

Michael Zarth

Nationaler Strategischer Rahmenplan – ein neues Koordinierungsinstrument in der europäischen Strukturpolitik 2007+

1 Funktion des Nationalen Strategischen Rahmenplans

Für die aktuelle Förderperiode ab 2007 war jeder Mitgliedstaat erstmals gehalten, der Kommission in Brüssel ein gesamtstaatliches Plandokument für den Einsatz der EU-Strukturfondsmittel vorzulegen.¹ Dieses Dokument mit der Bezeichnung „Nationaler Strategischer Rahmenplan“ (NSRP) soll zum einen die Kohärenz zwischen den Interventionen der Strukturfonds und den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft gewährleisten, zum anderen den Zusammenhang zwischen den Prioritäten der Gemeinschaft und dem nationalen Reformprogramm (NRP) des Mitgliedstaates aufzeigen. In der Gesamtschau soll der NSRP die Strategie des Mitgliedstaates für die künftige Förderperiode enthalten. Damit bildet er auch den inhaltlichen Bezugsrahmen für die Ausarbeitung der Operationellen Programme (OPs).²

Die Federführung bei der Erarbeitung des NSRP für Deutschland lag beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.³ Der Plan enthält die deutsche Strategie, differenziert nach den Zielen „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, und deckt auch das Ziel der territorialen Zusammenarbeit ab.⁴ Nach Artikel 27 der allgemeinen Verordnung muss der NSRP

- eine Analyse des Entwicklungsgefälles und -potenzials Deutschlands im internationalen Vergleich,
 - die deutsche Entwicklungsstrategie.
 - die Liste der operationellen Programme,
 - die Darlegung der Berücksichtigung der Lissabonziele sowie
 - die indikative, jährliche Mittelzuweisung je OP und Fonds
- beinhalten.

Vorgaben für die Konvergenzregionen waren außerdem

- eine Darstellung der Aktionen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz des Mitgliedstaats,

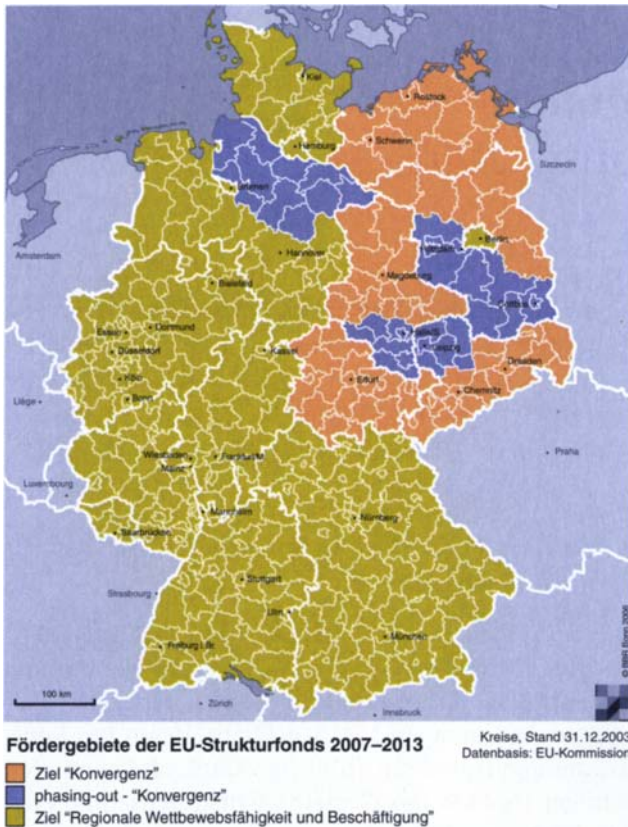
- der im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) und im Europäischen Fischerei Fonds (EFF) vorgesehene jährliche Gesamtbeitrag sowie
- die ex-Ante-Überprüfung der Additionalität.⁵

2 Fördergebiete der EU-Strukturpolitik in Deutschland

Die deutschen EU-Fördergebiete sind in Karte 1 dargestellt. Nach Artikel 5 der Allgemeinen Verordnung Nr. 1083/2006 fallen unter das Ziel „Konvergenz“ diejenigen Regionen auf NUTS-II-Ebene, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Kaufkraftdisparitäten weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Die Regionen, die vom sog. statistischen Effekt, d.h. einem Anstieg des relativen Einkommens pro Kopf über den Schwellenwert von 75 % des EU-Durchschnitts infolge des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa betroffen sind, fallen nicht aus der Förderung heraus. Sie erhalten bis Ende 2013 eine Übergangsunterstützung, damit der Konvergenzprozess erfolgreich zuende gebracht werden kann. Auf Grundlage des Durchschnitts der Jahre 2000–2002 zählen in der Förderperiode 2007–2013 die neuen Länder ohne Berlin und die NUTS-II-Region Lüneburg zu den Konvergenzregionen. Die Regierungsbezirke Leipzig und Halle und die Region Brandenburg Süd-West gelten als Phasing-Out-Gebiete, da sie eine Übergangsunterstützung bis 2013 erhalten. Somit leben rund 15,1 Mio. Einwohner in den deutschen Regionen im Ziel „Konvergenz“. Der Mittelansatz des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Europäischen Sozialfonds (ESF) beläuft sich auf rund 16,1 Mrd. € für die gesamte Förderperiode.

Das neue Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, das quasi aus dem bisher regional abgegrenzten Ziel 2 und dem horizontalen Ziel 3 besteht, erstreckt sich auf diejenigen Regionen, die nicht unter das Ziel „Konvergenz“ fallen. Es ist prinzipiell flächendeckend angelegt, wobei die Länder regionale Schwer-

Karte 1
Fördergebiete der EU-Strukturpolitik in Deutschland 2007–2013



punkte der Förderung setzen können. Die deutschen Regionen in diesem Ziel umfassen Berlin und die alten Länder ohne die NUTS-II-Region Lüneburg. Der gesamte Mittellansatz aus dem EFRE und ESF beträgt rund 9,4 Mrd. €.

3 Anforderungen an die Umsetzung der Europäischen Strukturpolitik

Abbildung 1 verdeutlicht die Anforderungen an die Umsetzung der Europäischen Strukturpolitik und gleichzeitig die inhaltlichen Vorgaben auf europäischer und nationaler Ebene, die bei der Erarbeitung des NSRP zu berücksichtigen waren. Auf europäischer Ebene waren dies zum einen die Vorgaben der Kohäsionspolitik nach EG-Vertrag 158 und zum anderen die Lissabon-Strategie.

