

---

# Nach der Krise wie vor der Krise?

## *Die Antwort der EU Strukturpolitik auf ungleiche regionale Entwicklung*

**KATHARINA BODIRSKY**

Die ungleiche Entwicklung innerhalb des Euroraums war ein wichtiger Faktor bei der Entstehung der Eurokrise, die wiederum Ungleichheiten zwischen den Regionen verstärkt hat (Hadjimichalis 2011, Rae 2011).<sup>1</sup> Weiterhin hat Austeritätspolitik zur Verschärfung von sozialen Ungleichheiten innerhalb von Regionen beigetragen (Donald et al 2014). Auf EU-Ebene soll die EU-Kohäsionspolitik – und hier insbesondere der Europäische Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF), die sogenannten EU-Strukturfonds<sup>2</sup> – solch ungleicher Entwicklung gegensteuern. Ungefähr ein Drittel des EU-Budgets wird für die Kohäsionspolitik verwendet, das sind circa 352 Mrd. Euro für die gegenwärtige Förderperiode 2014–2020.<sup>3</sup>

Wenn die Finanzkrise im Hinblick auf Disparitätenentwicklung tatsächlich die «Profite der Gewinner und zugleich die Verluste der Verlierer überproportional verstärkt», stellt sich also die Frage, ob und wie die EU-Kohäsionspolitik darauf reagiert. Dieser Artikel geht der Frage unter anderem durch eine Gegenüberstellung der Förderperioden 2007–2013 und 2014–2020 nach. Da über die Verwendung der Strukturfonds für die vorherige Förderperiode vor der Krise entschieden wurde, waren bis 2013 nur kleinere Anpassungen möglich. Hingegen wird die Verwendung der Mittel in der gegenwärtigen Förderperiode explizit als Antwort auf die Krise dargestellt.

Um diese zu bewerten, muss man zunächst einen fundamentalen Widerspruch in der EU-Kohäsionspolitik herausstreichen. Zum einen hat die Kohäsionspolitik nämlich den Auftrag, wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU gerade auch durch den Abbau regionaler Ungleichheiten zu erreichen. Zum anderen allerdings ist sie eingebettet in einen makro- und regionalpolitischen Kontext, der räumliche Ungleichheiten befördert. Die EU-Kohäsionspolitik hat sich, wie ich in diesem Artikel darstelle, verstärkt auf letzteren Pol innerhalb diesen Widerspruchs zubewegt – Ausgleich bleibt hinter Wettbewerbsfähigkeit zurück.

EU-Strukturfonds gibt es seit Mitte der 1970er Jahre. Ende der 1980er wurden sie in Vorbereitung auf die gemeinsame Währung und den Freihandel in der EU sowohl finanziell also auch im Politikansatz ausgebaut. Die Kohäsionspolitik war damit schon früh in eine insgesamt neoliberale Politik eingebettet: Ein gewisses Maß an Kohäsion wurde in der EU als notwendig für das Funktionieren des Binnenmarktes und ein attraktives Umfeld für Investitionen erachtet (Altvater & Mahnkopf 2007: 129; Rumford 2000: 189), wobei Strukturfondsgelder im verschärften interlokalen Wettbewerb Ressourcen für Standortpolitik lieferten (Amin & Tomaney 1995). Dies geschah zu einem Zeitpunkt, wo Regionalpolitik in Westeuropa sich vermehrt von der Förderung schwächerer Regionen ab-

wandte und Ressourcen auf Regionen konzentrierte, die Wettbewerbsfähigkeit versprochen (Brenner 2004: 176, 203). Auch die EU-Kohäsionspolitik hat zunehmend diesen Ansatz der Regionalpolitik angenommen, wie ich in diesem Artikel für die vergangene und gegenwärtige Förderperiode darstelle, was in grundsätzlichem Widerspruch zu ihrem Auftrag des Ausgleichs steht.

EU-Strukturfonds sollen zumindest gemäß ihrem Auftrag «zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte» (EFRE)<sup>4</sup> und «zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt» (ESF)<sup>5</sup> beitragen, und zwar durch den gesteuerten Einsatz von EU-Geldern insbesondere in wirtschaftlich schwachen Regionen. Sie beinhalten tatsächlich eine begrenzte Umverteilung auf EU-Ebene zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten und -regionen. Damit haben sie ebenso wie frühe Fördermaßnahmen Anklänge an den «räumlichen Keynesianismus»: Ziel eines solchen Politikansatzes ist es, weniger entwickelte Regionen durch die Steuerung von Investitionen, Infrastrukturausbau und öffentliche Dienstleistungen sowie begrenzte regionale Umverteilung zu industrialisieren und somit ein räumlich relativ gleich entwickeltes Territorium zu fördern (Brenner 2004: 116, 130, 137). Dabei kann es jedoch nie um den völligen Ausgleich von räumlichen oder sozialen Ungleichheiten gehen, da dies innerhalb eines kapitalistischen Systems nicht möglich ist (vgl. z. B. Harvey 2006).

Hingegen wird gegenwärtig deutlich gemacht – zum Beispiel in dem für diese Förderperiode maßgeblichen Barca-Report – dass Ausgleich nicht das primäre Ziel der EU-Kohäsionspolitik ist. Vielmehr sollen die Gelder für übergeordnete strategische Ziele der EU-Politik, die «Wettbewerbsfähigkeit» großschreiben, eingesetzt werden. Daher werden sie auch nicht direkt ins regionale Budget eingespeist, sondern können nur unter bestimmten Auflagen verwendet werden. Um die Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik zu bewerten, muss man sich also diese Auflagen genauer ansehen.

In diesem Artikel gehe ich auf diese strategische Ausrichtung der EU-Strukturfonds-politik und die Mittelvergabe zwischen den Regionen seit 2007 ein. Ich beziehe mich hier zum einen auf Daten, die ich 2009 im Rahmen eines weiter gesteckten Forschungsvorhabens durch Interviews und Dokumentenanalyse erhoben habe. Ich interviewte hier unter anderem Akteure – Parlamentarier, Personal der Senatsverwaltung und externe Experten –, die in die Strukturfonds-politik in Berlin involviert waren. Für die Entwicklungen seither beziehe ich mich auf aktuelle Policy-Dokumente und bestehende Analysen.

Da meine eigenen Daten vorwiegend aus Berlin stammen, das sich seit der Krise wirtschaftlich positiv entwickelt hat, können sie nicht direkt auf andere Regionen übertragen werden. Ich versuche daher, ausgehend von meinen Daten strukturelle Gegebenheiten herauszuarbeiten, die auch von genereller Bedeutung sind. Im folgenden werde ich, nach einer kurzen Beleuchtung einiger Hintergründe der Strukturfonds-Vergabe, erst auf die «Neoliberalisierung» der Strukturfonds-politik 2007–2013 eingehen, dann zwei Mechanismen beschreiben, wie die EU-Strategie auf lokaler Ebene durchgesetzt werden kann, und anschließend die Änderungen im Förderzeitraum 2014–2020 erläutern. Es zeigt sich hier, dass die EU-Strukturpolitik im Namen der Wettbewerbsfähigkeit die ungleiche Entwicklung der Regionen förderte und soziale Maßnahmen auf lokaler Ebene nur im begrenzten Rahmen ermöglichte. Ich werde mit dem Argument schließen, dass die Antwort auf die Krise in der Strukturfonds-politik in der gegenwärtigen Förderperiode keine po-

litische Kehrtwende darstellt, weder im Mittelumfang noch in dem vorgesehenen Einsatz der Mittel. Wir sehen hier also tatsächlich einen «Korrekturverzicht» in politischer Steuerung im Kontext der Krise, wie er im Editorial angesprochen wurde. Daher erweist sich die EU-Kohäsionspolitik *nicht* als ein Instrument, das durch die Krise verstärkten Disparitäten ursächlich entgegenwirkt.

