

Transnationale Zusammenarbeit 2021+: Analyse der Verordnungsentwürfe

Einleitung

Transnationale Projekte (Interreg B) tragen dazu bei, Herausforderungen der Raumentwicklung zusammen mit europäischen Partnern zu bearbeiten und innovative Lösungen für die nachhaltige Entwicklung von Städten und Regionen umzusetzen. Deutschland ist in der aktuellen Förderperiode (2014-2020) im Rahmen von Interreg B an sechs transnationalen Kooperationsprogrammen beteiligt.¹ Im Mai 2018 hat die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag zum mehrjährigen Finanzrahmen sowie zu den Verordnungsentwürfen für die Kohäsionspolitik der EU ab 2021 auch ihre Vorstellungen für die Fortführung der transnationalen Zusammenarbeit (Interreg B) dargelegt. Diese sehen eine Reihe von inhaltlichen und prozeduralen Veränderungen für die Interreg B-Programme vor. In diesem Papier werden die wesentlichen Neuerungen hinsichtlich der transnationalen Zusammenarbeit zusammengefasst, die mit den Kommissionsvorschlägen verbunden sind. Darauf aufbauend wird eine erste Bewertung vorgenommen, welche Auswirkungen damit für die Programmierung der einzelnen Programme und die Ausrichtung zukünftiger Projekte verbunden sind. Die endgültige Ausgestaltung der Regelungen und deren Beschluss durch den Rat und das Europäische Parlament sind voraussichtlich erst Mitte 2020 zu erwarten.

Vorschläge für die transnationale Zusammenarbeit 2021-2027

Bestandteile der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg): An Stelle der bisherigen drei Ausrichtungen von Interreg – grenzübergreifend (Interreg A), transnational (Interreg B), interregional (Interreg C) – treten fünf sogenannte „Bestandteile“. Interreg B findet sich in Bestandteil 2 wieder². Für diesen sind zwei Ausrichtungen vorgesehen: die Zusammenarbeit in größeren transnationalen Gebieten (Bestandteil 2A) und die maritime Zusammenarbeit im Umkreis von Meeresbecken (Bestandteil 2B) um eine stärkere territoriale Integration durch eine Kooperation von nationalen, regionalen und lokalen Partnern zu erreichen.

Ziele Interreg B: Die transnationale Zusammenarbeit soll zukünftig zu den fünf politischen Zielen (PZ) des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds beitragen. Diese sind (1.) ein intelligenteres Europa, (2.) ein grüneres und CO₂-armes Europa, (3.) ein stärker vernetztes Europa, (4.) ein sozialeres Europa sowie (5.) ein bürgernäheres Europa. Diese politischen Ziele werden im Entwurf der EFRE-Verordnung in 21 spezifische Ziele weiter aus-

¹ Alpenraum, Donaauraum, Mitteleuropa, Nordseeraum, Nordwesteuropa und Ostseeraum.

² Die anderen Bestandteile umfassen die grenzübergreifende Zusammenarbeit (Bestandteil 1), die Zusammenarbeit der Gebiete in äusserster Randlage (Bestandteil 3), die interregionale Zusammenarbeit (Bestandteil 4) sowie das neue Instrument der interregionalen Innovationsinvestitionen (Bestandteil 5).

differenziert (vgl. Kommission 2018, Art. 2). Sie treten an Stelle der 11 thematischen Ziele der gegenwärtigen Förderperiode und sind gegenüber diesen weniger detailliert ausgeführt. Zusätzlich werden in der ETZ-Verordnung zwei Interreg-spezifische Ziele formuliert: Das Ziel «Bessere Interreg-Governance» will die institutionelle Kapazität für die Umsetzung von makroregionalen Strategien und Meeresbeckenstrategien verbessern sowie zweitens zur gegenseitigen Vertrauensbildung beizutragen. Das zweite Interreg-spezifische Ziel «Mehr Sicherheit in Europa» soll Maßnahmen auf dem Gebiet der grenzübergreifenden Verwaltung und Mobilität sowie des Migrationsmanagements fördern (vgl. Kommission 2018a, Art. 14).

