

Verwendung der Fördermittel der EU ab 2020

Eckpunkte für eine Berliner Position zur EU-Kohäsionspolitik nach 2020

- Vom Senat von Berlin am 09. Mai 2017 verabschiedet -

I. Kernaussagen im Überblick

Der Senat von Berlin fordert für die EU-Kohäsionspolitik nach 2020:

- im mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Zeit nach 2020 Vorsorge für eine wirkungsvolle EU-Kohäsionspolitik für alle Regionen mit angemessener Finanzausstattung zu treffen,
- den für die Bürgerinnen und Bürger sicht- und erlebbaren Mehrwert der EU-Kohäsionspolitik und die auch mit der Kohäsionspolitik verbundenen Werte der EU in der Kommunikation über die europapolitische Integration hervorzuheben und deutlich zu machen, dass diese in die Zukunft gerichtete Politik unverzichtbar ist,
- dass die Europäische Kommission bei der thematischen Konzentration und den Ex-ante-Konditionalitäten subnationale Strukturen respektiert und regionalen/lokalen Strategien genügend Raum zur Entfaltung gibt,
- im mehrjährigen Finanzrahmen der EU nach 2020 zusätzliche Flexibilität zu ermöglichen, damit die EU auf neue Herausforderungen schnell und angemessen reagieren kann, ohne dabei die Planungssicherheit genehmigter Programme in den Mitgliedstaaten zu gefährden,
- die bestehenden administrativen Hürden und formellen Vorgaben für die Planung und Durchführung der nachhaltigen integrierten Stadtentwicklung erheblich zu verringern,
- die Höhe des Anteils der Finanzinstrumente am Gesamtprogramm den Regionen zu überlassen,
- die territoriale Zusammenarbeit finanziell auf mindestens dem bisherigen Niveau fortzuführen,
- die beihilferechtlichen Vorschriften für die EU-Strukturfonds im Hinblick auf Synergien mit Finanzinstrumenten (EFSI) und EU-Förderprogrammen (Horizont 2020) zu vereinheitlichen,
- eine Überprüfung und deutliche Verschlanung des gesamten Rechtsrahmens mit dem Ziel einer größeren Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Rechtskontinuität der EU-Kohäsionspolitik nach 2020.

II. Eckpunkte für eine Berliner Position

Starke EU-Kohäsionspolitik für alle Regionen

Die Kohäsionspolitik ist als größtes Investitionsprogramm in der Europäischen Union auch nach 2020 unverzichtbar, um den wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und territorialen Zusammenhalt EU-weit zu stärken. Mitgliedstaaten, Regionen und Städte - aber auch die EU als Ganzes - stehen vor vielfältigen Herausforderungen. Deren Bewältigung erfordert eine wirkungsvolle EU-Kohäsionspolitik für alle Regionen, d.h. auch für die besser entwickelten Regionen, die noch Nachholbedarf haben, auch wenn sie zuletzt - gestützt auf die EU-Strukturfonds - Aufholerfolge verzeichnen konnten.

Gleichermaßen muss durch angemessene Förderbedingungen die bereits in Berlin und den ostdeutschen Regionen erreichte wirtschaftliche Entwicklung gefestigt und gefördert werden, um einem abrupten Abbruch dieses Entwicklungsprozesses entgegen zu wirken.

Dafür muss im EU-Haushalt eine angemessene Finanzausstattung für die EU-Kohäsionspolitik gewährleistet sein, um weiterhin sicht- und messbare Ergebnisse erzielen zu können.

Die sich vor allem in Ballungsräumen konzentrierenden Herausforderungen zeigen sich in Berlin in aller Deutlichkeit, so insbesondere:

- schnelles Bevölkerungswachstum („wachsende Stadt“) und demographischer Wandel
- Zuzug von Unternehmen und Start-ups
- Transformationen in allen gesellschaftlichen Bereichen durch die Digitalisierung
- Arbeitslosigkeit und Anpassung der Arbeitnehmer/innen an den Arbeitsmarkt
- Grund- und Weiterbildungserfordernisse, Qualifizierungserfordernisse bei bestimmten Zielgruppen
- Verbesserung der sozialen Stabilität in benachteiligten Quartieren und Integration von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen, Sicherung der Teilhabechancen für alle Bevölkerungsgruppen
- Klimaschutz, Bewältigung des Klimawandels, Schutz der Ressourcen und stärkerer Einsatz erneuerbarer Energien
- Wachsender Druck auf urbane Ökosysteme und deren Systemleistungen
- Ungleiche Verteilung von gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen in den Teilräumen der Stadt
- Zuzug besonders bedürftiger Zielgruppen aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland mit besonderen Unterstützungsbedarfen im Bereich der Gesundheit, der Bildung und dem Arbeitsmarkt