## **Wer entscheidet über Strukturpolitik? Hintergrund zu den Strukturfonds**

Die Planung und Ausgabe von Strukturfonds läuft über mehrjährige Förderperioden. In 2013 lief die vorherige Förderperiode aus. Die gegenwärtige Förderperiode ist für 2014–2020 angesetzt. Vor dem Beginn jeder Förderperiode wird auf EU-Ebene über den Gesamtbetrag und die Verteilung der Strukturfonds unter den Mitgliedstaaten sowie über die generelle Orientierung der Verwendung der Fonds entschieden. Über die Verteilung der Gelder auf die Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten entscheidet die nationale Regierung. Mitgliedstaaten entwerfen nationale Strategien für die Verwendung der Fonds – im Falle Deutschlands geschah dies für die vergangene Förderperiode auf der Basis von Vorschlägen der Bundesländer, in anderen Mitgliedstaaten ist hingegen die nationale Ebene maßgeblich.

Die Mitgliedstaaten oder Regionen<sup>6</sup> entwerfen dann für jede Region im Hinblick auf die übergeordneten Strategien ein «Operationelles Programm» (OP), das festlegt, für welche Art Maßnahmen Strukturfondsgelder ausgegeben werden können. Die Planung für die OPs findet auf der exekutiven Ebene statt. Im Falle Berlins wurden «soziale und wirtschaftliche Partner» im Prozess der Planung für die OPs 2007–2013 angehört, nicht aber das Abgeordnetenhaus, das die OPs nur im Nachhinein auf Antrag der Grünen diskutierte. Dies wurde mit der mangelnden Zeit und Expertise der Abgeordneten erklärt. Sie seien nicht in der Lage, die umfangreichen Dokumente innerhalb des Zeitrahmens der EU durchzuarbeiten. Andere Interviewpartner hingegen kritisierten den Ausschluss des Abgeordnetenhauses als «Demokratiedefizit»: es werde hier ohne jegliche parlamentarische Kontrolle auf Landes- und EU-Ebene über große Summen entschieden; auf diese Weise finde eine «Prekalibrierung» von Budgetmitteln des Landes statt, die eigentlich den Kompetenzen des Abgeordnetenhauses unterlägen.

Die OPs müssen von der Europäischen Kommission genehmigt werden, bevor Gelder aus den Strukturfonds ausgezahlt werden.<sup>7</sup> Sobald ein OP genehmigt ist, können sich staatliche Institutionen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen um die Gelder bewerben.

Die OPs von Berlin für die Förderperiode 2007–2013 geben einen Einblick in die Art und Summen der Förderung. Berlin erhielt ungefähr 1,2 Mrd. Euro für die Förderung von «Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung»<sup>8</sup>. EFRE-Gelder wurden hier entlang von vier «Prioritätsachsen» vergeben: an die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Start-ups gingen bis zu 293 Mio. Euro, an die wissensbasierte Wirtschaft 285 Mio. Für integrierte Stadtentwicklung waren 183 Mio. Euro und für Umweltmaßnahmen 80 Mio. vorgesehen. Das bedeutet, dass das Gros der Gelder direkt und ein Teil der Gelder indirekt an die Wirtschaft flossen. Die ESF-Gelder sollten für die Verbesserung von «Humankapital» (149 Mio.), verbesserten Zugang zu Arbeit und für die sozia-

le Integration von benachteiligten Personen (135 Mio.) sowie für die Verbesserung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen (38 Mio.) ausgegeben werden. Im Anschluss an die auf EU-Ebene vorherrschende Perspektive wurde das «Soziale» im ESF also primär als (Re-)Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt verstanden.

Vornehmlich wurde also durch EFRE und ESF im Einklang mit der angebotsorientierten Ausrichtung der Strukturfondsförderung Standortpolitik finanziert: Es sollte ein «attraktives» Umfeld für Unternehmen geschaffen werden, nicht nur durch finanzielle und andere Ressourcen, sondern auch durch Fachkräfte und ein attraktives Stadtumfeld. Das vornehmliche Ziel war – neben der Verminderung der Arbeitslosigkeit durch Integration in den Arbeitsmarkt – die Stadt im interlokalen Wettbewerb zu stärken.

## **Die Neoliberalisierung der Strukturfonds in der Förderperiode 2007–2013**

Kritiker haben schon früh darauf hingewiesen, dass die EU-Strukturfondsförderung kompatibel mit der Neuorientierung der europäischen Regionalpolitik hin zu angebotsorientierter Politik und der Betonung interlokalen Wettbewerbs ist (Amin & Tomaney 1995). Inzwischen befinden wir uns in einer Situation, wo das Ziel des Ausgleichs recht explizit dem der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet wird und primär durch Wachstum erreicht werden soll. Das heißt, dass ungleiche Entwicklung in Kauf genommen oder sogar gefördert wird, solange dies dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit zu dienen scheint. In der Förderperiode 2007–2013 sieht man dies zum einen in der Ausrichtung der Strukturfondspolitik an der Lissabon-Strategie und zum anderen in der Neudefinition der Regionen, die Strukturfondsgelder erhalten können.

In der Kohäsionspolitik werden verschiedene Typen von Regionen definiert, die Strukturfondsgelder erhalten können. Diese Definitionen ändern sich von Förderperiode zu Förderperiode. In der Förderperiode 2007–2013 konnten unter «Ziel 1», dem sogenannten «Konvergenzziel», alle Gebiete gefördert werden, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts lag. «Ziel-2»-Gelder standen im Gegensatz dazu im Prinzip *allen* Regionen «zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation» im Sinne der EU-Lissabon-Strategie zur Verfügung, auch wenn ihr BIP über dem EU-Durchschnitt lag. Während der Förderperiode 2000–2006 war die «Ziel-2»-Förderung hingegen noch ehemaligen Industrieregionen zugute gekommen, die negativ vom Strukturwandel betroffen waren.

Der politische Hintergrund für diese Umorientierung war die EU-Osterweiterung: Viele Regionen, die lange EU-Fördergelder erhalten hatten (wie z. B. Berlin), waren mit der Zeit über die Grenze von 75% des EU-BIP gerutscht. Die Neudefinition von «Ziel 2» ermöglichte es, dass diese Regionen weiterhin Strukturgelder erhielten. Dennoch ging die neue Definition auch darüber hinaus, da keinerlei Obergrenze für «Ziel 2» festgelegt wurde. Die erklärte Intention war, im Sinne der EU-Lissabon-Strategie wettbewerbsfähige Regionen weiter zu stärken.

