

Eckpunkte für eine Berliner Position zur EU-Kohäsionspolitik nach 2013

- vom Berliner Senat am 14. Juli 2009 beschlossen -

I. Kernaussagen im Überblick

Der Senat von Berlin spricht sich im Hinblick auf die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 dafür aus:

- die Kohäsionspolitik weiterhin auf europäischer Ebene zu erhalten und dabei mit der Lissabon-Göteborg-Strategie zur nachhaltigen Entwicklung des europäischen Raums zu verknüpfen,
- die Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung als integralen Bestandteil der Kohäsionspolitik fortzuführen,
- die städtische Dimension innerhalb der Politikbereiche der EU, insbesondere der Kohäsionspolitik, unter besonderer Berücksichtigung der Stadt-Umland-Kooperation auszubauen und zu vertiefen,
- für die Auswahl der förderfähigen Regionen mit Entwicklungsrückstand auf EU-Ebene den bewährten Indikator BIP/Kopf heranzuziehen, und die Mittelallokation in den Mitgliedstaaten durch weitere sozio-ökonomische Indikatoren zu unterstützen,
- die neuen Herausforderungen beim Einsatz der Fördermittel für die förderfähigen Regionen zu berücksichtigen,
- eine innovative Infrastrukturförderung zu ermöglichen, die neben der klassischen wirtschaftsnahen Infrastruktur auch Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Umwelt oder das soziale und kulturelle Angebot umfasst,
- innerhalb des EFRE das Einsatzspektrum zugunsten der Förderung von Forschung und Entwicklung, betrieblicher Wettbewerbsfähigkeit und Gründungsförderung insbesondere im Rahmen der Clusterstrategie sowie zugunsten der Unterstützung der integrierten Stadtentwicklung auszubauen,
- den Einsatz des ESF als Finanzierungsinstrument für Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik sowie für Bildungs- und Forschungspolitik zu stärken,
- die Zusammenarbeit im Rahmen von Ziel-3 auszubauen, um insbesondere die Entwicklungspotenziale an den neuen EU-Binnengrenzen (Oder-Partnerschaft) und entlang der strategisch bedeutsamen Entwicklungskorridore (Ostsee-Adria-Entwicklungskorridor) zu fördern,
- im Lichte der in der laufenden Förderperiode gewonnenen Erfahrungen den Verwaltungsaufwand der Strukturfonds zu verringern, den Handlungsspielraum für die regionale Ebene zu erweitern und die Möglichkeit zu überprüfen, die geltende n+2-Regelung in eine n+3-Regelung zu überführen,
- dass ein über 2013 hinaus weiterbestehendes Fördergefälle zum Berliner Umland die Besonderheiten Berlins berücksichtigen muss und nicht zu weiteren Belastungen führen darf. Berlin und Brandenburg müssen auf eine Vereinheitlichung der Förderbedingungen hinarbeiten.

II. Hintergrund

Mit dem Vierten Kohäsionsforum (27./28.9.2007, Brüssel) hat die EU-weite Diskussion über die Gestaltung der Kohäsionspolitik nach Abschluss der laufenden Förderperiode (2007-2013) begonnen. Bund und Länder (MPK) haben in einer gemeinsamen Bund-Länder-Stellungnahme im Januar 2008 Position bezogen und diese in das offizielle Konsultationsverfahren der Kommission eingebracht.

Parallel hierzu hat Berlin innerhalb der Netzwerke Eurocities („Eurocities Response to the Fourth Cohesion Report“) und Capital Cities und Regions („Common Statement on Cohesion Policy Post 2013 – For a stronger EU regional policy for the future“) an Stellungnahmen aus großstadtspezifischem Blickwinkel mitgewirkt.

Mit dem am 14.10.2008 von der Kommission vorgelegten Grünbuch zur Territorialen Kohäsion wurde die Diskussion zur künftigen Kohäsionspolitik fortgeführt. Auch zum Grünbuch haben Bund und Länder (MPK) eine gemeinsame Stellungnahme im Februar 2009 abgegeben. Darüber hinaus hat sich Berlin an den Stellungnahmen von Eurocities und dem Netzwerk der Hauptstädte und Hauptstadtregionen zum Grünbuch aktiv beteiligt.

Das Europäische Parlament hat sich seinerseits mit mehreren Initiativberichten (u. a. von MdEP Gelec zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion und von MdEP Kallenbach zur territorialen Agenda) in die Debatte über die zukünftige Kohäsionspolitik eingeschaltet.

Der am 27.4.2009 veröffentlichte Bericht der sog. Barca-Gruppe enthält eine umfangreiche Analyse der Kohäsionspolitik und verbindet diese mit Vorschlägen zur Neugestaltung der Förderperiode 2014-2020. Der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Bericht unter der Leitung des italienischen Ökonomen Fabrizio Barca basiert auf den Ergebnissen einer Seminarreihe, die in den Mitgliedstaaten unter Beteiligung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure durchgeführt wurde. Kernforderungen des Berichts sind die Konzentration der Fördermittel auf (sehr wenige) thematische Prioritäten, die Hervorhebung der Rolle der Innovationspolitik, die Verwaltungsvereinfachung und die Stärkung der Europäischen Kommission im Prozess der Planung und Evaluierung.