Dabei nehmen die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Digitalisierung und dem damit einhergehenden Wandel von Arbeitsorganisation und -formen und Qualifizierung als zentrales Element zur Verhinderung sozialer Spaltung in der urbanen Gesellschaft eine zentrale Rolle ein.

Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit ist besonders auch auf die Qualität der Arbeitsbedingungen zu achten, vor allem bei Beschäftigten mit Vermittlungshemmnissen wie z. B. Langzeiterwerbslose oder geflüchtete Menschen, da Integration in die Arbeitswelt selbstbestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht.

Mit dem Einsatz der EU-Strukturfonds wurde der Strukturwandel in Berlin erfolgreich flankiert. Zur nachhaltigen Sicherung dieses Erfolgs ist es wichtig, auch zukünftig die in Ballungsräumen wie Berlin liegenden Stärken zu stärken. Die EU-Kohäsionspolitik leistet nicht nur einen Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse und zur Umsetzung der im Primärrecht der EU verankerten Ziele, sondern unterstützt die Entwicklung exzellenter Leuchttürme im Wissenschafts-, Wirtschafts- und Innovationsbereich und fördert somit die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit in der EU.

Ungeachtet dessen machen verschiedene Kennzahlen der Stadt deutlich, dass Berlin weiterhin Aufholbedarf hat:

- Zwar konnte Berlin im Zeitraum 2005-2015 ein jahresdurchschnittliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2,1 % (bundesweit 1,4 %) erzielen. Zugleich lag das BIP pro Einwohner 2015 nach wie vor unterhalb des Bundesdurchschnitts.
- Die Erwerbstätigenentwicklung ist in Berlin positiv (2005-2016: + 332.000 ET). Auch die Arbeitslosenquote sank von 19 % (2005) auf unter 10 % (2016). Bundesweit lag die Arbeitslosenquote 2015 aber nur bei 6,1 %.
- Berlin ist im internationalen Vergleich die einzige Hauptstadtregion mit geringerer Produktivität als der nationale Durchschnitt (London + 63 % i. Vgl. zum Landesdurchschnitt; Paris + 35 %).
- Darüber hinaus ist eine Steigerung der Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe ebenso erforderlich wie ein nachhaltiger Aufwärtstrend bei den privaten Aufwendungen für Innovationen und Forschung.
- Berlin hat zwar seine energiebedingten CO₂-Emissionen seit 1990 um fast 30 % senken können, seit 2012 stagnieren die Werte jedoch.

Gerade das Beispiel Berlin zeigt die Schlüsselrolle, die Ballungsräume bei der Bewältigung der erwähnten Herausforderungen und für die Stadt-Umland-Kooperation spielen. Städtische Projekte tragen nachweislich zum Gelingen der EU-Kohäsionspolitik bei. Eine erfolgreiche EU-Kohäsionspolitik muss langfristig angelegt sein und über den Zeitraum einer Förderperiode hinaus betrachtet werden.

- **Der Senat fordert für die Förderperiode nach 2020 eine wirkungsvolle EU-Kohäsionspolitik für alle Regionen und eine angemessene Finanzausstattung im EU-Haushalt, um weiterhin sicht- und messbare Ergebnisse erzielen zu können.**

Mehrwert der EU-Kohäsionspolitik für Bürgerinnen und Bürger

Die EU-Kohäsionspolitik verbindet strategische Vorgaben zur Bewältigung drängender Herausforderungen auf europäischer/globaler Ebene mit langfristigen Entwicklungsstrategien auf regionaler/lokaler Ebene. Durch die ergebnisorientierte Förderung von nachhaltigem Wachstum und existenzsichernder Beschäftigung leistet die EU-Kohäsionspolitik einen unverzichtbaren Beitrag zum wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und territorialen Zusammenwachsen Europas.