Diese Neudefinition von «Ziel 2» bedeutete deshalb eine explizite Abwendung von einer Politik des Ausgleichs zwischen den Regionen, da nunmehr nicht nur die schwäch-

sten, sonder auch die wettbewerbsfähigsten Regionen gefördert werden konnten.<sup>9</sup> Dies bedeutet de facto die Förderung von Disparitäten. Solche Förderung von ungleicher räumlicher Entwicklung ist charakteristisch für neoliberale Regionalpolitik, die auf die Stärkung von ortsspezifischen Stärken und auf angebotsorientierte Politik insbesondere in Regionen setzt, die schon auf dem globalen und europäischen Markt wettbewerbsfähig sind (Brenner 2004, Heeg 2001). Hintergrund hierfür ist die politisch vielbeschworene, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums im globalen Kontext, was sich auch in den Zielen der Lissabon-Strategie ausdrückt.

Noch im Jahr 2004 meinte ein Vertreter des Berliner Büros in Brüssel bei seinem Vortrag vor dem Europaausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses zum neuen «Ziel 2»:

«Rein theoretisch – das wird nicht so kommen –, nach Vorstellung der Kommission<sup>10</sup>, könnte die Bundesregierung sagen: Die Mittel, die ich im «Ziel 2» habe, gebe ich nach München und Stuttgart, denn das sind die hervorragenden Orte, in denen sich Innovation entwickeln kann. Das wäre nach der Vorstellung der Kommission rein theoretisch möglich. Ich denke, hoffe und bin sicher, dass das in Deutschland so nicht möglich wäre.»<sup>11</sup>

Es war allerdings möglich – sowohl Bayern als auch Baden-Württemberg erhielten substanzielle Strukturfondsbeträge unter «Ziel 2» (je rund 886 Mio. und 409 Mio. Euro) für die Förderperiode 2007–2013, wenn auch nicht so viel wie Berlin und die ostdeutschen Bundesländer.<sup>12</sup>

Die Fördermengen im neuen «Ziel 2» waren zwar vergleichsweise gering – 82% der Strukturförderung gingen weiterhin an «Ziel-1»-Regionen – und flossen auch an Regionen wie das Land Berlin, das zu jener Zeit eine hohe Arbeitslosenquote und niedrige Wachstumsrate hatte. Dennoch war das neue «Ziel 2» eine Umorientierung mit Signalwirkung, weil es klarstellte (entgegen der Meinung Andersdenkender)<sup>13</sup>, dass es in der EU-Kohäsionspolitik künftig nicht primär um Ausgleich durch Umverteilung gehen soll.

Die neoliberale Orientierung wurde über die Neudefinition von «Ziel 2» hinaus auch in der strategischen Ausrichtung der Strukturfonds sichtbar. Für die Förderperiode 2007–2013 wurde diese an die überarbeitete europäische Lissabon-Strategie<sup>14</sup> angepasst, die das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit in der wissensbasierten Wirtschaft durch angebotsorientierte Politik großschrieb. Bis 2010 sollte die EU demnach «zum wettbewerbsfähigsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt» werden, und die Kohäsionspolitik sollte dabei helfen. Die drei Prioritäten der Lissabon-orientierten Kohäsionspolitik waren die Förderung von nachhaltigem Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch «z. B. Innovation, wissensbasierte Wirtschaft und die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, Beschäftigung, Humankapital, Unternehmergeist, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Zugang zu Risikokapital»<sup>15</sup>.

Die Lissabon-Strategie wurde viel wegen ihrer neoliberalen Ausrichtung kritisiert, da sie Sozialpolitik auf Verbesserung des Humankapitals und Eingliederung in einen («flexibilisierten») Arbeitsmarkt reduziert und insgesamt dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit im freien Markt unterordnet (z. B. Altvater & Mahnkopf 2007, Daly 2006, Grahl 2008). Das wird auch in der neuen Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf Beschäftigungspolitik im Sinne von Standortpolitik deutlich, in weitgehender Abwendung von der Förderung

anderer sozialer Maßnahmen in der Region. Darüber hinaus schließen Baun und Marek (2008: 9), dass die «Lissabonisierung» der Strukturfonds mit ihrer Betonung auf Entwicklung von Humankapital und wissensgestützter Wirtschaft im Widerspruch steht zum früheren Strukturfondsansatz des regionalen Ausgleichs, der ungleiche Entwicklung abzubauen suchte und auf großangelegte Infrastrukturprojekte abzielte. Dieser Ansatz wird im Barca-Report (2009: 2)<sup>16</sup>, der die gegenwärtige EU-Förderpolitik beeinflusste, als «alter Ansatz» der Regionalpolitik explizit abgelehnt.

## Mechanismen zur Durchsetzung der strategischen Ausrichtung auf regionaler Ebene

Die neoliberale Ausrichtung der Strukturfondspolitik spielt natürlich nur eine Rolle, wenn sie auch auf regionaler Ebene durchgesetzt werden kann. Auf den ersten Blick mag es so erscheinen, als seien die Möglichkeiten der EU hier beschränkt. Zwar müssen die OPs, die die Regionen oder Mitgliedstaaten entwerfen, dieser Ausrichtung genügen. Verschiedene meiner Interviewpartner in Berlin betonten, dass es der Landesregierung weniger darum gehe, die Lissabonstrategie lokal durchzusetzen, als darum, bereits bestehende Projekte als Lissabon-konform (und daher förderfähig) darzustellen. Für manche (vor allem die grüne Opposition) war dies Verpackung lokaler Prioritäten in «EU-Lyrik», für andere (vor allem die SPD) das Ergebnis von geteilten oder kompatiblen Zielen.

Was nicht thematisiert wurde, waren zwei Mechanismen, mit denen die EU-Kommission die strategische Ausrichtung der Regionalpolitik durchaus beeinflussen kann. Der erste ist offensichtlich und spezifisch für die Förderperiode 2007–2013. In «Ziel 2» mussten damals mindestens 75% der geförderten Projekte «Lissabon-kompatibel» sein – das heißt, kompatibel mit den Zielen von «Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation». In «Ziel-1»-Gebieten betrug das Minimum 60%<sup>17</sup>.

Diese Vorgabe der Lissabon-Kompatibilität spielte in Berlin sowohl bei der Planung als auch bei der Umsetzung der OPs eine Rolle. Zum Problem wurden hier vor allen Dingen Förderanfragen, in denen es um Gelder für Infrastrukturmaßnahmen ging, weil das Kriterium für die Entscheidung über Lissabon-Kompatibilität die «Innovation» war. Viele Infrastrukturinvestitionen wurden nicht als innovationsfördernd betrachtet. Wie ein Mitarbeiter der Senatsverwaltung erklärte<sup>18</sup>, mussten Anfragen zur Förderung der Ausbesserung öffentlicher Bäder oder Schulsporthallen, der Pflanzung von Straßenbäumen, oder des Bau von öffentlichen Bibliotheken abgelehnt werden.

Strukturgelder werden in der Stadtpolitik in der Regel als *zusätzliche* Ressourcen wahrgenommen. Deshalb wird die Ausrichtung der Förderpolitik auf Innovation und wissensbasierte Wirtschaft auf Kosten der sozialen Infrastruktur nicht als problematisch betrachtet. Was dabei übersehen wird, ist die Bedeutung des zweiten EU-Steuerungsmechanismus, insbesondere in fiskal schwachen Regionen: die Kofinanzierung von Projekten. Alle EU-Strukturgelder müssen zu einem festgelegten Prozentsatz aus Mitteln der Region, Fördergeldern der nationalen Ebene oder privatwirtschaftlicher Finanzierung «kofinanziert» werden. Für «Ziel 2» betrug die festgeschriebene Kofinanzierung 50%, d. h. für jeden Euro von der EU musste die Stadt einen Euro aus eigenen Mitteln zusteuern. Dieses Prinzip der «Zusätzlichkeit» der EU-Mittel soll sicher stellen, dass Mitglied-

staaten auch weiterhin regionale Entwicklung unterstützen und nicht eigene Mittel durch die der EU ersetzen.