Der unter tschechischer Präsidentschaft tagende informelle Regionalministerrat hat Ende April 2009 ein Reflexionspapier von Kommissarin Hübner diskutiert. Das Reflexionspapier hat wesentliche Aussagen des Barca-Berichts aufgegriffen, so insbesondere die Forderung nach enger thematischer Konzentration.

Im Verlauf des Jahres 2009 werden weitere Dokumente erwartet, die für die Debatte über die künftige Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik von Bedeutung sein werden:

- Die angekündigte Überprüfung des EU-Finanzrahmens wird voraussichtlich Optionen für die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und damit auch der Kohäsionspolitik enthalten. Ohne dass damit Aussagen über die genaue Höhe des künftigen Finanzrahmens verbunden sein werden, wird das Papier dennoch in der Tendenz Aufschluss darüber geben, in welche Richtung sich der Finanzrahmen bewegen wird.

- Im Juni 2009 wird die Kommission den 6. Zwischenbericht zur Kohäsionspolitik vorlegen. Darin wird sie u. a. die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens zum Grünbuch territoriale Kohäsion zusammenfassen und die Fortschritte beim Zusammenwachsen der Regionen benennen.
- Von regionalpolitischer Bedeutung ist ferner die von der Kommission für Juni angekündigte Ostseestrategie. In dem hierzu vorangestellten Konsultationsverfahren hat sich Berlin im Netzwerk der Ostseemetropolen an der Erarbeitung einer Stellungnahme beteiligt, in der die besondere Bedeutung der Großstädte beim Zusammenwachsen des Ostseeraums betont wurde.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 werden knapp 350 Mrd. € EU-Mittel für die Kohäsionspolitik aufgewendet. Neben dem Konvergenzziel, auf das knapp 82 % der Mittel für die Kohäsionspolitik entfallen, spielt das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) trotz eines relativ geringen finanziellen Volumens von knapp 16 % eine wichtige strategische Rolle. Der fünfte Zwischenbericht der Europäischen Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt macht die Bedeutung der RWB-Regionen für die Kohäsion deutlich: Die Regionen zeichnen sich durch eine hohe Produktivität und hohe Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) aus. Die Wissensorientierung schlägt sich auch in einer steigenden Bedeutung des Dienstleistungssektors nieder. Innovation und Wissen sind die zentralen Ansatzpunkte, wenn die gute Ausgangslage der RWB-Regionen auch künftig im internationalen Wettbewerb erfolgreich genutzt werden soll.

Auch in Berlin wurde die Grundausrichtung der Strukturfondsförderung auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aufgegriffen und in die drei Handlungsfelder der Berliner Gesamtstrategie für EFRE und ESF umgesetzt: 1) Wirtschaft, 2) Wissen, 3) Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung. Dieser strategische Ansatz wird der besonderen Situation Berlins mit einem tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandel und deutlicher Schwäche des produzierenden Gewerbes, extrem starker Forschungslandschaft, positiver Entwicklung im Bereich wichtiger Cluster sowie der Kreativwirtschaft gerecht und berücksichtigt die besonderen Bedingungen von Entwicklungsprozessen in einer Metropole.

Die Förderperiode 2007 bis 2013 ist noch nicht weit genug fortgeschritten, um bereits erste verlässliche Wirkungen darstellen zu können. Es wird aber deutlich, dass die Förderung gerade in den Bereichen des Humankapitals und der Innovation sowie der Stadtentwicklung auf besonders große Nachfrage trifft. Die strategische Grundausrichtung der aktuellen Förderperiode liefert somit eine belastbare Grundlage für die Weiterentwicklung in den Jahren nach 2014, wobei neben den bisherigen Erfahrungen auch die Auswirkungen künftiger Herausforderungen berücksichtigt werden müssen.

Die Diskussion auf europäischer Ebene zeigt, dass die Bedeutung der städtischen Dimension gegenüber den gut organisierten Akteuren des ländlichen Raums und der peripheren Gebiete aktiv betont werden muss. Dabei sollte auch auf die Ankerfunktion der Ballungsräume für die ländlichen Gebiete hingewiesen werden. Darüber hinaus erscheint es notwendig, im Zusammenhang mit den sogenannten neuen Herausforderungen (Globalisierung, demographischer Wandel, Energiekrise, Klimawandel), die in der Kohäsionsdebatte breiten Raum einnehmen, deutlich zu machen, dass die Großstädte hiervon in hohem Maße betroffen sind und Unterstützung zur Anpassung an diese Herausforderungen benötigen.

Die vorliegenden Eckpunkte sollen die aktuelle Diskussion der Berliner Akteure zur Zukunft der Kohäsionspolitik zusammenfassen. Insofern dient das Dokument zum einen der internen Meinungsbildung. Zum anderen empfiehlt es sich für die anstehenden Gespräche und Diskussionen in Berlin und Brüssel, die Berliner Interessen bei der Debatte um die künftige EU-Kohäsionspolitik in einem eigenen Eckpunktepapier festzuhalten und aktiv nach außen zu vertreten.