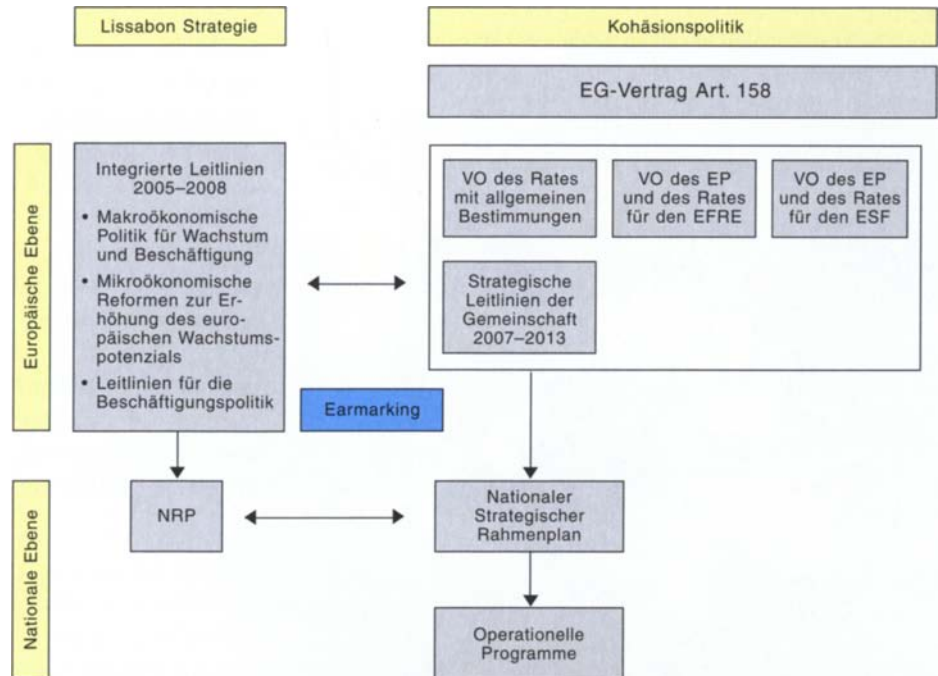
Künftig soll die europäische Strukturpolitik neben dem traditionellen Konvergenzanliegen zunehmend auch in Sachen gesamtwirtschaftliches Wachstum eingesetzt werden.⁶ So hat der Europäische Rat auf seinem Gipfel am 15. und 16. Dezember 2005 in Brüssel beschlossen, einen erheblichen Teil der Strukturfondsmittel zur Erreichung der Lissabon-Ziele zu verwenden. Mit dem sog. „Earmarking“ wurden entsprechende Vorgaben für die Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ konkretisiert. Danach sind 60 % der Finanzmittel im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ und 75 % der Finanzmittel im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung neuer Arbeitsplätze vorzusehen. Der Nachweis hierüber ist im NSRP zu erbringen.

Auf nationaler Ebene kommt dem am 7. Dezember 2005 verabschiedeten Nationalen Reformprogramm (NRP) die entscheidende Bedeutung zu.⁷ Unter dem Titel „Innovation forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“ greift das NRP die Lissabon-Ziele auf und beschreibt die drei großen Herausforderungen, vor denen Deutschland und Europa in den nächsten Jahren stehen. Hierzu zählen der beschleunigte technologische Wandel, die fortschreitende Globalisierung und der sich verändernde Altersaufbau der Gesellschaft.⁸

Das NRP ist mit seinen Zielen und Handlungsansätzen umfassend angelegt und nicht nur auf die Strukturpolitik bezogen. In Übereinstimmung mit den europäischen Prioritäten und „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008)“ der Kommission ist es auf sechs Schwerpunkte ausgerichtet:

- Wissensgesellschaft ausbauen
- Märkte offen und wettbewerbsfähig gestalten
- Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit verbessern
- Öffentliche Finanzen tragfähig gestalten – nachhaltiges Wachstum sichern - soziale Sicherheit wahren
- Ökologische Innovation als Wettbewerbsvorteil nutzen
- Arbeitsmarkt auf neue Herausforderungen ausrichten – demographischen Veränderungen begegnen.

Abbildung 1
Anforderungen an die Umsetzung
der Europäischen Strukturpolitik



VO = Verordnung, EP = Europäisches Parlament

Quelle: Eigene Darstellung des BBR/NSRP

4 Das Zielsystem der deutschen Strategie

4.1 Deutschlands Position im internationalen Wettbewerb

Deutschlands Vorteile im internationalen Wettbewerb werden bei wertschöpfungs- und forschungsintensiven Produkten gesehen. Forschung und Entwicklung besitzen eine Schlüsselrolle für die Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze. Deutschland belegt zwar bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung – gemessen am BIP-Anteil – mit 2,5 % im europäischen Vergleich einen Spitzenplatz, schneidet aber im Vergleich zu Japan und den USA ungünstiger ab. Auch reichten die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten in der Vergangenheit nicht für eine grundlegende Trendwende auf dem Arbeitsmarkt. 2005 lag die allgemeine Beschäftigungsquote nur bei 65,4 % und damit deutlich unter der Lissabon-Vorgabe von 70 %. Besonders Kennzeichen der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist das vergleichsweise hohe Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit mit 5,0 % (EU25: 3,5 %). Erst 2006 kam der Wachstumsprozess in Deutschland – gestützt durch die boomende Weltwirtschaft und den Export – richtig in Fahrt, und die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität ging mit einer Zunahme der Beschäftigung einher. In der Gesamtschau wird deutlich, dass Deutschland Stärken

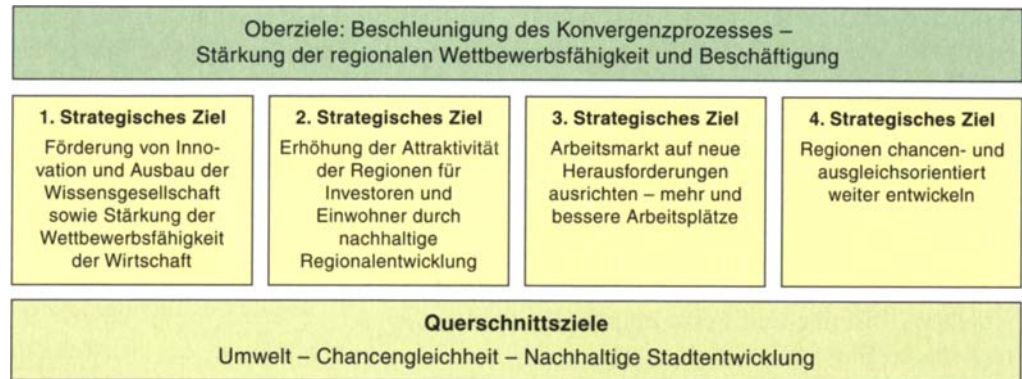
und Potenziale hat, die es weiter auszubauen gilt. Als solche werden im Allgemeinen

- das hohe Maß an Forschungs- und Entwicklungstätigkeit,
- gut qualifizierte Arbeitskräfte,
- die starke Exportorientierung der Wirtschaft,
- die ubiquitäre Ausstattung mit technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur,
- die zentrale Lage in Europa und leistungsfähige Verkehrsachsen sowie
- eine dezentrale Siedlungsstruktur, die Ansatzpunkte für regionale Wachstumsstrategien bietet,

betrachtet.

