



Europäische Förderpolitik in Polen, Tschechien und Deutschland

Ziele, Ausgestaltung und Umsetzung 2007-2020

Europäische Förderpolitik in Polen, Tschechien und Deutschland

Ziele, Ausgestaltung und Umsetzung 2007-2020

Olivia Kummel, Eva Rademacher, Stefan Siedentop, Ann-Kristin Steines

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

Über das Projekt

Im Rahmen des Programms „Europas Zukunft“ liefert das Projekt „Repair and Prepare: Strengthening Europe“ Ideen und Analysen für eine stärkere europäische Wirtschaft.

Das interdisziplinär angelegte Forschungsmodul „Europa geht ein Licht auf“ evaluiert unter Verwendung von Satellitendaten, wie sich die europäische Förderpolitik (Struktur- und Regionalfonds) in den EU-Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 auf infrastrukturelle Veränderungen und ökonomisches Wachstum in einer ausgewählten Pilotregionen in Deutschland, Polen und Tschechien ausgewirkt hat. Weiterer Bestandteil sind qualitative Fallbeispiele, welche einen Blick auf die konkreten Entwicklungen der lokalwirtschaftlichen Situation vor Ort werfen.

Alle Informationen dazu gibt es unter:

www.bertelsmann-stiftung.de/repair-prepare-de/

Inhalt

Zusammenfassung	2
1 EU-Förderpolitik: Strategien und Schwerpunkte in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020	4
1.1 Programmierung der Förderperiode 2007-2013.....	4
1.2 Programmierung der Förderperiode 2014-2020.....	5
1.3 Verschiebung der Förderziele und Prioritäten.....	7
2 Umsetzung der EU-Förderpolitik in Polen – Region Schlesien – Gemeinde Myszków	7
2.1 Förderrahmen 2007-2013.....	8
2.2 Förderrahmen 2014-2020.....	10
2.3 Regionales Operationelles Programm (12) in der Region Schlesien.....	11
2.4 Infrastrukturprojekt in der Gemeinde Myszków, Region Schlesien.....	12
3 Umsetzung der EU-Förderpolitik in Tschechien – Region Nordwest – Gemeinde Chomutov	15
3.1 Förderrahmen 2007-2013.....	16
3.2 Förderrahmen 2014-2020.....	18
3.3 (Integriertes) Regionales Operationelles Programm in der Region Nordwest	19
3.4 Infrastrukturprojekt in der Gemeinde Chomutov, Region Nordwest	20
4 Umsetzung der EU-Förderpolitik in Deutschland – Region Mecklenburg-Vorpommern – Gemeinde Schwerin	23
4.1 Förderrahmen 2007-2013.....	24
4.2 Förderrahmen 2014-2020.....	26
4.3 Operationelles Programm in der Region Mecklenburg-Vorpommern	27
4.4 Infrastrukturprojekt in der Gemeinde Schwerin, Region Mecklenburg-Vorpommern.....	28
Literatur	32

Zusammenfassung

Die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts sowie der Ausgleich von regionalen Ungleichgewichten gehören zu den Aufgaben der Europäischen Union, die auch in den EU-Verträgen (Art. 174-176 AEUV) festgeschrieben sind. Ein großer Teil des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) wird deshalb traditionell für die Struktur- und Kohäsionsfonds der EU bereitgestellt. Im letzten MFR 2014-2020 flossen etwa ein Drittel aller EU-Ausgaben (rund 357 Mrd. Euro) in die Kohäsionspolitik. Auch im neuen MFR 2021-2027 sind rund 330 Mrd. Euro und damit etwa ein Drittel der gesamten MFR-Ausgaben für die Struktur- und Kohäsionsfonds vorgesehen. Die Regionalförderung der EU findet dabei überwiegend über die Struktur- und Kohäsionsfonds statt, welche in den MFR eingebettet sind. Dies sind der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds (KF) und vor allem der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), auf den fast zwei Drittel der Kohäsionsausgaben der EU fallen. Darüber hinaus stehen über das „Next Generation EU“-Instrument zum Wiederaufbau während und nach der Corona-Krise weitere 47 Mrd. Euro (über REACT-EU) speziell für Kohäsionspolitik zur Verfügung. Diese Beträge sollen vor allem den strukturschwächeren Regionen Europas die Möglichkeit zur regionalspezifischen Entwicklung, beispielsweise durch eine bessere infrastrukturelle Vernetzung, und zur Aufschließung an wirtschaftlich stärkere Regionen geben.

In dieser Studie gehen die Autor:innen vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) der Frage nach, wie die europäische Förderpolitik in den Jahren 2007-2020 auf kleinräumiger Ebene in Polen, Tschechien und Deutschland gestaltet wurde. Dafür werden zunächst die übergeordneten Strategien und Ziele der EU sowie die nationalen strukturpolitischen Prioritäten erläutert. Aufbauend auf der Fallauswahl der Partnerstudie „Evaluating EU cohesion policy using satellite data“ vom Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und dem Institut für Wirtschaftsforschung in München (ifo) wurden zudem drei Infrastrukturprojekte zum Ausbau des lokalen Straßennetzes zur qualitativen Analyse ausgewählt. Diese sind der Bau einer Erschließungsstraße in einem Industrie- und Gewerbegebiet in Schwerin (Region Mecklenburg-Vorpommern, Deutschland), der Ausbau einer Umgehungsstraße in Myszków (Region Schlesien, Polen) und ebenfalls der Ausbau einer Umgehungsstraße in Chomutov (Region Nordwest, Tschechien). Anhand dieser Fallbeispiele wird evaluiert, wie die EU-Förderpolitik vor Ort ausgestaltet und umgesetzt wird und was sie für eine lokale Bedeutung hat.

Insgesamt lässt sich zeigen, dass die EU-Struktur- und Kohäsionspolitik im Betrachtungszeitraum 2007-2020 in Polen, Tschechien und Deutschland vom Ziel der Stärkung der infrastrukturellen und wirtschaftlichen Entwicklung geprägt war. Im Bereich der infrastrukturellen Entwicklung wurde vor allem das nationale Straßennetz in Polen und Tschechien ausgebaut und an das paneuropäische Netz angeschlossen. Der Ausbau bzw. der Lückenschluss des Straßennetzes in Deutschland war die Grundlage für eine wirtschaftliche Weiterentwicklung zur Angleichung schwächer entwickelter Regionen, vor allem in Ostdeutschland, an europäische Standards. In der Förderperiode 2014-2020 verschoben sich gegenüber 2007-2013 die Entwicklungsprioritäten hin zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Forschung und Innovation sowie der Förderung von Investitionen.

Die kleinräumigen Analysen der drei Fallbeispiele haben gezeigt, dass das polnische Myszków und das tschechische Chomutov in den vergangenen Förderperioden Bedarf hatten das regionale Straßennetz auszubauen, um eine bessere Erreichbarkeit zum Fernstraßennetz und zu den nächsten Großstädten zu erzielen. In Schwerin hingegen war eher die lokale innere Erschließung eines großen Industrie- und Gewerbegebietes von Bedeutung, da die Erreichbarkeit zum Fernstraßennetz bereits als sehr gut bewertet werden konnte. Schwerin fungiert als Oberzentrum und ist deshalb selbst mit überörtlichen Dienstleistungen ausgestattet. Kleinräumige Effekte ergaben sich in erster Linie für die städtebauliche Entwicklung, das innerstädtische Leben und die wirtschaftliche Entwicklung. Durch den Bau der Umgehungsstraßen in Myszków und Chomutov wurde vor allem das innerstädtische Straßennetz entlastet, da der Fernverkehr nun um die Städte herumgeleitet wird. Öffentliche Räume können aufgrund des gesunkenen Lärmpegels stärker genutzt werden als bisher. In Myszków erlaubte der Bau der Umgehungsstraße eine städtebauliche Neuordnung des Stadtrandes

und die Entwicklung eines neuen Gewerbegebiets. Auch in Chomutov und Schwerin konnten durch den Ausbau des lokalen Straßennetzes Gewerbegebiete erschlossen werden, welche wirtschaftliche Investitionen nach sich zogen. So konnten Arbeitsplätze geschaffen und die Wirtschaftsstruktur ausgebaut werden.

Vergleicht man die Kompetenzen der regionalen Ebenen zur Umsetzung der EU-Förderpolitik zwischen beiden Förderperioden, so lässt sich vor allem für Polen feststellen, dass die Kompetenzen auf regionaler Ebene stark ausgebaut wurden. Somit ließen sich Förderprioritäten stärker an regionale Gegebenheiten anpassen. Für die Förderperiode 2014-2020 konnten die Förderprioritäten projektscharf, wie im Falle der Umgehungsstraße um Myszków, benannt werden. Das Projekt wurde im genannten Förderzeitraum fertiggestellt und durch effiziente Umsetzung konnten vorab geplante finanzielle Mittel eingespart werden. In Deutschland werden den Regionen aufgrund der föderalen Struktur traditionell viele Kompetenzen und eine relativ große Verwaltungskapazität zugesprochen, das Umsetzungsniveau der Förderpolitik ist entsprechend hoch. Auch in Schwerin wurde das Straßenbauprojekt fristgerecht fertiggestellt. Vorab geplante finanzielle Mittel deckten sich mit der tatsächlichen Bausumme. In Tschechien waren die regionalen Kapazitäten nicht in ausreichendem Maße vorhanden, wodurch in der Förderperiode 2007-2013 die Mittel nicht vollständig abgerufen und Fälle von Veruntreuung bekannt wurden. In der Förderperiode 2014-2020 wurde deshalb die zentralisierte Struktur mit Kontrollinstanzen wieder eingeführt, um die zweckgebundenen Mittelabflüsse zu gewährleisten. Für den Bau der Umgehungsstraße in Chomutov wurde keine projektscharfe Vorplanung erstellt. Zum Zeitpunkt der Interviewführung startete der Bau fristgerecht. Wie sich die Schwächung der regionalen Eigenverantwortlichkeit auf die Entwicklung auswirkt, kann erst nach abschließender Beurteilung der Förderperiode 2014-2020 eingeschätzt werden.