III. Eckpunkte für eine Berliner Position

Kohäsionspolitik auf europäischer Ebene fortsetzen

Eine weitere Stärkung der Kohäsion, d. h. des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, ist erklärtes Ziel der EU. Sowohl der jetzt noch gültige Vertrag von Nizza als auch der sich im Ratifikationsverfahren befindende Vertrag von Lissabon halten an dieser übergeordneten Zielsetzung fest.

Die europäische Kohäsionspolitik hat in der Vergangenheit unbestritten Erfolge erzielt und einen europäischen Mehrwert geschaffen. Der Nutzen der europäischen Strukturhilfe ist gerade in Berlin, das vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Teilung der Stadt und ihrer Wiedervereinigung unter sehr verschiedenen Voraussetzungen einen besonders komplexen Strukturwandel durchmacht, gut erkennbar. Weder die Stärkung der Wissenschafts- und Innovationspotenziale, die in Adlershof beispielhaft gelungen ist, noch die Modernisierung der für Industrie und Dienstleistungen unerlässlichen Infrastruktur, die Förderung der integrierten Stadtentwicklung oder die Abfederung des Strukturwandels durch Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsmaßnahmen wären ohne die europäischen Strukturhilfen in diesem Maße möglich gewesen. Der wirtschaftliche Aufholprozess Berlins ist deshalb auch ein Verdienst europäischer Kohäsionspolitik. Der vierte Kohäsionsbericht zeigt eindrucksvoll, dass die Kohäsionspolitik die Innovationsfähigkeit, das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen europaweit unterstützt.

- Der Senat setzt sich nachdrücklich für eine Fortführung der EU-Kohäsionspolitik ein. Er vertritt den in der gemeinsamen Stellungnahme von Bund und Ländern zum vierten Kohäsionsbericht formulierten Anspruch, dass die Kohäsionspolitik darauf abzielen muss, Entwicklungsrückstände überwinden zu helfen, Wachstum und Beschäftigung insbesondere in den strukturschwachen Regionen Europas zu stärken, die soziale Integration in allen Mitgliedstaaten zu unterstützen, Subsidiarität und Finanzierbarkeit zu wahren und die Effektivität der Gemeinschaftspolitik insgesamt weiter zu verbessern. Daneben sollen auch solche Regionen gezielt beim Ausbau ihrer Kompetenzen, insbesondere im Innovationsbereich, unterstützt werden, die schon heute zur globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU beitragen.

EU-Kohäsionspolitik mit den Zielen der Lissabon-Göteborg-Strategie zur nachhaltigen Entwicklung des europäischen Raumes verknüpfen

Die EU-Kohäsionspolitik ist als flankierende Politik zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und der Stärkung der Beschäftigung von zentraler Bedeutung. Folgerichtig hat sich die EU-Kohäsionspolitik in den letzten Jahren an das sich wandelnde globale wirtschaftliche Umfeld angepasst. Ausdruck dieser Entwicklung ist die Verbindung der Lissabon-Strategie zur Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung einschließlich der Nachhaltigkeitsziele von Göteborg zur sozialen und ökologischen Stabilität mit der EU-Kohäsionspolitik.

- Die Verknüpfung der EU-Kohäsionspolitik mit der Lissabon-Göteborg-Strategie hat sich aus Sicht des Senats bewährt und sollte beibehalten werden. Die Verknüpfung trägt dazu bei, dass europäische Fördermittel in allen Mitgliedstaaten zielgerichtet für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Beschäftigung und des nachhaltigen Wachstums in der EU eingesetzt werden.

Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung als integralen Bestandteil der Kohäsionspolitik fortführen

Innerhalb der Kohäsionspolitik und in enger Verbindung zu den Zielen der Lissabon-Strategie hat sich insbesondere die Förderung im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ bewährt. Der fünfte Zwischenbericht der Europäischen Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt weist zu Recht darauf hin, dass die hohen FuE-Investitionen in diesen Regionen zu einer hohen Produktivität und guten internationalen Wettbewerbsfähigkeit geführt haben. Allerdings muss diese Position dauerhaft weiterentwickelt werden. Dies – so der Zwischenbericht – unterstreicht deutlich, dass es sinnvoll ist, die Kohäsionspolitik in den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ zunehmend auf Investitionen in Innovation und Humankapital auszurichten. Es ist unmittelbar deutlich, dass in einer derartigen Strategie den großen Städten, wo in besonderem Umfang FuE-Aktivitäten konzentriert sind und Kreativität besonders gedeihen kann, eine besondere Bedeutung zukommt.

Berlin hat die Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung im Rahmen der Gesamtstrategie für die Strukturfonds aufgegriffen und auf die besonderen Bedingungen der Entwicklung in einer Metropole zugeschnitten. Neben Investitionen in Humankapital und FuE wird diese Strategie vor allem durch die Unterstützung der Kreativwirtschaft und die Bearbeitung besonderer sich aus der städtischen Entwicklung ergebender Themen erweitert.

- Der Senat betont die Bedeutung des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für die europäische Kohäsionspolitik. Eine Fortführung der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung stärkt direkt die Kohäsion in Europa. Den großen Städten kommt in diesem Punkt eine besondere Verantwortung zu, bei deren Wahrnehmung sie durch die Kohäsionspolitik gezielt unterstützt werden sollten.