Umgekehrt gilt es, spezifische Schwächen abzubauen und die Herausforderungen der Globalisierung und des demographischen Wandels anzugehen. Handlungsbedarf wird daher – neben dem Abbau der Arbeitslosigkeit als zentralem gesellschaftspolitischen Problem – in der Stärkung der Wissensgesellschaft, dem „Fitmachen“ des Bildungssystems und der Verbesserung der Standortbedingungen auf der Makroebene (Abbau von Regulierungen, Steuerreform, Sicherung der sozialen Sicherungssysteme) gesehen.

Abbildung 2
Zielsystem der deutschen
Entwicklungsstrategie



Quelle: Eigene Darstellung des BBR/NSRP

Regionen für Beschäftigte und Einwohner zu sichern. Damit wird der strategischen Kohäsionsleitlinie „Stärkung der Anziehungskraft Europas und seiner Regionen für Investoren und Arbeitskräfte“ Rechnung getragen.

Innerhalb dieses zweiten Ziels erhalten Maßnahmen zur Sicherung und qualitativen Verbesserung der Infrastruktur ein besonderes Gewicht. Mit Blick auf den Bevölkerungsrückgang gilt es, einen weiteren Anstieg der Infrastruktur- und Standortkosten zu verhindern und notwendige Anpassungen bei der technischen und sozialen Infrastruktur vorzunehmen. Daneben sind die Potenziale im Bereich der kulturellen Infrastruktur und des Tourismus gezielt zu stärken und regionale Engpässe bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationsdiensten abzubauen. Zur Sicherung der Standortattraktivität Deutschlands dient außerdem eine gezielte Verbesserung der Umweltqualität und Nutzung der Umweltpotenziale, wobei dies die Verwertung ökologischer Innovationen und eine Steigerung der Energieeffizienz einschließt.

Das dritte strategische Ziel richtet sich entsprechend der strategischen Kohäsionsleitlinie „Mehr und bessere Arbeitsplätze“ auf die Schaffung neuer und wettbewerbsfähiger Beschäftigungsverhältnisse sowie die Anpassung des Arbeitsmarkts an die neuen Herausforderungen im Zuge der fortschreitenden Globalisierung und des demographischen Wandels. Dabei sind die vom Europäischen Rat formulierten übergeordneten drei Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie

- Vollbeschäftigung,
 - Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie
 - Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung
- zu beachten.

Bei der Umsetzung der strategischen Ziele sind die jeweiligen sozio-ökonomischen Ausgangsbedingungen und Perspektiven der deutschen Regionen zu berücksichtigen. Dies kommt im vierten strategischen Ziel zum Ausdruck. Dadurch soll dem Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands Rechnung getragen werden. Drei regionalpolitisch bedeutsame Handlungsräume stehen jenseits des wirtschaftlichen Ost-West-Gefälles im Vordergrund, und zwar Regionen im wirtschaftsstrukturellen Wandel, strukturschwache ländliche Räume und Regionen mit Konversionsproblemen.

4.3 Die Querschnittsziele

Der Europäische Rat einigte sich 2001 in Göteborg auf eine Strategie für die nachhaltige Entwicklung und fügte dem Lissabon-Prozess für Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialem Zusammenhalt die Umweltdimension hinzu. Im Rahmen der EU-Strukturförderung sind auch künftig die weitere Verbesserung der Umweltqualität und die Verringerung der Umweltbelastungen zu unterstützen. Umwelt- und Naturschutz in vorbeugender und nachsorgender Form sind deshalb integraler Bestandteil der deutschen Strategie. So kann das Querschnittsziel „Umwelt“ z. B. durch

- die Förderung von Umweltmanagementsystemen wie EMAS,
- die Förderung von Innovationen zur Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz und Umwelttechnologien oder
- durch die Sanierung kontaminierter Flächen und die Revitalisierung von Brachflächen

innerhalb verschiedener Prioritäten Berücksichtigung finden. Dessen ungeachtet sieht der NSRP vor, dass die Länder in ihren Operationellen Programmen Umweltmaßnahmen in einem Schwerpunkt bündeln können.

Dem Querschnittsziel „Chancengleichheit“ ist nach dem NSRP ebenfalls durch eine entsprechende Ausgestaltung der Maßnahmen bei der operativen Umsetzung Rechnung zu tragen. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist nicht nur ein wesentlicher Bestandteil der Demokratieentwicklung, sondern auch eine wichtige Bedingung, um Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung zu stärken (z. B. Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Erhöhung der Geburtenrate). Dies kann z. B. durch

- geschlechtsspezifische Gründungsberatungen,
 - Qualifizierung zur Erhöhung des Frauenanteils in wissensintensiven Bereichen sowie
 - Projekte zur Qualifizierung von Migrantinnen
- geschehen.

„Nachhaltige Stadtentwicklung“ ist als Querschnittsziel der deutschen Strategie ebenfalls innerhalb der thematischen Prioritäten zu berücksichtigen. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Städte als regionale Arbeitsmarktzentren und Standort höherwertiger Infrastruktureinrichtungen Impulse auf ihr Umland ausstrahlen. Gleichzeitig ist in vielen Städten eine Konzentration ökonomischer, sozialer und umweltbezogener Probleme festzustellen. Solche benachteiligten Stadtteile sind nicht nur in strukturschwachen Städten, sondern in kleinräumiger Perspektive auch innerhalb wachstumsstarker Zentren oder Metropolregionen anzutreffen. Die „nachhaltige Stadtentwicklung“ ist daher Bestandteil der deutschen Strategie, wobei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung benachteiligter Gebiete im Mittelpunkt stehen. Förderpolitische Ansatzpunkte liegen z. B.

