

Positionen des Initiativkreises der Europäischen Metropolregionen in Deutschland (IKM) zu den Verordnungsvorschlägen der Europäischen Kommission für die EU-Strukturpolitik 2014 bis 2020

Der IKM begrüßt, dass er seine in früheren Papieren geäußerten Forderungen in den Verordnungsvorschlägen der Europäischen Kommission vom 6. Oktober 2012 im Wesentlichen berücksichtigt findet.

An einzelnen Stellen der Verordnungsvorschläge sieht er jedoch noch Klärungsbedarf, entweder, was deren endgültige Formulierung durch die Kommission oder ihre Konkretisierung in der Partnerschaftvereinbarung für Deutschland betrifft. Diese Stellen der Verordnungsvorschläge werden im Folgenden thematisiert.

1. Zum Dokument KOM(2011) 615, dem Vorschlag für eine Allgemeine Verordnung (AVO), die für alle Fonds des Gemeinsamen Strategischen Rahmens gelten soll

Zu den Gründen, die die Europäische Kommission in Erwägung gezogen hat (S.14 ff.):

*„(21) Mit dem Vertrag wurden die Ziele des wirtschaftlichen und des sozialen Zusammenhalts um das Ziel des territorialen Zusammenhalts ergänzt; deshalb ist es angezeigt, auf die Rolle **der Städte, der funktionalen Gebietseinheiten und der den Regionen nachgeordneten Gebiete** mit besonderen geografischen oder demografischen Problemen einzugehen. Zu diesem Zweck und zur besseren Mobilisierung des auf lokaler Ebene vorhandenen Potenzials ist es notwendig, von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung durch Festlegung gemeinsamer Regeln und eine enge Koordinierung für alle GSR-Fonds zu stärken und zu fördern. Die Verantwortung für die Umsetzung örtlicher Entwicklungsstrategien sollte grundsätzlich lokalen Aktionsgruppen übertragen werden, die die Interessen der örtlichen Bevölkerung vertreten.“*

In diesem Artikel taucht der Begriff „funktionale Gebietseinheiten“ auf; als solche verstehen sich die Metropolregionen. Allerdings bedarf es der klaren, unmissverständlichen Definition der Begriffe. Zu Recht will die EU-Kommission die konkrete Ausgestaltung den Mitgliedsländern überlassen. Daher ist es aus Sicht des IKM erforderlich, dass in der deutschen Partnerschaftvereinbarung eine Klarstellung in der Weise erfolgt, dass den Verwaltungsbehörden auf Länderebene die Möglichkeit eröffnet wird, auch deutsche Metropolregionen als funktionale Gebietseinheiten zu verstehen und somit als Fördermittelempfänger anzusehen.

Zu Artikel 5 AVO, Partnerschaft und Mehrebenen-Governance, und Artikel 13 AVO, Ausarbeitung der Partnerschaftvereinbarung:

Die Metropolregionen sind wichtige Akteure in einer funktionierenden Mehrebenen-Governance. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass lokale, städtische und regionale Behörden sowie die Wirtschafts- und Sozialpartner in die Vorbereitung und Umsetzung, in das Monitoring und die Evaluierung der EU-Strukturpolitik eingebunden werden. Der IKM fordert, dass Metropolregionen – in welcher rechtlichen Erscheinungsform auch immer – auf jeden Fall auch als Gruppe gelten, die einbezogen wird.

Zu Artikel 9 AVO, Thematische Ziele:

Die elf vorgeschlagenen thematischen Ziele entsprechen weitgehend den Bereichen, in denen Metropolregionen aktiv sind. Insoweit wird diese Auswahl der Themenfelder begrüßt.

Allerdings fehlt aus Sicht des IKM ein zentraler, übergreifender Themenbereich, nämlich die integrierte Stadt- und Regionalentwicklung. Diese ist in der thematischen Prioritätenliste zu ergänzen.

Zu Artikel 23 AVO, Erstellung der Programme:

„2. Die Programme werden von den Mitgliedstaaten oder jedweder von ihnen benannten Behörde in Zusammenarbeit mit den Partnern erstellt.“

Unklar bleibt bei dieser Formulierung, wer konkret zu beteiligen ist und wann dies zu erfolgen hat. Die Metropolregionen fordern eine frühzeitige Einbindung in die Programmausarbeitung, wie Artikel 5 AVO sie vorsieht.