Die vorliegende Studie trägt dazu bei, die Ziele und Ausgestaltung der EU-Förderpolitik auf kommunaler Ebene zu verstehen und wirft einen genauen Blick auf die Umsetzung vor Ort. Es zeigen sich mögliche Auswirkungen und kleinräumige Effekte, die die EU-Förderpolitik in den Regionen erzielen kann. Die vorliegende Studie leistet einen Beitrag zur Debatte um wirtschaftliche Entwicklung und Ungleichheit in Europa, die im Rahmen des neu beschlossenen mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 und des EU-Wiederaufbauinstruments „Next Generation EU“ zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Effekte der Corona-Krise neu entfacht ist. Durch den Abschwung der Wirtschaftsleistung in vielen Mitgliedsländern und -regionen der Europäischen Union und die damit einhergehende Gefahr einer Zunahme der (regionalen) Ungleichheiten ist die Stärkung der Kohäsion und des Zusammenhalts in Europa wichtiger denn je.

1 EU-Förderpolitik: Strategien und Schwerpunkte in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020

1.1 Programmierung der Förderperiode 2007-2013

Hintergrund: Lissabon-Strategie

Die Lissabon-Strategie wurde im Jahr 2000 von den europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedet und sollte die Europäische Union (EU) zum weltweit wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum machen. Die Strategie sollte die ökonomisch und politisch günstigen Gelegenheiten um das Jahr 2000 nutzen (Internet, neue Medien, Börsenboom), um die europäische Gesellschaft auf die zahlreichen Herausforderungen des technologischen Wandels sowie der Globalisierung vorzubereiten. Mit der EU-Osterweiterung wuchsen zudem die Wohlstandsunterschiede zwischen der EU-15 und den neuen Mitgliedstaaten. Ihre Schwerpunkte waren Forschung und technologische Entwicklung, Innovation und Unternehmertum, Informationsgesellschaft, Verkehr, Energie, Umweltschutz sowie Investitionen in Humankapital, Arbeitsmarktpolitik und die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen.

Die Lissabon-Strategie diente als Grundgerüst für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) von 2007-2013. Vor diesem Hintergrund wurden die neuen Struktur- und Kohäsionsfonds des Förderzeitraums 2007-2013 vereinbart. Dies waren vor allem der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) einschließlich seiner interregionalen Projekte (INTERREG), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Kohäsionsfonds (KF).¹ Insgesamt betrug die EU-Förderung für Kohäsionspolitik im Rahmen dieser Fonds rund 347 Mrd. Euro bzw. ein Drittel des gesamten MFR 2007-2013. Für die nationale und regionale Ausgestaltung der Förderprogramme gab und gibt die Europäische Kommission mit dem MFR länderspezifische Empfehlungen und allgemeine Verordnungen zur Durchführung der Förderung für jede Förderperiode an die Länder weiter. Aus den Empfehlungen geht hervor, welche politischen Zielsetzungen verfolgt und welche spezifischen Unterziele oder Prioritäten und Interventionskategorien bedient werden sollten. Die inhaltliche Programmierung der Förderung bleibt den Ländern bzw. Regionen überlassen und kann daher zwischen den Mitgliedstaaten der EU variieren.

Mit der Förderperiode 2007-2013 wurde auch ein neues Planungs- und Steuerungsinstrument eingesetzt: der Nationale Strategische Rahmenplan (NSRP). Dieser Rahmenplan wurde für jeden Mitgliedstaat aufgesetzt und gewährleistete die Übereinstimmung der Förderung durch die EU-Strukturfonds mit den strategischen Zielen und Prioritäten der EU-Kohäsionspolitik. Er fungierte auf nationaler Ebene als Bezugsrahmen für die Ausarbeitung der Förderprogramme (Operationelle Programme, OP) und spiegelte die national unterschiedlich ausgeprägten Förderbedürfnisse innerhalb der EU wider (Becker & Zaun 2007; BMWI 2020a).

Förderziele der Kohäsionspolitik

Die Neuausrichtung der Kohäsionspolitik auf die Lissabon-Strategie sowie die Konzentration auf die neuen Mitgliedstaaten spiegelten sich in den Förderzielen wider:

- **Konvergenz:** Innerhalb des Konvergenzziels sollten die ökonomisch weniger stark entwickelten Regionen der EU gefördert werden. Dies betraf vor allem Regionen mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) von weniger als 75% des Uniondurchschnitts (auf Basis der EU-25) sowie sogenannte Übergangsregionen (BIP pro Kopf 75-90% des EU-25-Durchschnitts). Insbesondere wurden unter diesem Ziel Maßnahmen in den Bereichen Innovation und Wissensgesellschaft zur

¹ Zur Förderung der regionalen Entwicklung gab und gibt es ebenfalls den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), welche jedoch im engeren Sinne nicht zur Kohäsionspolitik zählen und im Folgenden nicht betrachtet werden. Diese fünf Fonds zusammen bilden die Investitions- und Strukturfonds (ESI-Fonds) der EU.

Anpassungsfähigkeit an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel als auch zur Verbesserung der Umweltqualität und zur effizienten Verwaltung gefördert.

- **Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung:** Im Rahmen dieses Ziels konnten alle Regionen, die nicht über das Konvergenzziel förderfähig waren, Maßnahmen umsetzen. Den Regionen sollte es hier ermöglicht werden, wirtschaftlichen und sozialen Umbrüchen zu begegnen und mit Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivitätssteigerung von Städten, Regionen und Beschäftigten zu unterstützen.
- **Europäische Territoriale Zusammenarbeit:** Unter diesem Förderziel wurden alle Maßnahmen der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit zusammengefasst. Die Förderung erfolgte durch Programme, die von EU-Mitgliedstaaten gemeinsam aufgestellt wurden. Im Rahmen dieses Förderziels sollten vor allem die Entwicklung von Stadt-, Land- und Küstengebieten und Wirtschaftsbeziehungen sowie die Vernetzung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gefördert werden. Im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode verschob sich der Schwerpunkt von den klassischen Themen der territorialen Zusammenarbeit wie Infrastrukturprojekten hin zu wirtschaftsbezogenen Themen.

1.2 Programmierung der Förderperiode 2014-2020

Hintergrund: Europa-2020-Strategie

Die Europa-2020-Strategie wurde im Jahr 2010 als Nachfolgeprogramm der Lissabon-Strategie verabschiedet. Die EU musste sich zahlreichen neuen gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen stellen, wie dem Klimawandel, der Bewältigung der Finanzkrise und deren wirtschaftlichen Auswirkungen, steigenden Energiepreisen sowie dem demographischen Wandel. Mit dieser Strategie sollte das übergeordnete Ziel des intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums der europäischen Volkswirtschaft verfolgt werden. Dabei wurden innerhalb der Strategie fünf Prioritäten festgelegt, welche bis 2020 erfüllt sein sollten (BMWi 2012): Die Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber dem Jahr 1990, die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch um 20% sowie die Erhöhung der Energieeffizienz um 20% unter dem Ziel Klimawandel und Energie; der Einsatz von 3% des europäischen BIP in den Forschungs- und Entwicklungssektor; die Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 75% für die Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren; die Verbesserung der Bildung mit dem Ziel, dass frühe Schulabgänger:innen einen Anteil von unter 10% ausmachen und mindestens 40% der 30- bis 34-Jährigen einen Hochschulabschluss oder vergleichbaren Bildungsabschluss besitzen; und die Reduktion von Personen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen sind, um mindestens 20 Millionen.

Die Europa-2020-Strategie diene als Grundgerüst für den MFR von 2014-2020 und die damit verknüpfte Kohäsionspolitik. Bislang hat die EU in der Förderperiode 2014-2020 rund 348 Mrd. Euro bzw. ein Drittel des MFR-Budgets im Rahmen der drei klassischen Struktur- und Kohäsionsfonds ausgegeben.²

Das Konzept der Nationalen Strategischen Rahmenpläne der Förderperiode 2007-2013 wurde weiterentwickelt und in Form von Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und jedem Mitgliedstaat der EU in der Periode 2014-2020 umgesetzt. Die Partnerschaftsvereinbarungen bestimmten die strategische Ausrichtung der Operationellen Programme (OP) noch konkreter und legten verpflichtende Ziele und Investitionsprioritäten fest, die im Einklang mit der Europa-2020-Strategie standen. Die Partnerschaftsvereinbarungen umfassten nicht mehr nur den EFRE, ESF und den Kohäsionsfonds, sondern ebenfalls den ELER und den EMFF.

² Gelder können auch noch über das Jahr 2020 hinaus fließen, wenn beispielsweise Projekte erst zu einem späteren Zeitpunkt fertiggestellt werden.