Städtische Dimension weiter ausbauen

Bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik kommt den Großstädten eine Schlüsselrolle zu. Großstädte verfügen über eine Reihe elementarer Stärken, die für die Umsetzung der Lissabon-Strategie unverzichtbar sind, z. B. die Konzentration von unternehmerischem und kreativem Potenzial, FuE, Bildung, Transport und Logistik, kulturelle Vielfalt, die auch durch vielfältige Migrationsbewegungen in Städten entsteht und nicht zuletzt das große Reservoir an vielfältig ausgebildeten Menschen. Ferner hat gerade Berlin Wachstumspotentiale im Tourismus und in der Kreativwirtschaft. Eine überarbeitete Lissabon-Strategie nach 2010 kann nur mit einer starken städtischen Dimension und der nachhaltigen Aktivierung städtischer Potentiale erfolgreich sein.

Vor diesem Hintergrund spielen die Großstädte eine besonders wichtige Rolle innerhalb der Kohäsionspolitik. Die Großstädte sind mit ihrem Potenzial an Humanressourcen, Wissen und Kreativität ein wichtiger Faktor zur Erreichung wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion. Ansatzpunkte zur Stärkung der spezifisch städtischen Potentiale, insbesondere in den Bereichen Innovation, FuE, Kreativwirtschaft, Aus- und Weiterbildung und Dienstleistungen sollten zentrale Elemente einer künftigen Kohäsionspolitik sein. Daneben hängt der Erfolg städtischer Entwicklung aber auch von der erfolgreichen Gestaltung der Entwicklungsprozesse unter hoch verdichteten räumlichen Bedingungen ab. Auch innerstädtische Disparitäten und spezifische Umweltaspekte sind daher zentrale Themen für den städtischen Beitrag zur Kohäsionspolitik.

Die Herausforderungen, vor denen Großstädte stehen, sind insbesondere in der URBACT-Studie für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft „Stärkung der lokalen Ökonomie und der lokalen Arbeitsmarktpolitik in benachteiligten Stadtquartieren“ vom März 2007 sowie in dem von der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit dem europäischen Städteaudit in Auftrag gegebenen „Bericht über die Lage der europäischen Städte“ vom April 2007 verdeutlicht. Die gemeinsamen Herausforderungen der europäischen Städte haben auch die für Stadtentwicklung zuständigen Minister der EU in der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ vom 24.5.2007 betont.

Die europäische Kohäsionspolitik muss in verstärktem Maße auf diese Herausforderungen reagieren und Lösungen bereitstellen. Dies gilt um so mehr, da gerade die Großstädte mit den aus der Finanz- und Wirtschaftskrise zusätzlich entstehenden Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Aufgrund des hohen Verdichtungsgrades ist der Fördermitteleinsatz in Großstädten aber auch in hohem Maße erfolgversprechend, weil damit ein besonderer Hebeleffekt erzielt werden kann. Das setzt jedoch gleichzeitig eine substanzielle Förderhöhe voraus.

Die städtische Dimension ist in der laufenden Förderperiode erstmals in die Strukturfondsverordnungen integriert worden. In den Operationellen Programmen der Mitgliedstaaten und Regionen wurde der städtischen Dimension in unterschiedlichem Maße Rechnung getragen.

Berlin hat mit seiner Gesamtstrategie und seinen Operationellen Programmen eine umfassende Strategie zur städtischen Entwicklung entworfen. Die künftige Strukturpolitik sollte alle relevanten Handlungsfelder, insbesondere Forschung, gewerbliche Wirtschaft, Aus- und Weiterbildung, Humanressourcen, Dienstleistungen und integrierte Stadtentwicklung umfassend betrachten. Von lokaler Ebene gestaltete integrierte Konzepte sind insbesondere für Städte ein wichtiges Element der Strategie. Der Senat spricht sich dafür aus, die umfassende und fachpolitikübergreifende strategische Dimension künftig zu stärken. Vor diesem Hintergrund sieht es der Senat als unerlässlich an, dass die künftige Kohäsionspolitik ein starkes Element spezifisch stadtbezogener Förderung, insbesondere im Rahmen integrierter Konzepte enthält. Abseits der erfolgreichen lokalen Ansätze wird dabei künftig auch in einer Großstadt wie Berlin eine gesamtstädtische Perspektive ermöglicht werden müssen.

- Der Senat fordert, dass dem spezifischen Förderbedarf der Großstädte in der neuen Förderperiode sowohl in den Verordnungen, z. B. im Hinblick auf die Förderfähigkeit von Maßnahmen zur Stadtentwicklung im Rahmen der Lissabon-Strategie, als auch in der Mittelausstattung stärker Rechnung getragen wird.

Sozio-ökonomische Kriterien als Indikatoren stärken

Im Zusammenhang mit der Zukunft der Kohäsionspolitik wurde die Frage aufgeworfen, ob territoriale Aspekte (z. B. periphere Regionen, Bergregionen) eine Rolle bei der Festlegung der Förderfähigkeit spielen sollen. Kohäsion zielt jedoch auf wirtschaftliche und soziale Aspekte. Es ist davon auszugehen, dass sich kohäsionsrelevante territoriale Faktoren entsprechend in den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen niederschlagen. Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung territorialer Aspekte innerhalb der Kohäsionspolitik erscheint daher nicht erforderlich.

