



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

REGIONALE ENTWICKLUNG

**Strategische Kohärenz der
Kohäsionspolitik: Vergleich der
Programmplanungszeiträume
2007–2013 und 2014–2020**

STUDIE

Abriss

Die Studie zielt darauf ab, die Entwicklung und die Umsetzung der strategischen Kohärenz der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020 zu bewerten. Aus der Studie, die auf der Grundlage einer Dokumentenanalyse und von Gesprächen mit Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, geht hervor, dass im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum allgemeine Verbesserungen zu verzeichnen sind. In der Studie wird jedoch auch eine Reihe von Herausforderungen hervorgehoben, die sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene bei der Sicherstellung eines strategisch kohärenten Ansatzes zwischen den verschiedenen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und mit anderen EU-Maßnahmen auftreten.

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

VERFASSER

Stefan Kah (EPRC)
Carlos Mendez (EPRC)
John Bachtler (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

VERANTWORTLICHE(R) BEAMTIN/BEAMTER

Diána Haase
Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

EDITIONSASSISTENZ

Valérie Wiame

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Redaktionsschluss: Februar 2015.

Brüssel, © Europäisches Parlament, 2015.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

ZUSAMMENFASSUNG

Sie strategische Kohärenz ist ein wesentlicher Bestandteil der 2013 durchgeführten Reform der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014–2020. Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um eine kritische Bewertung der Entwicklung und der Umsetzung der strategischen Kohärenz der Kohäsionspolitik, die auf der Grundlage einer Dokumentenanalyse und von Gesprächen mit Behörden der Mitgliedstaaten, die für die Programmplanung der für den Zeitraum 2014–2020 vorgesehenen Partnerschaftsabkommen und operationellen Programme zuständig sind, durchgeführt wurde. Der Schwerpunkt liegt dabei auf vier Bereichen, die für die strategische Ausrichtung der Kohäsionspolitik von entscheidender Bedeutung sind: strategische Rahmen der EU, nationale strategische Rahmen, thematische Konzentration und Aufbau, Governance und Verwaltung von Programmen.

Strategische Rahmen der EU

Zu den innovativen Regulierungsmaßnahmen für den Zeitraum 2014–2020 zählt die übergreifende Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, die fünf Fonds in verschiedenen Politikbereichen abdeckt. Der Gemeinsame Strategische Rahmen (GSR), der im Anhang der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegt wird, hebt sich von den für den Zeitraum 2007–2013 ausgearbeiteten Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft dadurch ab, dass er breiter angelegt, besser begründet und kohärenter ist. Zwar wird der GSR von den Stellen, die in den Verwaltungsbehörden für die Programmplanung zuständig sind, als praktisches und nützliches Instrument begrüßt, jedoch ist er im Hinblick auf die Gestaltung des Programmplanungsprozesses den nationalen strategischen Rahmen untergeordnet.

Nationale strategische Rahmen

Bei den neu eingeführten Partnerschaftsabkommen handelt es sich um strategische Pläne mit Prioritäten, die die fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) abdecken. Sie werden zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Behörden ausgehandelt und bieten mehr Spielraum sowohl für die Koordinierung der einzelnen ESI-Fonds als auch für die Abstimmung der Fonds auf andere von der EU und den Mitgliedstaaten umgesetzte Strategien. In der Praxis variieren die nationalen Koordinierungsvereinbarungen beträchtlich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, nicht zuletzt in Bezug auf ihre Förmlichkeit, die Verwaltungsbehörden zeigen sich jedoch verhalten optimistisch, dass die vorgesehenen oder bereits eingeführten Strukturen und Systeme Synergien nutzen und im Vergleich zum Zeitraum 2007–2013 zu einer stärkeren Koordinierung führen werden. Die Mitgliedstaaten haben sich darüber hinaus aktiv darum bemüht, das Partnerschaftsprinzip bei der Programmplanung umzusetzen. Sie richteten auf Partnerschaft gestützte Lenkungs- und Arbeitsgruppen ein, die mit der vollständigen oder teilweisen Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarungen und der operationellen Programme betraut sind. Öffentliche Konsultationen wurden durch Online-Konsultationen und die Verbreitung von Informationen im Internet ergänzt. Zwar haben die länderspezifischen Empfehlungen bei der Ausarbeitung der nationalen strategischen Rahmen offenbar nur eine begrenzte Rolle gespielt, jedoch waren die Mitgliedstaaten größtenteils in der Lage, auf die Empfehlungen zu reagieren.

Thematische Konzentration

Die neuen Auflagen für die thematische Konzentration im Zeitraum 2014–2020 wirkten sich in den meisten Mitgliedstaaten erheblich auf die Programmplanung aus. Bei den Zuweisungen der Mittel aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds für die thematischen Ziele 1 bis 4 (FTEI, IKT, Wettbewerbsfähigkeit von KMU, CO₂-emissionsarme Wirtschaft) ist eine deutliche Aufstockung zu verzeichnen, die Infrastrukturinvestitionen sind im Vergleich zum Zeitraum 2007–2013 jedoch weniger ausgeprägt. Die Verhandlungen über Zuweisung der Ressourcen für verschiedene Ziele gestalteten sich problematisch. Viele Mitgliedstaaten haben sich kritisch über den verfügbaren Spielraum für den Ausgleich zwischen thematischer Konzentration und der Unterstützung der nationalen Prioritäten geäußert. Die Verwaltungsbehörden stimmen den spezifischen Bestimmungen zur Zweckbindung (nachhaltige Stadtentwicklung, Finanzierungsanteile des ESF) generell zu, würden jedoch ein höheres Maß an Flexibilität begrüßen. Eine regionale Differenzierung der Bestimmungen zur Zweckbindung wird nicht als nützlich erachtet, da die regionalen Kategorien zu restriktiv sind und die regionalen Besonderheiten nicht widerspiegeln.