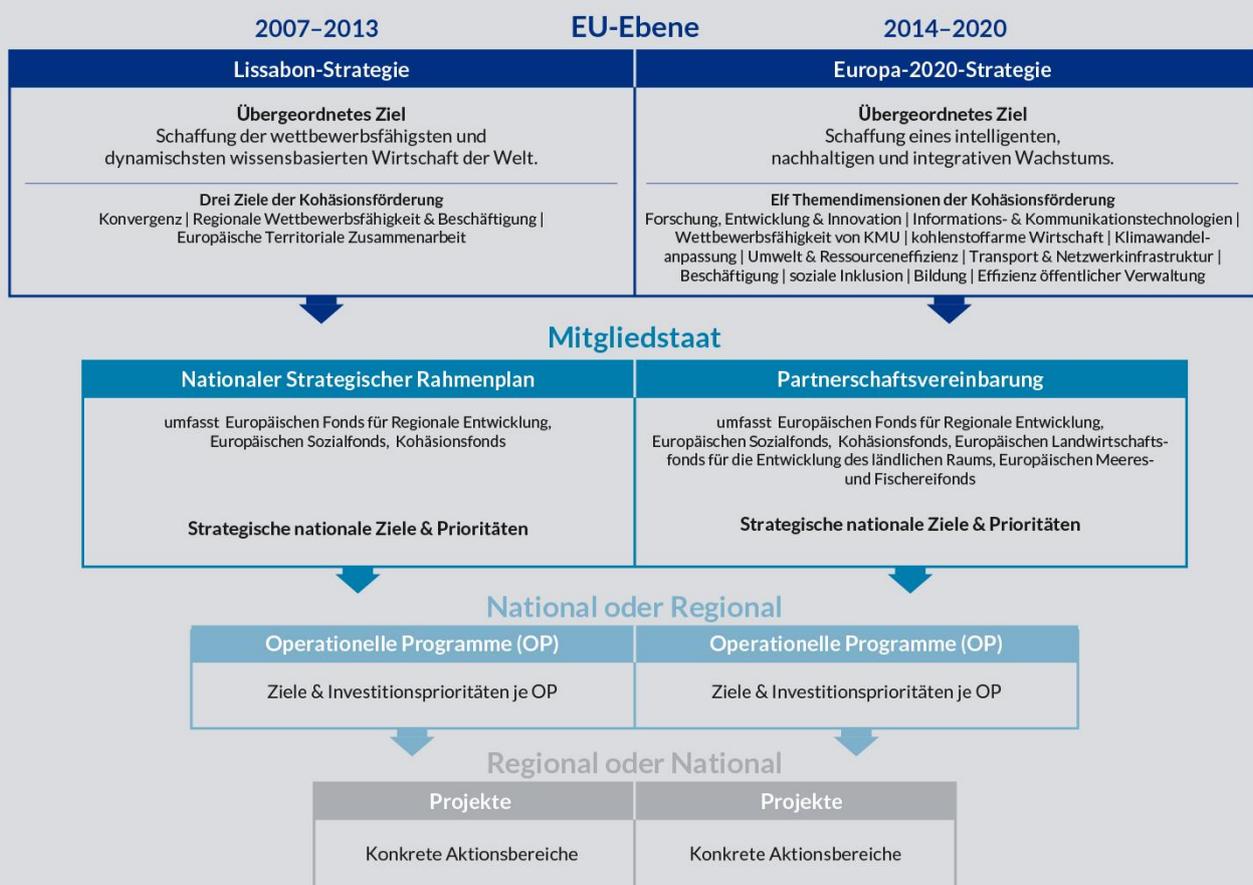
Förderziele der Kohäsionspolitik

Die Förderpolitik 2014-2020 orientierte sich an der übergeordneten Europa-2020-Strategie. Speziell für die Kohäsionspolitik gab es dabei elf Themendimensionen (Europäische Kommission 2014c):

- Förderung von **Forschung, Entwicklung und Innovation**,
- Verbesserung von Zugang und Nutzung der **Informations- und Kommunikationstechnologien**,
- Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit von KMU**,
- Unterstützung zur Verringerung der CO₂-Emissionen hin zu einer **kohlenstoffarmen Wirtschaft**,
- Förderung der **Klimawandelanpassung sowie Risikoprävention und -management**,
- Erhaltung und Schutz der **Umwelt und Ressourceneffizienz**,
- Förderung nachhaltiger **Transport- und Netzwerkinfrastrukturen**,
- Förderung nachhaltiger und qualitativer **Beschäftigung und Arbeitsmobilität**,
- Verbesserung der **sozialen Inklusion sowie Armuts- und Diskriminierungsbekämpfung**,
- Investition in (Aus-) **Bildung und Weiterbildung** für Kompetenzen und lebenslanges Lernen
- sowie Stärkung der institutionellen Kapazitäten und **effiziente öffentliche Verwaltungen**.

Die Förderung über den EFRE konnte dabei in allen Bereichen stattfinden, bevorzugt aber in den ersten vier. Förderung im Rahmen des ESF erfolgte überwiegend über die letzten vier Themen. Der Kohäsionsfonds sollte die übrigen Ziele bedienen. Die jeweiligen Investitionsprioritäten der geförderten Operationellen Programme der Förderperiode 2014-2020 wurden entlang dieser elf Themendimensionen kategorisiert.

ABBILDUNG 1 Vergleich der EU-Förderpolitik zwischen 2007-2013 und 2014 -2020



Quelle: Eigene Darstellung nach offiziellen Dokumenten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten.

| BertelsmannStiftung

1.3 Verschiebung der Förderziele und Prioritäten

Während in der Förderperiode 2007-2013 der Fokus vor allem auf einer Reduzierung der regionalen Disparitäten zur Erreichung des Konvergenzziels lag, stand in der Förderperiode 2014-2020 ein nachhaltiges, integratives und intelligentes Wachstum im Vordergrund. In der Förderperiode 2007-2013 erfolgte darüber hinaus im Vergleich zur Vorperiode eine Neuausrichtung der Förderung hin zu vermehrten Projekten für den Ausbau der Förderung von Bildung, Forschung und technologischer Innovation, um die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. In der Förderperiode 2014-2020 sollte der Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte der EU weiter vorangebracht werden. Um die Entwicklung und strukturelle Anpassung der strukturschwachen Regionen stärker zu fördern, erhielten nur die weniger entwickelten Regionen Mittel aus dem Kohäsionsfonds. Damit standen auch weiterhin Wachstum und Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und die territoriale Zusammenarbeit im Vordergrund. Eine Neuausrichtung erfolgte jedoch durch die Einführung von Klimaschutzziele.

Im Folgenden wird auf die länderspezifischen Ziele und Maßnahmen in Polen, Tschechien und Deutschland eingegangen sowie in jedem der Länder anhand von Beispielprojekten die konkrete Umsetzung erläutert und mithilfe von Expert:inneninterviews evaluiert. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf Infrastrukturprojekten.

2 Umsetzung der EU-Förderpolitik in Polen – Region Schlesien – Gemeinde Myszków

Hintergrund und Zusammenfassung

Im Zeitraum 2007-2013 hat sich das gesamte Land für eine Unterstützung im Rahmen des Konvergenzziels qualifiziert. Demnach fielen alle Regionen Polens unter die weniger entwickelten NUTS2-Regionen³. Doch obwohl auch heute noch alle polnischen Regionen nach den Kriterien der europäischen Förderpolitik förderfähig sind, bestehen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Woiwodschaften⁴ signifikante interregionale Unterschiede, insbesondere im Vergleich zwischen den Regionen West- oder Mittelpolens und den Regionen Ostpolens (Czudec et al. 2019, 448). Zu Beginn der Förderperiode 2007-2013 wiesen alle Regionen ein Pro-Kopf-BIP von weit unter 75% des EU-Durchschnitts auf. Nur die Hauptstadt-Region Masowien nahm mit einem Pro-Kopf-Einkommen von über 75% eine wirtschaftsstrukturelle Sonderstellung ein. Die Unterschiede im regionalen Entwicklungsniveau resultierten dabei aus verschiedenen Faktoren, wie der ungleichen Verteilung des kulturellen Erbes, ausländischer Direktinvestitionen, technischer Innovationen und wachstumsfördernder „Spillover“-Effekte, die sich insbesondere durch die geographische Nähe zu großen Ballungsräumen ergeben. Insgesamt kam es so zu einer anhaltend differierenden Entwicklung ländlicher und städtischer Gebiete, die in Polen zu großen regionalen Disparitäten geführt hat. Infolgedessen gehörte auch in der Förderperiode 2014-2020 das gesamte Staatsgebiet Polens, mit Ausnahme von Masowien, zu den weniger entwickelten Regionen, die noch immer durch hohe inter- und intraregionale Disparitäten gekennzeichnet waren (Europäische Kommission 2014a, 3). Die Disparitäten konnten trotz positiver Entwicklungstendenzen bis heute nicht überwunden werden (Europäische Kommission 2016, 11). Deshalb wird im kommenden Förderzeitraum 2021-2027 die Aufgabe der EU-Kohäsionspolitik weiterhin sein, die regionalen Unterschiede verstärkt abzubauen.

³ NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) ist eine Systematik zur Identifizierung und Klassifizierung der räumlichen Bezugseinheiten in der EU. In der Regel entspricht eine NUTS-Ebene einer Verwaltungsebene. NUTS0 (Mitgliedstaat) > NUTS1 (Bundesland) > NUTS2 (Regierungsbezirk) > NUTS3 (Kreis) > LAU (Local Administrative Unit, Gemeinde oder Kommune).

⁴ Polen ist derzeit in 16 Woiwodschaften bzw. Verwaltungsbezirke unterteilt. Die heute bestehenden Woiwodschaften wurden 1999 im Zuge des EU-Beitritts quantitativ als NUTS2-Ebenen geschaffen (Sagan 2012, 2). Gewählte Regionalregierungen der Woiwodschaften (geleitet von einem/einer Marschall:in) arbeiten prinzipiell parallel zu einem/einer Gouverneur:in (zentral ernannt vom Premierminister) und seinen/ihren Angestellten. Die Aufteilung der Kompetenzen in der Regionalpolitik zwischen dem/der Marschall:in und dem/der Gouverneur:in ist häufig Thema der Debatte (Lackowska-Madurowicz & Swianiewicz 2013, 1401).

Insgesamt stand in Polen sowohl im Förderzeitraum 2007-2013 als auch 2014-2020 der Ausbau der Infrastruktur im Mittelpunkt. Die mit Abstand höchste Fördersumme floss in beiden Förderperioden in das Operationelle Programm (OP) Infrastruktur und Umwelt mit jeweils rund 28 Mrd. Euro. Die Mittelzuweisung der regionalen OP der 16 Woiwodschaften wurde hingegen 2014-2020 gegenüber 2007-2013 fast verdoppelt. Es zeigt sich daher eine Zunahme der regionalen Kompetenzen und eine verstärkte Eigenverwaltung der Fördermittel.

Im Folgenden wird zunächst die allgemeine Ausgestaltung der EU-Förderpolitik in Polen in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 erläutert. Anschließend wird im Detail auf das (Regionale) Operationelle Programm (12) in der Region Schlesien eingegangen, da im Rahmen dessen unter anderem das ausgewählte Infrastrukturprojekt in Myszków gefördert wurde. Abschließend wird anhand dieses Projekts in der Gemeinde Myszków beispielhaft die konkrete Umsetzung der EU-Fördermittel skizziert sowie mit Interviewergebnissen unterfüttert.

Für das hier betrachtete OP Schlesien war in der Förderperiode 2007-2013 das oberste Förderziel das Wachstum wie auch die Stärkung des sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Zusammenhalts in der Region. In der Förderperiode 2014-2020 hingegen war das übergeordnete Förderziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken und die Lebensbedingungen der Bewohner:innen zu verbessern. In der Aufteilung der Fördermittel wird deutlich, dass im Zeitraum 2007-2013 die meisten Fördergelder in den Transport, die nachhaltige Stadtentwicklung sowie in die technische Forschung und Innovation geflossen sind. Im Zeitraum von 2014-2020 wurde vor allem in die Entwicklung einer CO₂-armen Wirtschaft, die soziale Inklusion und den Ausbau der Verkehrs- und Energienetzwerkinfrastruktur investiert.