Kohäsionspolitik zielt auf wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Der beste dafür verfügbare Indikator auf europäischer Ebene ist das BIP/Kopf. Bei der Festlegung von Fördergebieten innerhalb der Kohäsionspolitik sollte dieser Indikator daher die Grundlage bilden. Kohäsionspolitik darf allerdings, um erfolgreich zu sein, nicht nur eine Förderung der benachteiligten Regionen umfassen. Vielmehr ist die Sicherung und Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit das zweite Standbein einer erfolgversprechenden kohäsionspolitischen Strategie.

- Der Berliner Senat sieht keine Notwendigkeit, im Rahmen der Kohäsionspolitik territoriale Aspekte wie etwa die äußerste Randlage oder Gebirgslage von Regionen bei der Fördermittelverteilung und Fördergebietsausweisung auf europäischer Ebene zu berücksichtigen. Er geht davon aus, dass sich kohäsionsrelevante territoriale Gegebenheiten in den sozio-ökonomischen Indikatoren niederschlagen.
- Der Senat unterstützt eine europäische Kohäsionspolitik, die sich auf die Stärkung der Regionen mit dem stärksten Entwicklungsrückstand einerseits und die gezielte Stärkung von Wachstum und Beschäftigung in den anderen Regionen andererseits stützt. Die Förderfähigkeit der Regionen mit Entwicklungsrückstand sollte mit Hilfe des bewährten Indikators BIP/Kopf identifiziert werden.
- Aus Sicht des Senats hat sich die Mittelallokation der Europäischen Kommission auf die Ebene der Mitgliedstaaten und die konkrete Festlegung der Fördergebiete unter Nutzung weiterer sozio-ökonomischer Indikatoren in den Mitgliedstaaten für die Stärkung von Wachstum und Beschäftigung bewährt und sollte fortgeführt werden.

Europäischen Regionalfonds (EFRE) und Europäischen Sozialfonds (ESF) fortführen

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Lage in Berlin ist es weiterhin von großer Bedeutung, Wachstum und Beschäftigung zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere von KMU sowie die Gründungsförderung durch den EFRE auszubauen. Um international im Wissens-, Technologie- und Dienstleistungsbereich wettbewerbsfähig zu bleiben bzw. Wettbewerbsvorteile nutzen zu können, ist es notwendig, Produkt- und Angebotsinnovationen sowie die wissensbasierte Wirtschaft zu fördern. Dabei muss es möglich sein, Mittel des EFRE für herausragende Forschung im Hochtechnologiebereich einzusetzen. Ebenso ist in verstärktem Maße und mit entsprechenden Handlungsspielräumen für die Regionen dem - weit verstandenen - Thema „Bildung“ im EFRE Rechnung zu tragen. Stärken Berlins etwa im Bereich der Kreativwirtschaft oder im kulturgeleiteten Zukunftsfeld Tourismus sind auch künftig zu fördern.

Darüber hinaus ist die Gebietsaufwertung und –stabilisierung z. B. durch das Quartiersmanagement im Rahmen einer EFRE-geförderten nachhaltigen Stadtentwicklung für Berlin als europäische Metropole fortzuführen. Insbesondere der räumlichen Konzentration von Entwicklungsproblemen muss entschieden entgegengewirkt werden. Zugleich ist die Entwicklung von Potentialen in allen Bevölkerungsgruppen zu sichern.

Die Ziele der Lissabon-Strategie über 2010 hinaus und die Herausforderungen einer fortschreitenden Globalisierung führen zu einem weiteren Bedeutungszuwachs von Investitionen in Bildung und Qualifikation. Berlin muss besondere Anstrengungen unternehmen, das Lebens begleitende Lernen für Alle in diese Wirklichkeit zu überführen und dabei alle Elemente des Berliner Qualifizierungssystems und alle Arten des Lernens einzubeziehen. Es gilt daher aus Sicht des Senats, für strukturelle Maßnahmen etwa im Bereich der Berufsbildung oder der Informationsversorgung den ESF als Finanzierungsinstrument für Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik wie auch für den Einsatz in der Bildungs- und Forschungspolitik zu stärken.

Wichtig für eine angemessene Adressierung der Berliner Entwicklungsprobleme ist eine innovative Infrastrukturförderung, die neben der klassischen wirtschaftsnahen Infrastruktur auch Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Umwelt oder das soziale und kulturelle Angebot umfasst. Gerade auch diese Standortfaktoren sind Voraussetzung für eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Region. Sie sind unabdingbar für die Umsetzung der Lissabon- und Göteborgziele und müssen entsprechend im Monitoring Berücksichtigung finden.