Auf diese Weise bindet Kofinanzierung jedoch de facto Stadtressourcen an die strategische Ausrichtung der EU. Und hier wird die Ausrichtung auf Innovation potentiell zum Problem. Wie ein Interviewpartner aus der Senatsverwaltung erklärte: «Natürlich ist es nicht verboten, andere [nicht Lissabon-konforme] Projekte zu machen [aus eigenen Mitteln]. Aber wenn kein Geld da ist, dann werden diese Projekte nicht gemacht. Und Berlin ist nun mal ein recht armes Bundesland, und deswegen wurde die Renovation von Schulen oder Kitas sehr vernachlässigt in den letzten Jahren.» Man kann hier anmerken, dass dies durchaus auch eine Konsequenz der lokalen politischen Präferenzen in der Mittelvergabe war, wo viel Geld in Bereiche floss, die weder innovationsträchtig noch sozial waren (siehe z. B. Krätke 2004). Allerdings wurden Gelder des Konjunkturprogramms 2008 auch tatsächlich größtenteils in Infrastruktur der (öffentlichen) Art investiert, die *nicht* «Lissabon-konform» war.

Die damalige PDS kritisierte, bevor sie Koalitionspartner in der Landesregierung wurde, die Kofinanzierung wegen der implizierten Mittelbindung. Im Kontext der «Haushaltskonsolidierung», wie mir ein Parlamentarier der Linken erläuterte, überwog dann jedoch «die Linie ... dass man, wenn man sowieso schon überall kürzen muss, nicht noch mutwillig auf Mittel verzichten soll, die man von außen bekommt. Man hätte auch sagen können, wir sparen Mittel dadurch, dass wir unsere Kofinanzierung nicht einsetzen, aber man verliert dadurch ja auch Einnahmen ... Dann ist man eben auch bereit, den Preis dafür zu zahlen, dass man die Mittel nur im Rahmen der Restriktionen der EU oder der Bundesregierung einsetzen kann.»<sup>19</sup> Dies zeigt die widersprüchliche Lage von Regionalpolitik im Zeiten der Austerität – zum einen werden gerade in einer angespannten finanziellen Lage zusätzliche EU-Mittel benötigt, zum anderen wiegt die damit verbundene Mittelbindung genau dann auch schwerer.

Das heißt, dass die Strukturfondspolitik der EU zwei in ihrer Verbindung recht wirksame Mittel hat, um die Ausrichtung von Förderpolitik *vor allem in finanzschwachen* Regionen zu beeinflussen.<sup>20</sup> Das Problem ist hier nicht unbedingt, dass das, was gefördert wird, an sich falsch ist, sondern dass auf diese Art und Weise Ressourcen gebunden werden, die für anders orientierte Politik nun nicht mehr zur Verfügung stehen. Das ist besonders problematisch in Regionen, in denen solche Ressourcen knapp sind, und die eine Politik der Regionalentwicklung verfolgen, die von der der EU abweicht.<sup>21</sup> Man kann also erwarten, dass sich die Problematik im Kontext der Krise und Austeritätspolitik verstärkt, wobei man allerdings auch berücksichtigen muss, dass die Kofinanzierungsrate für die schwächsten Regionen niedriger liegt.

Die Bindung der Mittel an die strategische Ausrichtung der EU durch Kofinanzierung ist auch für die gegenwärtige Förderperiode ein Merkmal der Strukturpolitik. Wie also hat die EU ihre Kohäsionspolitik vor dem Hintergrund der Krise strategisch ausgerichtet?

## **Die Förderperiode 2014–2020: Nach der Krise wie vor der Krise?**

Da die Entscheidungen für die Förderperiode 2007–2013 weitgehend vor der Krise ge-

troffen wurden, reagierte die Kohäsionspolitik unmittelbar kaum auf die Krise. Konkret sollten, wo nötig und möglich, Zahlungen der EU vorgezogen und Mittel in begrenztem Umfang umgeleitet werden, damit Projekte trotz finanzieller Engpässe schneller umgesetzt werden konnten.<sup>22</sup> Außerdem wurde der Kofinanzierungssatz für Länder, die Finanzhilfen erhalten – wie Griechenland – im Dezember 2011 von 15 % auf 5 % herabgesetzt.<sup>23</sup> Die Kohäsionspolitik für die gegenwärtige Förderperiode wird nun explizit als Antwort auf die Krise dargestellt. Die Vorgaben für die Strukturfonds wurden an die Empfehlungen des oben erwähnten Barca-Reports angepasst und an den strategischen Zielen von Europa 2020 ausgerichtet.<sup>24</sup> Diese «Antwort auf die Krise» wird im Folgenden unter zwei Blickwinkeln betrachtet: zum einen die Mittelvergabe an die Regionen, zum zweiten die strategische Ausrichtung der Mittelvergabe.

Zunächst kann man festhalten, dass der Gesamtbetrag für EU-Kohäsionspolitik für die gegenwärtige Förderperiode nicht deutlich erhöht wurde. Während für die Förderperiode 2007–2013 bis zu 347 Mrd. Euro<sup>25</sup> zur Verfügung standen, sind es für die gegenwärtige Förderperiode 2014–2020 bis zu knapp 352 Mrd. Euro<sup>26</sup>. Man kann also nicht von einem Versuch sprechen, verschärfte ungleiche Entwicklung durch verstärkte Umverteilung und Investitionen in die Regionalentwicklung zu bekämpfen – zumindest nicht durch eine Erhöhung des Budgets. Stattdessen sollen regionale Investitionen verstärkt durch finanzielle Instrumente auf EU-Ebene unterstützt werden.<sup>27</sup> Revolvierende Fonds – Fonds, die durch Zins- und Kreditrückzahlungen fortwährend gespeist werden – wie z. B. «JESSICA», sollen hier eine Hebelwirkung entfalten. Sie vergeben Kredite für städtische Investitionsprojekte, die langfristig Profit abwerfen sollen. Das soll Regionen in schwierigen Finanzlagen helfen. Solche Instrumente existierten schon in der vergangenen Förderperiode, sie sollen jetzt aber verstärkt genutzt werden. Allerdings ist dies momentan laut Dabrowski (2015) noch nicht der Fall, unter anderem weil der administrative Prozess sehr komplex und außerdem ein recht geringer Teil der öffentlichen Infrastrukturprojekte profitorientiert ist.<sup>28</sup> Zudem muss man die Spekulation und das damit verbundene Risiko beachten, die solchen Instrumenten naturgemäß innewohnen. Es ist die Region, die letztendlich das Risiko für den Kredit trägt, auch wenn er von der EU vergeben wurde. Und für wirtschaftlich und finanziell schwache Regionen ist der Bedarf an finanziellen Instrumenten am höchsten, aber auch das mit ihnen verbundene Risiko (vgl. Strickland 2014).

