wirtschaft durch den Ausbau der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten, Bildung, Innovation, die Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die Förderung eines günstigen Unternehmensumfeldes.

3. Leitlinie: Mehr und bessere Arbeitsplätze

Die dritte Priorität stellt die Schaffung neuer und besserer Arbeitsplätze in den Vordergrund. Hierzu sollen die Flexibilität und die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte gesteigert werden und die Unternehmen zu zusätzlichen Investitionen in das Humankapital animiert werden.

Allerdings sind nicht alle Leitlinien für alle Regionen gleichermaßen relevant. Diese drei Leitlinien dienen ihrerseits wiederum als Rahmen für die Formulierung gemeinschaftlicher „Aktionsleitlinien“, mit denen die allgemeinen Leitlinien für die Gemeinschaftspolitiken konkretisiert werden. Darüber hinaus betonen die strategischen Leitlinien auch die besondere Bedeutung des territorialen Aspektes der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik. Anders als die rein sektorbezogene Politik im Rahmen der Lissabon-Strategie ist es ein besonderes Kennzeichen der europäischen Kohäsionspolitik, dass die spezifischen geographischen Schwierigkeiten und Möglichkeiten aufgenommen werden. Alle Gebiete sollen demnach die Möglichkeit erhalten, „zur Agenda für Wachstum und Beschäftigung beizutragen“. Damit wurden auch das neue Förderziel territoriale Zusammenarbeit, also die Maßnahmen der früheren Gemeinschaftsinitiativen zur Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit, der nachhaltigen Stadtentwicklung und der Diversifizierung des ländlichen Raumes zu zentralen Elementen der strategischen Neu-Fokussierung.

Die übergreifende Aufgabe der strategischen Leitlinien soll explizit „die Vergrößerung des strategischen Anteils der Kohäsionspolitik sein, um Synergien mit den Zielen der überarbeiteten Lissabon-Strategie zu stärken und um zum Erreichen dieser Ziele beizutragen“.²¹ Um diese Aufgabe angemessen erfüllen zu können, verständigten sich die Mitgliedsstaaten in den Verhandlungen über die europarechtlichen Grundlagen der Strukturfonds für die neue Förderperiode zunächst auf das bereits erwähnte *earmarking* der Fördergelder. Damit sollte die Lissabon-Orientierung der Strukturfonds in einem begrenzten Umfang kontrollierbar bzw. messbar und nachvollziehbar werden.

Mithilfe der besseren Koordinierung und Zusammenarbeit der *europäischen, nationalstaatlichen* und *regionalen Ebene* sollen folglich größere Effektivität und Effizienz sowohl bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie als auch der europäischen Kohäsionspolitik erreicht werden. Beide Prozesse sollen sich durch die Verzahnung des Instrumentariums gegenseitig stärken. Mit den Strukturfonds werden nunmehr ausreichend Finanzmittel aus dem EU-Budget zur Verfügung gestellt, um die ökonomischen und sozialen Modernisierungs- und Anpassungsprozesse für mehr

²¹ Entscheidung des Rates vom 6. Oktober über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, Ziffer 6.

2. Die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik – Mehr Strategie, weniger Geld für die EU-15

Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und soziale Integration in den Mitgliedsstaaten zu unterstützen. Und umgekehrt erhält die europäische Kohäsionspolitik eine politische Zielstellung, die über die innergemeinschaftliche Umverteilungsfunktion der Strukturfonds hinausreicht und auf die Stärkung der Gemeinschaft insgesamt – also den europäischen Mehrwert – ausgerichtet ist sowie die Effizienz der Fonds insgesamt verbessern soll.

3. Die Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP) – eine vergleichende Analyse

Gemäß Artikel 27 der Ratsverordnung 1083/2006 stellt „jeder nationale strategische Rahmenplan [...] einen Bezugsrahmen für die Vorbereitung der Programmplanung des Fonds dar“.²² Der Zweck ist nicht nur eine Vermeidung von Doppelförderungen, sondern auch eine effizientere Fondsverwaltung in den Mitgliedsstaaten sowie ein kohärenter und fokussierter Ansatz auf nationaler Ebene für eine effektive Regional- und Strukturpolitik. Der NSRP soll dabei eine Gesamtstrategie auf der Grundlage einer Analyse des Entwicklungsgefälles, des Entwicklungsrückstandes und des Entwicklungspotentials konzipieren sowie thematische und territoriale Prioritäten in Übereinstimmung mit dem Nationalen Reformprogramm (NRP) zur Implementierung der nationalen Lissabon-Ziele aufzeigen.²³

Diese nationalen strategischen Steuerungsinstrumente werden von der Europäischen Kommission auf ihre Übereinstimmung mit den gemeinschaftlichen strategischen Kohäsionsleitlinien geprüft, gegebenenfalls kommentiert und genehmigt.²⁴ Somit soll eine zu starke Streuung der nationalen Förderkonzepte und eine zu weite Abweichung von den gemeinsamen Förderzielen der Union vermieden werden. Darüber hinaus müssen die Mitgliedsstaaten erstmals Ende 2009 im Rahmen der Halbzeitevaluierung der Förderperiode und dann erneut 2012 gegen Ende der Periode umfassende Strategieberichte zur Umsetzung der Kohäsionspolitik, insbesondere zur Umsetzung der strategischen Kohäsionsleitlinien, vorlegen.

Eine zusätzliche Querverbindung zu den strategischen Steuerungsinstrumenten der Lissabon-Strategie wird dadurch erreicht, dass in den jährlichen Durchführungsberichten zu den Nationalen Reformprogrammen im Rahmen der Lissabon-Strategie nun auch ein gesondertes Kapitel zur Umsetzung der Lissabon-Ziele mit Hilfe der EU-Strukturfonds enthalten sein muss; umgekehrt sollen die Strategieberichte darlegen, welchen Beitrag die Strukturfonds zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung leisten.²⁵ Somit werden auch die nationalen Steuerungsinstrumente der Lissabon-Strategie in die umfassendere europäische Steuerung und das europaweite Monitoring der EU-Kohäsionspolitik eingebunden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass für die Erstellung der NSRP zwei Vorbedingungen prägend waren:

- a) die Einstufung des jeweiligen Mitgliedsstaates und seiner Regionen in die zuvor definierten Förderziele und deren unterschiedliche Fördertatbestände;

²² Art. 27.2 der Allgemeinen Verordnung.

²³ Art. 27.4b der Allgemeinen Verordnung.

²⁴ Art. 28 der Allgemeinen Verordnung.

²⁵ Art. 29 der Allgemeinen Verordnung.

- b) die Staatsorganisation als föderaler Staat mit starken Regionen oder als Zentralstaat mit einer starken Zentralregierung und eher schwachen Regionen.

Die beiden Kriterien sind für die inhaltliche Schwerpunktsetzung der NSRP entscheidend, weil zum Einen in den europarechtlichen Grundlagen der Fonds die Fördertatbestände vorgegeben werden. Sie bestimmen somit den Rahmen, in dem sich die nationalen Förderstrategien und die Auswahl regionaler Förderschwerpunkte einfinden müssen. Zum Anderen besteht die Gefahr, dass bei der Festbeschreibung von Förderschwerpunkten in den NSRP und der regionalen Verteilung der Strukturfondsgelder nicht der effiziente und zielgenaue Mitteleinsatz entsprechend dem Subsidiaritätsgedanken erleichtert wird, sondern es ganz im Gegensatz dazu zu einer Zerfaserung der Förderkonzepte und einer Förderung nach dem „Prinzip der Gießkanne“ kommen kann, um alle regionalen Sonderinteressen zu befriedigen.

Vergleicht man nun den Entstehungsprozess der NSRP in den ausgewählten Mitgliedsstaaten, zeigt sich schnell, dass die rechtliche Vorgabe der Strukturfondsverordnung, alle relevanten regionalen, lokalen, gesellschaftlichen Partner sowie die Wirtschafts- und Sozialpartner eng in die Erstellung des NSRP einzubinden, sehr unterschiedlich gehandhabt wurde.

Da es sich um ein nationales Strategiepapier handelt, ist eine Erarbeitung auf zentralstaatlicher Ebene, die einem *top-down* Ansatz entspricht, nahe liegend. Dennoch verfolgten vor allem die stark föderal geprägten Mitgliedsstaaten wie Deutschland und Belgien beim Erstellen des NSRP einen *bottom-up* Ansatz.²⁶ Da die Implementierung europäischer Regional- und Strukturpolitik in Deutschland grundsätzlich Angelegenheit der Bundesländer ist, haben diese auch die Analyse und die strategische Entwicklung des NSRP übernommen, während auf Bundesebene lediglich der gesamtstaatliche „Überbau“ festgelegt wurde. In Belgien wurde ebenfalls lediglich ein allgemeiner Rahmen von der nationalen Ebene vorgegeben, zu dem die Regionen Wallonien, Flandern und Brüssel jeweils eigene Unterkapitel beitrugen. In Polen hingegen lässt sich ein klarer *top-down* Ansatz feststellen. Hier wurde die Erstellung des polnischen NSRP vom Ministerium für regionale Entwicklung federführend geleitet und koordiniert. Inputs der Regionen kamen lediglich durch einzelne Konsultationen und durch die enge Anlehnung an das polnische NRP im Rahmen der Lissabon-Strategie, in dem auch die Entwicklungsstrategien der Regionen ihren Platz haben, zustande. Intensive Partnerkonsultationen wurden auch deshalb nicht durchgeführt, weil die Regierung in Warschau unter den Beschränkungen der engen zeitlichen Vorgaben zu der Ansicht kam, dass intensivere Konsultationen nicht zu produktiven Outputs und einer weiteren Fokussierung des Rahmenprogramms führen könnten.

²⁶ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch: John Bachtler et al., Strategic Planning for Structural Funds in 2007-2013. A Review of Strategies and Programmes, IQ-Net Thematic Paper 18/2, Glasgow: September 2006, S. 13-15.

In Spanien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich lässt sich ein ausbalancierter Ansatz zwischen zentralstaatlichen Vorgaben und regionaler Konsultation attestieren. In Frankreich wurde das Rahmenprogramm von einer interministeriellen Gruppe in Paris mit einigen regionalen Vertretern geschrieben. Interregionale und subregionale Konsultationen wurden von den Regionalbüros des Staates und regionalen Verwaltungsbehörden durchgeführt. Koordiniert wurde der Prozess von der *Délegation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (DIACT). In Spanien koordinierte das Wirtschafts- und Finanzministerium den Entstehungsprozess des NSRP und die Diskussionen unter den einzelnen Ministerien und den Repräsentanten der Regionen, sowie die umfassenden Konsultationen mit den Partnern der Zivilgesellschaft. Die daraus entstandenen Vorschläge gingen an die *comunidades* und *ciudades autonomas* und flossen dann in das NSRP ein. Im Vereinigten Königreich wurde der Prozess vom *Department of Trade and Industry* geleitet, wobei separate Teile von dem englischen *Department for Communities and Local Government*, der schottischen Exekutive, dem walisischen *European Funding Office* und der *Northern Ireland Executive* beigesteuert wurden. Die Ergebnisse wurden im Anschluss einer dreimonatigen Partnerkonsultation unterzogen.

So heterogen wie ihr Entstehungsprozess sind auch die Rahmenprogramme selbst. Bei der genaueren Betrachtung der Rahmenprogramme Deutschlands, Frankreichs, Polens, Spaniens und des Vereinigten Königreichs zeigt sich eine Kongruenz der NSRP mit der jeweiligen Zuordnung zu Förderzielen: Das Vereinigte Königreich und Frankreich legen, in ganz unterschiedlicher Weise, einen klaren Schwerpunkt auf *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung*. Ein gemischter Ansatz ist in Ländern wie Spanien und Deutschland mit großen regionalen Disparitäten und Regionen mit unterschiedlichen Förderzielen vorzufinden. Als neuem Mitgliedsstaat wurden Polen keine Auflagen bezüglich *earmarking* gemacht und so ist *Konvergenz* für die Umsetzung europäischer Regional- und Strukturpolitik in Polen prioritär.²⁷

3.1 Schwerpunkt Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

a) *Vereinigtes Königreich*²⁸

Hatte das Vereinigte Königreich in der vergangenen Förderperiode noch rund 15,5 Mrd. Euro aus den Strukturfonds erhalten, so erhält es von 2007-2013 lediglich 9,4 Mrd. Euro. Davon entfallen 2,6 Mrd. Euro auf das Ziel *Konvergenz* und 6,2 Mrd. auf das Ziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung*. Die somit deutlich reduzierten Fördergelder sollen stärker konzentriert eingesetzt werden, wobei der Schwerpunkt deutlich auf das Ziel gelegt wird, die Wettbewerbsfähigkeit der

²⁷ Ebd., S. 36-47.

²⁸ Regional European Funds Directorate/Department of Trade and Industry (Hg.): United Kingdom. National Strategic Reference Framework. Structural Funds Programmes: 2007-2013, 23. Oktober 2006, <http://www.dti.gov.uk/consultations/page28796.html> (Zugriff: 02.12.2007).

britischen Regionen zu erhöhen. Die Leitlinien der britischen Umsetzung europäischer Strukturpolitik sind dabei:

- Unternehmen und Innovation,
- Fähigkeiten und Arbeit sowie
- Nachhaltigkeit in Umwelt und Gemeinschaft.

Die Basis zur Konkretisierung der allgemeinen britischen Förderleitlinien bildete die umfassende Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, wobei zunächst die Situation des Vereinigten Königreichs insgesamt und dann die Lage der einzelnen Regionen analysiert wurden. Für das Land insgesamt wird eine sehr positive Bilanz gezogen. Das Vereinigte Königreich weise das stabilste makroökonomische Umfeld der führenden G7-Staaten auf und ziehe EU-weit die meisten ausländischen Direktinvestitionen an. So investierten US-Firmen im internationalen Vergleich sowie chinesische und indische Firmen europaweit am meisten in Großbritannien. Auch wenn der anvisierte Zielwert für Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) von 3% des BIP noch nicht erreicht sei, liege das Vereinigte Königreich dennoch im globalen Vergleich auf Platz 2 hinter den USA. Dies sei unter anderem auch auf die gute Zusammenarbeit zwischen den Universitäten und der Wirtschaft zurückzuführen. Die Lissabonziele würden in vielen Bereichen bereits erfüllt und die nationalen Ziele seien oftmals viel höher gesteckt und ambitionierter. So liege die Beschäftigungsquote bei 71,7% der arbeitsfähigen Bevölkerung, bei älteren Menschen betrage der Anteil immerhin 56,9% und bei Frauen liege die Quote bei 65,9%. Herausforderungen werden allerdings noch in der Aus- und Weiterbildung der Bevölkerung gesehen, die im internationalen Vergleich (vor allem im mittleren Bildungsbereich) noch steigerungsfähig sei. Auch wenn in den vergangenen Jahren Fortschritte erzielt worden seien, so sei die Arbeitsleistung der Arbeitnehmer weiterhin geringer als in vielen anderen wirtschaftlich starken Ländern. Außerdem lebten 28% der Kinder in einkommensschwachen Familien, was zu einer verstärkten Kinderarmut führe.