- Der Berliner Senat sieht in ESF und EFRE wichtige Instrumente zur Umsetzung der Kohäsionspolitik. Sie sollten weiterhin die zentralen europäischen Instrumente für die Kohäsionspolitik sein.
- Aus Sicht des Senats hat sich insbesondere die Berliner Gesamtstrategie für EFRE und ESF in der Förderperiode 2007 bis 2013 bewährt. Sie schafft einen strategischen Rahmen, in dem beide Instrumente aufeinander abgestimmt und mit den Entwicklungsanforderungen der Stadt verknüpft werden. Der Senat strebt auch künftig eine Umsetzung der Kohäsionspolitik in der Stadt im Rahmen einer fondsübergreifenden Strategie an. Dabei sieht der Senat die Gesamtstrategie auch als Chance, künftig die förderpolitische Abstimmung mit Brandenburg zu intensivieren

Neue Herausforderungen (Klima- und demographischer Wandel etc.) auch in Großstädten mit Hilfe der EU-Kohäsionspolitik bewältigen

Im November 2008 hat die Kommission mit dem Arbeitsdokument „Regionen 2020“ die Auswirkungen der Globalisierung, des demographischen Wandels, der Energiekrise und des Klimawandels auf die Regionen untersucht. Anhand sogenannter „Verwundbarkeitsindikatoren“ wird dargestellt, welche Regionen in besonderem Maße von den vier genannten Herausforderungen betroffen sein werden. Im Ergebnis geht die Kommission davon aus, dass sich insbesondere die Küstenregionen sowie die Regionen in den südlichen und östlichen Mitgliedstaaten auf die neuen Herausforderungen einstellen müssen.

Am Beispiel des demographischen Wandels wird aber deutlich, dass diese erste Analyse lückenhaft ist. Es muss in dieser Diskussion nicht nur um den Bevölkerungsrückgang gehen, sondern insbesondere auch um die Auswirkungen der Veränderungen im Bevölkerungsgefüge. Die Umstrukturierungsprozesse im Bevölkerungsaufbau und in der Bevölkerungsverteilung wirken sich auf eine Vielzahl von wirtschaftlichen und sozialen Prozessen aus, sei es bei der Wirtschaftsleistung, die

durch demographisch bedingten Fachkräftemangel gebremst wird, sei es bei den veränderten Bedürfnissen bezüglich Gesundheits- und Betreuungsdienstleistungen oder bei Mobilität und Infrastruktur. Der Senat gibt mit seinem Demographiekonzept eine Antwort auf die demographischen Herausforderungen in Berlin.

Die Kohäsionspolitik kann demographisch bedingten Prozessen vor allem dadurch entgegenwirken, dass die Attraktivität der Regionen durch Wachstum und Beschäftigung erhöht wird und damit Anreize geschaffen werden, in der entsprechenden Region zu verbleiben oder in diese einzuwandern.

Neue Herausforderungen verschärfen sonstige Entwicklungshemmnisse und werden gerade finanzschwache Regionen vor Probleme stellen. Die Kohäsionspolitik muss daher auch künftig für die Entwicklung der Menschen in den Regionen, insbesondere den verbesserten Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt, die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte (auch älterer Beschäftigter), die Maßnahmen für das lebenslange Lernen, die Chancengleichheit, die soziale Eingliederung sowie die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, eine wichtige Rolle spielen. Dementsprechend gewinnt die soziale Dimension auch unter dem Aspekt der Humanisierung der Arbeitswelt eine besondere Bedeutung.

- Berlin setzt sich daher dafür ein, dass neue Herausforderungen in der EU-Kohäsionspolitik ab 2014 beim Mitteleinsatz Berücksichtigung finden. Die Auswahl der zu fördernden Regionen sollte weiterhin auf den BIP/Kopf-Indikator gestützt werden.

Stadt-Umland-Kooperation stärken

Der Senat begrüßt, dass im Grünbuch Territoriale Kohäsion die enge Kooperation zwischen urbanen Ballungsräumen und dem sie umgebenden Umland für die weitere Verbesserung der Kohäsion in der EU betont wird. Eine intensive Stadt-Umland-Kooperation ist für die Länder Berlin und Brandenburg als Hauptstadt- und Metropolregion eine zentrale Aufgabe. Der Ballungsraum Berlin übt für das brandenburgische Umland (engerer Verflechtungsraum) einschließlich der Randgebiete Brandenburgs eine wichtige Ankerfunktion aus. Deshalb sollen auch künftig Mittel der EU-Strukturfonds zur Förderung von Hauptstadt- und Metropolregionen bei der Verknüpfung der Verkehrsträger, der wirtschaftlichen Entwicklung, Sicherung von sozialer Kohäsion und Beschäftigung, Verbesserung der Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden. Diese Maßnahmen sind als Teil der Lissabon-Göteborg-Strategie im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik integrierbar.

- Der Senat unterstützt den im Grünbuch Territoriale Kohäsion formulierten Ansatz einer Stärkung der Stadt-Umland-Kooperation für die Kohäsionspolitik in der EU und betont die Bedeutung, die der EU-Förderung in diesem Bereich für die weitere Verbesserung der Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg zukommt.

Eine gemeinsame Clusterpolitik für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg mit europäischen Fördermitteln entwickeln

Berlin setzt sich auch im Rahmen der zukünftigen Kohäsionspolitik für eine gezielte Unterstützung für Cluster innerhalb einer Region ein.