Thematische Konzentration: Die Interreg B-Programme sollen sich wie in der laufenden Förderperiode auf eine Auswahl an Themen konzentrieren. Im Vergleich zur laufenden Förderperiode sind die vorgeschlagenen Auflagen zur thematischen Konzentration aber weniger streng: So sind mindestens 60 % der Zuweisungen aus dem EFRE auf drei (der fünf) politischen Ziele zu konzentrieren und 15 % auf die Interreg-spezifischen Ziele. 2014-2020 waren mindestens 80 % der Zuweisungen auf vier (von insgesamt elf) Ziele zu konzentrieren. Eine neue Regelung betrifft die Programmräume mit makroregionalen Strategien. In Deutschland sind dies der Alpenraum (EUSALP), der Donaauraum (EUSDR) und der Ostseeraum (EUSBSR). In diesen Räumen ist der gesamte Betrag aus dem EFRE für die Ziele der Strategie einzuplanen.

Finanzielle Ausstattung: Während die Mittel für Interreg insgesamt nach dem Kommissionsvorschlag in absoluten Zahlen sinken dürften, wird die um die maritime Komponente erweiterte transnationale Kooperation (Bestandteil 2) zukünftig über ein etwas höheres Mittelvolumen verfügen. Für die gesamte Europäische territoriale Zusammenarbeit schlägt die Kommission 8.43 Mrd. EUR vor (gegenüber 10.1 Mrd. EUR in 2014-2020). Dies sind 2,5 % der vorgesehenen Mittel für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (gegenüber 2,8 % in 2014-2020). Für die transnationale und maritime Zusammenarbeit (Bestandteil 2) beträgt die Summe 2.65 Mrd. EUR (gegenüber 2.1 Mrd. EUR 2014-2020 für Interreg B). Damit wären für den Bestandteil 2 etwa 31,4 % der Mittel der Europäischen territorialen Zusammenarbeit vorgesehen (gegenüber 20 % für Interreg B in 2014-2020) (vgl. Kommission 2018a, Art. 9).³

Einbeziehung der Kooperation mit Drittländern: Mit verschiedenen Finanzierungsinstrumenten fördert die EU die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern – auch von Ländern die bisher Teil transnationaler Kooperationsräume sind (Heranführungshilfe IPA, Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit NDICI). Diese Instrumente sollen ab 2021 einen Teil ihrer Mittel auf die Interreg-Programme übertragen, so dass diese dann das Budget der jeweiligen transnationalen Programme verstärken (vgl. Kommission 2018a, Abs. 1, Ziff. 3).

Kofinanzierungsraten: Die maximale Kofinanzierungsrate soll von bisher 85 % auf 70 % abgesenkt werden. Dies würde für deutsche Projektpartner in vier Programmräumen eine Reduzierung der Förderhöhe gegenüber den aktuellen Regelungen bedeuten (vgl. Kommission 2018a, Art. 13).⁴

Indikatorensystem: Im Anhang der EFRE-Verordnung wird erstmals ein Set von spezifischen Output- (RCO) und Ergebnisindikatoren (RCR) für die Interreg-Programme vorgeschlagen (vgl. Kommission 2018, Anhang 1). Die Indikatoren sollen von den Verwaltungsbehörden in einem zweimonatigen Turnus erhoben und in eine offene Datenplattform eingepflegt werden.

Verwaltungsvereinfachung und Programmdurchführung: Die Verordnungsentwürfe beinhalten verschiedene Vorschläge zur Vereinfachung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, so beispielsweise in Bezug auf Audit-Verfahren und die Kostenerstattung (sog. simplified cost options).

³ Deutliche Einschnitte hat hingegen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (bisher Interreg A) zu verzeichnen. Für diese Programme sind 4.44 Mrd. EUR (2014-2020: 6.4 Mrd. EUR, inklusive 18 Programme der maritimen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit).

⁴ Maximale Kofinanzierungsraten der EU für deutsche Partner in den verschiedenen Programmräumen 2014-2020: Alpen 85%, Donau 85%, Mitteleuropa 80%, Ostsee 75%. NWE (60%) und Nordsee (50%) liegen aktuell darunter.

Erste Schlussfolgerungen

Die Verordnungsentwürfe sind gegenwärtig Gegenstand intensiver Beratungen zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Europäischem Rat. Dennoch lassen sich vor dem gegenwärtigen Diskussionsstand bereits einige vorläufige Schlussfolgerungen für die zukünftige Ausgestaltung der transnationalen Programme ziehen:

Fortbestand Interreg B: Die transnationale Zusammenarbeit bleibt sowohl konzeptionell als auch im Hinblick auf ihre Mittelausstattung ein wichtiger Bestandteil der Europäischen territorialen Zusammenarbeit. Offen ist zurzeit jedoch der zukünftige Zuschnitt der Programmräume. Von vielen Mitgliedstaaten wurde die Forderung unterstützt, dass die transnationale Zusammenarbeit auch zukünftig außerhalb makroregionaler Ansätze möglich sein muss und die bisherigen Programmräume fortgeführt werden sollten.

Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung: Mit dem neuen Ziel 5 „ein bürgernäheres Europa“ ist die territoriale Dimension in den politischen Zielen wieder fest verankert. Inhaltlich geht es dabei um die nachhaltige und integrierte Entwicklung von Städten und Regionen – sowohl von städtischen Gebieten wie auch von ländlichen und Küstengebieten. Dies ist eine wesentliche Neuerung zur laufenden Förderperiode, in der die Programme ihre Prioritäten aus einem Katalog an sektoralen Themen entwickeln mussten (Innovation, Verkehr, Klimaschutz etc.). Mit dem Ziel 5 ergibt sich die Möglichkeit, ortsbezogene Lösungen für wichtige Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung zu entwickeln und umzusetzen, die sowohl soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte berücksichtigen.

Interreg vor Ort verankern: Die Zusammenarbeit von Stakeholdern unterschiedlicher räumlicher Ebenen – national, regional und lokal – sowie aus unterschiedlichen Sektoren (Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft etc.) gehört zu den Besonderheiten von Interreg. Mit dem Ziel 5 (bürgernäheres Europa) ergeben sich für die Programme neue Chancen, Kommunen und Akteure der Zivilgesellschaft für Interreg (zurück) zu gewinnen. Der Stellenwert lokaler Initiativen wird in den Verordnungsentwürfen besonders hervorgehoben. Eine wichtige Aufgabe wird es in diesem Zusammenhang sein, bei der Programmentwicklung über Projektformen und Beteiligungsmöglichkeiten nachzudenken, die diesen Akteuren eine Mitwirkung an der transnationalen Zusammenarbeit erleichtern.

Verknüpfung mit makroregionalen Strategien: Für die drei Kooperationsräume mit makroregionalen Strategien wird die inhaltliche und organisatorische Verknüpfung zwischen Interreg und diesen Strategien nochmals an Bedeutung gewinnen.

Wirkungen messen: Die Verordnungsentwürfe verfolgen den Ansatz, über Interreg-spezifische Indikatoren, den spezifischen Nutzen dieser Programme besser messbar und sichtbar zu machen. Die bisherigen Vorschläge bilden den themenübergreifenden und räumlichen Mehrwert von Interreg noch nicht ausreichend ab. Hier bleibt die Aufgabe, das gemeinsame Indikatorenset weiterzuentwickeln und in den einzelnen Programmen im Hinblick auf die gewählten Prioritäten weiter zu untersetzen.

Ausblick

Auch wenn die für die zukünftigen Interreg B-Programme maßgeblichen Verordnungen noch nicht endgültig verabschiedet sind, lässt sich abschätzen, dass die Kooperationsräume mit deutscher Beteiligung grundsätzlich mit einem relativ vergleichbaren Themenmenü ihre Programmierungsaktivitäten beginnen können. Tendenziell dürften sich die inhaltlichen Spielräume für Interreg B sogar wieder vergrößern. Mit dem neuen PZ 5 (bürgernäheres Europa) rücken integrierte Ansätze der Raumentwicklung stärker in den Fokus der Strukturpolitik. Damit bietet sich die Chance, Europa über Interreg B-Projekte vor Ort sichtbar und erfahrbar zu machen. Ob solche integrierten Ansätze ab 2021 auch in den transnationalen Programmen wieder eine stärkere Rolle spielen, wird nicht zuletzt von den strategischen Schwerpunktsetzungen in den Programmräumen selbst abhängen.

Literatur

Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, COM(2018) 372 final.

Europäische Kommission (2018a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) COM(2018) 374 final.

Impressum

Dieses Arbeitspapier wurde im Rahmen des Moro-Projekts „Interreg: Räumliche Effekte der transnationalen Zusammenarbeit und ihre Messbarkeit“ erarbeitet.

Auftragnehmer / Bearbeitung

Daniel Zwicker-Schwarm und Dr. Kristina Zumbusch, Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St.Gallen (IMP-HSG)

Dorothea Palenberg, blue! advancing european projects GbR, München

Ansprechpartner im BBSR

Brigitte Ahlke

Referat I 3 "Europäische Raum- und Stadtentwicklung"

E-Mail: brigitte.ahlke@bbr.bund.de