Das Infrastrukturprojekt zum Bau einer Umgehungsstraße war für die lokale Wirtschaft der Gemeinde Myszków in der Region Schlesien von großer Bedeutung, auch wenn es zunächst durchaus unterschiedliche Interessen seitens des Marschallamtes – die Verwaltungsbehörde der Woiwodschaften – und der Bevölkerung in der Planungsphase der Umgehungsstraße gab. Die Provinzstraßenbehörde wollte das woiwodschaftseigene Straßennetz weiter ausbauen und die ihr zugestandenen Fördermittel effizient umsetzen, während die Betroffenen teils skeptisch waren, da sie den Ausbau einer anderen Straßenverbindung bevorzugten und zudem neun Haushalte ihren Wohnsitz aufgeben mussten. Doch die neu entstandene Straße brachte viele Vorteile mit sich: Nicht nur der innerstädtische Verkehr wurde entlastet, sondern ebenfalls eine bessere Anbindung an das Fernverkehrsnetz geschaffen. Hinzu kommt die Ansiedlung eines großen Gewerbegebiets mit mehreren Unternehmen und über 200 neuen Arbeitsplätzen.

2.1 Förderrahmen 2007-2013

In Polen wurden für den Zeitraum 2007-2013 insgesamt 67,3 Mrd. Euro an Fördermitteln über die Struktur- und Kohäsionsfonds bereitgestellt.⁵ Davon entfielen etwa 66,6 Mrd. Euro auf das Konvergenz-Ziel und 731 Mio. Euro auf das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (European Communities 2007, 58). Die Festsetzung der Prioritäten bei der Umsetzung erfolgte über den Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP). Insgesamt benannte der polnische NSRP für den Förderzeitraum 2007-2013 sechs spezifische Querschnittsziele (European Communities 2007, 58-59):

- Verbesserte Standards in der öffentlichen Verwaltung und Aufbau von Partnerschaften,
- Verbesserung der Qualifikation der Arbeitskräfte und Stärkung des sozialen Zusammenhalts,
- Entwicklung und Modernisierung der technischen und sozialen Infrastruktur, die von fundamentaler Bedeutung für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in Polen ist,
- Verbesserung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Unternehmen, insbesondere in wertschöpfungsstarken Branchen des produzierenden Gewerbes und Weiterentwicklung des Dienstleistungssektors,

⁵ Hinzu kommt eine nationale Kofinanzierung Polens in Höhe von 18,3 Mrd. Euro.

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Regionen und Maßnahmen zum Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Folgen ihrer Randregionen,
- Ausgewogene Aufteilung der Entwicklungsmöglichkeiten und Förderung des Strukturwandels in ländlichen Gebieten.

Entsprechend der sechs Ziele der Kohäsionspolitik wurden die Maßnahmen anteilig aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (52%), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) (15%) sowie dem Kohäsionsfonds (KF) (33%) finanziert (Sokołowska-Woźniak & Woźniak 2016, 253).

Die Umsetzung der im NSRP benannten Entwicklungsprioritäten erfolgte über insgesamt 21 Operationelle Programme (OP).⁶ Davon adressierten fünf Programme die nationale Ebene und 16 Programme die Ebene der polnischen Woiwodschaften. Die anteilig höchste Fördersumme entfiel mit einem Investitionsvolumen von rund 28 Mrd. Euro auf das nationale Programm Infrastruktur und Umwelt und speiste sich zu jeweils variierenden Anteilen aus dem EFRE sowie dem Kohäsionsfonds. Der nächsthöchste Förderposten von fast 10 Mrd. Euro aus dem ESF entfiel auf das OP Humankapital. Für die übrigen nationalen Programme erfolgte die Mittelbereitstellung hingegen ausschließlich über den EFRE (vgl. Tabelle 1).

TABELLE 1 Mittelverteilung auf die Operationellen Programme in Polen 2007–2013

Operationelles Programm	Fonds	EU-Förderung in Mio. Euro
Infrastruktur und Umwelt	EFRE, KF	27.914
Humankapital	ESF	9.707
Innovative Wirtschaft	EFRE	8.255
Entwicklung Ostpolens	EFRE	2.274
16 Regionale OP	EFRE	16.556

Quelle: European Communities 2007, 59.

| BertelsmannStiftung

Innerhalb der Förderung durch den EFRE und den Kohäsionsfonds nehmen Maßnahmen zum Ausbau der nationalen Infrastruktur einen hohen Stellenwert ein. Fast die Hälfte aller Mittel des EFRE und Kohäsionsfonds flossen in die Förderung von Investitionen in den Verkehrssektor, hauptsächlich in den Bau neuer Straßen und die Modernisierung von Eisenbahnstrecken. Bezogen auf die Mittelverteilung ist zudem die besondere Rolle der Regionen zu betonen, denen im Rahmen der 16 regionalen OP mit einer Fördersumme von insgesamt über 16,5 Mrd. Euro eine bis dahin nie dagewesene Möglichkeit zu einer regionalspezifischen Entwicklung an die Hand gegeben wurde. (Sokołowska-Woźniak & Woźniak 2016, 257).

Im Zeitrahmen der Förderperiode 2007-2013 erfolgte die Vorbereitung und Durchführung der regionalen Programme infolge der Delegation wesentlicher Handlungs- und Verfügungskompetenzen an die regionalen Selbstverwaltungen weitgehend dezentral. Als Leitplanken fungierten in diesem System die Statuten der EU-Kommission sowie die grundlegenden Empfehlungen der polnischen Regierung. Darüber hinaus bestand für die Regionalregierungen bei der Entwicklung ihrer OP die Verpflichtung zur Konsultation mit den potenziell Begünstigten. Die Gouverneur:innen⁷ übernahmen innerhalb dieser Konstellation eine vornehmlich beratende Funktion, unter anderem in ihrer Position als Leiter:innen sogenannter Kooperationskonferenzen, bestehend aus lokalen und regionalen Behörden, die in Abstimmung mit Expert:innengremien und Begleitausschüssen agierten. In Polen wurde dieses dezentrale System zu Beginn der Förderperiode zunächst durch eine Entscheidung des polnischen Parlaments negiert, die dem/der Gouverneur:in ein Vetorecht bei der Auswahl von Projekten einräumte. Erst nach massiver Kritik an dieser Entscheidung und dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit wurde die Vetoklausel wenige Monate nach ihrem Inkrafttreten aus der polnischen Gesetzgebung gestrichen. Das Gouverneur:inbüro wurde aus dem gesamten Prozess der EU-Förderung ausgeschlossen. In

⁶ Es gibt in vielen EU-Mitgliedstaaten häufig ein Operationelles Programm für die technische Unterstützung bei der effizienten Bewerbung und Umsetzung der Strukturfonds. Dies wird hier und im Folgenden nicht weiter benannt, da die Summen nachrangig sind und keinem konkreten Förderziel zugeordnet werden können.

⁷ Die Gouverneur:innen übernahmen zu Anfang der Förderperiode 2007-2013 auf der Regionalebene Beratungs- und Kontrollfunktionen bei der inhaltlichen Ausgestaltung der OP. In der Förderperiode 2004-2006 fungierten die Gouverneur:innenbüros beim Mittelabfluss als zwischengeschaltete Stellen (intermediate bodies) (Lackowska-Madurowicz & Swianiewicz 2013, 1401).

Bezug auf den Mittelabfluss können somit für die Förderperiode 2007-2013 im Vergleich zum vorangegangenen Finanzierungssystem einige Vereinfachungen durch verkürzte Kontrollmechanismen konstatiert werden. Durch die Auslassung des Gouverneur:inbüros in der Mittelvergabe flossen die Gelder direkt vom Ministerium für regionale Entwicklung an das Marschallamt und wurden dann an die Begünstigten weitergeleitet (Lackowska-Madurowicz & Swianiewicz 2013, 1401f.).

2.2 Förderrahmen 2014-2020

Die Bestimmungen für die Implementierung der Europäischen Strukturfonds wurden für die Förderperiode 2014-2020 in den sogenannten Partnerschaftsvereinbarungen vertraglich zwischen den Mitgliedstaaten und der EU festgeschrieben. Insbesondere die Europa-2020-Strategie war richtungsweisend für die Formulierung der nationalen Entwicklungsziele (Sokołowska-Woźniak & Woźniak 2016, 254). Die polnische Partnerschaftsvereinbarung adressierte dabei die folgenden vier Prioritäten (Europäische Kommission 2014a, 1):

- Förderung des Geschäftsumfelds und Erleichterung von Unternehmertum und Innovation,
- Sozialer Zusammenhalt und aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt,
- Netzwerkinfrastruktur für Wachstum und Beschäftigung,
- sowie Umwelt und Ressourceneffizienz.

Die Gemeinschaftsbeteiligung über die ESI-Fonds (ausgenommen ELER und EMFF) für Polen in der Förderperiode 2014-2020 belief sich auf ca. 77,6 Mrd. EUR und war demnach wesentlich höher als im vorangegangenen Förderzeitraum (Europäische Kommission 2014a, 2; Sokołowska-Woźniak & Woźniak 2016, 254). Das durchschnittliche BIP betrug in Polen zwischen 2014-2020 rund 469,4 Mrd. Euro pro Jahr (in aktuellen Preisen, vgl. Eurostat 2021). Damit belief sich die EU-Förderung für die Förderperiode 2014-2020 auf 16,5% des durchschnittlichen BIP pro Jahr und entsprach etwa 2.043 Euro pro Kopf.

Für die Umsetzung der europäischen Kohäsionspolitik wurden insgesamt 22 Operationelle Programme aufgestellt, die im Rahmen von EFRE, ESF und KF finanziert wurden (Europäische Kommission 2014a, 3).⁸ Sechs OP entfielen auf die nationale Ebene und 16 auf die regionale Ebene. Den regionalen OP kam dabei mit einem Fördervolumen von rund 32 Mrd. Euro eine doppelt so hohe Förderung zugute wie noch in der vorherigen Förderperiode 2007-2013. Das nationalen OP Infrastruktur und Umwelt nahm mit knapp 28 Mrd. Euro wieder den mit Abstand größten Stellenwert in Polen ein.