Zu Artikel 28 AVO, Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung, Artikel 29 AVO, Strategien für lokale Entwicklung, und Artikel 30 AVO, Lokale Aktionsgruppen:

Der IKM begrüßt den Vorschlag der Kommission, Maßnahmen der lokalen Entwicklung ähnlich dem LEADER-Ansatz im Rahmen einer integrierten räumlichen Strategie von lokalen Akteuren durchführen zu lassen. Unbestimmt und daher auslegungsbedürftig ist der Begriff „lokal“. Der IKM versteht hier, dass die Ebenen unterhalb von NUTS 1, also in Deutschland unterhalb der Bundesländer, zu berücksichtigen sind, zumal es in Artikel 29 heißt, dass *„eine solche Strategie [...] das Gebiet und die Bevölkerung fest[legt], die von ihr abgedeckt werden, sie analysiert den Entwicklungsbedarf und das entsprechende Potenzial und stellt einen Aktionsplan auf.“*

Weiter heißt es dort: *„Die Mitgliedstaaten legen die Kriterien für die Auswahl der Strategien für lokale Entwicklung fest, die Auswahlkriterien werden in den fondsspezifischen Verordnungen festgeschrieben.“*

Auch hier bedarf es zumindest in der Partnerschaftvereinbarung Deutschlands mit der EU einer Klärung der Auswahlkriterien dahingehend, dass Metropolregionen mitwirken können.

Zu Artikel 99 AVO, Integrierte territoriale Investitionen:

„1. Erfordert eine Stadtentwicklungsstrategie, eine andere territoriale Strategie oder ein territoriales Abkommen [...] einen integrierten Ansatz mit Investitionen im Rahmen von mehr als einer Prioritätsachse eines oder mehrerer operationeller Programme, so wird die Maßnahme als integrierte territoriale Investition (,ITI‘) ausgeführt.

2. In den entsprechenden operationellen Programmen werden die geplanten ITI festgehalten und die ungefähre Zuweisung der Finanzmittel von jeder Prioritätsachse an jede ITI dargelegt

3. Der Mitgliedsstaat oder die Verwaltungsbehörde kann für die Verwaltung und Umsetzung einer ITI eine oder mehrere zwischengeschaltete Stellen benennen, darunter lokale Behörden, Stellen für regionale Entwicklung oder Nichtregierungsorganisationen. [...]“

Aus Sicht der Metropolregionen handelt es sich bei Artikel 99 AVO um einen zentralen, neuartigen Bestandteil der EU-Strukturförderung, den die Metropolregionen nutzen möchten.

Umso wichtiger erscheint es auch hier, Begriffe zu klären. Insbesondere muss klargestellt werden, dass funktionale Gebiete wie Metropolregionen und allgemein Stadt-Land-Gebiete ausdrücklich für eine territoriale Strategie in Frage kommen.

Der IKM weist in diesem Zusammenhang auf die gelungenen Artikel 7 bis 9 des Kommissionsvorschlages für die EFRE-Verordnung (EFRE-VO) hin. Die darin strukturierten Ansätze für Stadtentwicklung können analog auf das Ziel „Integrierte Siedlungsentwicklung“ aus Artikel 99 AVO angewandt werden. Eine Anpassung wird dringend gefordert.

Kritisch sieht der IKM, dass die ITI-Maßnahmen für die Jahre 2014 bis 2020 bereits vor Beginn der Förderperiode in den Operationellen Programmen festgehalten werden sollen. Dies würde bedeuten, dass alle Ideen – so sinnvoll und strukturfördernd sie auch sein mögen –, die erst in den Jahren 2014 bis 2020 entstehen, nicht gefördert werden können. Der IKM fordert deswegen, dass ITI-Maßnahmen immer in einem Wettbewerbsverfahren mit verschiedenen Calls vergeben werden.