Mit Blick auf die Regionen stellt das britische NSRP fest, dass vor allem der Südosten Englands eine bessere wirtschaftliche Entwicklung als alle anderen Regionen aufweise. Dennoch liegen in England auch die im Rahmen des Ziels *Konvergenz* förderfähigen Regionen *Cornwall* und die *Isles of Scilly*. Für den Nordosten Englands und für London lägen zudem die höchsten Arbeitslosenzahlen des Landes vor. Vor allem in England sei das Breitbandnetz sehr gut entwickelt und für breite Bevölkerungsschichten erschwinglich. In Schottland werden Herausforderungen vor allem in der geringen Produktivität, der niedrigen Firmengründungsrate und einem Mangel an wirtschaftlicher Aktivität (v.a. in Glasgow) gesehen. In Wales, der ärmsten *nation* mit einer niedrigen Beschäftigungsrate, werden der westliche Teil sowie *The Valleys* im Rahmen des Ziels *Konvergenz* gefördert. Die Produktivitätsrate sei in diesen Gebieten besonders niedrig; es fehle zudem an starken Wirtschaftszentren, wie diese vergleichsweise in England vorlägen. Die nordirische Wirtschaft habe in den vergangenen Jahren mit 2,5-3% ein starkes Wirtschaftswachstum erfahren, gehöre dennoch zu den Regionen mit der niedrigsten Produktivität. Der private Sektor sei

gegenüber dem öffentlichen nur sehr schwach ausgebildet und die Rate ökonomischer Inaktivität sei hier am höchsten. Die Bevölkerung verfüge über eine im landesweiten Vergleich hervorragende Ausbildung, jedoch ginge die hoch qualifizierte Bevölkerung meist schon für das Studium nach England und bleibe später dort. Zudem sei die Langzeitarbeitslosenrate in Nordirland vergleichsweise hoch.

Insgesamt liegt der Fokus der britischen Förderstrategie eindeutig auf der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und somit auf den Zielen der Lissabon-Agenda, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„The emphasis on the Lisbon agenda does not exclude actions to help deprived areas, either through the building sustainable communities priority, or by ensuring actions under the other priorities are focused and designed in such a way to help those communities, for example to assist socially excluded groups gain access to economic opportunities. However, it is essential that local level community activities clearly illustrate how they contribute to the Lisbon agenda.“²⁹

Dies gilt auch für das Querschnittsziel der Nachhaltigkeit und der Beachtung des Umweltschutzes bei den Fördermaßnahmen. Hier legt das britische NSRP ein besonderes Augenmerk auf den Aspekt einer gesicherten und weitgehend kostengünstigen Energieversorgung. Deshalb wird ein Förderschwerpunkt auf die nachhaltige Energieversorgungssicherheit und demzufolge vor allem auf die Entwicklung von energiesparenden Technologien gelegt. Selbst im Kapitel des NSRP zu Dezentralisierung und Konvergenz betont die britische Regierung die Ausrichtung auf die Lissabon-Agenda: „Government believes that the best way to overcome regional and economic disparities is to allow each nation, region and locality the freedom and flexibility to exploit their indigenous sources of growth“.³⁰

Das britische NSRP zeigt also eine eindeutige Ausrichtung auf die Ziele, die mit der Lissabonstrategie verbunden sind. Dies kann nicht verwundern, weil einerseits in Großbritannien nahezu ausschließlich Maßnahmen im Rahmen des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* gefördert werden und andererseits die „Lissabonisierung“ der Strukturpolitik wesentlich auf britischen Wunsch hin erfolgte.

b) Frankreich³¹

Frankreich verfolgt einen ebenfalls stark auf die Lissabon-Strategie ausgerichteten Ansatz – wenn auch mit anderen Schwerpunkten. Auch Frankreich erhält mit 9,1 Mrd. Euro von insgesamt 13,5 Mrd. Euro den Großteil seiner Strukturmittel innerhalb des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung*. Im Rahmen des Ziels

²⁹ Bachtler, a.a.O., S.47.

³⁰ Regional European Funds Directorate/Department of Trade and Industry (Hg.): United Kingdom. National Strategic Reference Framework. Structural Funds Programmes: 2007-2013, 23. Oktober 2006, S. 12, <http://www.dti.gov.uk/consultations/page28796.html> (Zugriff: 02.12.1007).

³¹ Délégation interministerielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Hg.): Cadre de référence stratégique national, version finale, Oktober 2006, http://www.diact.gouv.fr/datar_site/datar_framedef.nsf/webmaster/europe_Actu22092005_vf?OpenDocument (Zugriff: 3.12.2007).

Konvergenz werden ausschließlich die *Départements d'Outre-Mer* (DOM) mit rund 3,2 Mrd. Euro gefördert. Diese erhalten zusätzlich noch 0,5 Mrd. Euro für die Beseitigung der aus ihrer Randlage resultierenden strukturellen Probleme.

Das französische NSRP beginnt mit einer Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren (die sog. SWOT-Analyse) der französischen Förderregionen und geht im Anschluss auf die Strategien des NRP ein. Dann wird die *Konvergenzstrategie* für die DOM und die Strategie für das Ziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* sowie für das Ziel *Europäische territoriale Zusammenarbeit* erläutert. Die konkreten Prioritäten werden für jeden Fonds innerhalb jedes Ziels dargestellt.

Die DOM als alleinige Empfänger von *Konvergenzmitteln* werden in dem NSRP besonders hervorgehoben. Die dort vorhandenen Strukturprobleme werden ausführlich beschrieben. Als Gründe für die schwache wirtschaftliche Entwicklung der ultraperipheren Regionen werden, trotz der starken Heterogenität der Länder, grundsätzlich die große Entfernung vom französischen Mutterland und folglich auch vom europäischen Binnenmarkt sowie ihre Isoliertheit insgesamt genannt. Daraus ergebe sich auch eine unzureichend entwickelte Infrastruktur. Die Arbeitslosenquote in den DOM war 2004 mit 27,7% gegenüber 9,6% in Kontinentalfrankreich hoch. Als Prioritäten innerhalb der EFRE-Förderung der DOM führt das NSRP die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität der Gebiete durch mehr Innovation, Forschung aber auch durch bessere Infrastruktur in den Bereichen Transport und Kommunikation, den Umweltschutz (Artenschutz und Wasserversorgung), die soziale und territoriale Kohäsion durch bessere Bildung, aber auch Stadtentwicklung sowie die Kompensation von Problemen, die speziell in den DOM vorliegen, auf.³²

In Kontinentalfrankreich werden die Bevölkerungsalterung und die Globalisierung als größte Herausforderungen gesehen. Vor allem aber die Arbeitslosigkeit stelle ein großes Problem dar. Diese sei seit Mitte des Jahres 2001 drastisch gestiegen, habe aber seit 2005 eine Stabilisierung erfahren. Mit 9,3% sei sie 2006 zwar deutlich niedriger gewesen als noch im Jahr davor (10,1%), müsse aber dennoch weiter sinken. Zudem zeigt sich ein gewisses Nord-Süd-Gefälle mit geringer Arbeitslosigkeit in der Bretagne und einer erhöhten Arbeitslosigkeit in *Languedoc-Roussillon* zwischen *la Lozère* (5,8% Arbeitslosenquote) und dem Gebiet *Béziers*, in dem die Arbeitslosenquote mit 14,9% zu den höchsten in ganz Frankreich gehört. Ein hauptsächliches Infrastrukturproblem in Kontinentalfrankreich stellte – neben der schlechten Verkehrsanbindung einiger Teile West- und Zentralfrankreichs sowie Korsikas – das fehlende Breitbandnetz vor allem in dünn besiedelten Regionen dar. Anders als die übrigen hier untersuchten Mitgliedsstaaten beschreibt das NSRP Frankreich als weitgehend unabhängig von Importen an Energieträgern, da es 50% der in Frankreich verbrauchten Energie selbst erzeuge, wobei davon ausgegangen werden kann, dass Atomenergie davon den größten Anteil ausmacht. Die Schwerpunkte der französischen Strategie für *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* im Rahmen der

³² Die ESF-Förderung umfasst 7 Prioritäten u.a. zur Verbeugung von Arbeitslosigkeit, zur Anpassung der arbeitenden Bevölkerung, der Investition in Humankapital und der Netzwerkbildung.

EFRE-Förderung liegen auf der Steigerung von Innovation, wissensbasiertem Fortschritt, dem Voranbringen der Informationsgesellschaft und der Verbreitung neuer Informationstechnologien im Dienste wirtschaftlicher Entwicklung, der Förderung von Netzwerkbildungen und Exzellenzpolen sowie jungen innovativen Unternehmen, dem Umweltschutz und einem Ausbau der Transportinfrastruktur. Im Rahmen der ESF-Mittel nennt das NSRP die Anpassung der Arbeitnehmer und Firmen an die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten, den erleichterten Zugang zur Arbeitswelt, die Stärkung sozialer Kohäsion und den Kampf gegen die Diskriminierung sowie die Investition in Humankapital als Kernprioritäten.

Auch im französischen NSRP erfahren Lissabon-Themen ein „Mainstreaming“, wobei an verschiedenen Stellen auf die Gemeinschaftlichen Strategischen Leitlinien verwiesen wird. Die Themen Umwelt und Chancengleichheit werden zum Teil besonders hervorgehoben. Eine Besonderheit stellt die starke Betonung der Exzellenzpol-Bildung dar. Da Frankreich mehr *Konvergenz*-Gelder als z.B. das Vereinigte Königreich zu erwarten hat, konzentriert sich das französische NSRP dementsprechend neben der grundsätzlichen Ausrichtung auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit auch auf die klassischen Infrastrukturthemen. Die Infrastrukturmaßnahmen werden zugleich kombiniert mit dem Ziel der Stärkung der nachhaltigen Entwicklung. Auch im landwirtschaftlichen Bereich wird ausdrücklich der Mehrwert dieser kombinierten Herangehensweise betont. Anders als im britischen NSRP werden auch im Rahmen des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* verstärkt Infrastrukturprojekte im Bereich Transport und Kommunikation in die Strategie aufgenommen. Festzustellen ist zudem eine starke Betonung des Ziels von besserer und mehr Beschäftigung. Diese wird nicht, wie im britischen NSRP, hauptsächlich als Bestandteil einer wettbewerbsfähigeren Wirtschaft gesehen, sondern stellt ein eigenständiges Förderziel dar.

3.2 Gemischte Strategien

*a) Deutschland*³³

Deutschland erhält innerhalb des Förderrahmens 2007-2013 insgesamt 26,3 Mrd. Euro an EU-Strukturfondsmitteln, davon rund 16,1 Mrd. für das Ziel *Konvergenz* und 9,4 Mrd. für das Ziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung*.

In Deutschland wurde das Erstellen des NSRP als problematisch empfunden, da die Regional- und Strukturpolitik grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Bundesländer fällt. Aus diesem Grund ist das deutsche NSRP sehr allgemein gehalten; den zuständigen Behörden auf Ebene der Regionen wurde die Möglichkeit gegeben, eigene Schwerpunkte zu setzen. Hinzu kommt, dass das Erstellen eines einheitlichen Programms aufgrund der starken interregionalen Disparitäten, vor allem zwischen

³³ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik 2007-2013, 19. März 2007, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/EU-Strukturpolitik/nationaler-strategie-rahmenplan-07-13.did=143882.html> (Zugriff: 02.12.2007).

den neuen und den alten Bundesländern, schwierig und wenig sinnvoll erschien. Denn während die neuen Bundesländer größtenteils Mittel für das Ziel *Konvergenz* erhalten, sollen die alten Bundesländer mit Ausnahme des Regierungsbezirks Lüneburg und der Stadt Berlin innerhalb des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* gefördert werden. Die Regierungsbezirke Leipzig, Halle und Brandenburg Südwest sowie Lüneburg in Niedersachsen erhalten künftig als *phasing out*-Regionen eine degressive Förderung innerhalb des *Konvergenz*ziels.

Aus diesem Grund definiert das NSRP zwei Oberziele, die mit den ersten beiden Förderzielen der Strukturfonds übereinstimmen. In den ostdeutschen Förderregionen im Rahmen des *Konvergenz*ziels und dem *phasing out*-Regierungsbezirk Lüneburg wurde die Beschleunigung des Konvergenzprozesses, um den Entwicklungsrückstand in den erwirtschafteten Einkommen und den Erwerbsmöglichkeiten zu reduzieren, als Oberziel definiert, während in den übrigen Regionen die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung das angestrebte Oberziel der EU-Strukturfonds sein soll. Davon ausgehend werden vier strategische Ziele verfolgt:

1. die Förderung von Innovation und der Ausbau der Wissensgesellschaft sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen;
2. die Erhöhung der Attraktivität der Regionen;
3. die Ausrichtung des Arbeitsmarkts auf neue Herausforderungen und
4. die chancen- und ausgleichorientierte Weiterentwicklung der Regionen.

Dieses letzte strategische Ziel konzentriert sich vor allem auf dünn besiedelte, strukturschwache ländliche Räume, Regionen mit Konversionsproblemen und Regionen im wirtschaftsstrukturellen Wandel, in denen ehemals Branchen, wie Stahl, Kohle oder auch Werften angesiedelt sind.