Was die Verteilung der Mittel auf die Regionen anbelangt, gibt es hier auch mehr Kontinuität als Neuansatz. Wie zuvor erläutert, wurden auch in der Förderperiode 2007–2013 «schon wettbewerbsfähige» Regionen gefördert, in teilweiser Abwendung vom Ziel des regionalen Ausgleichs hin zur Unterstützung von ungleicher Entwicklung, wobei der Großteil der Gelder weiterhin an ärmere Regionen floss. Diese Mittelverteilung wurde im Barca-Report ausdrücklich befürwortet und wird auch in der gegenwärtigen Förderperiode – allerdings weniger explizit – weitergeführt. Statt «Ziel-1»-Regionen (Konvergenz) und «Ziel-2»-Regionen (Wettbewerbsfähigkeit) gibt es nun ein dreistufiges Kontinuum von «weniger» bis «stärker» entwickelten Regionen, für die andere Auflagen in Bezug auf die Konzentration der Mittel auf bestimmte thematische Ziele gelten. Regionen, die unter 75 % des durchschnittlichen EU-BIP pro Kopf liegen, werden als «weniger entwickelte Regionen» klassifiziert. Dies entspricht dem früheren «Ziel 1» «Konvergenz».<sup>29</sup> Soge-

nannte «Übergangsregionen» weisen zwischen 74% und 90% des durchschnittlichen EU-BIP auf. Regionen, die über 90% liegen, werden als «stärker entwickelte Regionen» eingeteilt. Für diese Regionen wird nur eine Untergrenze, jedoch keine Obergrenze festgelegt. Das heißt, sie können im Prinzip auch über dem EU-Durchschnitt liegen und dennoch Strukturfondsgelder erhalten.

Während der Großteil der Strukturfondsgelder von circa 182 Mrd. Euro weiterhin an «weniger entwickelte Regionen» und circa 35 Mrd. an «Übergangsregionen» gehen, erhalten «stärker entwickelte Regionen» immerhin noch mehr als 54 Mrd. Euro. So bekommt Deutschland insgesamt mehr als 18 Mrd. Euro aus dem Strukturfonds: knapp 10 Mrd. für «Übergangsregionen» und knapp 8,5 Mrd. für «stärker entwickelte Regionen». Griechenland erhält insgesamt ungefähr 12 Mrd. aus dem Strukturfonds, wovon mehr als 7 Mrd. an «weniger entwickelte Regionen» gehen. Spanien erhält etwa 26,6 Mrd., wovon nur rund 2 Mrd. an «weniger entwickelte Regionen» gehen.<sup>30</sup>

Im Barca-Report wird eine derartige Mittelverteilung mit dem Argument unterstützt, es gehe in EU-Kohäsionspolitik nicht um Umverteilung zwischen den Regionen, sondern um das Lösen von Problemen der (wirtschaftlichen) Effizienz und sozialen Inklusion.<sup>31</sup> Ziel der Kohäsionspolitik sei auch nicht der Abbau von Ungleichheiten zwischen Regionen, sondern zwischen Individuen (2009: xiii, xiv, 39, 88). Auch hier sehen wir eine klare Abwendung vom Ziel des regionalen Ausgleichs, der allerdings weiterhin offiziell Auftrag der Kohäsionspolitik ist.

Weder im Mittelvolumen noch in der Mittelverteilung ist eine verstärkte Konzentration auf den Ausgleich regionaler Ungleichheiten zu erkennen. Wie sieht es dann mit der strategischen Ausrichtung der Mittelvergabe aus?

Der Barca-Report hatte 2009 die Konzentration der Strukturfondsmittel auf die Lissabonziele befürwortet, aber als nicht weitgehend genug erachtet und eine stärkere Konzentrierung der Mittel auf nur drei bis vier enger definierte Ziele empfohlen (2009: 111). In der gegenwärtigen Förderperiode soll dies durch die Fokussierung der Mittel auf die Ziele der Europa-2020-Strategie geschehen.

«Europa 2020», die Nachfolgerin der Lissabon-Strategie<sup>32</sup>, sollte die strategische Antwort der EU auf die Krise sein<sup>33</sup>, nachdem die Lissabon-Strategie mit ihrem Ziel, die EU bis 2010 zum global «wettbewerbsfähigsten» Wirtschaftsraum zu machen, offensichtlich gescheitert war. Schlüsselbegriff in der Strategie «Europa 2020» ist nicht mehr primär «Wettbewerbsfähigkeit» – wie noch in der Lissabon-Strategie – sondern «Wachstum», genauer «intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum». Dabei schließt «Europa 2020» inhaltlich recht nahtlos an die Lissabon-Strategie an. Wachstum soll «intelligent» sein im Sinne von wissenschaftsgestützter und innovativer Wirtschaft, «nachhaltig» im Sinne von ressourceneffizienter, «grüner» und wettbewerbsfähiger Wirtschaft und «inklusiv» im Sinne von hoher Beschäftigungsrate sowie «sozialer und territorialer» Kohäsion.

Das sind Themen, die schon die Lissabon-Strategie charakterisierten, einschließlich der Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation und auf Arbeitsmarktintegration. Während Sozialpolitik weiterhin hauptsächlich Arbeitsmarktintegration bedeutet, kommt das thematische Ziel der Armutsbekämpfung neu hinzu. Konkret hat sich die EU fünf Ziele gesetzt, die bis 2020 erreicht werden sollen: mehr Beschäftigung, weniger

frühe Schulabgänger, Bekämpfung der Armut, höhere Investitionen in Forschung und Entwicklung, und Erreichung der Klimaziele. Die Kohäsionspolitik soll helfen, diese Ziele zu erreichen. Dafür wurden elf thematische Bereiche<sup>34</sup> in Anlehnung an die Europa-2020-Strategie festgelegt, in die Gelder des Kohäsionsfonds EFRE und des ESF fließen sollen; die Bereiche sind in «Investitionsprioritäten» untergliedert. Im EFRE geht es vor allem um Wirtschaftsförderung, Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung. Der ESF fördert vor allem Entwicklung und Mobilität des «Humankapitals» und Bekämpfung von Armut. Auch hier gibt es also nicht viel Neues – bis auf das Thema der Armutsbekämpfung, das so in der vorherigen Förderperiode nicht vorkam.

Es lohnt sich hier ein Blick auf die konkrete Ausgabenverteilung.<sup>35</sup> Mindestens 60–80% der ESF-Mittel müssen, je nach Entwicklungsstand der Region<sup>36</sup>, drei thematischen Zielen<sup>37</sup> entsprechen, nämlich der Förderung von *erstens* Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte, *zweitens* Bildung und *drittens* sozialer Inklusion und Armutsbekämpfung. Zudem gilt die Auflage, dass mindestens 20% der Gelder<sup>38</sup> für den letzteren Bereich ausgegeben werden müssen. Auch dies ist wohl ein Resultat des Barca-Reports, der kritisierte, dass soziale Inklusion in der europäischen Regionalpolitik oft zu kurz kam bzw. als zwangsläufiger Nebeneffekt erhöhter wirtschaftlicher Effizienz betrachtet wurde (2009: 34, 79). Wenn man sich allerdings die förderfähigen «Investitionsprioritäten» in diesem Zielbereich ansieht, geht es wieder primär um Eingliederung in und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Beschäftigungsfähigkeit ist das Schlüsselwort, nicht Arbeitsqualität. Dazu kommt allerdings auch die Möglichkeit der Förderung eines verbesserten Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Sozialdienstleistungen, was gerade angesichts der Austeritätspolitik brisant ist.