- in städtebaulichen Aufwertungsstrategien,
- in der Sanierung der physischen Umwelt und Reaktivierung von Industriebrachen,
- in der Verbesserung des Gründungsklimas,
- dem Abbau spezifischer Entwicklungshemmnisse in benachteiligten Stadtteilen sowie
- in Projekten zur Qualifizierung von Jugendlichen und Migranten.

5 Thematische Prioritäten im Ziel „Konvergenz“

Die deutsche Strategie für die Konvergenzregionen sieht insgesamt sieben thematische Prioritäten vor. Wie aus Abbildung 3 ersichtlich, sind für diese Prioritäten jeweils spezifische Stärken und Schwächen relevant. So sollen durch die Förderung von Innovationen

die unzureichende Versorgung mit Arbeitsplätzen und der Nachholbedarf in Forschung und Entwicklung abgebaut werden.

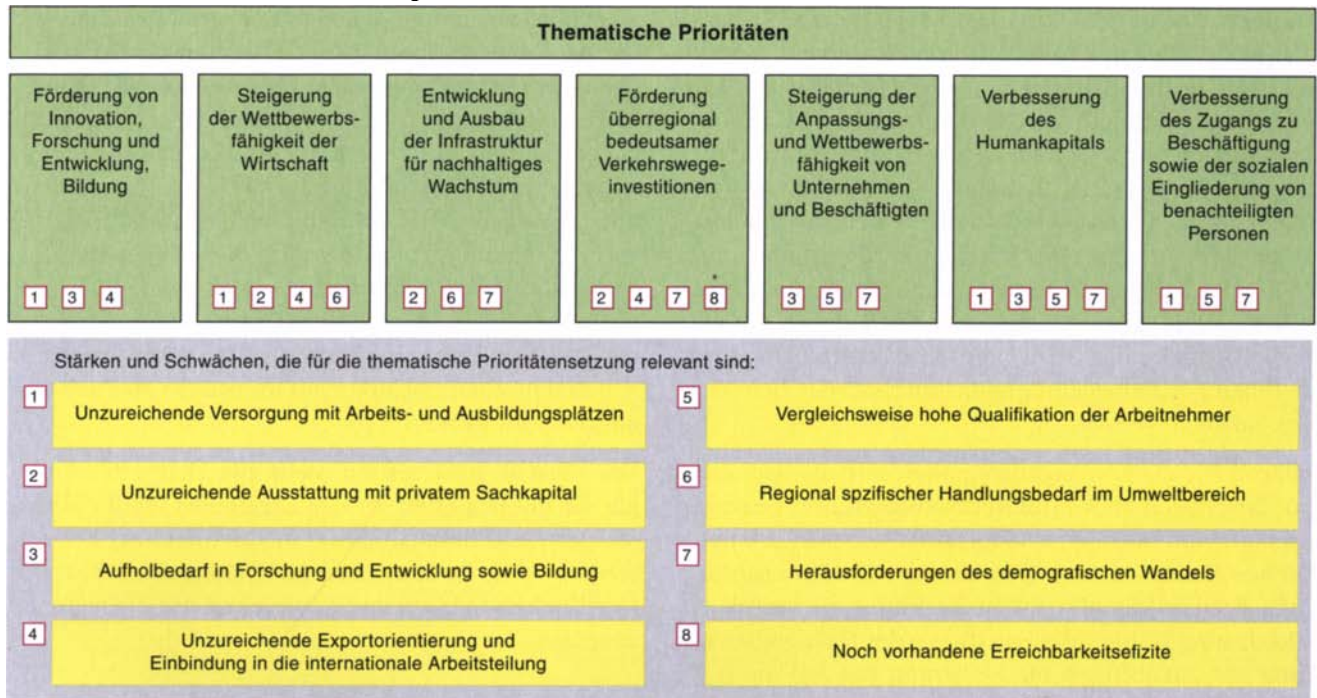
Handlungsbedarf wird danach vor allem in folgenden Bereichen gesehen:

- Ausbau des Innovationspotenzials der Wirtschaft, Weiterentwicklung der Potenziale im Bereich der öffentlichen Forschung und Entwicklung und Verbesserung des Technologietransfers
- Stärkung der wirtschaftlichen und unternehmerischen Basis – insbesondere in den fernabsatzorientierten Wirtschaftszweigen – durch Investitionsförderung und Maßnahmen zum Abbau von Finanzierungshemmnissen, insbesondere im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen
- Weiterentwicklung der Infrastrukturen, insbesondere im Bereich der regionalen und überregionalen Verkehrsinfrastruktur; regionalspezifische Anpassung der städtischen und ländlichen Infrastrukturen unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Veränderungen und der Erfordernisse einer umweltgerechten Entwicklung und Stärkung der regionalen Standortsituation
- Sicherung des Standortvorteils im Bereich der Humanressourcen und eines ausreichenden Angebots an Fachkräften durch Investitionen in Bildung, Qualifizierung und Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Diese Einschätzung des Handlungsbedarfs deckt sich mit den Ergebnissen der aktualisierten Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2000 bis 2006 für die neuen Länder und den Ostteil Berlins. Als zentrale Ergebnisse der Aktualisierung sind festzuhalten:

- Die Ursache für die geringe regionale Wettbewerbsfähigkeit, die sich wiederum in einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen und einer hohen Arbeitslosigkeit dokumentiert, liegt in einer Unterausstattung bei allen wesentlichen Potenzialfaktoren. Dies zeigt deutlich den weiteren Interventionsbedarf über die aktuelle Förderperiode hinaus. Dabei werden eine Stärkung der Innovationskapazitäten und eine verbesserte Einbindung der ostdeutschen Unternehmen in überregionale Wirtschaftskreisläufe für erforderlich gehalten.
- Mit den Mitteln der Strukturfonds ist ein quantitativ und qualitativ solides Infrastrukturangebot geschaffen worden. Gleichwohl bestehen noch Infrastrukturlücken, die gezielter Maßnahmen bedürfen. Dabei sollten die Unterstützung und Weiterentwicklung bestehender Einrichtungen und fundierte Ausrichtung am Bedarf

Abbildung 3
Thematische Prioritäten im Ziel „Konvergenz“



Quelle: Eigene Darstellung des BBR

an Bedeutung gewinnen. Zudem spielen Aspekte des demographischen Wandels in Bezug auf die zukünftige Förderung von städtischen und lokalen Infrastrukturen in allen Ländern eine große Rolle.