Die SWOT-Analyse zu den Stärken und Schwächen in Deutschland als Basis der weitergehenden Schwerpunktsetzung für die Verwendung der europäischen Strukturfonds unterstreicht zunächst die noch immer bestehenden großen Disparitäten zwischen West und Ost; daneben wird allerdings auch ein gewisses Nord-Süd-Gefälle konstatiert. Der komparative Vorteil der exportorientierten deutschen Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb liege vor allem bei wertschöpfungs- und forschungsintensiven, d.h. wissensbasierten Produkten. Im Dienstleistungsbereich werden hingegen noch Entwicklungspotentiale gesehen. Als zentrale Probleme wird die hohe Langzeitarbeitslosenquote (5,0% im Vergleich zu 3,9% im EU-Durchschnitt) vor allem bei Frauen und älteren Menschen genannt. Gerade in Ostdeutschland kämen Abwanderung, eine erhöhte Quote an Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss und vor allem die Jugendarbeitslosigkeit hinzu. Insbesondere in den alten Bundesländern müssten die Anstrengungen zugunsten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund intensiviert werden, da es um ihre Ausbildungschancen derzeit noch besonders schlecht gestellt sei.

Sowohl innerhalb des Ziels *Konvergenz* als auch des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* wird die Lissabon-Strategie zum dominierenden Leitprinzip, wie die thematischen Prioritäten des Ziels verdeutlichen. Für die beiden grundlegenden

Ziele werden jeweils fünf gleichsam identisch klingende Prioritäten festgelegt. Im Rahmen des Konvergenz-Ziels handelt es sich erstens um die Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung sowie die Verbesserung der Bildung. Hinzu kommt, zweitens, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, die Entwicklung und Sicherung der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum, die Förderung überregional bedeutsamer Verkehrsinvestitionen. Als dritte Priorität werden die Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und von Beschäftigten genannt und als viertes Ziel die Verbesserung des Humankapitals. Schließlich werden noch die Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie die soziale Eingliederung von benachteiligten Personen aufgeführt.

Für das Förderziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* werden die Prioritäten (1) Förderung einer wissensbasierten, innovationsorientierten Entwicklung und Bildung, (2) die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, (3) der Ausbau der Infrastruktur, (4) die Förderung überregionaler Verkehrswege, (5) die Steigerung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten, (6) die Verbesserung des Humankapitals sowie (7) die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit formuliert. Als Querschnittsziele werden die bereits in den europäischen strategischen Leitlinien genannten Ziele Umwelt, Chancengleichheit und nachhaltige Stadtentwicklung aufgelistet.

In keinem Rahmenprogramm ist die Übereinstimmung von *Konvergenz-Strategie* und der Strategie für *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* derart deutlich, wie im deutschen NSRP. Beide Förderziele werden deutlich auf die Umsetzung der Lissabon-Ziel ausgerichtet: Innerhalb des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* ist ein Anteil für das *earmarking* von 81% vorgesehen, für das Ziel *Konvergenz* sollen im Schnitt 71% der Gelder im Rahmen des *earmarking* verwendet werden, was einer Steigerung von einem Prozent zur vorhergehenden Förderperiode entspricht. Damit übertrifft die deutsche Förderpolitik nominell die vorgegebenen *earmarking*-Quoten der EU.

b) Spanien³⁴

Spanien reichte sein endgültiges, 216 Seiten starkes NSRP als einer der letzten Mitgliedsstaaten am 27. April 2007 ein. Das Land war absolut gesehen seit 1988 Hauptempfänger von Strukturgeldern; auch in der vorangegangenen Förderperiode war dies mit rund 42,9 Mrd. Euro der Fall. Während zwischen 2000-2006 die Mehrzahl der spanischen Regionen innerhalb des Ziels 1 gefördert wurde, erhält Spanien innerhalb des Ziels *Konvergenz* nur noch 19,5 Mrd. Euro für Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura und Galicia. Etwa 3,3 Mrd. Euro werden für das Ziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* bereitgestellt. Insgesamt wird Spanien Förder-

³⁴ Ministerio de Economía y Hacienda (Hg.): Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013, 27. April 2007, [http://www.dgfc.sgpg.meh.es/aplweb/pdf/DescargasFondosComunitarios/\(135\)MarcoEstrat_gicoNacionaldeReferencia2007_2013.pdf](http://www.dgfc.sgpg.meh.es/aplweb/pdf/DescargasFondosComunitarios/(135)MarcoEstrat_gicoNacionaldeReferencia2007_2013.pdf) (Zugriff: 03.12.2007).

mittel in Höhe von 35,2 Mrd. Euro erhalten. Diese Entwicklung resultiert einerseits aus dem positiven Wirtschaftswachstum Spaniens, andererseits ist sie aber auch auf den bereits erwähnten statistischen Effekt nach Beitritt der 12 neuen Mitgliedsstaaten seit 2004 zurückzuführen.

Die spanische Wirtschaft hat sich seit 1994 sehr positiv entwickelt; das BIP ist stetig gestiegen und erreichte im Jahr 2006 eine Wachstumsrate von 3,8%. Diese Entwicklung sei, so das spanische NSRP, das Ergebnis der gestiegenen Binnennachfrage und der Gewinne auf dem Bausektor. Gerade die Konzentration auf den Bausektor führt jedoch zu mittelfristigen Risiken, denn der Sektor scheint stark „überhitzt“ und treibt somit die Inflation an.

Große Herausforderungen werden im Bereich der Investition in Forschung und Entwicklung gesehen, die in Spanien mit 1,13% des BIP etwa der Hälfte des EU-Durchschnitts entspricht und deutlich unter dem Lissabon-Ziel von 3% des BIP liegt. Außerdem müsse eine Verschiebung der gewerbetreibenden Produktion von gering technologisierten zu hoch technologisierten Waren erfolgen und die Tertiärisierung der Wirtschaft vorangetrieben werden. Auch im Bereich der Informationsgesellschaft hinkt Spanien weiterhin hinterher, so sei der Prozentsatz der spanischen Firmen, die über das Internet Handel treiben der niedrigste in ganz Europa. Eine positive Entwicklung habe Spanien mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit verzeichnen können, auch wenn die Lissabon-Ziele noch in weiter Ferne lägen: Habe die Arbeitslosenquote im dritten Trimester des Jahres 2000 noch 13,5% betragen, so sei sie im letzten Trimester des Jahres 2006 auf 8,15% gesunken. Die Beschäftigungsquote habe bei 66,1% gelegen, die Quote für Frauen bei 54,1%. Ein besonders großes Problem wird in der zunehmenden Zeitarbeit gesehen, die mit 34,6% in Spanien doppelt so hoch ist wie im EU-Durchschnitt. Als Ziel formuliert das NSRP deshalb, dass vor allem für Frauen und ältere Menschen der Arbeitsmarkt inklusiver gestaltet werden solle.

Zu den eigentlichen strukturpolitischen Zielen bezieht sich das spanische NSRP auf die drei Ziele der strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft und ordnet diesen insgesamt 27 Schwerpunkte zu. Für die Förderpriorität *Konvergenz* werden die Ziele Umwelt, Kohäsion, Transport und Energie, transeuropäischen Transportnetzwerke, nachhaltige Regional- und Stadtentwicklung, soziale Infrastruktur, Wissensgesellschaft, unternehmerische Entwicklung und Innovation, Förderung von Unternehmergeist und der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen, Unternehmen und Arbeitnehmern, Förderung von Chancengleichheit und Humankapitals aufgelistet. Im Rahmen des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* sollen Umwelt, Risikoprävention im Umweltbereich, Kohäsion und Umwelt, Zugang zu Transport, Wissensgesellschaft sowie Innovation und Entwicklung, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Chancengleichheit, Humankapital, Wasserressourcen sowie Regional- und Stadtentwicklung gefördert werden.

Somit sind deutliche Parallelen zwischen den Strategien der beiden Förderziele zu erkennen. Unterschiede bestehen aber durchaus in der teilweise sehr unterschiedliche Gewichtungen und der Mittelverteilung auf die spezifischen Schwerpunkte.

So liegt innerhalb des Ziels Konvergenz (inkl. *phasing-out*) mit 30% der EFRE-Förderschwerpunkt auf Transport und Energie. Gefolgt wird dies von den Zielen Entwicklung und unternehmerische Innovation (22%) sowie der Bereich Umwelt und Wasser (21%). Die Schwerpunkte der EFRE-Förderung innerhalb des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* liegt mit deutlichem Abstand (65,5%) auf dem Ziel wissens- und innovationsintensive Wirtschaft und unternehmerische Entwicklung. Für die *phasing in*-Gebiete ist dies nicht derart eindeutig, da dort auf dieses Ziel lediglich 29,3% entfallen, während dem Bereich Umwelt (19,9%), Transport und Energie (19,5%) unternehmerische Entwicklung und Innovation (19,4%) dicht dahinter liegen. Was die ESF-Förderung anbelangt, so liegen die Förderschwerpunkte für Konvergenz und *phasing out* (55%) sowie *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* (57%) auf dem Bereich Beschäftigungsförderung, soziale Inklusion sowie Geschlechtergleichheit. Auffällig ist bei beiden Zielen (*Konvergenz* sowie *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung*) neben den klaren Querweisen zur Lissabon-Agenda und der Verwendung einer „lissabonisierten“ Sprache eine weiterhin starke Betonung von Infrastrukturprojekten. So wird mehrfach erwähnt, dass Autobahnen sicherer gemacht und Schienennetze und Hochgeschwindigkeitszüge flächendeckender verbreitet werden sollen. Dringender Handlungsbedarf wird weiterhin beim Ausbau der Wasserver- und -entsorgung gesehen, einem Bereich, in dem Spanien in den vergangenen Jahren zunehmend aufgrund der klimabedingten Wasserknappheit zu kämpfen hatte.

3.3. Schwerpunkt Konvergenz

a) *Polen*³⁵

Polen ist mit 67,3 Mrd. Euro in dieser Förderperiode nomineller Hauptempfänger von Strukturfondsgeldern aus dem EU-Haushalt. Erst ab 2013 wird erwartet, dass Polen in der Lage sein wird, die Vorgaben der Gemeinschaftlichen Strategischen Leitlinien zu erfüllen und 60% der Mittel auf die Ziele der Lissabon-Strategie auszurichten.

Das NSRP Polens diagnostiziert bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, dass fünf der 16 polnischen Woiwodschaften³⁶ die ärmsten Regionen der gesamten EU sind. Die Ausgangssituation Polens insgesamt ist geprägt durch das große Haushaltsdefizit, das über dem Maastrichter Konvergenzkriterium von 3,0% liegt, und einen langsameren Konvergenzprozess in den vergangenen Jahren als in anderen Mitgliedsstaaten aus. Vor allem bei der Implementierung der Regional-

³⁵ Für die polnische Version und ihre englische Übersetzung siehe: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Hg.) Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 *wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Mai 2007, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NSS/INFORMACJE+PODSTAWOWE/> (Zugriff: 02.12.2007).

³⁶ Dabei handelt es sich um Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie und Warmińsko-Mazurskie.

politik zeige sich das Problem, dass die öffentliche Verwaltung ein sehr negatives Ansehen in der polnischen Bevölkerung wie auch außerhalb Polens genieße. Grund dafür sei der Mangel an institutioneller Effizienz sowie ein geringer Standard an Kooperationskultur und der Verdacht der Anfälligkeit für Korruption. Die Arbeitslosenquote war mit 17,6% im Jahr 2004 die höchste in ganz Europa und die Quote der arbeitenden Bevölkerung die niedrigste. Die meisten Arbeitsplätze befänden sich zudem im landwirtschaftlichen Sektor, der Dienstleistungssektor sei hingegen stark unterentwickelt. Förderbedarf bestehe darüber hinaus auch im Bereich Bildung und Ausbildung sowie der sozialen Integration und der Kohäsion der polnischen Gesellschaft. Hinzu kommen weitere Probleme im Bereich der Infrastruktur sowie der unterdurchschnittlichen Produktivität der polnischen Wirtschaft als Folge der unzureichenden technologischen Ausstattung und Entwicklung. Im Jahr 2004 hätten die öffentlichen Investitionen in Forschung und Entwicklung 0,56% des BIP betragen, während der EU-Durchschnitt bei 1,9% gelegen habe. Ein weiteres Problem seien die erheblichen Abwanderungsströmen insbesondere bei qualifizierten Arbeitskräften als Konsequenz der großen Lohnunterschiede gegenüber den Lohnniveaus in anderen EU-Mitgliedsstaaten. Außerdem beschreibt das polnische NSRP, welche Effekte die 8,3 Milliarden Euro aus den Strukturfonds und folglich die EU-Kohäsionspolitik in Polen seit dem Beitritt 2004 gehabt hat, wie beispielsweise die Senkung der Arbeitslosenquote. Gleichzeitig zeigt das NSRP die Probleme und Fehler bei der Implementierung der EU-Strukturpolitik in den Jahren 2004-2006 auf. Dazu gehöre die übermäßige Zentralisierung der Fondsverwaltung, die unverhältnismäßige Vorsicht und Formalisierung und die inflexible und teils deutlich restriktivere, als von EU-Recht verlangte Abwicklung - viele dieser Probleme sind insofern die Folge eines Mangels an Erfahrung.

Als Prioritäten innerhalb des Ziels *Konvergenz* nennt das NSRP die Verbesserung der Standards öffentlicher Institutionen und die Entwicklung von Partnerschaftsmechanismen; die Verbesserung des Humankapitals und der sozialen Kohäsion; die Entwicklung und Modernisierung von für die Wettbewerbsfähigkeit Polens wichtiger technischer und sozialer Infrastruktur; die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovativität von Firmen, vor allem im Bereich des arbeitsintensiven Handwerks und im Dienstleistungssektor; die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit polnischer Regionen zur Verhinderung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Marginalisierung; eine ausgeglichene Regionalentwicklung und das Vorantreiben des strukturellen Wandels in ländlichen Regionen.

Polen gibt sich zum ersten Mal eine derartige kohärente, umfassende und ganz Polen betreffende Strategie. Das NSRP zeichnet sich durch das deutliche Bemühen aus, aus den aufgezeigten Problemen der abgelaufenen Förderperiode angemessene Rückschlüsse zu ziehen und die erkannten Fehler künftig zu vermeiden. Das Förderziel *Konvergenz* ist zweifelsohne das Hauptziel der polnischen Entwicklungsstrategie; es wird allerdings regelmäßig aufgezeigt, dass der Einsatz von Strukturmitteln (auch im Rahmen des *Konvergenz*-Ziels) zu mehr Wettbewerbsfähigkeit in Polen führen soll. Dennoch sprechen auch die vom NSRP aufgeführten Maßnahmen, wie Infrastrukturausbau, für eine Fokussierung auf klassische Konvergenzziele.