Erfolgreich umgesetzte Projekte machen die Kohäsionspolitik für die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Region konkret sicht- und erlebbar. Gerade in Berlin sind in den vergangenen Jahren mit Hilfe von EU-Strukturfonds Leuchtturmprojekte umgesetzt worden, wie beispielsweise der Wissenschafts- und Technologiepark Berlin-Adlershof mit heute rd. 1.000 Unternehmen und 15.000 Arbeitsplätzen.

Ein wichtiger Mehrwert der EU-Kohäsionspolitik liegt nicht zuletzt in der Übertragbarkeit von regionalen/lokalen Projekten und Strategien, durch die EU-weit Entwicklungen in Gang gesetzt werden. So ist die gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg (innoBB) als bi-regionale Innovationsstrategie ein Vorbild für andere Regionen in der EU. Auch das mit dem RegioStar-Award ausgezeichnete Berliner Quartiersmanagement ist in den letzten Jahren als

modellhafter Ansatz vorgestellt und nachgefragt worden. Die beispielhafte Förderung von Energieeffizienz, Klima- und Umweltschutz mit EFRE-Mitteln in Berlin dient anderen Regionen als Vorbild für Maßnahmen zum Klimaschutz und zur nachhaltigen Verbesserung der Umwelt- und Gesundheitsqualität in der aktuellen Förderperiode.

- **Der Senat betont, dass die EU-Kohäsionspolitik wie kaum ein anderer Politikbereich dazu geeignet ist, den Mehrwert europäischer Zusammenarbeit und Solidarität zu verdeutlichen. Gerade in Zeiten, in denen die europäischen Werte und die europäische Einigung von innen und außen unter bisher nicht gekanntem Druck steht, kann die EU-Kohäsionspolitik den Bürgerinnen und Bürgern vor Augen führen, dass wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und territorialer Zusammenhalt zuvorderst durch die EU-Strukturfonds unterstützt wird und diese in die Zukunft gerichtete Politik unverzichtbar ist.**

Thematische Konzentration, Ex-ante-Konditionalitäten und Verknüpfung mit der wirtschaftspolitischen Steuerung fortsetzen

Das Instrument der thematischen Konzentration trägt durch einen zielgerichteten Mitteleinsatz dazu bei, die Wirksamkeit der EU-Förderung zu erhöhen und konsistent zu gesamteuropäischen Strategien auszurichten. Ex-ante-Konditionalitäten haben dazu beigetragen, notwendige Voraussetzungen für den Einsatz der EU-Strukturfonds zu schaffen und Fehlallokationen zu vermeiden. Gerade angesichts begrenzter EU-Finanzmittel unter den Vorzeichen des Brexit bei gleichzeitig wachsenden Herausforderungen ist ein zielgerichteter Mitteleinsatz in definierten Schwerpunkten von zentraler Bedeutung. Die thematische Konzentration und Ex-ante-Konditionalitäten bleiben daher auch nach 2020 geboten.

Zugleich ist es wichtig, bei der thematischen Konzentration die subnationalen Strukturen zu respektieren und regionalen/lokalen Strategien genügend Raum zur Entfaltung zu lassen. Da die jeweiligen Bedarfe unterschiedlich sind, sollte die Entscheidung, auf welche thematischen Ziele und in welcher Höhe die Mittel zu konzentrieren sind, weitestgehend in der Verantwortung der Region liegen. Die Umsetzung der Querschnittsziele der EU ist dabei weiter zu beachten. Entscheidend ist, dass ausreichend Mittel eingesetzt werden, damit messbare Wirkungen der Förderung erzielt werden können.

Die 2014-2020 neu eingeführte Verknüpfung der EU-Kohäsionspolitik mit der wirtschaftspolitischen Steuerung (Europäisches Semester) soll, so der Konsens zwischen Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament, nach 2020 fortgesetzt werden. Allerdings sollte aus Sicht des Berliner Senats die Wirksamkeit der über die Verknüpfung eingeführten Maßnahmen evaluiert werden. Ziel sollte es bleiben, dass die EU-Strukturfonds über die Verknüpfung einen Beitrag u. a. zu der von der Europäischen Kommission angestrebten Stärkung der Konvergenz im Sozialbereich leisten.