2. Zum Dokument KOM(2011) 614, dem Vorschlag für eine Verordnung zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE-VO)

Zu Artikel 4 EFRE-VO, Thematische Konzentration:

Die in Artikel 4 EFRE-VO enthaltene Regelung sieht vor, dass in den Übergangs- und den stärker entwickelten Regionen, zu denen die Europäischen Metropolregionen in Deutschland gehören, 80 Prozent der EFRE-Mittel auf drei thematische Ziele konzentriert werden: „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“, „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen“ und „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung von CO₂-Emissionen“ (wobei letzterem Ziel auf nationaler Ebene 20 Prozent der EFRE-Mittel zuzuweisen sind).

Diese thematische Konzentration begrüßt der IKM als an den zukunftsweisenden Zielen der Strategie Europa 2020 ausgerichtet.

Zu Artikel 5 EFRE-VO, Investitionsprioritäten:

Die in Artikel 5 EFRE-VO aufgezählten Investitionsprioritäten werden begrüßt. Sie ermöglichen den Metropolregionen, ihre Kompetenzen in den aufgezählten Feldern zur integrierten Regionalentwicklung einzusetzen. Die Frage, wie viele und welche Handlungsfelder von Förderprojekten bedient werden, muss aber durch die Handelnden vor Ort – in diesem Fall auch die Metropolregionen – als Partner mit beeinflusst werden können. Der IKM empfiehlt, die OP dementsprechend offen zu gestalten.

Zu Artikel 7 EFRE-VO, Nachhaltige Entwicklung städtischer Gebiete

Der IKM begrüßt den integrierten Ansatz des Artikels 7 EFRE-VO. Dabei taucht der Begriff „städtische Gebiete“ auf. Dieser Begriff sollte so präzisiert werden, dass ausdrücklich auch Stadt-(Um-)Land-Gebiete und Metropolregionen gemeint sind.

Dass vorab in einer Liste festgelegt werden soll, in welchen städtischen Gebieten nachhaltige Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, erscheint dem IKM nicht sinnvoll. Er spricht sich dafür aus, dass solche Maßnahmen ausschließlich in transparenten Wettbewerbsverfahren vergeben werden. Andernfalls wäre die ergänzende Aufnahme auch von Metropolregionen in diese Liste zu fordern.

Zu Artikel 8 EFRE-VO, Stadtentwicklungsforen:

Die Einrichtung eines Forums auf EU-Ebene zur Vernetzung und zum Erfahrungsaustausch städtischer Gebiete wird als hilfreich erachtet.

Allerdings sind die genannten Auswahlkriterien nicht transparent, und die Beschränkung auf maximal 20 Städte pro Mitgliedsland ist im Hinblick auf Länder mit polyzentrischer Siedlungsstruktur wie

Deutschland nicht realistisch. Hinzu kommt, dass auch Metropolregionen und Stadt-(Um-)Land-Gebiete nicht berücksichtigt werden. Der IKM schlägt daher vor, ein zusätzliches Forum für Stadt-(Um-)Land-Gebiete und Metropolregionen einzurichten.

Zu Artikel 9 EFRE-VO, Innovative Maßnahmen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung:

Die Möglichkeit, innovative Maßnahmen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung zu fördern, wird grundsätzlich als positiv beurteilt. Allerdings muss der räumliche Bezug so gewählt sein, dass auch Metropolregionen als Akteure in Frage kommen.

3. Zum Dokument KOM(2011) 611, dem Vorschlag für eine Verordnung zur Europäischen territoriale Zusammenarbeit (ETZ-VO)

Europäische Metropolregionen in Deutschland sind aufgrund ihrer europäischen Ausrichtung und Vernetzung bereits in Programmen und Projekten der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) aktiv. Der IKM begrüßt, dass die Kommission für die ETZ eine gesonderte Verordnung und eine höhere Mittelausstattung vorschlägt. Außerdem stellt der IKM erfreut fest, dass im Rahmen der transnationalen Zusammenarbeit ausdrücklich auch die integrierte Raumentwicklung gefördert werden soll.