3.4 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Ziel und vordringliche Aufgabe der Nationalen Strategischen Rahmenpläne ist es, die enge Verzahnung zwischen der Lissabon-Strategie der EU und der europäischen Kohäsionspolitik herzustellen. Die europäischen Strukturfonds treten somit in den Dienst der Lissabon-Strategie zur Förderung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Zugleich sollen die Nationalen Strategischen Rahmenpläne auch herangezogen werden, um die in den Mitgliedsstaaten verabschiedeten Nationalen Reformprogramme zur Umsetzung der Lissabon-Strategie besser implementieren zu können.

Die untersuchten Rahmenprogramme nehmen deshalb allesamt Bezug auf die gemeinschaftlichen Kohäsionsleitlinien. Dies geschieht meist explizit bereits in der Einleitung des jeweiligen NSRP und wird im Laufe des Dokuments an verschiedenen Stellen aufgegriffen. Darüber hinaus wird auch deutlich in den nationalen Kohäsionsrahmenplänen auf die Ziele des jeweiligen nationalen Reformprogramms im Rahmen der Lissabon-Strategie hingewiesen. Das britische NSRP beispielsweise führt in gesonderten Infokästen detailliert aus, welche Bereiche des NRP von der jeweiligen Prioritätsachsen des NRSP aufgegriffen werden sollen und inwiefern eine Prioritätsachse zur Erfüllung der Ziele des NRP beitragen kann.³⁷ Auf ähnliche Weise bekennen sich die untersuchten Rahmenprogramme auch zu den gemeinschaftlichen Querschnittszielen Umwelt, Chancengleichheit und Stadtentwicklung in den strategischen Kohäsionsleitlinien. Diese Ziele werden zumeist als übergreifende Prioritäten ebenfalls in den nationalen Rahmenplänen aufgeführt; lediglich im französischen und dem spanischen NSRP erhalten diese drei Felder die Qualität eigenständiger Ziele.

Dennoch bleibt offen, inwieweit die konkreten Maßnahmen, die innerhalb der Prioritätsachsen der Rahmenprogramme aufgeführt werden, einen wirklichen „Umsetzungsfahrplan“ für die Ziele der Strategischen Leitlinien und der nationalen Lissabon-Reformprogrammen darstellen können. Die aufgeführten Maßnahmen in den NSRP sind häufig wenig substantiell und eine Quantifizierung, d.h. eine Zuordnung von Fördergeldern in den NSRP auf die Maßnahmen erfolgt nicht. Die Politik und die Implementierung zur Umsetzung der Lissabon-Ziele bleibt entsprechend unkonkret. Die fehlende Bestimmtheit wird verstärkt durch eine erstaunliche Redundanz in der „Lissabon-Sprache“.³⁸ Formulierungen wie Förderung

³⁷ Zur Veranschaulichung sei auf folgendes Beispiel aus dem britischen NSRP verwiesen: Innerhalb des Förderziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ ist für die Region Nordirland als Prioritätsachse 1 die Unterstützung der Investitionssteigerung im Bereich Forschung und Entwicklung sowie die Förderung von Innovationen vorgesehen. Der entsprechende Kasten dieser Achse verweist darauf, dass mithilfe dieser Prioritätsachse der Gemeinschaftlichen Strategischen Leitlinie 1.2. (Verbesserung von Wissen und Innovation für mehr Wachstum) und den Abschnitten 3.51-3.67 des britischen NRP Rechnung getragen wird.

³⁸ Das Beispiel Nordirlands im britischen NSRP zeigt eine gewisse Banalität der neuen und hier bereits mehrfach zitierten „Lissabonsprache“, denn in diesem Zusammenhang heißt es, dass man

von Forschung und Entwicklung, Innovation, Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), Wissensgesellschaft, lebenslanges Lernen etc., die zum Inventar der Lissabon-Strategie gehören, werden in gewisser Regelmäßigkeit und beinahe inflationär von ausnahmslos allen untersuchten NSRP verwendet, ohne jedoch eine Konkretisierung, eine Definition oder gar eine Gewichtung durch Fördermaßnahmen zu erfahren. Diese „Lissabonisierung“ der europäischen Strukturpolitik verstärkt die ohnehin bestehende Neigung zu wenig konkreten jedoch möglichst dehnbaren Definitionen von Förderprioritäten.³⁹ Hinzu kommt, dass die Prioritätsachsen lediglich im spanischen Rahmenprogramm eine Gewichtung erfahren. In den anderen Rahmenprogrammen wird lediglich die Fördermittelverteilung auf die Regionen dargestellt.⁴⁰

Die Unbestimmtheit der Rahmenpläne ist nicht zuletzt darin begründet, dass die Mitgliedsstaaten sich ein gewisses Maß an Flexibilität in Bezug auf die Festlegung ihrer Förderprioritäten sichern wollen und sich deshalb bei der Erstellung des NSRP zu Beginn der Förderperiode nicht festlegen wollten und konnten. Möglichst allgemein gehaltene Formulierungen eröffnen einen größeren Spielraum für die spätere Konkretisierung und Implementierung der Fördermaßnahmen. Vor allem in Mitgliedsstaaten mit großen regionalen Disparitäten und einer Vielzahl sehr verschiedener Förderziele (v.a. Spanien und Deutschland) sowie in Mitgliedsstaaten mit starken Regionen dominierte die Neigung zu flexiblen und unkonkreten Formulierungen. Das NSRP kann folglich zwangsläufig nur ein sehr allgemeines nationales „Dach“ bilden, unter dem sich alle regionalen Förderprogramme zusammenfinden.

Gerade hier zeigen sich dann die inhärenten Zielkonflikte der NSRP, die aufgrund des hybriden Wesens dieses Steuerungsinstrumentes automatisch aufbrechen. Einerseits sollen die Rahmenpläne ein flexibles Gerüst für verschiedene regionale und sektorale Maßnahmen, Ziele und Bedürfnisse bilden und somit die Vielzahl unterschiedlicher und unvermeidlich widersprüchlicher Interessen ausgleichen. Andererseits muss die Strategie eine möglichst klare und weitgehend konkrete Benennung von Prioritäten enthalten, um eine effiziente und effektive Implementierung des NSRP zu garantieren und somit die Annäherung an die Lissabon-Ziele zu ermöglichen. Grundsätzlich können die NSRP die politische Vorgabe, eine abgestimmte gesamtstaatliche und zielübergreifende Entwicklungs- und Förderstrategie zu entwickeln, nur eingeschränkt erfüllen. In der Regel dominieren deshalb allgemeine Grundsatzbekenntnisse; klar bezifferte und konkret fokussierte Zielsetzungen sind eher selten.

Losgelöst von diesen formalen und eher grundsätzlichen Beobachtungen hat die vorhergehende Analyse von fünf NSRP gezeigt, dass die Rahmenprogramme mit

durch die Förderung von Innovation (Prioritätsachse 1) dem Ziel der Verbesserung von u.a. Innovation (Gemeinschaftliche Strategische Leitlinien) Rechnung tragen möchte.

³⁹ Vgl. John Bachtler et al., a.a.O., S.viii.

⁴⁰ Für eine genaue Betrachtung der Verteilung der Mittel in den Regionen sei auf den Anhang verwiesen.

dem Schwerpunkt *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* aus Frankreich und dem Vereinigten Königreich naturgemäß einen besonderen Fokus auf Lissabon-relevante Themen legen. Jedoch sind deutliche Unterschiede zwischen dem betont wirtschaftsliberalen britischen Ansatz und dem gemischt sozialpolitisch-wirtschaftsorientierten Ansatz Frankreichs festzustellen: Dies zeigt sich vor allem bei einem Vergleich der Operationellen Programm wirtschaftlich schwacher Regionen und wird im vierten Kapitel noch einmal besonders deutlich. Auch die EU-Kommissarin für Regionalpolitik, Danuta Hübner, zeigte sich besonders beeindruckt von dem Einsatz der britischen Behörden für die Verwendung der Struktur-gelder im Einklang mit der Lissabonstrategie für mehr Wachstum und Be-schäftigung.⁴¹

Somit zeichnen sich hier auch grundsätzliche Zielkonflikte zwischen den wirt-schaftsliberalen und den sozialpolitischen Prioritäten ab, wie sie bereits im Rahmen der Lissabon-Strategie zu Tage getreten sind. Dieser Unterschied ergibt sich zum Einen aus nationalen Traditionen, andererseits jedoch auch aus der Tatsache, dass in Großbritannien fast keine *Konvergenz*-Regionen gefördert werden, während in Frankreich die gesamten DOM-Gebiete diesem Förderziel zugeordnet sind.

Obwohl der Aufbau physischer Infrastruktur und ähnlich klassische, d.h. Nicht-Lissabon-konforme Strukturprojekte, auch Teil dieser Strategien sind, ist auffällig, dass auch Konvergenz-Strategien stark auf die Lissabon-Strategie ausgerichtet sind; obwohl dies eigentlich nur in deutlich geringerem Maße erwartet wird. Ähnliches gilt für das Rahmenprogramm Polens, das ebenso wie die Programme der EU15, auf die Lissabon-Ziele, wie Förderung von Innovation und Forschung und Ent-wicklung in der Wirtschaft ausgerichtet ist, obwohl dies für die neuen Mitglieds-staaten keineswegs verpflichtend vorgegeben ist. Frankreich und Polen betonen in ihren NSRP die Förderung sogenannter „Clusterbildung“ und „Wachstumspole“, um „Stärken zu stärken“. Es zeigen sich also einerseits deutliche Ähnlichkeiten zwischen den Rahmenprogrammen, gleich ob *Konvergenz*-, *Wettbewerbsfähigkeits*- oder gemischte Strategie. Andererseits bestehen deutliche Unterschiede, die allesamt in den sehr unterschiedlichen nationalen Strukturproblemen und den regionalen Problemlagen begründet sind. Fraglich bleibt jedoch, ob es hierbei lediglich um die Erfüllung der von der Kommission vorgegeben Ziele (z.B. in Form des *earmarking*) geht, oder ob die Mitgliedsstaaten diese Bereiche als eigenständige Ansatzpunkte für die strukturelle Entwicklung ansehen.

Ein Vergleich einiger regionaler Operationeller Programme für den EFRE-Fonds der vorherigen und der aktuellen Förderperiode kann aufzeigen, inwiefern wett-bewerbsorientierte Maßnahmen bereits in der vergangenen Förderperiode vor-handen waren und zu welchen Änderungen sich die Mitgliedsstaaten im Zuge der „Lissabonisierung“ der Strukturpolitik verpflichtet sahen, um ihre Operationellen

⁴¹ Vgl. Kohäsionspolitik 2007-2013: Vereinigtes Königreich legt gemeinsam mit der EU-Kommission Plan und Prioritäten fest, 31. Juli 2007, IP /07/1195, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?aged=0&format=HTML&guiLanguage=en&language=DE&reference=IP/07/1195>, (Zugriff: 30.11.2007).

3. Die Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP) – eine vergleichende Analyse

Programme erfolgreich der Kommission zu unterbreiten; also, inwieweit ein tatsächlicher Strategiewechsel vollzogen wurde.

4. Die Operationellen Programme der Regionen

4.1 *Alte und neue Empfänger*

Die Operationellen Programme (OP) wurden größtenteils bereits in einer späteren Phase während der Erstellung der NSRP geschrieben. Sie sollten nicht später als vier Monate nach der formalen Abgabe der NSRP und nicht vor dem 1. Januar 2007 eingereicht werden. Die meisten der rund 400 bis 500 OP wurden zwischen Juni und September 2007 bei der Europäischen Kommission eingereicht. Unterschiedliche Herangehensweisen bei der OP-Erstellung lassen sich zwischen Staaten, die mit großen Fördersummen und solchen, die mit eher geringen Fördersummen rechnen, erkennen: Mitgliedsstaaten, die mit großen Fördersummen rechnen, erstellen vergleichsweise viele OP, beziehungsweise tendieren zu einer OP-Erstellung auf regionaler Ebene. Eine zunehmende Regionalisierung der Strukturpolitik ist vor allem in den neuen Mitgliedsstaaten zu beobachten, in denen die regionale Verwaltung bisher weniger gut ausgebaut war und die nun große Fördersummen erhalten (v.a. Polen). In den Mitgliedsstaaten, die in der aktuellen Förderperiode weniger Mittel erhalten, allen voran das Vereinigte Königreich, werden weniger OP erstellt und die Mittel konzentriert. Es wird zudem insgesamt stärker auf nationale OP gesetzt. Frankreich verlegt zum Beispiel die ESF-Förderung für Kontinentalfrankreich ausschließlich auf die nationale Ebene.

In den Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten und den Regionen wurden die OP von der Kommission dahingehend geprüft, ob sie den Bezug auf die Gemeinschaftlichen Strategischen Leitlinien und die NSRP in ausreichender Weise herstellen. Darüber hinaus wurde untersucht, ob die Abgrenzungen zu den OP der anderen Förderziele deutlich werden, so dass keine Überlappungen, z.B. zwischen regionalen und nationalen OP, auftreten. Auffällig war, dass die meisten Mitgliedsstaaten bei den ESF-Programmen dazu tendierten, nationale statt regionale Programme zu erstellen. Die Kommission empfahl in solchen Fällen teilweise ein Splitting der nationalen ESF-Programme. Die Partnerbeteiligung, aber auch die Beteiligung der Regionen, variierte sehr stark – sowohl zwischen föderal und stärker zentral organisierten Staaten als auch innerhalb einzelner Mitgliedsstaaten und sogar zwischen einzelnen Programmen. In den föderal geprägten Staaten kam es beispielsweise oftmals zu ausgiebigeren Partnerkonsultationen als in den zentralistisch geprägten Mitgliedsstaaten.⁴²

Im Folgenden sollen einige ausgewählte OP aus den fünf Beispielländern in komparativer Analyse dargestellt werden. Dabei sollen auch Unterschiede zur vorhergehenden Förderperiode aufgezeigt werden, um zu verdeutlichen, welche Änderungen die neuen Steuerungsinstrumente und die „Lissabonisierung“ der Strukturfonds hier konkret bewirkt haben.⁴³

⁴² Vgl. John Bachtler, *The 2007-2013 Operational Programmes. A Preliminary Assessment*, IQ-Net Thematic Paper No. 19(2), Januar 2007, S. 11-23.