Im EFRE hingegen muss der Großteil der Gelder (mindestens 50–80%, je nach Entwicklungsstand der Region)<sup>39</sup> in mindestens zwei von vier festgelegten thematischen Zielbereichen konzentriert werden: Forschung und Innovation, Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien, Wettbewerbsfähigkeit von KMU (kleineren und mittleren Unternehmen), und CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft. 12–20% der Mittel müssen an die Förderung CO<sub>2</sub>-armer Wirtschaft gehen.<sup>40</sup> Die restlichen Gelder können für Umweltschutz, nachhaltigen Verkehr, Beschäftigung, soziale Inklusion und Bildung verwendet werden. Mindestens 5% der Gelder<sup>41</sup> müssen für nachhaltige Stadtentwicklung ausgegeben werden. Man sieht hier also eine deutliche Betonung der Wirtschaftsförderung gegenüber Ausgaben im Bereich des Sozialen, der Umwelt oder für Infrastruktur. Stadtentwicklung konnte auch in der vorherigen Förderperiode schon gefördert werden, erhält nun aber mehr Gewicht.

Die Kohäsionspolitik zeigt also wesentlich mehr Kontinuität denn Neuerungen als Reaktion auf die Krise. Man kann hier tatsächlich von einem «Korrekturverzicht» einer «krisenunabhängigen neoliberalen Steuerung» (Editorial) sprechen. Es wird weiter Standortpolitik im Sinne von Wettbewerbsfähigkeit gefördert; Ausgleich zwischen den Regionen ist ein erklärter Nebeneffekt, aber nicht der tatsächliche Schwerpunkt der Förderung – und auch nicht das wahrscheinliche Resultat. Neu hinzu kommt die implizite Anerkennung der sozialen Kosten der erzwungenen Austeritätspolitik in den Krisenländern, die durch einige Maßnahmen abgefedert werden sollen. Diese Maßnahmen folgen jedoch auch dem typisch neoliberalen Ansatz in sozialen Fragen, in dem es ausschließlich

um die Verringerung von absoluter Armut und von Ausgrenzung (vor allen Dingen vom Arbeitsmarkt) geht. Als Reaktion auf die Verarmung der Bevölkerung in vielen Teilen Europas im Zuge der Krise und der verschärften Austeritätspolitik sind sie sicher nicht mehr als ein Tropfen auf dem heißen Stein.

## Fazit

Die gegenwärtige Orientierung der Strukturfondspolitik lässt keinen Versuch erkennen, durch verstärkte Umverteilung oder neue Ansätze in der Regionalentwicklung einen größeren Ausgleich zwischen den Regionen der EU zu schaffen oder soziale Ungleichheiten in den Regionen abzubauen. Vielmehr schließt die Förderung recht nahtlos an die Neoliberalisierung der Strukturfondspolitik an, die sich vom Ziel des regionalen Ausgleichs zunehmend entfernt hat und das Soziale weitgehend auf Arbeitsmarktintegration beschränkt. Im Namen der Wettbewerbsfähigkeit wird die verstärkte ungleiche Entwicklung der Regionen und soziale Ungleichheiten<sup>42</sup> in der Region in Kauf genommen oder sogar explizit gefördert.

Solange es auf regionaler Ebene keine andere Perspektive für Regionalentwicklung gibt und/oder solange ausreichend Mittel vorhanden sind, um alternative Projekte zu fördern, ist die strategische Ausrichtung der Förderung auf EU-Ebene nicht entscheidend. In diesem Fall stellt sie wirklich nur zusätzliche Mittel für die Regionalpolitik bereit. Das ist allerdings nicht so, wenn die Mittel knapp sind und die Regelung der Kofinanzierung die Realisierung alternativer Projekte erschwert oder eine Abrufung von EU-Geldern ganz verhindert.<sup>43</sup> Wie schon erwähnt, ist dies gerade im Hinblick auf verschärfte finanzielle Schwierigkeiten vieler Regionen in der Krise relevant.

Das bedeutet nicht, dass finanzschwache Regionen EU-Gelder zurückweisen sollten. Vielmehr stellt sich zunächst die Frage, ob und wie der begrenzte Spielraum in der Förderung im konkreten Fall ausgereizt werden kann. Hier geht es vor allen Dingen um die konkrete Interpretation der vorgegebenen Ziele bzw. um die Darstellung von geplanten Maßnahmen als zielkonform. Regionen können lokale Prioritäten teils «EU-konform verpacken» oder versuchen, ihre abweichenden «Interpretationen» der EU-Strategien in den Verhandlungen mit der Kommission durchzusetzen.<sup>44</sup> Ob und wie das im Einzelfall gelingt, wird jedoch sicher auch von der wirtschaftlichen Bedeutung und der politischen Verhandlungsmacht der jeweiligen Region abhängen. Ein gewisser Ausgestaltungsspielraum besteht auch in der Mittelvergabe zwischen den Zielen, das heißt in Entscheidungen, ob bspw. mehr als das vorgeschriebene Minimum für soziale Inklusion ausgegeben wird und ob die dafür vorgeschriebenen Gelder in den verbesserten Zugang zur Gesundheitsversorgung oder in Beschäftigungsfähigkeit fließt. Insgesamt hat sich der Spielraum für die Nutzung der EU-Gelder allerdings in der gegenwärtigen Förderperiode weiter verringert, da die EU-Mittel nun stärker auf enger definierte Ziele konzentriert werden.

EU-Kohäsionspolitik setzt weiterhin alleine auf die Stärkung «endogener» Faktoren der Region – «exogene» Gründe für ungleiche regionale Entwicklung im europäischen Raum werden nicht beachtet (vgl. Hadjimichalis 2011, Hadjimichalis & Hudson 2014). Im gesamteuropäischen Kontext gesehen, liefern die EU-Strukturfondsgelder daher be-

stenfalls Treibstoff für den interlokalen Wettbewerb, in dem manche notwendigerweise verlieren werden. Dies wird den Krisentendenzen und -auswirkungen in der EU nicht entgegenwirken.

*Katharina Bodirsky lehrt Soziologie und Sozialanthropologie an der Middle East Technical University in Ankara. Sie arbeitet disziplinübergreifend zu Themen wie der Veränderung von Staatlichkeit, Stadtpolitik, und Kulturalisierung im Neoliberalismus.*

## Anmerkungen und Dokumente

1. Während EU-Strukturfonds in den 1980ern zu einem Ausgleich innerhalb der EU beigetragen hatten, entwickelten sich die Regionen nach Einführung der gemeinsamen Währung wieder weiter auseinander (Hadjimichalis 2011: 257f.). Durch die ungleichen Auswirkungen der Krise und aufgezwungene Austeritätspolitik wurde die ungleiche Entwicklung zwischen den Regionen EU-Europas weiter verstärkt (Hadjimichalis 2011, Ray 2011).

2. Der dritte größere Fonds der Kohäsionspolitik ist der Kohäsionsfonds, durch den vor allem Umweltschutz und transnationale europäische Verkehrsnetze finanziert werden.