TABELLE 2 Mittelverteilung auf die Operationellen Programme in Polen 2014–2020

Operationelles Programm	Fonds	EU-Förderung in Mio. Euro
Infrastruktur und Umwelt	EFRE, KF	27.413
Intelligentes Wachstum	EFRE	8.613
Wissen, Bildung, Entwicklung	ESF	4.436
Digitales Polen	EFRE	2.172
Entwicklung Ostpolens	EFRE	2.000
16 Regionale OP	EFRE, ESF	31.276

Quelle: Europäische Kommission 2014a, 5.

| BertelsmannStiftung

Seit der Förderperiode 2014-2020 liegt die Zuständigkeit für die Umsetzung der Europäischen Strukturfonds in Polen im Ministerium für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung. Als dem Ministerium zugeordnetes Gremium koordiniert ein Ausschuss für die Partnerschaftsvereinbarung die Aktivitäten aller an der Verteilung von EU-Fonds beteiligten Behörden und orientiert ihr Handeln an den Zielen der EU-Kohäsionspolitik. Der Ausschuss setzt sich aus Vertreter:innen aller Verwaltungsbehörden, dem/der Finanzminister:in, den Wirtschafts- und Sozialpartner:innen und Vertreter:innen der lokalen Behörden zusammen. Für die Implementierung sind in diesem System die Verwaltungsbehörden (managing authorities), zwischengeschaltete Stellen (intermediate bodies) und sogenannte Durchführungsbehörden (implementing authorities) zuständig.

⁸ Hinzu kommen drei OP im Rahmen der anderen Fonds.

Als Verwaltungsbehörde für die Entwicklung und Verwaltung der nationalen Programme auf der regionalen Ebene fungiert der zuständige Woiwodschafsrat, der direkt in die Organisationsstruktur des Ministeriums für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung eingebunden ist. Den Regionalverwaltungen kommt innerhalb dieses Systems demnach eine entscheidende Rolle zu. Für bestimmte Programme obliegt es der Verwaltungsbehörde, sogenannte zwischengeschaltete Stellen zu delegieren, deren Zuständigkeitsbereich im Rahmen von Vereinbarungen festgeschrieben wird. Dabei handelt es sich in der Regel um Einrichtungen, die auf kofinanzierte Teilbereiche des jeweiligen OP spezialisiert sind. Beispielsweise konnte das Umweltministerium als Zwischenstelle für die Verteilung von Mitteln abgestellt werden, die im Rahmen des OP Infrastruktur und Umwelt für den Umweltschutz anfielen. Einen Teil ihrer Kompetenzen können diese Stellen zudem an sogenannte Durchführungsbehörden übergeben. Darunter fallen unter anderem die Entgegennahme von Anträgen auf Kofinanzierung, die Unterzeichnung von Verträgen zur Durchführung von Projekten sowie die Kontrolle der Mittelausgaben durch die Begünstigten (Ministerium für Entwicklungsfonds und Regionalpolitik Polen 2019; Nyikos & Talaga 2014, 134f.).

Im Folgenden wird beispielhaft an der Region Schlesien die detaillierte Umsetzung der EU-Förderung in Polen gezeigt. Konkret wird das (Regionale) Operationelle Programm Schlesien (ein OP der 16 regionalen OP) und ein im Rahmen dessen gefördertes Infrastrukturprojekt in der Gemeinde Myszków betrachtet.

2.3 Regionales Operationelles Programm (12) in der Region Schlesien

Förderzeitraum 2007-2013: Regionales OP Schlesien

Das Operationelle Programm Schlesien beinhaltet die Unterstützung der EU im Rahmen des EFRE-Konvergenziels. Das Gesamtbudget des OP belief sich auf 2,02 Mrd. Euro, die Förderung des EFRE umfasste 1,71 Mrd. Euro, der übrige Betrag wurde national kofinanziert (siehe Tabelle 3). Das OP Schlesien war im Rahmen der Förderperiode 2007-2013 das erste mehrjährige, koordinierte und finanziell stabile Programm für die Entwicklung der Woiwodschaft Schlesien. Das Programm galt als eines der wichtigsten Instrumente für den regionalen Strukturwandel.

TABELLE 3 Prioritäten und Mittelverteilung des regionalen OP Schlesien, 2007–2013

Prioritäten	EU-Förderung in Mio. Euro	Nationale Kofinanzierung in Mio. Euro
Transport	426	84
Nachhaltige Stadtentwicklung	313	55
Technische Forschung und Entwicklung, Innovation und Unternehmertum	296	52
Umwelt	181	32
Informationsgesellschaft	150	26
Tourismus	110	19
Bildungsinfrastruktur	82	15
Gesundheit und Freizeit	58	10
Kultur	53	9

Quelle: Europäische Kommission o. J. a.

| BertelsmannStiftung

Förderzeitraum 2014-2020: Regionales OP 12 Woiwodschaft Schlesien

Im Rahmen des Regionalen OP der Woiwodschaft Schlesien wurden fast alle Themendimensionen der Kohäsionspolitik für 2014-2020 bedient, vor allem sollte aber die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert und zugleich die Lebensbedingungen der Bewohner:innen verbessert werden. Dies erfolgte durch die Änderung der EU-Förderpolitik von einem sektoralen Ansatz hin zu einer Förderung weniger entwickelter Regionen (Kociuba 2018, 82). Fokus der Förderung des EFRE lag dabei auf der Unterstützung von KMU, die Umstellung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft sowie auf Energieeffizienz und Verkehrsinfrastruktur (Europäische Kommission o. J. b). Vom ESF wurden in diesem OP hingegen überwiegend Maßnahmen für Beschäftigung und Arbeitsmobilität gefördert.

Das Programm wurde insgesamt mit 3,5 Mrd. Euro gefördert, mit einem EFRE-Anteil von 2,5 Mrd. Euro und einem ESF-Anteil von rund 1 Mrd. Euro. Mit der nationalen Kofinanzierung lag das Volumen bei rund 4 Mrd.

Euro. Bislang sind etwa 816 Mio. Euro in die Umstellung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft geflossen, rund 591 Mio. Euro in die Förderpriorität Soziale Inklusion sowie knapp 466 Mio. Euro in den Ausbau der Transport- und Energieinfrastruktur (vgl. Tabelle 4).⁹

TABELLE 4 Prioritäten und Mittelverteilung des regionalen OP Woiwodschaft Schlesien, 2014–2020

Prioritäten	EU-Förderung in Mio. Euro	Nationale Kofinanzierung in Mio. Euro
Kohlenstoffarme Wirtschaft	816	144
Soziale Inklusion	591	104
Netzwerkinfrastrukturen in Transport & Energie	466	82
Nachhaltige & qualitative Beschäftigung	391	69
Wettbewerbsfähigkeit von KMUs	339	60
Aus- und Weiterbildung	276	49
Umweltschutz und Ressourceneffizienz	217	38
Forschung & Innovation	163	29
Informations- & Kommunikationstechnologien	96	17
Anpassung an den Klimawandel & Risikoprävention	4	0,7

Quelle: Europäische Kommission 2021a.

| BertelsmannStiftung

2.4 Infrastrukturprojekt in der Gemeinde Myszków, Region Schlesien

Das Infrastrukturprojekt in Myszków in Polen wurde aus Mitteln der Förderperiode 2014-2020 im Rahmen des regionalen OP Woiwodschaft Schlesien finanziert. Es handelt sich um eine regionale Umgehungsstraße, die in der Umsetzungsverantwortung von Schlesien lag. Zunächst werden die Eckdaten des Straßenbauprojektes kurz dargestellt (Tabelle 5). Anschließend wird das Projekt aus den Ergebnissen der Interviewanalysen¹⁰ detaillierter beschrieben in Bezug auf Planung, die Rolle der verschiedenen Akteur:innen und Durchführung, den Abfluss der finanziellen Mittel sowie die Fertigstellung und weitere Auswirkungen auf die lokale Ökonomie.

TABELLE 5 Factsheet zum Bau der Umgehungsstraße von Myszków, Polen

Projektbeschreibung	<ul style="list-style-type: none"> Wiederaufbau der Provinzstraße B791 auf dem Abschnitt von DK 1 bis DK 79, Phase I des Baus der Umgehungsstraße um die Stadt Myszków; Länge 8,4 km Zugehöriger Bau einer Brücke über den Fluss Warthe & Rückbau von sieben Wohnhäusern 		
Förderprogramm:	Regionales Operationelles Programm 12 Woiwodschaft Schlesien		
Gesamtkosten:	ca. 20,8 Mio. Euro	Davon EFRE: ca. 17,4 Mio. Euro	Davon nationale Eigenmittel: ca. 3,4 Mio. Euro
Regionale:r Fördermittelgeber:in (managing authority):	Marschallamt Schlesien		
Durchführungszeitraum:	März 2016 – September 2018		
Beteiligte Akteur:innen und Aufgaben:	<ul style="list-style-type: none"> Marschallamt: Verteilung der Aufgaben an verschiedene Organisationseinheiten (bspw. Provinzstraßenbehörde) Woiwode (oberste:r Verantwortliche:r) von Schlesien: Genehmigung Bauprojekt; Genehmigung der Durchführung der Investition Provinzstraßenbehörde: Bauherrin; Projektdurchführung, Bekanntmachung, Durchführung Ausschreibungsverfahren; Vertragsabschluss und -durchführung Referat für Schlüsselinvestitionen: Erstellung des Konzepts; Projektdokumentation; Durchführung der Bauarbeiten; Führung von Maßnahmen mit EU-Fördermitteln Abteilung für Brücken: Brücken, Überführungen Gemeinde Myszków: Organisation der Bürger:innenbeteiligungsprozesse; Begutachtung der Projektdokumentation, Koordination Straßenumleitungen Max Boegl Polska: Baufirma Firma PROKOM Construction: Bauaufsicht; technische Überwachung des Baus, Übernahme der rechtlichen Garantie 		

Quelle: Eigene Darstellung nach geführten Interviews.

| BertelsmannStiftung

⁹ Es ist möglich, dass zugesagte EU-Mittel auch nach einer Förderperiode noch abgeschöpft werden. Daher handelt es sich für die Förderperiode 2014-2020 hier um vorläufige Zahlen.