⁴³ Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird hier möglichst auf EFRE geförderte Programme zu Ziel 2 bzw. *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* zurückgegriffen.

a) Polen

Die Mitgliedsstaaten, die der Union 2004 beigetreten sind, stellen einen Sonderfall dar, da sie lediglich während der beiden Jahre der vergangenen Förderperiode zwischen 2004 und 2006 Teil der allgemeinen EU-Strukturfondsförderung waren. Daher kann für sie kein direkter quantitativer Vergleich zwischen vergangener und aktueller Förderperiode hergestellt werden.⁴⁴ Auch mit Blick auf die Operationellen Programme kann nicht von direkten Nachfolgeprogrammen gesprochen werden; die neuen OP unterscheiden sich in Erstellung, Laufzeit, Umfang und Konkretisierung von den alten Programmen.

Die folgende Tabelle zeigt dennoch deutlich die Gewichtung der einzelnen Prioritäten innerhalb der neuen Förderperiode. Hier zeigt sich, dass Infrastrukturprogramme im Förderziel *Konvergenz* einen besonderen Schwerpunkt einnehmen.

Alle Operationellen Programme 2007-2013⁴⁵:

| Polen Bevölkerung: 38.518.241 (2007) Oberfläche: 312.685 km ² | Förderperiode 2007-2013 | Finanzierung durch die EU (in Mrd. Euro) |
|--|---|---|
| 1. Programm | Infrastruktur und Umwelt (Wasser und Abfallmanagement, TEN-T, Transport, Kultur, Wettbewerbsfähigkeit der Regionen) ⁴⁶ | 27,913 |
| 2. Programm | Humankapital ⁴⁷ (Beschäftigung, soziale Integration, Bildungssystem, Hochschulbildung, Good Governance, Gesundheit) | 9,707 |
| 3. Programm | Innovative Wirtschaft (FuE, Innovation, Investition) | 8,254 |
| 4. Programm | Entwicklung Ostpolens (Moderne Wirtschaft, Entwicklung der Verwaltung, Transport) | 2,273 |
| 5. Programm | 16 Regionale OP | 16,555 |

Ein Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode führt allerdings zu folgenden Ergebnissen: Mit der neuen Förderperiode stiegen nicht nur die zur Verfügung stehenden Gelder stark an, auch die Zahl der Operationellen Programme wuchs entsprechend; statt einem integrierten OP gibt es nun 16 regionale Programme, die

⁴⁴ Davor wurden sie durch Vorbereitungsinstrumente gefördert.

⁴⁵ Vgl.: GD Regionalpolitik (Hg.), Poland. Cohesion Policy, <http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/pl_en.pdf> (Zugriff am 17.10.2007). Für die Programme der letzten Förderperiode sei hier verwiesen auf die Internetseite des polnischen Ministeriums für Regionale Entwicklung, <<http://www.mrr.gov.pl/english/European+Founds+0406/>> (Zugriff am 17.10.2007).

⁴⁶ Es handelt sich um ein EFRE und Kohäsionsfonds gefördertes Programm.

⁴⁷ Es handelt sich um ein ESF gefördertes Programm.

auf Ebene der Woiwodschaften verfasst wurden.⁴⁸ Zudem wurden einige nationale OP der vergangenen Förderperiode „gesplittet“ und zum Teil mit neuen Schwerpunkten versehen: So kann das mit rund 27 Mrd. Euro bei weitem am besten mit Fördergeldern ausgestattete Programm „Infrastruktur und Umwelt“ nur zum Teil als Nachfolgeprogramm des früheren Programms „Transport“ interpretiert werden, da das neue Programm weit mehr als lediglich Transportinfrastrukturmaßnahmen umfasst. Ziel des Programms ist vielmehr der umweltfreundliche Ausbau der Infrastruktur. Hinzu kommt, dass dieses neue Programm auch der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen dienen soll. Trotz der grundsätzlichen Konvergenzausrichtung des Programms wurde es demnach auch mit dem Lissabon-Ziel der Wettbewerbsfähigkeit verknüpft. Besonders interessant ist dies, da es für die neuen Mitgliedsstaaten, wie dargelegt, grundsätzlich keine Auflagen zum *earmarking* gibt. Erste „Vorboten“ für eine Strukturpolitik, die stärker auf die Ziele von Lissabon setzt, waren bereits in der vorhergehenden Förderperiode mit dem Programm „Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen“ zu erkennen. Das Nachfolgeprogramm „Innovative Wirtschaft“, das mit rund 8,3 Mrd. Euro etwa ein Achtel der Fördersummen von 2007-2013 umfasst, ist noch stärker durch das Lissabon-Vokabular geprägt und soll u.a. der Förderung von FuE, Innovation und Investitionen dienen. Allerdings zeigt auch das integrierte Programm „Entwicklung Ostpolens“, welches Infrastruktur-, Verwaltungs- und Wirtschaftsreformen beinhaltet, dass das Erreichen von *Konvergenz* ein vorrangiges Ziel der EU-Regional- und Strukturpolitik in Polen bleibt.

b) Spanien

Spanien erhält in dieser Förderperiode eine Vielzahl von Übergangsförderungen (*phasing in* und *phasing out*); die größten Fördersummen erhält Spanien jedoch weiterhin innerhalb des Ziels *Konvergenz*. Die größte regionale Einzelförderung im Rahmen des Ziels *Konvergenz* erhält mit rund 6,8 Mrd. Euro unverändert Andalusien. Während Andalusien in der vergangenen Förderperiode ein integriertes OP erstellt hat, war es im Sinne des *monofunding* nun aufgefordert, getrennte Programme für Maßnahmen aus dem EFRE und des ESF zu entwickeln. Selbst wenn somit das neue EFRE-Programm nicht das Nachfolgeprogramm des ehemaligen integrierten Programms sein kann, können vor allem im Hinblick auf die EFRE-Förderungen des vorhergegangenen OP Vergleiche gezogen werden, da die EFRE-Förderung den größten Teil der Förderung auch des alten OP ausmachte (3,463 Mrd. Euro).

⁴⁸ Oft wird argumentiert, dass durch die Strukturfonds-Förderung die regionale Verwaltung in Polen gestärkt wird. Auch wenn es im Zuge der Einführung der EU-Strukturfonds-Förderung in Polen Verwaltungsreformen gegeben hat, ist der Grad der Dezentralisierung in Polen begrenzt. Vgl. John A. Scherpereel, *Sub-National Authorities in the EU's Post-Socialist States: Joining the Multi-Level Polity?*, in: *European Integration*, 29. Jg., Heft 1, März 2007, S. 23-46 (37). Scherpereel stellt fest, dass die EU-Regional- und Strukturpolitik vor allem dort zu einer Stärkung der Regionen führt, wo diese bereits sehr stark sind, also beispielsweise in Belgien, Deutschland und Österreich. In Polen sei jedoch im Vergleich zu den anderen postsowjetischen Staaten Mittelosteuropas die Chance am höchsten, dass sich regionale Verwaltung wirkungsvoll etabliere.

4. Die Operationellen Programme der Regionen

Andalusien: Integriertes OP⁴⁹ und OP Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung⁵⁰ (EFRE) im Vergleich

| Region: Andalusien Einwohner: 8.039.399 (2007) Oberfläche: 87.000 m ² SWOT | Förderperiode 2000-2006 | Finanzierung seitens EU (in Mio. Euro) | Förderperiode 2007-2013 | Finanzierung seitens EU (in Mio. Euro) |
|--|---|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Mangel an Innovation, Managementkapazität - starker primärer, schwacher tertiärer Sektor - starker Tourismussektor - Modernisierungsmangel in ländl. Gebieten - Junge Bevölkerung - Hohe Arbeitslosigkeit - Herausforderungen: Desertifikation und Wassermanagement | | <ul style="list-style-type: none"> - Mangel an Innovation, FuE - Dienstleistungssektor hat an Bedeutung verloren - Bausektor gewachsen - Starker primärer Sektor - Infrastrukturschwächen - Hohe Arbeitslosigkeit (Fortschritte) - Probleme bei der Wasserversorgung | |
| 1. Prioritätsachse | Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (von Unternehmen) und des produktiven Netzes | 947,223 | Entwicklung der Wirtschaft und der Wissensgesellschaft: FuE, Bildung, Gesellschaft | 361,778 |
| 2. Prioritätsachse | Wissensgesellschaft: Innovation, FuE und Informationsgesellschaft | 268,512 | Unternehmerische Entwicklung und Innovation (Netzwerke, internationale Wettbewerbsfähigkeit) | 1.310,032 |
| 3. Prioritätsachse | Umwelt, natürliche Umgebung, Wasserressourcen (Wasserwirtschaft) | 2.183,708 | Umwelt, natürliche Umgebung, Wasserressourcen (Wasserwirtschaft), Risikoprävention | 2.047,767 |
| 4. Prioritätsachse | 4a) Bildungsinfrastruktur und Stärkung der technisch berufsorientierten Bildung (Bau, Reform, Ausstattung von Bildungs- und Ausbildungszentren) | 545,548 | Transport und Energie | 1.985,878 |
| 5. Prioritätsachse | Regional- und Stadtentwicklung (Infrastruktur, Tourismus, Kultur) | 454,006 | Nachhaltige Regional- und Stadtentwicklung (Infrastruktur, Tourismus, Kultur) | 703,614 |
| 6. Prioritätsachse | Transportnetze und Energie | 2.938,311 | Investitionen in soziale Infrastruktur (Bildung, Ausbildung, sanitäre Einrichtungen) | 388,190 |

⁴⁹ Betrachtet werden zur besseren Vergleichbarkeit hier nur die EFRE geförderten Prioritätsachse. Für das gesamte Programm siehe: Junta de Andalucía (Hg.), Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006, <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/fondos/poia_interreg/POIA/publicaciones/poi.pdf>(Zugriff am 17.10.2007).

⁵⁰ Junta de Andalucía (Hg.), Programa Operativo de Andalucía 2007-2013 (EFRE), <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/fondos/programacion2007-2013/PFEDER_2007-2013/PFEDERAndalucia.pdf>(Zugriff am 17.10.2007).

Bei näherer Betrachtung der beiden Förderperioden wird deutlich, dass annähernd die gleichen Schwerpunkte definiert wurden und die Prioritätenachsen größtenteils auch gleich bezeichnet wurden. Die Kontinuität der Programme ist also sowohl bei der inhaltlichen Ausrichtung der Fördermaßnahmen bis hin zu den Bezeichnungen erkennbar. Lediglich die Gewichtung wurde leicht modifiziert: Während in der letzten Förderperiode die meisten EU-Fördermittel auf „Transport“ entfielen, ist nun der Themenbereich „Umwelt“ (von der zweiten) an die erste Stelle gerückt. „Transport“ befindet sich nun auf Platz zwei.⁵¹ Mit 947 Mio. bzw. 1,3 Mrd. Euro steht der Bereich „unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit“ in beiden Förderperioden auf Platz drei. Oftmals wurden ganze Prioritätenachsen übernommen und nur einzelne Formulierungen geändert. So wurde die Achse fünf „Regional- und Stadtentwicklung“ lediglich um den spätestens seit der Lissabon-Strategie wichtigen Begriff der „Nachhaltigkeit“ erweitert. Die „Investitionen in soziale Infrastruktur“ stellen nur bedingt die Spiegelachse zu „Bildungsinfrastruktur und Stärkung der technisch berufsorientierten Bildung“ dar, da sie darüber hinaus beispielsweise Investitionen in sanitäre Einrichtungen umfassen. Dennoch bleiben die Umstrukturierungen und Neugewichtungen weitgehend begrenzt. Auch wenn die EU deutliche Anreize zu neuen Schwerpunkten setzen wollte, hält die regionale Strategie weiterhin an den gewohnten Prioritäten fest. Zwar ist ein leichter Anstieg mit Blick auf die eindeutig Lissabon-relevanten Themen aus den Prioritätsachsen eins und zwei zu verzeichnen, dennoch konzentrieren sich die strukturpolitischen Maßnahmen in Andalusien weiterhin auf den Bereich der Infrastruktur. Vor allem im Hinblick auf das Wassermanagement haben sich die vermehrten Trockenperioden der vergangenen Jahre als echte Herausforderungen erwiesen und verstärkt die Bedeutung einer funktionierenden Wasserwirtschaft vor Augen geführt. Der Konvergenzcharakter des OP bleibt demnach weiterhin erhalten. Zudem war ein gewisser Lissabonbezug bereits in der vergangenen Förderperiode vorhanden, da u.a. Wettbewerbsfähigkeit (Achse eins) und Innovation, FuE sowie Informationsgesellschaft (Achse zwei) gefördert wurden. Lissabon-relevante Themen wurden also bereits zu diesem Zeitpunkt als Mittel zu wirtschaftlichem Wachstum und Kohäsion betrachtet und wurden somit nicht erst im Zuge des *earmarking* eingeführt.

c) Deutschland

Während die alten Bundesländer innerhalb des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* gefördert werden, erhalten die neuen Bundesländer weiterhin größtenteils Mittel im Rahmen des Ziels *Konvergenz*. Am stärksten durch den EFRE gefördert wird dabei mit rund 3,1 Mrd. Euro (4,7 Mrd. Euro in der letzten Förderperiode) der Freistaat Sachsen, dessen aktuelles EFRE-OP im Folgenden mit dem Vorgängerprogramm verglichen werden soll. Zuvor soll aber eine Gegenüber-

⁵¹ Zusammen mit der nationalen Finanzierung entfallen auf diese Prioritätsachse jedoch weiterhin mit 3,055 Mrd. Euro die meisten Mittel (Prioritätsachse drei erhält insgesamt 2,925 Mrd. Euro). Ebda., S. 225.

stellung des aktuellen EFRE-OP für *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* mit dem letzten Ziel-2-OP für Nordrhein-Westfalen vorgenommen werden. NRW bekommt mit rund 1,3 Mrd. etwa 400 Mio. Euro mehr als in der letzten Förderperiode und ist damit der einzige „Gewinner“ unter den deutschen Bundesländern.

Das Ziel-2-OP der letzten Förderperiode war bereits sehr stark auf die Ziele der Lissabon-Strategie zugeschnitten.⁵² Es finden sich darin wenige Prioritätenachsen, die auf umfassende physische Infrastrukturmaßnahmen schließen lassen. Auch Achse drei spricht lediglich von Infrastrukturprojekten für mehr Innovation, d.h. vor allem Investitionen in die Bildungsinfrastruktur. Prioritätenachse eins und zwei sind im Wesentlichen in ihren thematischen Schwerpunkten gleich geblieben, jedoch erhalten sie jeweils mehr Mittel. Prioritätsachse drei und vier sind zur neuen Achse drei verschmolzen, wobei die Bereiche Stadt- und Regionalentwicklung sowie Anpassung der Regionen im strukturellen Wandel innerhalb dieser Prioritätsachse stärker betont werden. Eine solche Schwerpunktsetzung für die letzte Förderperiode, ergibt sich zumindest aus dem Wortlaut nicht.