Aufbau, Governance und Verwaltung von Programmen

Die für den Zeitraum 2014–2020 erlassene Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen wurde generell begrüßt, und es wird erwartet, dass sie für mehr Kohärenz und eine bessere Koordinierung bei der Programmplanung und Inanspruchnahme der ESI-Fonds sorgen wird. Viele Verwaltungsbehörden sind jedoch der Ansicht, dass die Tragweite der Verordnung angesichts der Tatsache, dass es immer noch eigenständige fondsspezifische Verordnungen (insbesondere für den ELER) gibt, nicht ausreichend ist.

Im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum sind in vielen Mitgliedstaaten beträchtliche Änderungen beim Aufbau der Programme zu erkennen, die die institutionelle Koordinierung im Rahmen der verschiedenen Fonds verbessern sollte. Der für fondsübergreifende operationelle Programme vorgesehene Spielraum wird von den meisten Mitgliedstaaten begrüßt, jedoch geben bestimmte verwaltungstechnische Schwierigkeiten (z. B. eigenständige Verordnungen) weiterhin Anlass zur Sorge. Integrierte territoriale Ansätze sind potenziell nützliche Instrumente zur Gewährleistung strategischer Kohärenz auf lokaler bzw. kommunaler Ebene. Abschließend kann gesagt werden, dass die Rolle der Kommission bei der Unterstützung der Verwirklichung der Ziele der strategischen Kohärenz als überwiegend positiv angesehen wird. Dennoch wurde von verschiedenen Seiten Kritik an der Einheitlichkeit und Kohärenz der Standpunkte und der Empfehlungen der einzelnen Generaldirektionen geübt. Ungeachtet der Bemühungen um die Verbesserung der dienststellenübergreifenden Konsultation und Zusammenarbeit innerhalb der Kommission vertreten die Verwaltungsbehörden die Auffassung, dass der kontinuierliche „sektorbezogene Ansatz“, der auf EU-Ebene im Hinblick auf die ESI-Fonds verfolgt wird, einen koordinierten Ansatz behindert.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. Im Gemeinsamen Strategischen Rahmen werden die Ziele und Prioritäten der EU klar dargelegt.
2. Mittels ihrer Positionspapiere vermittelte die Kommission den nationalen Stellen einen klaren Überblick über ihre voraussichtliche Verhandlungsposition.
3. Thematische Konzentration wird zumindest in der Programmplanungsphase erzielt.
4. Es wurde Besorgnis über einen progressiven Übergang der Kohäsionspolitik zu einer thematischen Politik bekundet, die Gefahr läuft, ihr eigentliches Ziel der Kohäsion aus den Augen zu verlieren.
5. Es sollte eine verbesserte strategische Integration und Koordinierung der Fondsverwaltung erzielt werden.
6. Das Partnerschaftsprinzip wird offenbar während des Programmplanungsprozesses weitgehend geachtet.
7. Es gibt kaum Anzeichen für eine Vereinfachung.
8. Hinsichtlich der Wirksamkeit und Nützlichkeit der Optionen für eine integrierte territoriale Entwicklung liegen keine genauen Informationen vor.
9. Die Rolle, die die Kommission in den Verhandlungen spielt, genießt ein relativ hohes Ansehen.
10. Die Vorbereitung des Prozesses zur Reform der Politik für den Zeitraum 2014–2020 war zumindest im Vergleich zum vorherigen Zeitraum (2007–2013) verhältnismäßig offen und integrativ.

Auf der Grundlage der oben genannten Schlussfolgerungen werden folgende Empfehlungen abgegeben:

- Es wäre von Nutzen, einen **stärker auf die Zusammenarbeit ausgerichteten Ansatz** zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung des Gemeinsamen Strategischen Rahmens und der Positionspapiere in Betracht zu ziehen.
- Im Hinblick auf die **Integration der ESI-Fonds** und der Koordinierung zwischen den einzelnen Generaldirektionen der Kommission **müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden.**
- **Die Anwendung des Partnerschaftsprinzips während der Umsetzungsphase** der Programme sollte vom Europäischen Parlament überwacht werden.
- **Eine verstärkte Prüfung und Kontrolle** der strategischen Kohärenz und der Leistung der Kohäsionspolitik **durch das EP** werden empfohlen.
- **Eine engere Zusammenarbeit innerhalb des Parlaments** wird benötigt, insbesondere ein stärkerer übergreifender Dialog zwischen den vier für die ESI-Fonds zuständigen Ausschüssen.