¹⁰ Die Interviews wurden anhand der strukturierten Inhaltsanalyse nach Mayring (1994) ausgewertet. Details zu den Interviewtranskripten können bei den Autor:innen erfragt werden.

Vorbereitungen zum Bau der Umgehungsstraße um Myszków

Myszków ist mit einer Distanz von 10-20 km bzw. 10-20 Minuten Fahrtzeit bis zur nächsten Autobahn gut erreichbar. Die Entfernung zur nächsten Großstadt Katowice, Hauptstadt der Woiwodschaft Schlesien, beträgt unter 40 km, ist aber erst in 30-60 Minuten Fahrtzeit zu erreichen. Deshalb sind der Ausbau der Umgehungsstraße und der Anschluss an das nächste Fernverkehrsnetz von regionaler und lokaler Bedeutung.

Schon vor der Förderperiode wurden zukünftige Bauprojekte geplant. Im Fall von Myszków gab es zunächst Festlegungen auf Landesebene, d. h. die Umgehungsstraße befand sich auf einer sogenannten Rankingliste der Projekte, die für die Realisierung im Rahmen des regionalen OP der Woiwodschaft Schlesien für die Förderperiode 2014-2020 vorgesehen waren. Um Projekte für die Rankingliste zu sammeln, wurden Ausschreibungen durchgeführt und durch einen Wettbewerbsausschuss die Projekte für die Rankingliste ausgelost. Diese Projektauswahl lief auf regionaler Ebene ab und wurde an die nationale Ebene kommuniziert. Ausgewählt wurden nur Projekte, die aufgrund ihres Planungszustandes eine direkte Realisierung ermöglichen, daher eine Projektdokumentation nachweisen konnten.

Im Fall der Umgehungsstraße von Myszków wurden bereits 2009 verschiedene Varianten zum Straßenverlauf geplant und mit der Stadtverwaltung, der Bevölkerung und den Gewerbetreibenden vor Ort diskutiert. Die Entscheidung über die Vorbereitung der Investition wurde noch vor der Programmierungsperiode 2014-2020 getroffen. Das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren zum Bau der Straße wurde von der Provinzstraßenbehörde in Katowice vorbereitet und angekündigt, da sie im Auftrag der Woiwodschaft Schlesien als Bauherrin fungierte. Der Antrag auf den finanziellen Zuschuss, und damit der Start zum Bau der Straße, wurde im Januar 2016 gestellt.

Rolle der einzelnen Akteur:innen & Kommunikation im Projekt

Als Bauherrin und ausführende Behörde des Marschallamtes oblag der Provinzstraßenbehörde die Bekanntmachung und Durchführung des Ausschreibungsverfahrens, der Vertragsabschluss und die Durchführung des Projektes. Im Marschallamt der Woiwodschaft Schlesien ist die Abteilung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) verankert, die sich ausschließlich mit der EU-Mittelverteilung beschäftigt. In der Provinzstraßenbehörde regelt das Referat für Schlüsselinvestitionen die Verteilung der EU-Mittel auf die jeweiligen Straßenprojekte und sorgt für die Einhaltung des Zeit- und Finanzierungsplans der Bauprojekte. Da die Provinzstraßenbehörde geringe personelle Kapazitäten im Verhältnis zur Anzahl der in ihrer Verantwortung liegenden Straßen besitzt, wurde eine Firma mit der Bauaufsicht bestellt, die die technische Ausführung überwachte und auch die rechtlichen Garantien für den Bau übernahm. Die Baufirma war ausschließlich mit der Realisierung des Baus und der Beauftragung der Subunternehmen beschäftigt, die Lieferungen für den Bau bereitstellten.

Die Stadt Myszków wurde schon während der Planungsphase eingebunden und koordinierte die öffentlichen Konsultationen mit der Bevölkerung. Maßgeblich war die Öffentlichkeitsabteilung der Stadt darin beteiligt. Außerdem war die Stadtverwaltung verantwortlich, die Umleitungen für den Verkehr zu organisieren und ihre kommunalen Straßen für den Transport der Baumaterialien, welchen die Investitionsabteilung koordinierte, zur Verfügung zu stellen. Für die Kommunikation während der Durchführung des Baus wurde eine Person der Investitionsabteilung delegiert.

Es wurde dafür gesorgt, dass die Bevölkerung und die Gewerbetreibenden von Myszków während der Planung involviert werden konnten. Die Interviewergebnisse legen nahe, dass sie mit über den Verlauf der Straße und über die Zufahrten zu Grundstücken und Firmen entscheiden konnten. Zu Beginn der öffentlichen Konsultationen, die über das Internet, die lokalen Zeitungen und in den betroffenen Stadtteilen bekannt gegeben wurden, nahm vor allem das Thema Sicherstellung des Lieferverkehrs sowie Enteignung und Entschädigung Raum ein, denn sieben Wohnhäuser wurden abgerissen. Etwa 20 Personen waren davon betroffen. Die Entschädigung erfolgte über die Woiwodschaft.

Der aktuelle Verlauf der Straße spiegelt laut Interviews das Ergebnis des Kompromisses zwischen den Anregungen der Bürger:innen und den gesetzlichen Vorschriften des Baurechts und des Umweltschutzes wider. Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses wurden in der Projektdokumentation festgehalten, die Voraussetzung für die Gewährung von Zuschüssen ist. Während der Planung und Durchführung des Baus der Umgehungsstraße wurden besorgte Bürger:innen und Gewerbetreibende von der Stadtverwaltung betreut. Der/die Öffentlichkeits- und Pressesprecher:in der Woiwodschaft nahm regelmäßig an den Gesprächen mit Bürger:innen in der Planungsphase teil und koordinierte auch während des Baus die Kommunikation zwischen den Beteiligten und Betroffenen.

Mittelabfluss und Fertigstellung

Der Vertrag, der mit der Baufirma und dem Marschallamt geschlossen wurde, sah keine Vorschusszahlungen vor. Abgerechnet wurde nach geleisteten und abgenommenen Bauabschnitten in Teilzahlungen, die von der Finanz- und Buchhaltungsabteilung beglichen wurden. Diese wiederum rechnet vierteljährlich die Zahlungen bei der Finanzbehörde des Marschallamtes ab, bei dem die gesamten Projekte des Regionalen Operationellen Programms abgerechnet werden. Die Endsumme des Projektes fiel niedriger aus als der geschätzte Betrag, der im Beschluss über die Finanzierung festgelegt wurde. Deshalb wurden auch weniger EU-Mittel abgerechnet, als ursprünglich gewährt worden waren.

Mit dem Bau der Umgehungsstraße wurden auch ein Gewerbegebiet und eine Wirtschaftszone erschlossen, die vom Kreisamt entwickelt wurden. Die Stadt Myszków ist nun dabei, ihrerseits ebenfalls ein Industriegebiet entlang der Umgehungsstraße zu bauen. Die Entscheidung über die endgültige Nutzung war zum Zeitpunkt der Interviews noch nicht getroffen. Derzeit haben sich in der Wirtschaftszone eine national agierende Firma und im Gewerbegebiet drei weitere Unternehmen angesiedelt, die etwa 200 Arbeitsplätze bieten. Besonders durch die national tätige Firma erhofft sich die Gemeinde, dass sich weitere Wirtschaftsunternehmen ansiedeln. Die Umgehungsstraße trägt dazu bei, dass der Standort attraktiv für Investitionen ist. Weitere Vorteile ergeben sich daraus, dass selbst neu entstehender Verkehr durch Gewerbeneuansiedelung nicht die innerstädtischen Straßen belastet und der Transitverkehr in der Ost-West-Achse um die Stadt herum abgeleitet wird. Zudem wurde ein Lückenschluss zwischen bestehenden Radwegen hergestellt. Laut einem Interviewten der Stadt Myszków wäre eine solche Entwicklung ohne die Umgehungsstraße kaum möglich gewesen. Letztendlich bringen die Umgehungsstraße und das Gewerbegebiet auch eine Strukturierung des randstädtischen Raumes mit sich.

Ein Teil der Interviewten konstatierte eine sehr hohe generelle Akzeptanz für EU-Projekte wie die Umgehungsstraße. Im Falle Myszkóws gab es mehrere Jahre bereits die Forderung einer Umgehungsstraße. In der Woiwodschaft Schlesien selbst ist das städtische Straßennetz relativ gut ausgebaut im Vergleich zu den Nationalstraßen, weshalb die Fernverkehrsstraßen in der vorangegangenen Förderperiode Priorität hatten. In der Förderperiode 2014-2020 profitierte die Woiwodschaft Schlesien dann mit einem sehr hohen Zuschuss für Provinzstraßen, was den Bau der Umgehungsstraße ermöglichte. Eine interviewte Person der Stadt Myszków relativiert die Akzeptanz speziell der Umgehungsstraße jedoch, da sich die Bürger:innen eine Entlastung der viel stärker belasteten Nord-Süd-Achse versprochen hatten. Zudem waren anfangs mit der Entschädigung für den Gebäudeabriss nicht alle Betroffenen einverstanden und wurden während der Planungsphase überzeugt, dem Gebäudeabriss zuzustimmen und die Entschädigung anzunehmen. Dennoch wachse die Akzeptanz unter der Bevölkerung, da die Umgehungsstraße an Bedeutung gewinne und mehr Verkehr aus der Stadt geleitet wird.

3 Umsetzung der EU-Förderpolitik in Tschechien – Region Nordwest – Gemeinde Chomutov

Hintergrund und Zusammenfassung

Die Tschechische Republik ist in acht NUTS2-Regionen unterteilt. Die Regionen Mittelböhmen, Mittelmähren, Mährisch-Schlesien, Südwest, Südost, Nordwest und Nordost mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP von 70% des EU-Durchschnitts (Stand 2007) wurden im Rahmen des Lissabon-Ziels „Konvergenz“ gefördert. Nur die Hauptstadt-Region Prag, das tschechische Zentrum für Unternehmens- und Finanzdienstleistungen, fiel im Förderzeitraum 2007-2013 unter das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Europäische Kommission 2016, 11).