Für das neue EFRE-OP Nordrhein-Westfalens lässt sich also feststellen, dass wettbewerbsorientierte Themen, wie es die Hervorhebung der Rolle von Clustern und Netzwerken zeigt, teils noch stärker betont werden, dass aber gleichzeitig auch vermehrt Strukturanpassungsprojekte durchgeführt werden sollen. Lediglich der Gedanke der Nachhaltigkeit kann hier noch die Brücke zur Lissabon-Strategie bzw. zur Göteborg-Strategie schlagen.

⁵² So auch Herbert Jakoby, NRW und die europäische Strukturpolitik, in: Ulrich von Alemann, Claudia Münch (Hg.), Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem, Wiesbaden 2005, S. 189-208.

NRW: Ziel-2-OP 2000-2006⁵³ und OP* für Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung⁵⁴ im Vergleich

| Region: Nordrhein-Westfalen Bevölkerung: 18.028.745 (2006) Oberfläche: 34.085,27 km ² SWOT | Förderperiode 2000-2006 | Finanzierung durch die EU (in Mio. Euro) | Förderperiode 2007-2013 | Finanzierung durch die EU (in Mio. Euro) |
|--|--|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Mangel an Wachstum und Beschäftigung - Geringe Investitionsquote - Hohe Langzeitarbeitslosenquote - Probleme aufgrund des strukturellen Wandels - Umwelt (Land, Luft, Wasser) durch Industrie angegriffen - Günstige geographische Lage, gute Verkehrsnetze | | <ul style="list-style-type: none"> - Mangel an FuE und Innovation - Hohe Arbeitslosenquote - Strukturwandel - Wenig Unternehmensgründungen - Dichtes Bildungs- und Forschungsnetz | |
| 1. Prioritätsachse | Förderung von Unternehmen und Firmengründungen | 131,051 | Stärkung der unternehmerischen Basis (v.a. KMU-Förderung) | 254,186 |
| 2. Prioritätsachse | Innovation und Entwicklung von Fertigkeiten (insb. KMU) | 436,019 | Innovation und wissensbasierte Wirtschaft (auch Cluster- und Netzwerkförderungen) | 635,465 |
| 3. Prioritätsachse | Infrastrukturen für die Innovation (Technologie, Fortbildung, Emissionsverringering) | 353,657 | Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung (v.a. städtische Problemgebiete, industriell geprägte Gebiete) | 381,279 |
| 4. Prioritätsachse | Unterstützungen für besondere Zielgruppen (Beschäftigung insb. von Frauen, städtische Randgebiete, Fortbildungen) | 78,504 | | |
| 5. Prioritätsachse | | | | |
| Querschnittsziele | <ul style="list-style-type: none"> - Dauerhafte und umweltverträgliche Entwicklung - Chancengleichheit - Einbeziehung benachteiligter Gruppen in wirtschaftliche Erneuerungsprozesse - Innovationsorientierung und optimale Vorbereitung auf die Informationsgesellschaft | | Umwelt Chancengleichheit | |

* Innerhalb der Prioritätsachsen gibt es jeweils EFRE und ESF geförderte Aktivitäten.

⁵³ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (Hg.), Ziel 2- Programm NRW 2000-2006, <http://www.ziel2-nrw.de/docs/webseite/de/programmzieleundinhalte/programmtexte/eppd_gesamt_neu.pdf> (Zugriff am 17.10.2007).

⁵⁴ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (Hg.), NRW-Ziel 2-Programm (EFRE) 2007 – 2013; <http://www.eu-direct.info/downloads/Entwurf_Operationelles_Programm_2007_2013_EFRE.pdf> (Zugriff am 17.10.2007).

Das EFRE-OP des Freistaats Sachsen im Rahmen des *Konvergenz*-Förderziels zeichnet sich grundsätzlich durch einen höheren Differenzierungsgrad gegenüber dem Vorgängerprogramm aus. Gab es in der abgelaufenen Förderperiode lediglich vier Prioritätsachsen, sind es nun fünf. Die erste dient der Förderung von Innovation, Wissenschaft und Forschung und stellt mit Abstand die am besten mit EU-Fördergeldern ausgestattete Priorität dar; die Achsen drei, vier und fünf sind nahezu gleichrangig gewichtet.

Die erste Prioritätsachse ist weitgehend auf die gleichen Ziele wie in der letzten Förderperiode ausgerichtet, wobei ihr Titel stärker durch die bekannten Begriffe der Lissabonstrategie gekennzeichnet ist. Was den grundlegenden Ansatz anbelangt, so sind Elemente der ersten Prioritätsachse auch in der Zielsetzung der aktuellen fünften Achse zu erkennen. Hierbei darf gleichwohl nicht vergessen werden, dass es sich um Infrastrukturmaßnahmen handelt. Die frühere zweite Prioritätsachse hingegen wurde aufgespalten und findet sich nun in den Prioritätsachsen zwei bis fünf wieder. Während es sich bei der mit vergleichsweise geringen Fördermitteln ausgestatteten Prioritätsachse zur Bildungsinfrastruktur um eine Realisierung klassischer Lissabonziele handelt, zeugen die anderen vier Achsen sehr deutlich von dem Konvergenzcharakter des OP. Dies verdeutlicht, dass der Freistaat weiterhin sehr stark mit Infrastrukturproblemen zu kämpfen hat und deren Ausbau als prioritäre Maßnahme zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation betrachtet wird. Schutz und Verbesserung der Umwelt werden nun auch noch stärker im Zusammenhang mit Infrastrukturausbau gesehen. Klima- und Hochwasserschutz – für Sachsen seit den Überschwemmungen des Jahres 2002, die schwerwiegende Auswirkungen auf die sächsische Infrastruktur und Wirtschaft hatten – fallen nunmehr unter Ziel fünf. Auffällig ist also eine zunehmende Konzentration der EU-Strukturmittel auf den Infrastrukturbereich, durch die man sich wirtschaftliches Wachstum erhofft. Der Ausbau der Infrastruktur wird vor allem mit dem Hinweis auf die „Brückenposition“ des Freistaats zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten als von besonderer Wichtigkeit dargestellt. Im Vergleich zum EFRE-OP Nordrhein-Westfalens wird also deutlich, dass sich das OP bezüglich des Grades des inhaltlichen Lissabonbezugs unterscheidet. Dies war durch die mit 60% geringeren Vorgaben für das *emarking* von der Kommission auch so angesetzt. Dennoch bemüht sich das OP aufzuzeigen, inwiefern sich die sächsischen Bemühungen im Bereich Konvergenz letztlich auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der Region auswirken sollen. Eine Lissabonisierung des Sprachstils in diesem Dokument ist folglich in dem gleichen Maße zu attestieren, wie im OP des Landes Nordrhein-Westfalen.

Freistaat Sachsen Ziel-1-OP 2000-2006 und Konvergenz-OP 2007-2013 im Vergleich

| Region: Sachsen Einwohner: 4,3 Mio. (2005) Oberfläche: 18412 km ² SWOT | Förderperiode 2000-2006 | Finanzierung durch die EU (in Mio. Euro) | Förderperiode 2007-2013 | Finanzierung durch die EU (in Mio. Euro) |
|---|---|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Platz 6 der bevölkerungsreichsten deutschen Bundesländer - höchster Industrialisierungsgrad unter den neuen Bundesländern - Arbeitslosenquote von 18,8% (1998) - starkes Absinken des BIP (bis auf 1%) seit Mitte der 1990er Jahre - Flaute im Baugewerbe, Rückgang im Dienstleistungs- und Handelssektor - hohe Jugendarbeitslosigkeit - Infrastrukturprobleme, die Folge sind der Industriepolitik der DDR und der Randlage - erhebliche Schwierigkeiten bei der Finanzierung von notwendigen Umwelt- und Infrastrukturmaßnahmen | | <ul style="list-style-type: none"> - demografischer Rückgang, v.a. durch Abwanderung von jungen Menschen, Frauen und Akademiker/innen - viele Brachflächen - massives Überangebot auf dem privaten Wohnungssektor - unterdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung im europäischen Vergleich (jedoch positive Entwicklung im ostdeutschen Vergleich) - starker Agrarsektor und im ostdeutschen Vergleich aufstrebender Industrie- und Dienstleistungssektor - Mangel an FuE, Innovation - unterdurchschnittliche Beschäftigung mit 60,4% und hohe Langzeitarbeitslosigkeit (v.a. Jugendarbeitslosigkeit und im ostdeutschen Vergleich hohe Altersarbeitslosigkeit) - durch EU-Osterweiterung nun zentrale Lage in Europa | |
| 1.Prioritätsachse | Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der KMU | 985.451 | Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung | 1.079,140 |
| 2.Prioritätsachse | Infrastrukturmaßnahmen | 1.446,975 | Verbesserung der Bildungsinfrastruktur | 235,680 |
| 3.Prioritätsachse | Schutz und Verbesserung der Umwelt | 806,591 | Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft | 587,456 |
| 4.Prioritätsachse | Förderung des Arbeitskräftepotentials sowie der Chancengleichheit | 1.054,262 | Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur | 573,460 |
| 5.Prioritätsachse | | | Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum | 571,443 |

d) Frankreich

Besonders strukturschwach sind die *régions Languedoc-Roussillon* sowie der Nordosten des Landes. *Nord – Pas-de-Calais* erhält in Frankreich mit 94 286 636 Euro die meisten Gelder aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass *Nord – Pas-de-Calais* für die Jahre 2007-2013 etwa 140 bis 170 Mio. Euro mehr EFRE-Mittel erhält als noch in der vergangenen Förderperiode, obwohl die Region in der vergangenen Förderperiode zu den *phasing-out* Regionen des Ziels 1 gehörte. Dabei hat der Bereich der Wirtschaftsförderung mit rund 82 Mio. Euro einen besonderen Mittelzuwachs erfahren. Die Förderung der Wirtschaft stand in der vergangenen Förderperiode noch ausschließlich im Dienste beschäftigungspolitischer Maßnahmen. In der aktuellen Förderperiode ist diese Prioritätenachse stärker fokussiert auf den Bereich der Wettbewerbsfähigkeit, sowie FuE und Innovation. Die Prioritätenachse zwei und drei der vergangenen Förderperiode wurden für die neue Periode zusammengesetzt. Der Schwerpunkt „Umwelt“ der neuen Prioritätsachse zwei lässt den Schluss zu, dass es sich um die Nachfolgeachse zu „Herstellen der Grundlage für wirtschaftliche und soziale Kohäsion“ handelt. De facto handelt es sich bei der neuen Achse jedoch in starkem Maße um ein auf Umweltverträglichkeit ausgelegtes Infrastrukturprogramm. Auf ähnliche Weise wurde der Bereich „Informationsgesellschaft“ in der neuen Prioritätsachse drei gestärkt; der frühere Fokus auf den Bereich Bildung und Kultur trat in den Hintergrund. Das Ziel des „Zugangs zu Transport“ hingegen verweist deutlich auf die territoriale Komponente der ehemaligen dritten Achse.

Das OP der Region *Nord – Pas-de-Calais* ist somit eindeutig, und bei weitem umfassender als die bis hierher vorgestellten OP von der Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik auf die Ziele der Lissabon-Strategie gekennzeichnet. Zwar waren bereits in der abgelaufenen Förderperiode Lissabon-relevante Themen in allen Prioritätsachsen „versteckt“ und die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Innovation sind durchaus kein Novum; dennoch ließen bereits die Bezeichnungen der früheren Achsen und deren inhaltlichen Konkretisierung eine starke Orientierung der früheren Fördermaßnahmen auf „wirtschaftliche und soziale Kohäsion“ und „solidarische Entwicklung“ und somit eher auf Konvergenzbestrebungen schließen.

Nord – Pas-de-Calais: OP Ziel-2⁵⁵ und OP Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung⁵⁶ (EFRE) im Vergleich

| Region: Nord – Pas-de-Calais Einwohner: 4.043.000 (2006) Oberfläche: 12 414 km ² SWOT | Förderperiode 2000-2006 | Finanzierung durch die EU (in Mio. Euro) | Förderperiode 2007-2013 | Finanzierung durch die EU (in Mio. Euro) |
|---|---|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - wirtschaftlich deutlich schwächer als der Rest des Landes - hohe Arbeitslosigkeit - wenig Zuwanderung - Rückgang der Industrie - Natur von industriellen Aktivitäten gekennzeichnet - Dank europäischer Aktivitäten Entspannung in der Region (Hafenausbau, Eurotunnel) - Zentrale Lage in Europa | | <ul style="list-style-type: none"> - wenig FuE, Exzellenzpole - Rückgang der Artenvielfalt - Industriell geprägte Region - Infrastrukturschwach - Gute Lage in Europa - Intraregionale Disparitäten - Gut ausgebautes Telekommunikations-netz - Geringe Mobilität der Beschäftigten | |
| 1. Prioritätsachse | Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Dienst von Beschäftigung | 185, 533 | FuE, Innovation, Unternehmenswert | 267 |
| 2. Prioritätsachse | Herstellen der Grundlagen für wirtschaftliche und soziale Kohäsion (Bildung, Weiterbildung, Informationsgesellschaft, Kultur, Schutz natürlicher Ressourcen) | 185, 711 | Umwelt, Nachhaltigkeit, Risikoprävention (Transport, Wasser, Energie- und Abfallmanagement) | 148 |
| 3. Prioritätsachse | Förderung der nachhaltigen und solidarischen Entwicklung in territorialer Perspektive (ÜS) (nachhaltige Regional- und Stadtentwicklung, lokales Handwerk, Versorgung mit Breitbandnetz) | 140, 746 | Zugang zu Transport und Informationsgesellschaft | 159 |
| 4. Prioritätsachse | | | Territorialer Bereich: soziale Kohäsion und regionale Exzellenz (Förderung sozial, geographisch, wirtschaftlich und strukturell benachteiligter Regionen, Leuchtturmprojekte) | 117 |
| Querschnittsziele | Keine Angabe | | Nachhaltigkeit im Umweltbereich | |

⁵⁵ Aufgeführt werden hier nur die jeweiligen EFRE-Mittel. Das Programm ist nicht mehr verfügbar. Eine Zusammenfassung ist erhältlich unter: Préfecture de la Région Nord- Pas-de-Calais (Hg.), Programme objective 2 2000-2006 et soutien transitoire dans la Région Nord - Pas-de-Calais, <http://www.nord-pas-de-calais.pref.gouv.fr/images/europe/programme_objectif_2_2000-2006.pdf> (Zugriff am 17.10.2007).