Auch, dass die IKM-Forderung nach mehr Flexibilität bei der Abgrenzung der Programmgebiete der grenzüberschreitenden sowie der transnationalen Kooperation aufgegriffen wurde (vgl. Artikel 3 ETZ-VO), kommt den realen Verhältnissen in diesen Räumen entgegen. Abweichungen sollen laut Verordnungsentwurf durch die betroffenen Mitgliedsstaaten beantragt und begründet werden. Die betroffenen Metropolregionen in Deutschland werden entsprechende Anträge stellen.

Die vorgesehene Konzentration auf vier thematische Ziele aus der Liste in Artikel 9 AVO darf die individuelle Ausrichtung in den Programmgebieten nicht behindern und sollte daher flexibel gehandhabt werden.

4. Zum Dokument KOM(2011) 607, dem Vorschlag für eine Verordnung zum Europäischen Sozialfonds (ESF-VO)

Zu Artikel 3 ESF-VO, Interventionsbereich

Laut Artikel 3 ESF-VO sollen die ESF-Mittel insbesondere auf bis zu vier thematische Ziele verteilt werden:

1. Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
1. Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen
2. Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung von Armut
3. Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung

Der IKM befürwortet diese Auswahl thematischer Ziele. Ergänzend sollten aber auch Investitionen in Sachkapital, die mit den Zielsetzungen des ESF zusammenhängen, z. B. für Investitionen in Bildungsinfrastruktur, förderfähig sein.

Auch in die Erstellung der Operationellen Programme für den ESF wollen die Metropolregionen auf Grundlage des Partnerschaftsprinzips frühzeitig eingebunden werden.

Die Kombination von EFRE- und ESF-Mitteln wird auch auf subregionaler Ebene zu vorteilhaften und effizienten Lösungen führen und wird daher ausdrücklich befürwortet.

4. Zum Dokument KOM (2011) 627, dem Vorschlag für eine Verordnung zum Europäischen Fonds für Ländliche Entwicklung (ELER-VO)

Der IKM begrüßt sehr, dass der ELER künftig zu den Fonds des Gemeinsamen Strategischen Rahmens gehören soll. Das bietet aus Sicht des IKM die Chance für eine bessere Koordination der entwicklungsrelevanten Fonds.

Auch befürwortet der IKM, dass der Einsatz des bewährten Förderinstruments LEADER beibehalten und verstärkt wird (vgl. Artikel 42ff. ELER-VO), und dass Instrumente lokaler Entwicklung durch andere Strukturfonds dem LEADER-Modell nachempfunden wurden.

Dass das vom ihm geforderte Cross-Financing nun fondsübergreifend möglich wird, begrüßt der IKM sehr.

Außerdem begrüßt er, dass über LEADER ausdrücklich lokale Entwicklungsstrategien gefördert werden sollen, die von öffentlichen und privaten Akteuren aus ländlichen und städtischen Gebieten aufgestellt werden (vgl. Artikel 44 ELER-VO). Und er befürwortet die vorgesehene Unterstützung für gebietsübergreifende und transnationale Kooperationsvorhaben (vgl. Art. 44 ELER-VO) sowie die neuen „Europäischen Innovationspartnerschaften“ (Artikel 36 ELER-VO).

5. Fazit

Die künftigen regionalen Handlungsfelder der Metropolregionen stimmen mit den Prioritäten der EU überein, insbesondere mit den Themenfeldern Energie, Klima, Innovation, Wissen und Bildung, demografischer Wandel, Transport/Mobilität, Regionalplanung, Forschung und Entwicklung, soziale Kohäsion und Integration.

Die Metropolregionen verfügen in diesen Themenfeldern über Kompetenzen und funktionierende Netzwerkstrukturen. Damit sind sie geeignete funktionale Räume und die richtige Handlungsebene, um EU-Förderinstrumente mit größtmöglichem europäischem Mehrwert und optimalem Beitrag zur Erreichung der Europa-2020-Ziele einzusetzen

Es kommt nun darauf an, durch die oben beschriebenen Präzisierungen, Definitionen und Klarstellungen die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Metropolregionen gewinnbringende Partner bei der Umsetzung der Europa-2020-Strategie sowie bei der Implementierung und Nutzung der EU-Strukturfonds in Deutschland werden können.