Die im Rahmen der Berliner Gesamtstrategie für mehr Wachstum und Beschäftigung fixierte Konzentration auf die für die Hauptstadtregion entscheidenden Kompetenzfelder - derzeit sind dies Medizintechnik einschließlich Biotechnologie und Pharma, Medien / Informations- und Kommunikationstechnologie / Kulturwirtschaft, Verkehr, Optik und Energie sowie das Zukunftsfeld Tourismus - bleibt auch in Zukunft eine Grundlage der Berliner Wirtschaftspolitik. Ziel ist es, dynamische und innovative Cluster zu entwickeln und so die Voraussetzungen für eine nachhaltige Wirtschaftsstruktur zu schaffen.

- Der Senat betont, dass die EU-Strukturfondsmittel bei der Unterstützung der Innovationsstrategie in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg eine herausragende Rolle spielen. Sie sind unverzichtbares Instrument zur Finanzierung des notwendigen Strukturwandels und sollen auch künftig zur Entwicklung von erfolgreichen Clustern genutzt werden.

In diesem Zusammenhang steht auch die verstärkte Nutzung der Strukturfonds für den Bereich der Wissenschaft und Forschung und die Sicherstellung einer zügigen Anwendung der Forschungsergebnisse in Produktinnovationen. Weitere Anstrengungen sind darüber hinaus notwendig, um die stärkere Internationalisierung der Wirtschafts- und Wissenschaftsakteure, insbesondere der KMU, innerhalb der regionalen Cluster zu gewährleisten und eine internationale Vernetzung der Clusteraktivitäten zu befördern, um so die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg in den kommenden Jahren weiter auszubauen und die Exportquote zu stärken.

- Im Sinne einer aktiven Umsetzung der Lissabon-Strategie und zur Umsetzung der Innovationsstrategie von Berlin und Brandenburg spricht sich der Senat dafür aus, auch künftig die Bereiche Wissenschaft und Forschung, u. a. zur schnelleren Anwendung von Produktinnovationen und zur internationalen Vernetzung der Clusteraktivitäten, mit Fördermitteln der Strukturfonds zu unterstützen.

Wichtige Rolle der Großstädte in Makroregionen berücksichtigen und Zusammenarbeit im Rahmen von Ziel-3 ausbauen

Die Zusammenarbeit in Makroregionen, aber auch in grenzübergreifenden Wirtschafts- und Verkehrsräumen wie der Oder-Partnerschaft fußt maßgeblich auf der Vernetzung der handelnden Akteure. Die Förderung von Kooperation und Vernetzung von Regionen kann auch ein wichtiges Instrument sein, um die Effizienz des Fördermitteleinsatzes durch Erfahrungsaustausch zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund wird auch in Zukunft die transnationale und interregionale Zusammenarbeit für Berlin von strategischer Bedeutung sein, um wichtige Zukunftsthemen wie Ostsee-Adria-Entwicklungskorridor, Ostseekooperation und Oder-Partnerschaft weiter vorantreiben zu können. Die Entwicklungspotenziale an den neuen EU-Binnengrenzen müssen unter Einbeziehung europäischer Förderung genutzt werden. Einen besonderen Schwerpunkt muss die Internationalisierung der Wirtschaft spielen.

Mit der Erarbeitung der Ostseestrategie hat sich die Kommission zum Ziel gesetzt, für eine Makroregion innerhalb der EU eine Wirtschaft, Umwelt, Verkehr und F&E integrierende Entwicklungsstrategie zu formulieren. Die Kommission hat angekündigt, dass der Ansatz mittelfristig auch auf andere Makroregionen Anwendung finden soll (Donauraum, Schwarzmeerregion).

- Der Senat begrüßt den mit der angekündigten Ostseestrategie verfolgten Ansatz und unterstützt dieses Vorhaben zusammen mit anderen Großstädten aus dem Ostseeraum (Netzwerk Baltic Metropolises). Aus Berliner Sicht ist es entscheidend, dass die zentrale Rolle der Großstädte als Motoren insbesondere für Innovation, Beschäftigung sowie Transport und Logistik für die Makroregionen berücksichtigt wird. Ferner setzt sich der Senat dafür ein, dass multilaterale Kooperationsnetzwerke wie die Oder-Partnerschaft und strategisch wichtige Infrastrukturprojekte wie der Ostsee-Adria-Entwicklungskorridor mit der Ostseestrategie verbunden werden.

Erfahrungen der laufenden Förderperiode zur weiteren Effizienzsteigerung und Verwaltungsvereinfachung nutzen - Mehr Handlungsspielraum für die Regionen bei der Umsetzung der Strukturfonds

Entgegen der Ankündigung der Kommission vor Beginn der laufenden Förderperiode hat sich in den Verhandlungen zum Berliner EFRE-OP für die Förderperiode 2007-2013 herausgestellt, dass die Kommission den regionalen Ermessensspielraum bei der Ausarbeitung des Förderprogramms (z. B. bei von Berlin vorgeschlagenen Infrastrukturförderungen als Teil des Innovationen ermöglichenden Umfeldes) restriktiv auslegt. Die in dem im April 2009 vorgelegten Barca-Bericht enthaltenen Vorschläge für die Förderperiode 2014-2020 würden zu einer nochmals gestärkten Rolle der Kommission im Verhandlungsprozess bei gleichzeitig weiterer Einengung der regionalen Handlungs- und Entscheidungsspielräume führen. Der Senat lehnt dies ab.