⁵⁶ Vgl. Préfecture de la Région Nord-Pas-de-Calais (Hg.), Programme opérationnel Compétitivité et emploi. Nord - Pas-de-Calais. Stratégie régionale, <http://www.nord.pref.gouv.fr/images/europe/strategie_040407.pdf> (Zugriff am 17.10.2007).

e) Vereinigtes Königreich

Wie der regionale Vergleich im Anhang verdeutlicht, erhält die Region *North-West England* innerhalb des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* – abgesehen von dem Förderprogramm, das für England und Gibraltar vorgesehen ist – die meisten Mittel. Innerhalb der aktuellen Förderperiode sind für die Region insgesamt 7,755 Mrd. Euro vorgesehen. Dabei ist noch nicht geklärt, wie sich die Mittel auf die einzelnen Prioritätsachsen verteilen werden, da das OP sich derzeit noch bei der Kommission zur Begutachtung befindet. Zwar werden die klaren Gewichtungen erst mithilfe der Analyse der Mittelverteilungen sichtbar, jedoch ist ein Vergleich des vorläufigen OP zu dem vorherigen Ziel-2-Programm bereits mit Blick auf den Wortlaut der Prioritätsachsen sehr aufschlussreich.

Die erste Prioritätsachse der vergangenen Förderperiode wird in der aktuellen Förderperiode in die Prioritätsachse eins und zwei aufgespalten. Während sich die erste Prioritätsachse (der aktuellen Förderperiode) dabei auf Unternehmensförderung im engeren Sinne konzentriert, ist die zweite Achse der Innovationsförderung gewidmet. Diese Ausdifferenzierung bedeutet eine noch stärkere Betonung des Wachstumsziels, auch wenn die konkrete finanzielle Ausgestaltung noch zeigen wird, wie stark sich diese letztlich manifestiert. Diese Ausdifferenzierung ist keineswegs lediglich ein Charakteristikum des OP *North-West Englands*. Andere OP, wie das nordrhein-westfälische Programm auch, unterscheiden ebenfalls zwischen der Stärkung von Unternehmertum und der Stärkung von wissensbasierter Wirtschaft bzw. Innovation. Eine Besonderheit des nordwestenglischen OP ist jedoch die Fokussierung auf die Förderung von Produktivität und Wachstum des Marktes, welche dem Wortlaut nach in keinem der anderen OP eine derartige Hervorhebung erfahren: So sind die Infrastrukturmaßnahmen aus der dritten Prioritätsachse ebenfalls der Idee des (nachhaltigen) Wachstums gewidmet. Neu ist darüber hinaus, die explizite Erwähnung der Beschäftigungsförderung, die bisher zusammen mit der neuen Prioritätsachse drei die dritte Prioritätsachse der letzten Förderperiode bildete. Auch innerhalb dieser Achse ist die Förderung von Unternehmertum erwähnt. Dies verdeutlicht, dass Wachstum und Unternehmertum als Schlüssel für mehr Beschäftigung und letztlich auch mehr Wohlfahrt verstanden werden. Hierin unterscheidet sich das OP von *North-West England* von allen weiteren in Laufe des Diskussionspapiers untersuchten OP. Eine Betrachtung der Prioritätsachsen der vergangenen Förderperiode zeigt darüber hinaus, dass wachstumsorientierte Strukturpolitiken bereits damals eine hervorgehobene Position einnahmen.

North-West England: OP Ziel-2⁵⁷ und Programm für Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung⁵⁸

| Region: North-West England Einwohner: 6.853.200 (2006) Oberfläche: 14.165km ² | Förderperiode 2000-2006 | Finanzierung durch die EU (in Mio. Euro) | Förderperiode 2007-2013 | Finanzierung (zu aktuellen Preisen) durch die EU (Mio.€) |
|--|--|--|--|--|
| SWOT | <ul style="list-style-type: none"> -stark städtisch geprägt, gleichzeitig dünn besiedelte Gebiete -innerregionale Disparitäten -deutlich hinter dem durchschnittlichen nationalen Wachstum -Abhängigkeit von Sektoren mit geringer Wirtschaftsleistung (Handwerk, Landwirtschaft, Tourismus) -kaum Tertiarisierung -hohe Arbeitslosigkeit, Umweltprobleme, niedrige wirtschaftliche Aktivität -durch erhöhte Informations- und Kommunikationstechnologie positiver wirtschaftlicher Trend in den vergangenen Jahren | | <ul style="list-style-type: none"> -sehr diverse Region (Städte, dünn besiedelte Gebiete) -hohe Arbeitslosigkeit, jedoch Verbesserung der Beschäftigungssituation seit 2000 -geringe wirtschaftliche Produktivität -wenig Innovation, FuE, wissensbasierte Industrie -Greater Meyerside und Cumbria besonders schwach entwickelt -geringe Rate an Firmengründungen -Unternehmensgründungen in der Region überdauern oft nicht die ersten drei Jahre -vergleichsweise niedrige Gehälter -vor allem Handwerk und Chemie-, Textil, Luftfahrt- u. Lebensmittelverarbeitungsindustrie angesiedelt -geringe Investitionen -gute Breitbandversorgung -Bildung unter nationalem Durchschnitt | |
| 1. Prioritätsachse | Gewerbe und Ideen (KMU)-Förderung, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Networking) | 349,959 | Verbesserung von Produktivität und Wachstum des Marktes: Stimulierung von Unternehmen und Unterstützung von Amrungen in neuen Sektoren und Märkten | Noch nicht bekannt |
| 2. Prioritätsachse | Menschen und Gemeinschaften (Zugang zu Beschäftigung, Informationsgesellschaft, wirtschaftliche Nachhaltigkeit) | 174,876 | Verbesserung von Produktivität und Wachstum des Marktes: Innovation und Wissen nutzen (FuE, Innovation, Management) | Noch nicht bekannt |
| 3. Prioritätsachse | Strategische Regionale Investitionen (Beschäftigung, Kulturförderung, Verbindung von Gemeinschaften) | 303,026 | Herstellen der Bedingungen für nachhaltiges Wachstum (Gebäude-, Anlagen- und Kulturförderung, Förderung von Knotenpunkten) | Noch nicht bekannt |
| 4. Prioritätsachse | Chancengleichheit; Informationsgesellschaft; Nachhaltige Entwicklung | | Steigerung von und Zugang zu Beschäftigung (Unternehmertum in benachteiligten Gemeinschaften, Beschäftigung in Gebieten im Strukturwandel) | Noch nicht bekannt |
| Querschnittsziele | | | Nachhaltigkeit im Umweltbereich; Gleichheit und Vielfalt | |

⁵⁷ Government Office for North West (Hg.), North West England Objective 2 SPD 2000-2006, 13. September 2004, http://www.gos.gov.uk/497468/doc/470946/Objective_2_SPD.pdf (Zugriff: 06.12.2007).

⁵⁸ Government Office for North West (Hg.), North West Competitiveness Operational Programme 2007-2013. Statutory Consultation Draft, 27. November 2006, <http://gos.gov.uk/497468/docs/47094/472903.pdf> (Zugriff: 06.12.2007).

4.2. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Gegenüberstellung der früheren und aktuellen Operationellen Programme hat gezeigt, dass grundlegende Neuerungen eher die Ausnahme sind. Viele OP nehmen zwar graduelle Änderungen vor, doch werden oftmals ganze Prioritätsachsen übernommen (wie im Falle Andalusiens) oder geteilt und auf andere Weise neu zusammengesetzt (grundsätzlich alle sechs untersuchten OP), so dass lediglich eine Umverteilung aber keine fundamentale Schwerpunktverlagerung stattfindet. Vielfach sind Prioritätsachsen zudem derart weit formuliert, dass sie weder eine Konkretisierung der in den NSRP aufgeführten Ziele darstellen, noch verdeutlichen, welche Programme damit wirklich abgedeckt werden sollen. Auch hier zeigt sich, dass die Mitgliedsstaaten bzw. die Regionen bemüht sind, sich Entscheidungen möglichst bis zur Implementierungsebene offen zu halten. Ob allerdings eine wirkliche Neuausrichtung der Strukturfonds erfolgen wird, muss sich in den spezifischen Fördermaßnahmen und -projekten beweisen. Aber auch hier spricht einiges dafür, dass die Neigung zur Kontinuität und zur Fortschreibung bestehender Projekte dominieren wird.

Zudem verdeutlicht der Vergleich, dass die hier untersuchten Regionen und Mitgliedsstaaten grundsätzlich bereits in der vergangenen Förderperiode Themen, wie Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in ihre strukturpolitischen Programme und Maßnahmen aufgenommen hatten. Dies spricht dafür, dass beide Bereiche bereits vor der strategischen Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik als Faktoren zur nachhaltigen Regionalentwicklung betrachtet wurden. Ein Mangel an wirtschaftlichem Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung bedingt demnach einen Mangel an Wohlfahrt und Kohäsion. Es entwickelt sich in der europäischen Regional- und Strukturpolitik also zunehmend ein neuer wirtschaftsliberaler Mainstream heraus, der sich von einer Konzentration auf die klassischen strukturpolitischen Ziele wie Konvergenz und Solidarität entfernt und sich zunehmend auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit fokussiert. Dieser wird nicht nur von der Kommission vorgegeben, sondern ist bereits, wie gezeigt wurde, seit mindestens der vergangenen Förderperiode gängige Praxis bei der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten. Dennoch können unter Zuhilfenahme des Vergleichs zwischen den OP der verschiedenen Regionen weitere Differenzierungen vorgenommen werden. Das OP *North-West Englands* war beispielsweise durch seine Prioritätsachsen bereits in der vergangenen Förderperiode sehr stark auf Themen, wie Innovation und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet. Diese Konzentration hat sich nun weiter verstärkt. Das OP von *Nord – Pas-de-Calais* war hingegen in der letzten Förderperiode – abgesehen von der Betonung der wirtschaftlichen Entwicklung – auf Konvergenzthemen, wie soziale Kohäsion, konzentriert. Es führt diese Schwerpunktlegung auch tendenziell weiter: Die Förderung von FuE- und Innovationsmaßnahmen und Unternehmen in Achse 1 sind dabei letztlich nur eine Fortführung von „Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Dienste von Beschäftigung“. Hierbei wurde offenkundig lediglich der Titel geändert. Während bei dem Ziel der territorialen Entwicklung der deklaratorische Fokus auf der

solidarischen und nachhaltigen Entwicklung lag, ist er nun der sozialen Kohäsion und regionalen Exzellenz gewidmet, die Fördermaßnahmen bleiben jedoch weitgehend unverändert. Dies verdeutlicht noch einmal den bereits in Kapitel 3 erwähnten Unterschied zwischen der französischen und der britischen Wettbewerbsstrategie und die stark wirtschaftspolitische Ausrichtung im Falle des Vereinigten Königreiches bzw. eine gemischt sozial-wirtschaftspolitische Ausrichtung im Falle Frankreichs.

Die Betrachtung der OP zeigt also, dass die Programme des Ziels *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* trotz der Vorgaben durch die Steuerungsinstrumente in der aktuellen Förderperiode noch erhebliche Unterschiede aufweisen, die sich zwangsläufig aus den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten ergeben. Der Vergleich der Förderperioden zeigt, dass sich die OP letztlich nur innerhalb dieses Spielraumes verändert haben. Jene OP, die vormals schon auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet waren, sind dies tendenziell auch heute noch. Die eher auf *Konvergenz* (sofern schon in der letzten Periode gefördert) konzentrierten Programme bleiben dies ebenfalls. Der größte Wandel vollzieht sich in den Formulierungen, die nun stärker der Lissabon-Orientierung in den neuen Steuerungsinstrumenten entsprechen.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007-2013 einerseits und über die neuen Rechtsverordnungen für die europäischen Strukturfonds andererseits haben zu einer grundlegenden Neuausrichtung der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik geführt. Zumindest in den Regionen der EU-15 soll künftig der überwiegende Teil der aus dem EU-Budget zur Verfügung stehenden Fördergelder der Unterstützung von Maßnahmen dienen, die zugleich die Ziele der europäischen Lissabon-Strategie verfolgen.

Die Fokussierung der europäischen Strukturfonds auf die Lissabon-Ziele zeigte sich am deutlichsten an der Reservierung von 60% der Fördermittel für das neu geschaffene Förderziel *Konvergenz* und 75% für das Förderziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung*. Darüber hinaus lässt sich die „Lissabonisierung“ der europäischen Kohäsionspolitik in der neuen „Lissabon-Sprache“ der Programmplanungsdokumente ablesen. Deutlicher als bisher wird nunmehr betont, dass in den nächsten Jahren die Fördergelder für Maßnahmen zur Förderung von Innovation, Bildung, Forschung und Entwicklung sowie zur Steigerung der Attraktivität von Regionen und Unternehmen für Investitionen ausgegeben werden sollen.

Zentrales Element der Lissabon-Orientierung der reformierten Kohäsionspolitik ist jedoch der Versuch der Europäischen Kommission und des Rates, die Programmierung der Strukturfonds und die Steuerung der Förderpolitiken eng mit den strategischen Steuerungsinstrumenten der Lissabon-Strategie zu verzahnen und eine insgesamt stärkere Ausrichtung der regionalen Förderprogramme auf gemeinsame und europaweite Ziele vorzugeben. Durch die wechselseitige Bezugnahme der Planungsdokumente im Zuge der Programmierung wurde der Prozess zur Erstellung der Dokumente hierarchischer organisiert und die Schwerpunktsetzung zentralisiert. Die Prioritätsachsen in den Operationellen Programmen der Regionen orientieren sich an den strategischen Zielen des Nationalen Strategischen Rahmenplans und diese wiederum an den Leitlinien der EU. Wie in einem Baukastensystem sollen so die Definitionen der europäischen, nationalen und regionalen Förderschwerpunkte ineinander passen und ausgehend vom allgemeinen Rahmen bis zum konkreten Projekt ausdifferenziert werden.