- Auch nach den tiefgreifenden Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre wird die Arbeitslosigkeit in den Konvergenzregionen auf einem hohen Niveau verharren. Gezielte Aktivitäten zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit bleiben weiterhin erforderlich. Beim Einsatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) ist ein stärkeres Gewicht auf die Förderung der wachstums- und beschäftigungsrelevanten Humanressourcen zu legen. Diese Fokussierung erhält durch den demographischen Wandel zusätzliche Dringlichkeit.
- Die bisherige Förderung im Umweltbereich hat zu einer Beseitigung von Umweltbelastungen (z. B. Revitalisierung von Brach- und Konversionsflächen) und zu einer Verminderung von negativen Umwelteinflüssen geführt (Abwasserentsorgung, Luftreinhaltung, Abfallbeseitigung). Für die Bereiche der Luftreinhaltung, der Emissionsminderung und der Energieeffizienz sollte die Förderung fortgeführt und auf den Unternehmenssektor fokussiert werden. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wird bei der Revitalisierung von Altflächen eine stärkere Verknüpfung mit integrierten ländlichen und städtischen Entwicklungskonzepten empfohlen.

6 Thematische Prioritäten im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

Die deutschen Regionen im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ besitzen Stärken und Potenziale, die es mit Blick auf mehr Wachstum und Beschäftigung und die sich verändernden weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln gilt. Zu den Stärken zählen insbesondere:

- ein hohes Maß an Forschungs- und Entwicklungstätigkeit
- die starke Exportorientierung und Einbindung der Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung
- eine leistungsfähige Ausstattung mit technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur
- die Ausstattung mit Bildungseinrichtungen bis hin zu Hochschulen und Forschungseinrichtungen
- eine dezentrale Siedlungsstruktur, in der insbesondere Metropolregionen und Städte die Funktion gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarktzentren innehaben.

Allerdings dokumentiert die Entwicklung der privaten Investitionstätigkeit die gesunkene Standortgunst der deutschen Regionen im internationalen Wettbewerb. Dies führte zu einer Verfestigung arbeitsmarktpolitischer Problemlagen und stellt das Erreichen der Lissabon-Ziele hinsichtlich der Beschäftigungsquoten in

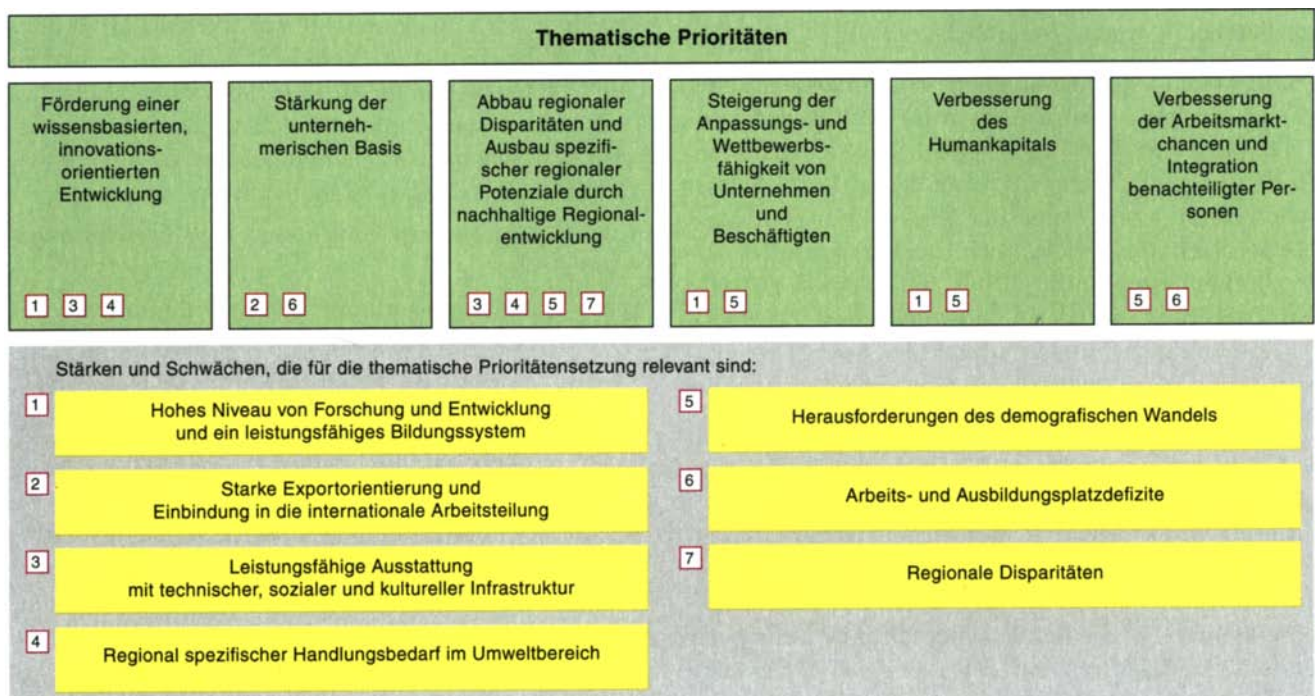
Frage. Daneben besteht eine weitere Herausforderung in der Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels. Auch wenn der größte Bevölkerungsrückgang erst nach 2020 einsetzen wird, sind einzelne Regionen und Städte im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ bereits heute mit den Problemen der demographischen Entwicklung konfrontiert. Gleichzeitig bestehen zwischen den deutschen Zielregionen bei wichtigen sozio-ökonomischen Zielvariablen (z.B. Arbeitslosenquote) und Potenzialfaktoren (z.B. Forschung- und Entwicklung) erhebliche Unterschiede. Die Entwicklung benachteiligter Stadtteile lässt erkennen, dass die Potenziale und Defizite einer nachhaltigen Entwicklung auch innerhalb der Zielregionen ungleich verteilt sind.

Ebenso wie die Konvergenzregionen sind die Regionen im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ von den grundlegenden arbeitsmarktpolitischen Reformen betroffen, denen bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen Rechnung zu tragen ist. Gleichzeitig wurden die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zur zukünftigen Ausgestaltung des ESF berücksichtigt: Danach sollte die ESF-Förderung auch in der kommenden Förderperiode sowohl auf Bundes- wie

auf Länderebene weiter betrieben werden. Die Vielfalt der Länderförderung im Rahmen des ESF hat sich als sinnvolle Ergänzung zur Arbeitsmarktförderung auf Bundesebene erwiesen. Die ESF-Förderung eignet sich dazu, die notwendige soziale Komponente der Arbeitsmarktpolitik zu verkörpern, indem benachteiligte Personengruppen an dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse herangeführt werden. Der ESF ist insbesondere auch dazu geeignet, als Katalysator einer Durchsetzung von Maßnahmen zur Anpassung der Einzelnen an die wissensbasierte Ökonomie zu fungieren. Der ESF sollte außerdem die Förderung des Unternehmergeistes und der unternehmerischen Initiative wirksam unterstützen und in Zukunft stärker auf innovative Maßnahmen ausgerichtet werden.