Bei der Verknüpfung der EU-Kohäsionspolitik mit der wirtschaftspolitischen Steuerung müssen gleichwohl regionale Erfahrungen und Sichtweisen einfließen. So sollten die Regionen europaweit in die Gespräche eingebunden werden, die zwischen Europäischer Kommission und jeweiligem Mitgliedstaat im Vorfeld der Entwürfe für länderspezifische Empfehlungen geführt werden.

- **Der Senat fordert, dass die Europäische Kommission bei der thematischen Konzentration und den Ex-ante-Konditionalitäten subnationale Strukturen respektiert und regionalen/lokalen Strategien genügend Raum zur Entfaltung gegeben wird. Die Wirksamkeit der durch die Verknüpfung der EU-Kohäsionspolitik mit der wirtschaftspolitischen Steuerung eingeführten Maßnahmen sollte evaluiert werden, wie auch regionale Erfahrungen und Sichtweisen in diesem Zusammenhang einfließen sollten.**

Für mehr Flexibilität sorgen

Die im laufenden EU-Finanzrahmen 2014-2020 vorgesehenen Flexibilitätsspielräume waren sinnvoll und notwendig, haben sich aber angesichts zusätzlicher und kurzfristig aufgetretener Herausforderungen, wie beispielsweise der Migrationskrise, als unzureichend erwiesen. Eine Ausweitung der Instrumente ist deshalb dringend geboten. Die wünschenswerte größere Flexibilität darf jedoch nicht dazu führen, dass Umschichtungen oder neue politische Initiativen auf Kosten genehmigter Programme finanziert werden.

- **Der Senat spricht sich für die Schaffung zusätzlicher Flexibilität im neuen mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 aus, um die EU in die Lage zu versetzen, auf neue Herausforderungen schnell und angemessen reagieren zu können, ohne dabei die Planungssicherheit genehmigter Programme in den Mitgliedstaaten zu gefährden.**

Städtische Dimension stärken

Nachhaltige Stadtentwicklung soll auch künftig durch Strategien mit integrierten Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen, demografischen, arbeitsmarktpolitischen und sozialen Herausforderungen unterstützt werden. Um die Wirksamkeit und Effizienz der Strategien und Maßnahmen zu steigern, müssen die bestehenden administrativen Hürden und formellen Vorgaben für die Planung und Durchführung erheblich verringert werden. Bei Anwendung und Erprobung innovativer Ansätze im Bereich der integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung ist ein hohes Maß an Flexibilität notwendig:

- Sämtliche Instrumente für die integrierte nachhaltige und umweltgerechte Stadtentwicklung sollten daher nur optional angeboten werden.
- Bei einer Kombination unterschiedlicher Fonds sind die Regelungen zu vereinheitlichen.
- Die thematischen Ziele sollten die vielfältigen Herausforderungen von Ballungsräumen widerspiegeln und so definiert werden, dass keine Vorgaben für die Gestaltung der Prioritätsachsen erforderlich sind.
- Zukünftig sollte die räumliche Konzentration flexibler gestaltet werden können und sich an den Förderbedarfen orientieren. Dabei sind Stadt-Umland-Bezüge zu beachten.

Nicht zuletzt sollten die Ergebnisse aus den unter dem Dach der EU-Städteagenda gegründeten Partnerschaften daraufhin überprüft werden, inwieweit sie in die vorbereitenden Arbeiten für die neuen Strukturfondsverordnungen einfließen können.

- **Die bestehenden administrativen Hürden und formellen Vorgaben für die Planung und Durchführung nachhaltiger integrierter Stadtentwicklung müssen erheblich verringert werden.**

Zuschussförderung nicht gegen Finanzinstrumente ausspielen

Finanzinstrumente können je nach Politikbereich eine Alternative oder Ergänzung zu den weiterhin notwendigen Zuschüssen sein, können diese jedoch nicht in Gänze ersetzen. Der Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) ist ein zusätzliches Instrument und keine Alternative zur Kohäsionspolitik. Ob der EFSI oder Finanzinstrumente im Rahmen der EU-Strukturfonds zur Erreichung bestimmter Förderziele geeignet sind, sollte durch Ex-ante-Evaluierungen ermittelt werden.

Ob Finanzinstrumente im Rahmen von ESF-Maßnahmen eingesetzt werden können, kann durch Pilotprojekte erprobt werden.