Trotz dieser Neuausrichtung der politischen Instrumente auf die Lissabon-Ziele der EU bleibt jedoch offen, ob und wie sich diese Politik bei der Implementierung der Förderpolitik, d.h. bei der Formulierung spezifischer Förderziele und der tatsächlichen Verwendung der Gelder manifestiert. Während die Prüfung der tatsächlichen Verwendung der Gelder zum gegenwärtigen Zeitpunkt am Beginn der Förderperiode nicht möglich ist, ist eine empirische Untersuchung der „Lissabonisierung“ der Operationellen Programme bereits durchführbar. Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass sich der proklamierte Strategie-Wechsel der Kohäsionspolitik in den EU-15 und das Ziel der Lissabon-Orientierung und Lissabon-Konformität nur zum Teil in den OP ablesen lässt. Die Gründe für diese eingeschränkte „Lissabonisierung“ liegen vornehmlich in der Tatsache begründet,

dass bereits während der abgelaufenen Förderperiode 2000-2006 die heute unter der Überschrift „Lissabon-Ziele“ firmierenden Förderprioritäten zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung prägend waren. Die Förderpolitik mit Mitteln der Strukturfonds EFRE und ESF zielten auch vor der Lissabon-Reform auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Gänzlich neue Förderschwerpunkte wurden deshalb für die OP der neuen Förderperiode nur selten entwickelt und formuliert; und auch innerhalb der bestehenden regionalen Förderprioritäten sind deutliche Hinweise auf die Kontinuität der Maßnahmen abzulesen. Anpassungen wurden häufig durch eine Neugewichtung zwischen den Förderbereichen, d.h. durch Umschichtungen bei der finanziellen Ausstattung, vorgenommen. Zwar hat die Europäische Kommission versucht, im Zuge der Abstimmung mit den regionalen Administrationen und bei der Genehmigung der OP stärker auf die Neuausrichtung und die Konzentration der Förderziele auf die Lissabon-Strategie zu drängen. Dennoch ist diese Einflussnahme auf die Programmgestaltung nur bedingt gelungen. Die starke Kontinuität zeigt sich demnach auch in den spezifischen Förderprogrammen der Regionen selbst. Die regionalen Strukturfondsverwaltungen drängten offensichtlich aus zwei Gründen auf die Fortschreibung der bestehenden Förderkonzepte. Zum einen bestand ein hohes Interesse daran, dass die Förderschwerpunkte und -programme der Förderperiode 2000-2006 fortgeführt und der abrupte Abbruch der Förderung vermieden werden sollte. Zum anderen griffen die Regionalverwaltungen ganz pragmatisch bei der Erstellung der neuen Programmplanungsdokumente auf die vorhandenen Instrumente und Dokumente zurück.

Hinzu kommt, dass in den Regionen der EU-15, für die das *earmarking* der Strukturfondsgelder nunmehr verpflichtend ist, die größte Herausforderung für die europäische Kohäsionspolitik nur noch bedingt auf den klassischen Projekten zur Verbesserung der Infrastruktur lagen. Insbesondere die bisherige Ziel 2-Förderung für Regionen mit Problemen beim Strukturwandel war bereits weitgehend auf die Modernisierung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen ausgerichtet und somit den Zielen der Lissabon-Strategie verpflichtet.

Vor dem Hintergrund dieser graduellen Zurückstellung des *Konvergenzzieles* und der redistributiven Funktion der Strukturfonds hinter das Ziel der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, des Wachstums und der Beschäftigung in den alten Mitgliedsstaaten erscheint die These einleuchtend, dass die „Lissabonisierung“ vorrangig im Zusammenhang mit den schwierigen Verhandlungen über den Finanzrahmen 2007-2014 zu verstehen ist. Die britische Forderung nach einer „Modernisierung“ des EU-Budgets war von anderen Mitgliedsstaaten geteilt worden und hatte zunächst eine Einigung der Finanzverhandlungen verhindert. Der Konflikt entwickelte sich schließlich zu einem britisch-französischen Gegensatz, bei dem die britische Forderung nach der Ausrichtung des EU-Haushalts auf die Ziele der Lissabon-Strategie mit Modernisierung gleichgesetzt wurde, während das

französische Festhalten an der Gemeinsamen Agrarpolitik mit der Rückständigkeit und der falschen Prioritätensetzung der EU-Ausgabenpolitik verbunden wurde.⁵⁹

Die Fokussierung der Kohäsionspolitik auf die „modernen“ Lissabon-Ziele und schließlich die verbindliche Festschreibung dieser politischen Selbstverpflichtung in Annex IV der Strukturfonds-Grundverordnung und in Form des *earmarking* entsprach also insbesondere den Forderungen Großbritanniens und anderer Nettozahler. Dass dieser Kompromiss auf die Initiative des Kommissionspräsidenten Barroso zurückging, mit der er die stockenden Finanzverhandlungen wieder in Gang setzen wollte, unterstützt diese These. Zugleich wollten jedoch insbesondere die früheren Ziel 2-Regionen bzw. deren Mitgliedsstaaten in den Finanzverhandlungen die Fortsetzung einer angemessenen Förderung dieser weniger rückständigen Regionen durchsetzen. Eine stärkere Förderung der Haushaltsrubrik 1a für die eigentlichen Maßnahmen der Lissabon-Strategie verbunden mit der Konzentration der Strukturfonds auf die rückständigsten Regionen in den neuen Mitgliedsstaaten und somit zu Lasten der Förderung in den alten Mitgliedsstaaten traf dabei nicht nur auf den Widerstand der Ziel 2-Regionen, sondern auch auf den Widerspruch der Europäischen Kommission. Die Kommission wollte sich offensichtlich nicht derart weitgehend aus der regionalpolitischen Förderung in den EU-15 zurückziehen. Vielmehr bedeutet der Verzicht auf die geografische Abgrenzung der regionalen Fördergebiete für das neue Ziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* eine geografische Ausweitung des potentiellen Einflusses und der regional- und strukturpolitischen Steuerungsmöglichkeiten der Kommission.

Bei den Verhandlungen zwischen den Regionen, den alten EU-Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission über die konkrete Form der „Lissabonisierung“ und das Ausmaß des *earmarking* wurde dann offenkundig, dass zwar das Ziel der „Modernisierung“ des Budgets im Grundsatz geteilt wurde, jedoch zugleich eine stärkere Verpflichtung und Konkretisierung der strukturpolitischen Maßnahmen auf diese Ziele aber nicht in gleichem Umfang angestrebt wurde. Vielmehr versuchten die Regionen ihre Flexibilität bei der Anwendung des Instrumentariums und somit implizit ihre Autonomie bei der Bestimmung der Förderprioritäten weitgehend zu bewahren.

Zwei grundsätzliche Ergebnisse dieser Verbindung des Abschlusses der Finanzverhandlungen mit der Neuausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik auf die Lissabon-Strategie der EU sind zusammenfassend festzuhalten:

1. Die deutliche Verzahnung der strategischen Steuerungsinstrumente und somit die Implantierung des Lissabon-Instrumentariums in die Kohäsionspolitik. Die den Rahmen definierenden europäischen Leitlinien, die nationalen Umsetzungsberichte und die Synthesberichte der EU-Kommission treten neben die etablierten und in den Verordnungen vorgeschriebenen Instrumente der europäischen Kohäsionspolitik, wie z.B. die Halbzeit- und die Abschluss-evaluierung und die Kontrolle durch Kommission und Rechnungshöfe. Mittel-

⁵⁹ Vgl. André Sapir u.a., *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Juli 2003.

bis langfristig könnte diese Ergänzung zu einer stärkeren Hierarchisierung der inhaltlichen Steuerung der Strukturfondsprogramme durch die Kommission und den Rat führen.

2. Die verteilungspolitische Funktion der europäischen Strukturfonds, wird zumindest in den EU-15 durch die verbindlich vorgegebenen *earmarking*-Quoten, wird zusehends abgelöst. An ihre Stelle tritt die neue Orientierung der europäischen Kohäsionspolitik auf die Förderung vorhandener Stärken, die Clusterbildung, d.h. die Stärkung von Wachstumskernen. Damit nimmt die „lissabonisierte“ Kohäsionspolitik die Kritik vieler Ökonomen auf, die die Kohäsions- und Konvergenzeffekte der europäischen Förderpolitik nur begrenzt verifizieren konnten und eine stärkere Wachstumsorientierung der Strukturfonds gefordert hatten.

Offen bleibt allerdings, ob das eigentliche und vertraglich fixierte Ziel der europäischen Strukturfonds, nämlich „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“, mit dem neuen Instrumentarium und der neuen Fokussierung auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann.

Anhang

Mittelverteilung Konvergenz und Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung nach Regionen (in Euro)

Deutschland⁶⁰

| Bundesland | Konvergenz | Reg. Wett. |
|----------------------------------|------------|------------|
| Brandenburg | 2118982203 | |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1669893853 | |
| Niedersachsen-Region Lüneburg | 799010942 | |
| Sachsen | 3962999620 | |
| Sachsen-Anhalt | 2575723005 | |
| Thüringen | 2106697012 | |
| Baden-Württemberg | | 409398654 |
| Bayern | | 885993891 |
| Berlin | | 1211565841 |
| Bremen | | 231061373 |
| Hamburg | | 126421681 |
| Hessen | | 450189363 |
| Niedersachsen (ohne R. Lüneburg) | | 875860378 |
| Nordrhein-Westfalen | | 1967427185 |
| Rheinland-Pfalz | | 331380027 |
| Saarland | | 284002775 |
| Schleswig-Holstein | | 473900508 |

Spanien⁶¹

| Region | Konvergenz | Reg. Wett. |
|----------------------|---------------|---------------|
| Andalucía | 7.999.685.830 | |
| Castilla-La Mancha | 1.619.794.113 | |
| Extremadura | 1.830.273.706 | |
| Galicia | 2.550.046.153 | |
| Asturias | 496.002.688 | |
| Murcia | 599.602.997 | |
| Ceuta | 55.522.274 | |
| Melilla | 50.981.926 | |
| Castilla y León | | 943.471.344 |
| Comunidad Valenciana | | 1.524.715.520 |
| Canarias | | 1.136.589.636 |
| Cantabria | | 101.714.991 |
| Aragón | | 237.624.667 |
| Baleares | | 145.928.623 |
| Cataluña | | 963.785.777 |
| Madrid | | 593.856.146 |
| Navarra | | 66.323.874 |
| País Vasco | | 301.686.945 |
| La Rioja | | 46.555.514 |

⁶⁰ Regional Policy-Info regio (Hg.), Cohesion Policy 2007-2013. Eligible Areas in Germany, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/germany/index_en.htm (Zugriff: 02.12.2007).

⁶¹ Regional Policy-Info regio (Hg.), Cohesion Policy 2007-2013. Eligible Areas in Spain, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/spain/index_en.htm (Zugriff: 02.12.2007).

*Polen*⁶²

| Woiwodschaft | Konvergenz | Reg. Wett |
|---------------------|---------------|-----------|
| Dolnośląskie | 1.213.144.879 | |
| Kujawsko-pomorskie | 951.003.820 | |
| Lubelskie | 1.155.854.549 | |
| Lubuskie | 439.173.096 | |
| Łódzkie | 1.006.380.910 | |
| Małopolskie | 1.290.274.402 | |
| Mazowiekie | 1.831.496.698 | |
| Opolskie | 427.144.813 | |
| Podkarpackie | 1.136.307.823 | |
| Podlaskie | 636.207.883 | |
| Pomorskie | 885.065.762 | |
| Śląskie | 1.712.980.303 | |
| Świętokrzyskie | 725.807.266 | |
| Warmińsko-mazurskie | 1.036.542.041 | |
| Wielkopolskie | 1.272.792.644 | |
| Zachodniopomorskie | 835.437.299 | |

*Frankreich*⁶³

| Région | Konvergenz | Reg. Wett. |
|----------------------------|------------|------------|
| Guadeloupe | 727877907 | |
| Frz. Guayana | 405217891 | |
| Martinique | 515015064 | |
| Réunion | 1531180963 | |
| Alsace | | 75924973 |
| Aquitaine | | 392371063 |
| Auvergne | | 206790459 |
| Basse-Normandie | | 181354410 |
| Bourgogne | | 185580603 |
| Bretagne | | 301693854 |
| Centre | | 196185531 |
| Champagne-Ardenne | | 185580603 |
| Corse | | 150465376 |
| Franche-Comté | | 146789783 |
| Haute-Normandie | | 219311261 |
| Ile de France | | 151466770 |
| Languedoc-Roussillon | | 270420027 |
| Limousin | | 127259135 |
| Lorraine | | 329406415 |
| Pays de la Loire | | 302234812 |
| Nord-Pas de Calais | | 700953570 |
| Picardie | | 201493631 |
| Poitou-Charentes | | 201493631 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | | 302234812 |
| Midi-Pyrénées | | 430023629 |
| Rhône-Alpes | | 334049596 |

⁶² Regional Policy-Info regio (Hg.), Cohesion Policy 2007-2013. Eligible Areas in Poland, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/poland/index_en.htm (Zugriff: 02.12.2007).

⁶³ Regional Policy-Info regio (Hg.), Cohesion Policy 2007-2013. Eligible Areas in France, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/france/index_en.htm (Zugriff: 02.12.2007).

Vereinigtes Königreich⁶⁴

| Region | Konvergenz | Reg. Wett. |
|-----------------------------------|------------|------------|
| Cornwall/Isles of Scilly | 458056615 | |
| England/Gibraltar | 196433940 | |
| schottische Highlands und Islands | 174012587 | |
| West Wales/The Valleys | 2083963649 | |
| East of England | | 110994719 |
| East Wales | | 136049173 |
| East Midlands England | | 268495983 |
| England and Gibraltar | | 2893452439 |
| Gibraltar | | 5800739 |
| London England | | 181889213 |
| Lowlands and Uplands of Scotland | | 645878786 |
| Northern Ireland | | 472610739 |
| North East England | | 375698920 |
| North West England | | 755754611 |
| South East England | | 23706375 |
| South West England | | 124658086 |
| West Midlands England | | 399899930 |
| Yorkshire and Humberside England | | 583580959 |

⁶⁴ Regional Policy-Info (Hg.), Cohesion Policy 2007-2013. Eligible Areas in United Kingdom, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/uk/index_en.htm (Zugriff: 02.12.2007).