Vor diesem Hintergrund sieht die deutsche Strategie für die Regionen im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ die in Abbildung 4 dargestellten sechs thematischen Prioritäten vor, die an den spezifischen Stärken und Schwächen der Zielregionen ansetzen.

Abbildung 4
Thematische Prioritäten im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“



Quelle: Eigene Darstellung des BBR

7 Der Prozess der Erarbeitung und das Prinzip der Partnerschaft

Der mit dem Artikel 27 der Verordnung mit Allgemeinen Bestimmungen¹¹ verbundene Koordinierungsanspruch des NSRP fand seinen Niederschlag im Prozess der Erarbeitung. Gemäß Art. 11 Abs. 1a–c geschah dies unter Beachtung des Prinzips der Partnerschaft. Dieses Prinzip soll gewährleisten, dass schon sehr früh im Prozess der Erarbeitung die Einschätzungen verschiedener gesellschaftlicher Akteure über mögliche Ansatz- und Schwerpunkte der künftigen Förderung bewertet werden und in die Formulierung der deutschen Strategie eingehen.

Entsprechend der föderalen Struktur Deutschlands wurde der NSRP in einem mehrstufigen Prozess erarbeitet. Zunächst haben die Länder die für ihre Regionen typischen Stärken und Schwächen und die neuen Anforderungen an die künftige EU-Strukturpolitik vor dem Hintergrund der bisherigen Förderergebnisse bewertet. Auf dieser Basis wurden die Grundlinien der Förderung für die Periode 2007–2013 bestimmt. Dies erfolgte zum einen in den regionalen Begleitausschüssen, in denen die Wirtschafts-, Sozial-, Umweltverbände und kommunalen Gebietskörperschaften sowie weitere Partner auf regionaler Ebene vertreten sind, zum anderen im Rahmen großer Veranstaltungen, in Regionalkonferenzen und Workshops. Parallel dazu führten einzelne Länder ein schriftliches Beteiligungsverfahren der Regional-, Wirtschafts- und Sozialpartner zu den in den Landeskabinetten beschlossenen Grundzügen der Förderstrategie durch. In einigen Ländern wurden regelmäßig tagende Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Fragen eingerichtet, wie z.B. zur Anpassung der Infrastruktur an die zukünftige Entwicklung oder zur Förderung des Unternehmenssektors. Die Stellungnahmen dieser Arbeitsgruppen wurden anschließend gemeinsam mit den Partnern ausgewertet.

Nachdem sich in diesem vorwiegend regional ausgerichteten Diskussionsprozess erste Ausrichtungen der künftigen Förderpolitik abzeichneten, wurden diese im Bund-Länder-Arbeitskreis diskutiert und als Basis für die weiteren Arbeiten zusammengefasst. Im Begleitausschuss zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) sowie in den deutschen Konvergenzregionen wurde die Aktualisierung der Halbzeitbewertung des GFK 2000–2006 dazu genutzt, gemeinsam mit den Partnern über die Fortsetzung bewährter Förderansätze oder deren Neuausrichtung zu diskutieren.

Seit Mai 2005 fanden regelmäßige Bund-Länder-Sitzungen mit allen 16 Ländern zum NSRP statt. In diesen wurden die Ausrichtung der künftigen Förderstrategie, die Verzahnung mit dem Nationalen Reformprogramm, die Umsetzung der Strukturfondsverordnungen, die Rolle der strategischen Kohäsionsleitlinien und der daraus entstehende Handlungsbedarf für die künftige Förderperiode erörtert. Im Ergebnis dieser Abstimmungen wurden der NSRP in seinem Entwurf fortgeschrieben und parallel dazu die Eckpunkte der Förderung in den Ländern festgelegt. Die Arbeitsgruppen zum Gender Mainstreaming und zum Umweltmonitoring im Rahmen des GFK bzw. Ziel 3 haben ihre Vorstellungen zum Querschnittsthema Chancengleichheit und Umwelt eingebracht.

Der Meinungsaustausch mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern auf Bundesebene begann im April 2006. Zu den beteiligten Partnern gehörten neben den kommunalen Spitzenverbänden und Organisationen der Wirtschaft (z.B. BDA, BDI, ZDH) und Gewerkschaften (DGB) auch der Deutsche Bauernverband, der Deutsche Frauenrat, der Bundesverband der freien Wohlfahrtspflege sowie der WWF Deutschland und weitere Umweltvertreter. Zahlreiche von den Partnern vorgebrachte Anregungen und Stellungnahmen wurden bei der Erarbeitung des NSRP berücksichtigt. Die Zusammenarbeit mit den Partnern soll nach der Fertigstellung des NSRP fortgesetzt werden. Dies gilt auch für die Erarbeitung und Durchführung der Operationellen Programme, bei denen die Länder die entsprechenden Partner einbeziehen.

8 Kritische Würdigung

Die Erarbeitung des NSRP gestaltete sich als ein zeitaufwändiger Prozess, der nicht immer frei von Widersprüchlichkeiten und Reibungsverlusten aufgrund unterschiedlicher Interessen des Bundes, der Länder, einzelner Ressorts oder subnationaler Organisationen war. Allein dies zeigt, dass die Erwartungen an seine Koordinierungsfunktion nicht zu hoch gesetzt werden dürfen. Auch liegt es auf der Hand, dass die Länder, die für die Durchführung der Förderung verantwortlich sind, versucht haben, ihren förderpolitischen Spielraum in räumlicher und inhaltlicher Sicht zu wahren. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip ist dies positiv zu werten, da es den Ländern in Kenntnis der Problemlagen und Besonderheiten vor Ort obliegt, entsprechende Förderschwerpunkte zu setzen.