Die von Berlin angestrebte gleichberechtigte Partnerschaft setzt voraus, dass die Kommission bei der Festlegung und Umsetzung des Programms den von den Verordnungen definierten Handlungsspielraum respektiert und wahrt. Nur auf diese Weise können die Regionen einen schnellen und ihren spezifischen regionalen Bedürfnissen entsprechenden Mitteleinsatz erzielen. Die Regionen müssen ihre Stärken und Bedürfnisse selbst bestimmen und ihre Strategiefähigkeit ausbauen, um auf dieser Basis eigene Entwicklungsstrategien und integrierte Handlungskonzepte unter Beteiligung strukturpolitischer Akteure zu entwickeln. Der aufwendige Verhandlungsprozess zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Regionen muss erheblich unbürokratischer und transparenter werden.

Der dezentrale Ansatz der Kohäsionspolitik hat sich bewährt und sollte daher beibehalten werden. Nach Auswertung der jüngst initiierten Ansätze zur Vereinfachung der Strukturfondsförderung ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der aktuellen Förderperiode zu prüfen, welche Verfahren weiter vereinfacht werden können. Der Senat spricht sich für die konsequentere Anwendung der Prinzipien von Subsidiarität

und Verhältnismäßigkeit in der Kohäsionspolitik aus. Der dezentrale Ansatz ist daher im Sinne einer weiteren Stärkung der regionalen Eigenverantwortung bei der strategischen Zielsetzung und operationellen Umsetzung europäischer Kohäsionspolitik auszubauen.

- Der Senat fordert die Kommission auf, rechtzeitig vor Verabschiedung der neuen Verordnungsentwürfe Erfahrungen aus dem Management der laufenden Förderperiode auszuwerten und für eine Reduzierung der Verwaltungslasten zu nutzen (Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes). Berlin ist an der Beteiligung an einem diesbezüglichen Erfahrungsaustausch interessiert.

Auch die in der laufenden Förderperiode gewonnenen Erfahrungen mit neuen Formen des Einsatzes der offenen Methode der Koordinierung, der Strukturfondsmethode, dem Vertragsverfahren oder auch dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit müssen frühzeitig und umfassend ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit in die neue Förderperiode überprüft werden.

Es ist notwendig, die aus der Erfahrung der Gemeinschaftsinitiative URBAN gewonnene Flexibilität des Einsatzes der Strukturfondsmittel zu erhöhen, um zukünftig noch schneller auf sich verändernde Rahmenbedingungen innerhalb einer Förderperiode reagieren zu können. Dies ist zugleich verknüpft mit der Notwendigkeit, das Management der Strukturfonds zu vereinfachen und von den hohen Verwaltungslasten zu befreien.

Auch wenn es ein Anliegen Berlins ist, die Strukturfondsmittel zügig zu nutzen, so haben die Erfahrungen jedoch gezeigt, dass gerade größere Investitionen Zeit in Anspruch nehmen. Deshalb sollte überprüft werden, ob die geltende n+2-Regelung in eine n+3-Regelung überführt werden sollte.

- Der Senat spricht sich dafür aus, dass die Möglichkeiten der Überkreuzfinanzierung zwischen EFRE und ESF erleichtert werden, um den integrierten Ansatz von Vorhaben auszubauen. Die n+2-Regelung ist zu überprüfen.

Programmplanung und strategischer Ansatz

Die Umsetzung der Strukturfonds im Wege der Programmplanung hat vielfältige Anstöße zur Gestaltung und Weiterentwicklung der Berliner Förderpolitik gegeben. Die Einbindung der beiden Fonds in die Berliner Gesamtstrategie, ein verbessertes Monitoring, die Einführung von EDV-gestützten Fördersystemen und die Stärkung der Erfolgskontrolle durch Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen (Evaluierungen) werden als vielversprechende Ansätze zur Weiterentwicklung der Förderpolitik gesehen.

- Der Senat begrüßt angesichts der positiven Impulse grundsätzlich den Programmansatz. Gleichzeitig sieht er die Notwendigkeit, auf eine angemessene Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zu achten, um nicht die positiven Impulse innerhalb Berlins durch zu aufwändige Abläufe zwischen der Europäischen Kommission und dem Mitgliedstaat zu konterkarieren.

Beihilfenspielraum für Regionen mit sozio-ökonomischen Problemen erhalten

Die Berücksichtigung der besonderen sozio-ökonomischen Probleme und der strukturellen Schwächen Berlins in der Fördergebietskarte 2007-2013 hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Die bereits etablierte Gliederung des Stadtgebiets in 338 Verkehrszellen erlaubt eine gezielte Auswahl der förderfähigen Gebiete nach dem jeweiligen Potenzial für wirtschaftliche Entwicklungen und die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze. Im Ergebnis lässt sich so den besonderen Problemen aber auch dem Entwicklungspotenzial der Stadt als Ganzes Rechnung tragen.

- Ein über 2013 hinaus weiterbestehendes EU-rechtliches Fördergefälle zum Berliner Umland muss die Besonderheiten Berlins berücksichtigen und darf nicht zu weiteren Belastungen führen. Berlin und Brandenburg müssen auf eine Vereinheitlichung der Förderbedingungen hinarbeiten.