Während der Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 haben sich die regionalen Disparitäten gemessen am Pro-Kopf-Einkommen leicht verringert. In Prag sank das Pro-Kopf-BIP im Verhältnis zum EU-Durchschnitt von 182% im Jahr 2007 auf 173% im Jahr 2014. Durch den gleichzeitigen Anstieg des durchschnittlichen BIP in den restlichen Regionen von 70% auf 72% des EU-Durchschnitts hat somit eine Annäherung zwischen der Hauptstadtregion und den Konvergenz-Regionen stattgefunden. Auch die Disparitäten zwischen Prag und den übrigen Regionen bei den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten sind prozentual leicht gesunken. Dennoch blieben sie in den Konvergenz-Regionen fast doppelt so hoch wie in Prag (Europäische Kommission 2016, 11). Die EU-Regionalpolitik wird daher auch in Tschechien in der Förderperiode 2021-2027 eine Rolle spielen.

Während die Zuständigkeiten der Mittelverteilung und -verwaltung in der Förderperiode 2007-2013 eher dezentral bei den Regionen lagen, wurde in der Förderperiode 2014-2020 zu einem eher zentral organisierten System gewechselt. Grund dafür waren mehrere Verfahrensmängel und damit verbunden ineffiziente Mittelzuweisungen sowie unvollständige Mittelabrufe. Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich die Auswirkungen der Rezentralisierung nicht abschließend bestimmen, da die Mittelflüsse der Förderperiode 2014-2020 noch nicht endgültig abgeschlossen sind. Die Umstrukturierung des kohäsionspolitischen Instrumentariums war dabei nicht nur das Resultat effizienzorientierter Entscheidungen mit Blick auf die Bindung von Fördermitteln. Vielmehr war sie gleichermaßen das Ergebnis innenpolitischer Auseinandersetzungen um die Rolle der tschechischen Regionen. Während die Vertreter:innen der Regionen überwiegend der sozialdemokratischen ČSSD angehörten, setzte sich die nationale Regierung aus einer Mitte-Rechts-Koalition zusammen. Bereits im Jahr 2010 hatte die nationale Regierung Kürzungen der regionalen Mittel sowie die Einstellung der Förderung bereits genehmigter Projekte angedroht – eine Maßnahme, der aus Reihen der Opposition parteipolitische Motive unterstellt wurde. Darüber hinaus bestätigte das Ministerium für regionale Entwicklung, die Regionen bewusst bei der Aufstellung des Vorentwurfes ihrer kohäsionspolitischen Strategie für 2014-2020 ausgeschlossen zu haben, um den Genehmigungsprozess nicht durch mögliche Vorbehalte zu behindern (Baun & Marek 2017, 876). Wie diese Rahmenbedingungen und systemischen Umbrüche sich auf den Mittelabruf oder den Abbau der noch immer großen regionalen Disparitäten in Tschechien auswirken, muss in einer längerfristigen Perspektive ermittelt werden.

Im Folgenden wird zunächst die allgemeine Ausgestaltung der EU-Förderpolitik in Tschechien in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 erläutert. Anschließend wird im Detail auf das (Integrierte) Regionale Operationelle Programm in der Region Nordwest eingegangen, da im Rahmen dessen unter anderem das ausgewählte Infrastrukturprojekt in Chomutov gefördert wurde. Schließlich wird anhand dieses Projekts in der Gemeinde Chomutov beispielhaft die konkrete Umsetzung der EU-Fördermittel skizziert sowie mit Interviewergebnissen gestützt.

Bezüglich des regionalen OP in der betrachteten Region Nordwest lässt sich in der Förderperiode 2007-2013 ein Fokus auf die Verkehrserreichbarkeit, Stadterneuerung sowie Stärkung des Tourismus festhalten. Durch die Unstimmigkeiten in der Vorperiode wurden im Förderzeitraum 2014-2020 die regionalen OP, wie jenes in der Region Nordwest, zusammengelegt und bildeten ein gemeinsames Integriertes Regionales Operationelles

Programm (IROP). Die Ziele waren vor allem die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung und des Verkehrsangebots sowie eine Förderung der Bereiche Bildung, Gesundheitswesen und soziale Dienste. Trotz der Umstrukturierung lag in beiden Förderperioden daher der Fokus auf der Verbesserung der Infrastruktur sowie der verbesserten Erreichbarkeit der Regionen.

Das konkrete Infrastrukturprojekt in der Gemeinde Chomutov in der Region Nordwest, welches noch bis 2022 läuft, soll für eine verbesserte Anbindung an das Fernverkehrsnetz sorgen. Lärmpegel und Luftverschmutzung innerhalb der Stadt sollen dadurch ebenfalls verringert werden. Die Interviews zeigen, dass durch die zentralere Planungsstruktur als in der Förderperiode 2007-2013 auf eine erfolgreichere Mittelabsorption und -verwendung seitens der Verwaltung gehofft wird. Eine erhöhte Akzeptanz bei der Lokalregierung in Chomutov könnte dadurch allerdings schwieriger zu erreichen sein, da sie nun weniger als in der Förderperiode zuvor in die Planungs- und Entscheidungsprozesse involviert ist.

3.1 Förderrahmen 2007-2013

Für den Programmzeitraum 2007-2013 flossen insgesamt 26,7 Mrd. Euro der EU-Kohäsionsmittel in die Tschechische Republik (European Communities 2007, 18). Ergänzt wurde die Summe mit 4,6 Mrd. Euro nationaler Kofinanzierung. Somit erhielt das Land die drittgrößte Summe an Fördergeldern innerhalb dieser Programmperiode und profitierte gemessen am Pro-Kopf-Betrag unter allen EU-Mitgliedstaaten sogar am meisten von den europäischen Fördermitteln (Baun & Marek 2017, 872). Doch trotz der europäischen Strukturförderung konnte eine Rezession in Tschechien nicht gänzlich vermieden werden. Erst ab dem Jahr 2015 konnte wieder ein konstantes wirtschaftliches Wachstum beobachtet werden (Europäische Kommission 2016b, 9).

Ein Großteil der bewilligten Fördersumme von 26,7 Mrd. Euro wurde mit 25,9 Mrd. Euro innerhalb des Lissabon-Ziels „Konvergenz“ verteilt. Für die Ziele „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Territoriale Zusammenarbeit“ wurden jeweils 400 Mio. Euro veranschlagt (European Communities 2007, 20). Dabei wurden im Nationalen Strategischen Rahmenplan vier strategische Ziele verfolgt:

- Eine wettbewerbsfähige tschechische Wirtschaft,
- eine offene, flexible und kohäsive Gesellschaft,
- eine verbesserte Umweltqualität und Zugang zu Transportmitteln
- sowie eine ausgewogene territoriale Entwicklung.

Diese vier Ziele spiegelten sich in 17 Operationellen Programmen wider, von denen 14 im Rahmen des EFRE und drei vom ESF gefördert wurden (vgl. Tabelle 6). Vier sektorale OP (OP Transport, OP Umwelt, OP Unternehmen und Innovation, OP Forschung und Entwicklung für Innovation) und sieben regionale OP (entsprechend den NUTS2-Regionen) entfielen auf das Konvergenz-Ziel. Für Prag gab es die beiden Programme „OP Prager Wettbewerbsfähigkeit“ und „OP Prager Anpassungsfähigkeit“, welche beide dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zugeordnet waren. Vier weitere OP (OP Humanressourcen und Beschäftigung, OP Bildung für Wettbewerbsfähigkeit, Integriertes OP, OP technische Hilfe) adressierten beide Zieldimensionen (European Communities 2007, 19).

TABELLE 6 Mittelverteilung auf die Operationellen Programme in Tschechien 2007–2013

Operationelles Programm	Fonds	EU-Förderung in Mio. Euro
Transport	EFRE, KF	5.774
Umwelt	EFRE, KF	4.918
Unternehmen und Innovationen	EFRE	3.041
Forschung & Entwicklung für Innovationen	EFRE	2.071
Humanressourcen & Beschäftigung	ESF	1.837
Bildung für Wettbewerbsfähigkeit	ESF	1.829
Integriertes OP	EFRE	1.582
Prager Wettbewerbsfähigkeit & Anpassungsfähigkeit	EFRE, ESF	343
7 Regionale OP	EFRE	4.659

Quelle: European Communities 2007, 19.

Insgesamt flossen etwa 4,7 Mrd. Euro der europäischen Fördermittel in die regionalen OP der weniger entwickelten Regionen. Während in Prag ein Großteil der EFRE-Finanzierung (im Rahmen des Wettbewerbsziels) auf die Förderung von Unternehmen und Innovation aufgewendet wurde, lagen die Förderprioritäten in den (ländlichen) Konvergenzregionen auf der Förderung der sozialen und kulturellen Infrastruktur sowie auf Stadtentwicklung und Tourismus. Der weitaus größte Förderposten entfiel in den weniger entwickelten Regionen auf den Verkehrssektor (Europäische Kommission 2016b, 12). Die meisten Mittel flossen dabei in den Straßen- und Schienenverkehr.

Veränderungen im politischen System, instabile politische Koalitionen und nicht zuletzt die daraus resultierende Neujustierung der Umsetzungsstrukturen führten in der Förderperiode 2007-2013 zu Mängeln bei der Implementierung der europäischen Strukturpolitik in Tschechien. Seit Beginn der EU-Förderung kam es mehrfach zu Kompetenzverschiebungen zwischen nationalen und regionalen Umsetzungsorganen. Das zunächst zentralistisch organisierte Implementationssystem für den Förderzeitraum 2004-2006 – der ersten kurzen Förderperiode nach der EU-Osterweiterung – wurde im darauffolgenden Programmzeitraum 2007-2013 durch ein dezentralisiertes System abgelöst. Dieser Wechsel begründete sich hauptsächlich durch die erstarkende Position der tschechischen Regionen (Baun & Marek 2017, 877). Im Jahr 2000 erfolgte durch die Schaffung von 14 Selbstverwaltungsregionen (höhere Selbstverwaltungseinheiten), oder auch Kraje, eine fundamentale Reform des räumlichen Verwaltungssystems.¹¹

Auch wenn den Regionen in Tschechien keine Gesetzgebungsbefugnisse zukommen, wurden sie so zu bedeutenden Entitäten bei der wirtschaftsstrukturellen und sozialräumlichen Entwicklung des Landes. Insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur, Regionalentwicklung, Verkehr, Landwirtschaft und Umwelt agierten die tschechischen Regionen vornehmlich selbstbestimmt, obwohl eine genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Behörden auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene noch nicht abschließend stattgefunden hat (Baun & Marek 2017, 870). Doch nicht nur die offene Frage der jeweiligen Handlungsbefugnisse begründete das teils konfligierende Verhältnis zwischen den nationalen und regionalen Steuerungsinstanzen. Um im Rahmen der kohäsionspolitischen Vorgaben Förderfähigkeit zu erlangen, erfolgte mit dem Eintritt in die EU die Zusammenfassung der 14 Kraje zu acht NUTS2-Regionen. Die neuen regionalen OP für den Förderzeitraum 2007-2013 erforderten deshalb die Neuverhandlung der entsprechenden Gesetze und führten letztlich zu einem anhaltenden institutionellen Interessenskonflikt darüber, welche Ebene der Regionalstruktur dem tschechischen Verständnis einer Region entspricht – die 14 NUTS3-Regionen (Kraje) oder die acht neuen NUTS2-Kohäsionsregionen (Pelucha & Shutt 2014, 25).