Auch ist noch nicht absehbar, in welchem Ausmaß es den Ländern gelingen wird, den im NSRP angelegten Spielraum auszuschöpfen. Denn dies wird wesentlich davon abhängen, welchen Stellenwert die EU-Kommission dem NSRP für die Genehmigung der OPs der Länder de facto beimisst. Insbesondere wird entscheidend sein, welche inhaltlichen und räumlichen Vorgaben die Kommission aus den Schwerpunktsetzungen und Analysen des NSRP ableitet und in welchem Ausmaß sie Abweichungen hiervon im Rahmen der OPs der Länder zulässt.

Gleichwohl liegt mit dem NSRP erstmals ein Dokument für Deutschland vor, das sowohl die Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ als auch das Ziel der „Territorialen Zusammenarbeit“ abdeckt. Der NSRP enthält räumliche und inhaltliche Vorgaben für den künftigen Einsatz der EU-Strukturfondsmittel. Er greift neue Herausforderungen auf und bewertet diese im gesamtstaatlichen Rahmen. Dies gilt insbesondere für den demographischen Wandel: Dieser betrifft nicht nur einzelne Länder, sondern Deutschland in seiner Gesamtheit und hat vielfältige Probleme und Aufgaben in nahezu allen Bereichen zur Folge (z.B. Infrastruktur, Arbeitsmarkt, Bildung). Entsprechende förderpolitische Ansatzpunkte finden sich in fast allen thematischen Prioritäten.

Mit dem NSRP wird ein Paradigmenwechsel im Bereich der Infrastrukturförderung eingeleitet. Denn künftig geht es nicht mehr nur um deren Ausbau, sondern auch um deren Sicherung und Anpassung an veränderte Nachfragestrukturen. Der NSRP stellt klar, dass diese Herausforderungen in den Konvergenzregionen bereits in weiten Teilen Realität geworden sind. Er thematisiert dies in kleinräumiger Perspektive aber auch für die Regionen im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Die aus dem demographischen Wandel resultierenden Erfordernisse wie Anpassung der technischen Infrastruktur und Sicherung der allgemeinen Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen sind bereits für die kommende Förderperiode Bestandteil der thematischen Prioritäten im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“.

Die Einbeziehung von „Umwelt“, „Chancengleichheit“ und „Nachhaltige Stadtentwicklung“ in die deutsche Strategie als Querschnittsziele macht deutlich, dass es sich bei diesen nicht um „nachrangige Ziele“ handelt. Hinsichtlich der operativen Umsetzung gewährt der NSRP den Ländern eine ausreichende Flexibilität, da die Länder Umweltmaßnahmen in den OPs in einem eigenen Schwerpunkt bündeln können. Kritiker die-

ser künftigen Ausrichtung mögen hierin das Risiko sehen, dass neue Begehrlichkeiten seitens der explizit benannten Fachpolitiken geweckt werden.¹² Ihnen ist aber zu entgegen, dass nicht nur die gesellschaftspolitische Berechtigung dieser Ziele unstrittig ist, sondern dass entsprechende Fördermaßnahmen einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der deutschen Regionen leisten.

Mit dem NSRP bekennt sich Deutschland zur Konzentration der EU-Strukturfondsförderung auf die Konvergenzregionen, einschließlich der Förderung der Übergangsregionen. Damit steht das Ausgleichsziel an erster Stelle. Auch innerhalb des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ wird die Unterstützung strukturschwacher Gebiete verfolgt. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung außerhalb dieser Gebiete – also die gezielte Stärkung von Wachstumsregionen – genutzt.

Aus Sicht der Befürworter der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) mag die Einbeziehung dieses Gedankens in die deutsche Strategie problematisch erscheinen. Denn gerade für Westdeutschland kann sie zur Folge haben, dass die Parallelförderung der EU-Strukturfonds künftig räumlich noch stärker von der GRW-Regionalförderung divergiert.¹³ Durch die explizite Berücksichtigung des Wachstumsanliegens und die Aufnahme neuer Herausforderungen (z.B. demographischer Wandel oder Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur) weicht die deutsche Strategie auch inhaltlich stärker als bisher von der nationalen Regionalpolitik ab.

Die räumliche und inhaltliche Abweichung ist jedoch aus mehreren Gründen nicht per se als Nachteil zu werten. So konnte die GRW den von ihren Befürwortern postulierten Koordinierungsanspruch bereits in der Vergangenheit nur begrenzt erfüllen, und es ist zu fragen, ob dieser Anspruch angesichts der künftigen Herausforderungen für die deutschen Regionen noch zielführend ist. Hierfür sprechen nicht nur die begrenzte Absorptionsfähigkeit strukturschwacher Regionen, sondern auch die Notwendigkeit, spezifische Entwicklungsdefizite strukturstarker Regionen zu beseitigen. Die inhaltliche und räumliche Abweichung ist zudem für diejenigen Länder vorteilhaft, die bei der Abgrenzung der nationalen Fördergebiete von den GRW-Kriterien benachteiligt werden oder aufgrund regionaler Besonderheiten ein von der GRW abweichendes Förderkonzept verfolgen.¹⁴ Statt der GRW sind dann andere horizontale Beihilfesysteme des Bundes und der Länder als nationale Kofinanzierung gefragt.

Auch aus raumordnungspolitischer Sicht sind die Einbeziehung von Wachstumsregionen im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und die inhaltliche Fortentwicklung der deutschen Strategie für die künftige Förderperiode positiv zu werten. Denn zum einen werden dadurch die neuen Leitbilder der Raumordnung und das Konzept der Metropolregionen aufgegriffen.¹⁵ Danach müssen die Metropolregionen gezielt in die Lage versetzt werden, ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung künftig noch stärker wahrzunehmen. Dies gilt im Übrigen auch für Wachstumsregionen außerhalb des Konzepts der Metropolregionen. Zum anderen trägt die deutsche Strategie mit dem Querschnittsziel „Nachhaltige Stadtentwicklung“ der Bedeutung der Städte als Wachstumsmotoren Rechnung.¹⁶

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern hat Deutschland sowohl Regionen im Ziel „Konvergenz“ als auch im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Die deutsche Strategie wurde folglich differenziert nach beiden Zielen erarbeitet. Hierbei spielten finanzpolitische Überlegungen zur künftigen Ausstattung des wirtschaftlichen Aufbaus der neuen Länder eine Rolle. Ob dies unbedingt notwendig war und in der Förderperiode nach 2013 Bestand haben wird, kann bezweifelt werden. Auch war eine inhaltliche Überschneidung bei den thematischen Prioritäten und förderpolitischen Ansätzen nicht zu vermeiden, da in beiden Zielgebieten in weiten Teilen identische Probleme und Herausforderungen vorliegen. Allerdings sind diese regional unterschiedlich ausgeprägt. Diese regionalen Besonderheiten werden im NSRP mit Hinweis auf ihre Berücksichtigung in den OPs der Länder thematisiert. Dessen ungeachtet verweist der NSRP auf spezifische Defizite in den Konvergenzregionen. Hierzu zählen insbesondere

- die unzureichende Ausstattung mit privatem Sachkapital,
- die kleinbetriebliche Unternehmensstruktur und damit korrespondierend eine unterdurchschnittliche Einbindung in die internationale Arbeitsteilung,
- der unterdurchschnittliche Anteil des Wirtschaftssektors an den FuE-Ausgaben sowie
- die Probleme von Bevölkerungsrückgang und Alterung.