3. Da diese Gelder von der nationalen oder regionalen Ebene «kofinanziert» werden müssen, ist das tatsächliche Investitionsvolumen weit höher. Das bedeutet allerdings nicht, dass alle genehmigten Gelder auch ausgezahlt werden. Oft gehen Gelder zurück wegen mangelnder «Aufnahmekapazität», d. h. mangelnder (kofinanzierbarer) Investitionsmöglichkeiten.

4. Verordnung (EU) 1301-2013.

5. Verordnung (EU) 1304-2013.

6. In Deutschland werden diese unabhängig von der Bundesebene bei den Bundesländern verfasst. Die Rolle der Regionen im Entwurf der OPs variiert stark in der EU – in vielen Mitgliedstaaten werden diese auf nationaler Ebene für die Regionen verfasst. Diese Tendenz wurde im Zug der Krise anscheinend verstärkt; kritische Kommentatoren sprechen von einer Rezentralisierung der Regionalpolitik im Kontext der Krise. Siehe Dotti and Bubicos Beitrag im Forum Crit.Com des Council for European Studies: <http://councilforeuropeanstudies.org/critcom/toward-re-centralization-a-hidden-challenge-for-the-european-union-regional-policy/>.

7. Hier finden Verhandlungen zwischen den Landesregierungen (im föderalen System Deutschlands) oder den Regierungen der Mitgliedstaaten mit der Abteilung der EU-Kommission für Regionalpolitik statt. Im Falle Berlins ging es zum Beispiel um die Frage, ob die Förderung der Kultur- und Kreativindustrie der EU-Vorgabe von «Innovationsförderung» entspricht.

8. Dies war die Ausrichtung der «Ziel-2»-Förderung in der Förderperiode 2007–2013, was im folgenden Unterkapitel erklärt wird.

9. Bloom und Petrova (2013) stellten darüber hinaus fest, dass selbst in Ländern mit den meisten Regionen unter der 75%-Grenze des BIP die Strukturfondsgelder von den nationalen Regierungen aus politischen Motiven oft an die reicheren statt an die ärmeren Regionen verteilt wurden.

10. Gemeint ist die EU Kommission.

11. Wortprotokoll des Ausschuss für Europa- und Bundesangelegenheiten und Medienpolitik vom 25. 8. 2014 (Wortprotokoll EuroBundMedien 15/40).

12. Siehe die Webseite des Bundesfinanzministeriums für eine Auflistung der Verteilung der Strukturfondsmittel in Deutschland für die Förderperiode 2007–2013, [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU\\_auf\\_einen\\_Blick/Politikbereiche\\_der\\_EU/EU\\_Strukturpolitik/eu-kohaesions-und-strukturpolitik-anlage-2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/Politikbereiche_der_EU/EU_Strukturpolitik/eu-kohaesions-und-strukturpolitik-anlage-2.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

13. So interpretierten Hooghe und Marks (2001: 106) die Strukturfonds noch in 2001 als «bedrock of the anti-neoliberal program» wegen der darin begriffenen Umverteilung. Auch der Barca-Report (2009) geht an verschiedenen Stellen auf das «weitverbreitete Missverständnis» ein, dass es in der Kohäsionspolitik

um Umverteilung und die ausschließliche Förderung der schwächsten Regionen gehen solle.

14. Die Lissabon-Strategie wurde zuerst im Jahr 2000 verfasst und dann im Jahr 2005 überarbeitet. Die Förderperiode 2007–2013 ist an der überarbeiteten Version ausgerichtet.

15. Amtsblatt der Europäischen Union L291/11: Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG).

16. Siehe Barca 2009.

17. Während die neuen EU-Mitgliedstaaten von dieser Regelung formal ausgenommen waren, wurde eine freiwillige Ausrichtung daran erwartet (Baun & Marek 2008: 8f.).

18. Interview Katharina Bodirsky, April 2009.

19. Interview Katharina Bodirsky, Mai 2009.

20. Die unterschiedliche Bedeutung dieser Vorgaben für Regionen kann man auch daran sehen, dass manche Bundesländer – sowie «reichere» Bezirke Berlins – spezielle «Töpfe» in ihrem Budget für EU-Kofinanzierung bereithalten, während dies in finanzschwächeren Bezirken und Bundesländern nicht der Fall ist (Interview mit Mitarbeiter des Bezirksamts Berlin Mitte, 2009).

21. Die Ausrichtung der Strukturpolitik der EU wurde bspw. in Berlin meist nicht als problematisch wahrgenommen – sie folgt einem Ansatz, der auf regionaler Ebene weitgehend geteilt wird. Als Beispiel mag die Tatsache dienen, dass im Berliner Abgeordnetenhaus nicht inhaltlich über das Operationelle Programm oder die Rolle der EU diskutiert wurde. Alle Parteien stimmten mit dem Inhalt der strategischen Ausrichtung überein. Diskutiert wurde vielmehr, ob dies in der Praxis auch durchgesetzt wurde (siehe Plenarprotokoll vom 1. Februar 2007, Drucksache 16/0213).

22. European Economic Recovery Plan, COM (2008) 800 final.

23. Mitteilung der Kommission: COM (2012) 183 final, S. 26: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/financial\\_operations/pdf/2012-04-18-greece-comm\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/2012-04-18-greece-comm_de.pdf).

24. Der sogenannte Barca-Report ist ein von Fabrizio Barca für die DG Regio der Europäischen Kommission angefertigter, unabhängiger Bericht, der 2009 erschien und in die Planung für die Förderperiode 2014–2020 einfließt. Er befürwortet einen «place-based approach» zur Kohäsionspolitik. Für Erläuterung und Kritik dieses Ansatzes – insbesondere der vorgeschlagenen institutionellen Änderungen – siehe z. B. Bachtler 2010, Ahlke & Schön 2010: 531, Avdikos & Chardas 2015: 8f.

25. Mitteilung der Kommission, KOM (2008) 301 engültig; [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/negotiation/com\\_2008\\_301\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/negotiation/com_2008_301_de.pdf).

26. EU Kommission, Einführung in die EU-Kohäsionspolitik 2014–2020: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_de.pdf).

27. Commission Staff Working Document «Financial Instruments in Cohesion Policy», SWD (2012) 36 final.

28. Siehe Dabrowskis Beitrag im Forum Crit. Com des Council for European Studies: <http://councilforeuropeanstudies.org/critcom/eu-cohesion-policys-financial-instruments-for-urban-development-fit-for-purpose/>.

29. Im Barca-Report wurde das Ziel der Konvergenz (von Pro-Kopf Einkommen oder BIP) dahingehend kritisiert, dass dies weder ein eindeutiges Zeichen für größere Effizienz noch für soziale Inklusion sei, die zwei Ziele des befürworteten «place-based approach» zu Regionalpolitik (2009: 39, 61). Konvergenz taucht wohl aus diesem Grunde nicht mehr als Ziel in der Allgemeinen Verordnung für die Kohäsionspolitik 2014–2020 auf. «Ausgleich» ist allerdings weiterhin ein erklärtes Ziel der Strukturfondsförderung.

30. Siehe Tabelle auf der offiziellen EU Webseite für Regionalpolitik: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/funding/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm).