- **Die Höhe des Anteils der Finanzinstrumente am Gesamtprogramm sollte den Regionen überlassen bleiben. Finanzinstrumente dürfen nicht gegen die nach wie vor notwendige Zuschussförderung oder Förderinstrumente außerhalb der EU-Kohäsionspolitik ausgespielt werden.**

Grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit stärken

Kooperationen zwischen Metropolen und Metropolregionen insbesondere in innovativen Themenfeldern wie Digitalisierung, Start-ups und Smart City bieten im Rahmen der transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit hervorragende Wachstumsperspektiven mit Sichtbarkeit vor Ort und realem europäischem Mehrwert. Im Rahmen dieser Kooperationen wird der europäische Mehrwert der Politik besonders sichtbar, da der Erfahrungsaustausch und die Know-how-Vermittlung in Europa vorangetrieben werden.

Die an Grenzregionen angrenzenden Gebiete sollten im Sinne der Kooperation größerer zusammenhängender Verflechtungsräume in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einbezogen werden. Eine zu kleinteilige Förderung sollte im Sinne der Verwaltungsvereinfachung zugunsten der Kooperation in größeren Räumen vermieden werden.

- **Der Senat fordert, die territoriale Zusammenarbeit auf mindestens dem bisherigen Niveau fortzuführen, da im Rahmen dieser Projekte das Zusammenwachsen Europas unmittelbaren Mehrwert erzeugt.**

Synergien zwischen EU-Strukturfonds und EU-Förderprogrammen prüfen

In der laufenden Förderperiode 2014-2020 konnten Synergien zwischen der EU-Kohäsionspolitik und dem Forschungsrahmenprogramm Horizont 2020 aufgrund unterschiedlicher thematischer Ausrichtung, Zeitabläufe und Strukturen bisher kaum umgesetzt werden. Vor dem Hintergrund knapper EU-Finanzmittel (Brexit) sollte das Ziel der Kombination der verschiedenen europäischen Förderinstrumente erneut geprüft und die rechtlichen Grundlagen und Planungsdokumente besser aufeinander abgestimmt werden. Die aktuellen Vorschriften zur Bewerbung kleiner und

gegründeter Unternehmen im Rahmen von Konsortien sollten vereinfacht werden, um eine aktive Start-up-Förderung im Rahmen von EU-Programmen zu erlauben. Ferner sollten die beihilferechtlichen Vorgaben für die EU-Strukturfonds im Hinblick auf Synergien mit Finanzinstrumenten (EFSI) und EU-Förderprogrammen (Horizont 2020) vereinheitlicht und erleichtert werden.

- **Synergien zwischen den EU-Strukturfonds und EU-Förderprogrammen sollten durch bessere Abstimmung der rechtlichen Grundlagen und Planungsdokumente ermöglicht werden. Insbesondere sollten die beihilferechtlichen Vorschriften vereinheitlicht und erleichtert werden.**

Vereinfachung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Die deutliche Verschlankung des Rechtsrahmens und dessen Fixierung über einzelne Förderperioden hinaus muss ausdrückliches Ziel der anstehenden Reform sein. Der gesamte Rechtsrahmen muss frühzeitiger bekannt sein. Künftig sind klare und auf das Wesentliche beschränkte Regelungen zu Beginn des Verhandlungsprozesses der Programme erforderlich. Weitläufige Interpretationsspielräume haben bei der Operationalisierung der Systeme zur Folge, dass sich die bürokratischen Anforderungen auf allen Ebenen verschärfen. Rückwirkende Regelungen sind auszuschließen. Wo funktionierende etablierte Systeme weiter betrieben werden, muss auf deren aufwändige Prüfung zu Beginn einer Förderperiode verzichtet werden. Dies würde zur Rechtssicherheit beitragen, das Genehmigungsverfahren erheblich beschleunigen und einen früheren Programmstart als in der laufenden Förderperiode ermöglichen.

- **Der Senat fordert eine größere Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Rechtskontinuität über Förderperioden hinaus. Er hält eine umfassende Überprüfung und Reduzierung der Anforderungen, die von der europäischen Ebene an die Programmierung sowie die Verwaltungs- und Kontrollsysteme gestellt werden, für dringend erforderlich.**