In diesem Kontext ist auch zu sehen, dass der NSRP und die abgeleitete deutsche Strategie für die künftige Förderperiode nationale Reformvorhaben ergänzen. Den nationalen Reformvorhaben kommt eine zentrale

Rolle für die Stärkung privater Initiative und somit für den Erfolg der europäischen Strukturpolitik zu. Denn nationale oder europäische Strukturpolitik setzen an der Bereitschaft zu unternehmerischem Handeln an, und private Initiative ist die Voraussetzung für die Förderung als Hilfe zur Selbsthilfe.

Und schließlich darf der finanzielle Input der EU-Strukturförderung nicht überschätzt werden. In den Wettbewerbsregionen ist dieser Impuls insgesamt zu gering, um nennenswerte gesamtwirtschaftliche Wirkungen in der Umsetzungsphase und der Wirkungsphase zu erzielen. Demgegenüber hat der finanzielle Impuls in den Konvergenzregionen einen signifikanten Beitrag zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung und kann signifikante potenzielle Wirkungen nach Ablauf der Förderperiode zeigen.¹⁷ Obwohl die Interventionen gesamtwirtschaftlich insbesondere in den Wettbewerbsregionen relativ klein sind, können von ihnen auf mikroökonomischer Ebene bedeutsame Wirkungen ausgehen.

Anmerkungen

(1)

Festgelegt ist dies im Artikel 27 der Verordnung Nr. 1083/2006 des Rates mit Allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds. In der letzten Förderperiode war ein solches gesamtstaatliches Dokument nicht gefordert. Lediglich für die Regionen im ehemaligen Ziel 1 gab es mit dem Gemeinschaftlichen Förderkonzept 2000–2006 ein vergleichbares Plandokument.

(2)

Operationelles Programm (OP) ist das vom Mitgliedsstaat vorgelegte und von der Kommission angenommene Dokument, in dem eine Entwicklungsstrategie mit einem kohärenten Bündel von Prioritäten für die Förderperiode der EU-Strukturfonds dargestellt wird. Das OP bildet die Grundlage für die Durchführung der Förderung und enthält auch die Mittelsätze für die einzelnen Förderschwerpunkte.

(3)

Das Dokument ist einzusehen unter: www.bmwi.de/go/nsrp

(4)

Das Ziel der „Europäischen Territorialen Zusammenarbeit“ kann im NSRP nach der o.g. Verordnung optional behandelt werden. Deutschland machte von dieser Möglichkeit Gebrauch.

(5)

Additionalität bedeutet, dass die Förderung durch die EU-Strukturfonds zusätzlich erfolgt und keine nationalen Mittel ersetzt.

(6)

Vgl. Karl, H.: Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. Inform. z. Raumentwicklung (2006) H. 9, S. 493

(7)

Neben dem NRP waren natürlich weitere nationale Politikbereiche und Dokumente für die Erarbeitung des NSRP von Bedeutung. Hierzu zählen neben der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ insbesondere die Strukturreformen am Arbeitsmarkt, die Nationale Verkehrspolitik, die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, das Nationale Klimaschutzprogramm und die Auswirkungen der Föderalismusreform auf den Bereich Wissenschaft, Forschung und Entwicklung der Humanressourcen.

(8)

Daneben hat Deutschland die ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen der deutschen Teilung zu bewältigen und steht vor der Aufgabe, die innere Einheit zu vollenden.

(9)

Hierzu ausführlich. Maretzke, S.: Regionale Disparitäten – eine bleibende Herausforderung. Inform. z. Raumentwicklung (2006) H. 9, S. 473–484

(10)

Nach Projektionen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ist in Ostdeutschland bis 2020 unter Status-Quo-Bedingungen ein weiterer Rückgang des Arbeitskräftebedarfs um eine Million Personen zu erwarten; vgl. Schnur, P.; Zika, G.: Projektion des Arbeitskräftebedarfs bis 2020 – Nur zögerliche Besserung am deutschen Arbeitsmarkt. – Nürnberg 2005. = IAB-Kurzbericht Nr. 12/2005.

(11)

Vg. Anm. 1

(12)

Vgl. z. B. Richter, M.: Quo vadis Regionalpolitik?. Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik. Inform. z. Raumentwicklung (2006) H. 11/12, S. 667

(13)

Ausführlich zur Europäisierung der nationalen Regionalpolitik Conzelmann, T.: Zwischen Baum und Borke – Regionale Wirtschaftsförderung unter europäischen Vorzeichen. In: Raumforschung und Raumordnung 63 (2005) H. 2, S. 99–109. Die räumliche Divergenz wird im Zuge der Osterweiterung der EU künftig noch zunehmen, wenn die Kommission an ihren bisherigen Vorstellungen über den zulässigen europäischen Bevölkerungsplafonds für Regionalfördergebiete festhält.

(14)

Vgl. Conzelmann, T.: Zwischen Baum und Borke, a. a. O., S. 104

(15)

Ausführlich hierzu Raumforschung und Raumordnung 64 (2006) H. 6 sowie das Themenheft 11/12.2006 der Informationen zur Raumentwicklung: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Als kritische Stellungnahme aus Sicht der nationalen regionalen Strukturpolitik vgl. in Letzterem den Beitrag von Maik Richter: Quo vadis Regionalpolitik? (S. 665–669)

(16)

Vgl. ausführlich zur Berücksichtigung der städtischen Dimension in der künftigen Förderperiode den Beitrag von M. Eltges und G. Lackmann i. d. H.

(17)

Vgl. ausführlich zu den Wirkungen der EU-Strukturpolitik den Beitrag von G. Untiedt i. d. H.

Dipl.-Volkswirt Michael Zarth
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail: Michael.Zarth@bbr.bund.de

Hinweis:

Der Autor war an der Erarbeitung des NSRP beteiligt und gibt hier seine persönliche Meinung wieder.