31. Während es natürlich richtig ist, dass reichere Regionen von großer sozialer Ungleichheit geprägt sein können (Barca 2009: 38) – woraus der Barca-Report folgert, dass sie daher auch EU-Gelder erhalten sollten – werden daraus nicht die folgerichtigen Schlüsse gezogen: Wenn EU-Gelder hier tatsächlich dazu dienen sollten, intraregionale Ungleichheiten abzubauen, müsste das in der Mittelvergabe sichtbar sein. Man könnte Auflagen erwarten, die sicherstellen, dass Kohäsionsgelder nur an besonders «ungleiche» Regionen gehen und/oder innerhalb reicher Regionen für Zwecke der sozialen Inklusion ausgegeben wer-

den sollen. Das ist aber nicht der Fall.

32. Communication from the Commission: «Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth», COM (2010) 2020 final.

33. Für eine generelle Kritik an der Strategie in dieser Hinsicht, siehe z. B. Philippe Pochet: What's wrong with EU 2020? ETUI Policy Brief 2/2010: [www.crimt.org/PDF/Policy\\_Brief\\_on\\_Social\\_Policy-Issue2-2010-EN.pdf](http://www.crimt.org/PDF/Policy_Brief_on_Social_Policy-Issue2-2010-EN.pdf).

34. Diese sind: Forschung und Innovation; Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien; Wettbewerbsfähigkeit von KMU; Umstellung auf CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft; Anpassung an Klimawandel; Umweltschutz; nachhaltiger Verkehr; nachhaltige und hochwertige Beschäftigung und Mobilität der Beschäftigten; soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung; Aus- und Fortbildung und lebenslanges Lernen; Effizienz der öffentlichen Verwaltung.

35. Verordnung (EU) 1304/2013.

36. In «weniger entwickelten Regionen» mindestens 60%, in «Übergangsregionen» mindestens 70%, und in «stärker entwickelten Regionen» mindestens 80%.

37. Noch genauer sollen sie innerhalb dieser drei thematischen Ziele auf nur bis zu fünf Investitionsprioritäten konzentriert werden. Der Rest kann auch für Projekte im Sinne der anderen thematische Ziele der Kohäsionspolitik ausgegeben werden, wie z. B. Medienkompetenz im Hinblick auf Zugang zu Informationstechnologie.

38. Dies wird auf nationaler Ebene berechnet; d. h. die Investition könnte in einer Region auch niedriger liegen, solange dies in einer anderen Region im gleichen Mitgliedstaat wieder wettgemacht wird.

39. In «weniger entwickelten Regionen» mindestens 50%, in «Übergangsregionen» mindestens 60%, und in «stärker entwickelten Regionen» mindestens 80%.

40. In «weniger entwickelten Regionen» mindestens 12%, in «Übergangsregionen» mindestens 15%, und in «stärker entwickelten Regionen» mindestens 20%.

41. Dies wird auf nationaler Ebene berechnet; d. h. die Investition könnte in einer Region auch niedriger liegen, solange dies in einer anderen Region im gleichen Mitgliedstaat wieder wettgemacht wird. Berlin investiert z. B. in der gegenwärtigen Förderperiode 20% der EFRE-Gelder in Stadtentwicklung.

42. Dies gilt insbesondere für Ungleichheiten, die aus der (politisch gewollten) Struktur des Arbeitsmarkts in Europa resultieren; hingegen berücksichtigt die EU das Ziel der Chancengleichheit für Männer und Frauen sowie, im Fall Berlins in der Förderperiode 2007–2013, für «Personen mit Migrationshintergrund». Dies wird natürlich nur begrenzt Wirkung zeigen, solange diese Personen Chancengleichheit in einem Arbeitsmarkt erhalten sollen, der von prekärer Beschäftigung gezeichnet ist.

43. Laut Zeitungsberichten gibt es in Griechenland trotz der Herabsetzung des Kofinanzierungssatzes Probleme mit der Abrufung der EU-Gelder: [www.sueddeutsche.de/wirtschaft/euro-krise-was-die-glaeu-biger-griechenland-wirklich-angeboten-haben-1.2542597](http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/euro-krise-was-die-glaeu-biger-griechenland-wirklich-angeboten-haben-1.2542597).

44. Im Fall Berlins setzte der Senat in der Förderperiode 2007–2013 durch, dass die Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft unter Lissabon-konforme Innovationsförderung fällt. Die Kommission hatte sich dem ursprünglich entgegengestellt. In einem anderen Beispiel akzeptierte die Kommission, dass die Versorgung von Stadtbibliotheken in benachteiligten Berliner Stadtgebieten mit Computern «Lissabon-konform» sei.

## Literatur

Ahlke, Brigitte, Karl Peter Schön (2010): Herausforderungen und Rahmenbedingungen für eine Politik des territorialen Zusammenhalts in Europa. In: Informationen zur Raumentwicklung 8: 525–541.

Altwater, Elmar, Birgit Mahnkopf (2007): Konkurrenz für das Empire: Die Zukunft der Europäischen Union in der Globalisierten Welt. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Amin, Ash, John Tomaney (1995): The challenge of cohesion. In: A. Amin, J. Tomaney (eds.): Behind the myth of European Union. Prospects for cohesion (Ed. ). London, New York: Routledge. S. 10–47.

Avdikos, Vasilis, Anastassios Chardas (2015): European Union cohesion policy post 2014. More (place-

based and conditional) growth – Less redistribution and cohesion. In: Territory, politics, governance. Published online March 2015.

Bachtler, John: Place-based policy and regional development in Europe. <http://strathprints.strath.ac.uk/15693/>.

Barca, Fabrizio (2009): An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Zu erreichen unter: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm).

Baun, Michael, Dan Marek (eds.) (2008): EU cohesion policy after enlargement. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Bloom, Stephen, Vladislava Petrova (2013): National subversion of supranational goals. 'Pork-barrel' politics and EU regional aid. In: *Europe-Asia Studies* 8: 1599–1620.

Brenner, Neil (2004): New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press.

Chardas, Anastassios (2014): The interplay between austerity, domestic territorial reform and European Union cohesion policy. Multi-level governance and the application of the partnership principle in Greece. In: *European Urban and Regional Studies* 4: 432–44.

Donald, Betsy et al. (2014): Austerity in the city. Economic crisis and urban service decline? In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 7: 3–15.

Hadjimichalis, Costis (2011): Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity. European regions after the 2009 financial crisis. In: *European Urban and Regional Studies* 3: 1–22.

Hadjimichalis, Costis, Ray Hudson (2014): Contemporary crisis across Europe and the crisis of regional development theory. In: *Regional Studies* 1: 208–18.

Harvey, David (2006): Spaces of global capitalism. Towards a theory of uneven geographical development. London: Verso.

Heeg, Susanne (2001): Politische Regulation des Raumes. Metropolen – Regionen – Nationalstaat. Berlin: edition sigma.

Hooghe, Liesbet, Gary Marks (2001): Multi-level governance and European integration. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Krätke, Stefan (2004): City of talents? Berlin's regional economy, socio-spatial fabric and 'worst practice' urban governance. In: *International Journal of Urban & Regional Research* 3: 511–29.

Rae, Gavin (2011): On the periphery. The uneven development of the European Union and the effects of the economic crisis on Central-Eastern Europe. In: *Global Society* 2: 249–66.

Rumford, Chris (2000): European cohesion? Globalization, autonomization, and the dynamics of EU integration. In: *Innovation: The European Journal of Social Sciences* 2: 183–97.

Strickland, Tom (2013): The financialisation of urban development. Tax increment financing in Newcastle upon Tyne. In: *Local Economy* 4: 384–98.