Für die Implementierung der regionalen OP bedeutete der Zusammenschluss der jeweiligen Kraje mit ihren eigenständigen Regionalversammlungen, Räten und Gouverneur:innen einen erhöhten organisatorischen Aufwand im Sinne der gegenseitigen Vernetzung und Kooperation. Außerdem führte er zur Benachteiligung von jenen Regionen-Zusammenschlüssen, welche mit insgesamt niedrigeren personellen Kapazitäten und Kompetenzen ausgestattet waren. Doch nicht nur die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und die sich wandelnden Regierungstraditionen waren ursächlich für unterschiedliche Umsetzungserfolge bei der Implementierung der europäischen Kohäsionspolitik. Die Vergabe der europäischen Fördermittel wurde ebenfalls durch regionalen Klientelismus und schwerwiegende Fälle von Korruption beeinträchtigt, insbesondere in den Regionen Südwest, Nordwest und Mittelböhmen. Zu den öffentlichkeitswirksamen Korruptionsskandalen zählte dabei die Verhaftung und strafrechtliche Verfolgung des Gouverneurs der mittelböhmischen Region wegen Bestechung im Zusammenhang mit EU-finanzierten Projekten. Im Juli 2012 wurde der ehemalige Direktor des OP Nordwest wegen der Forderung von Bestechungsgeldern von Mittelbewerber:innen zu mehr als sieben Jahren Haft und einer Geldstrafe verurteilt (Pechua & Shutt 2014, 25; Baun & Marek 2017, 874).

Doch nicht nur für die Regionen ergaben sich organisatorische Hindernisse bei der Programmdurchführung, auch die zentralen Regierungsbehörden gerieten aufgrund ihrer mangelhaften Verwaltungskompetenzen bei

¹¹ Die Grundsätze für die Umsetzung regionalpolitischer Maßnahmen wurden über das Gesetz Nr. 248/2000 Coll. reglementiert, welches als legislatives Fundament für die einsetzende Regionalisierung von nun an richtungsweisend für die Raumentwicklung in der Tschechischen Republik war (Skokan 2007, 3).

der Umsetzung kohäsionspolitischer Maßnahmen in die öffentliche Kritik. Auf Grundlage von Prüfungen des Europäischen Rechnungshofs benannte die Europäische Kommission Tschechien (zusammen mit Italien und Spanien) im Jahr 2011 als Negativbeispiel für die Verwaltung von EU-Geldern. Sowohl die Kommission als auch der Rechnungshof kritisierten die tschechischen Finanz- und Prüfungssysteme massiv. In der Konsequenz erfolgte ein Aufruf durch den Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments an die zuständigen Finanzminister:innen, Rechenschaft über die unzureichenden Mittelvergaben abzulegen und entsprechende Änderungen vorzunehmen (Brand 2011). Infolgedessen wurden die Zahlungen für alle sieben tschechischen regionalen OP sowie einige nationale Programme vom tschechischen Finanzministerium in ihrer Funktion als nationale Zahl- und Zertifizierungsbehörde im Jahr 2012 für mehrere Monate eingestellt (Baun & Marek 2017, 875). Darüber hinaus erfolgte im Jahr 2013 die Reallokation von Finanzmitteln aus der Region Nordwest an leistungsfähigere OP sowie die Umverteilung von Mitteln aus dem OP Umwelt in das OP Transport. Der Hauptgrund für diese Verschiebungen war die niedrige Absorptionsrate der betreffenden OP und das Bestreben, die damit zu rechtfertigende Aufhebung von Mittelbindungen zu verhindern (Europäische Kommission 2016b, 13).

Trotz dieser Maßnahmen führte die unzureichende Verwendung der verfügbaren Mittel zu einigen Mittelkürzungen und infolgedessen zu einer Nettoerduzierung der EU-Fördermittel um 382 Mio. Euro. Die genannten Sanktionen begünstigten jedoch langfristig eine effizientere Programmdurchführung: Ende März 2016 beliefen sich die Zahlungen aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds auf 84,5% der verfügbaren Mittel (Europäische Kommission 2016b, 14). Da bis 2015 beantragte Mittelanforderungen auch rückwirkend geltend gemacht werden konnten, wurden 96,4% der zugewiesenen Mittel nachträglich bis zum Jahr 2018 verausgabt (Oberster Rechnungshof Tschechische Republik 2016, 41).

3.2 Förderrahmen 2014-2020

Für den Förderzeitrahmen 2014-2020 traf die Europäische Kommission im Jahr 2014 mit allen Mitgliedstaaten eine Partnerschaftsvereinbarung, in der die Strategie für den jeweils optimalen landesweiten Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds festgelegt wurde. Folgende Finanzierungsprioritäten wurden dabei für Tschechien spezifiziert (Ministerium für Regionalentwicklung Tschechien 2016, 119-120):

- Eine effiziente und effektive Arbeitsvermittlung für eine höhere Beschäftigung,
- ein hochwertiges Bildungssystem,
- Forschung und Innovation,
- wettbewerbsfähige Unternehmen, welche zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft beitragen,
- eine nachhaltige Infrastruktur,
- eine transparente und effiziente öffentliche Verwaltung,
- ein Sozialsystem, das Inklusion und Armutsbekämpfung fördert,
- sowie Umweltschutz, Klimawandelanpassung und Risikomanagement.

Für die Förderperiode 2014-2020 beschloss die tschechische Regierung die Rückkehr zu einem zentralisierten System der Strukturfondsverwaltung. In diesem Rahmen erfolgte für die Kohäsionspolitik die Reduzierung der OP von 17 auf acht sowie die Zusammenfassung der regionalen OP zu einem zentral verwalteten Integrierten Regionalen Operationellen Programm (IROP).¹² Auf der nationalen Ebene verschmolzen die OP Forschung und Entwicklung sowie das OP Ausbildung für Wettbewerbsfähigkeit zum OP Forschung, Entwicklung und Ausbildung. Die europäischen Förderschwerpunkte für Prag wurden nunmehr mit dem OP Wachstumspol Prag adressiert. Insgesamt wurden 22 Mrd. Euro durch EFRE, ESF und Kohäsionsfonds bereitgestellt. Aus dem neuen Fondsvolumen flossen dabei die größten Förderanteile – mit jeweils fast einem Viertel der Förder-summe – in das OP Transport, das IROP sowie in das OP Unternehmen und Innovation (vgl. Tabelle 7).

¹² Hinzu kommen zwei OP im Rahmen der anderen Fonds.

Zwischen 2014 und 2020 lag das durchschnittliche BIP pro Jahr in Tschechien bei rund 192,5 Mrd. Euro. Damit betrug die EU-Förderung (ohne ELER und EMFF) für die Förderperiode 2014-2020 11,4% des BIP pro Jahr in diesem Zeitraum (in aktuellen Preisen, vgl. Eurostat 2021) und entsprach etwa 2.077 Euro pro Kopf.

TABELLE 7 Mittelverteilung auf die Operationellen Programme in Tschechien 2014–2020

Operationelles Programm	Fonds	EU-Förderung in Mio. Euro
Transport	EFRE, KF	4.696
Unternehmen und Innovation für Wettbewerbsfähigkeit	EFRE	4.331
Forschung, Entwicklung und Bildung	EFRE, ESF	2.780
Umwelt	EFRE, KF	2.637
Beschäftigung	ESF	2.146
Wachstumspol Prag	EFRE, ESF	202
Integriertes regionales OP	EFRE	4.629

Quelle: Europäische Kommission 2014b, 5.

| BertelsmannStiftung

Im Rahmen der Förderperiode 2014-2020 wurde das im vorangegangenen Programmzeitraum dezentralisierte System wieder in eine zentral organisierte Struktur überführt. Die Grundlage für diesen Schritt waren die schwerwiegenden Mängel im Mittelabruf und bei der Mittelvergabe im Rahmen der regional verwalteten Umsetzung. Im neuen System fungierte das nationale Ministerium für Regionalentwicklung als letzte Entscheidungsinstanz bei der Mittelvergabe an regionale Förderprojekte, während den Regionen in dieser Konstellation lediglich die Möglichkeit eingeräumt wurde, Empfehlungen auszusprechen (Baun & Marek 2017, 876).

Ein wesentlicher Bestandteil der strukturellen Änderungen war die Einführung eines einheitlichen Verwaltungs- und Kontrollsystems für das IROP, in dem das Ministerium die Funktion der Nationalen Koordinierungsbehörde (national coordinating authority) einnahm. Dieser kommt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der aus den ESI-Fonds kofinanzierten Programme in der Tschechischen Republik zu. Das Finanzministerium agiert innerhalb dieser Struktur als Prüfstelle (audit body). Ihm obliegt die Aufgabe, im Rahmen von Rechnungsprüfungen die Funktionalität des Verwaltungs- und Kontrollsystems fortlaufend zu überprüfen. Gleichzeitig ist das Finanzministerium als Zahl- und Bescheinigungsbehörde zuständig für die Finanzverwaltung der gesamten aus dem EU-Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel sowie für die Bescheinigung der Ausgaben. Die beantragten Gelder werden innerhalb dieser Mechanismen vom Finanzministerium an die jeweils zuständigen Ministerien in ihrer Funktion als Verwaltungsbehörden überstellt und von diesen auf die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden OP verteilt, teilweise auch in Zusammenarbeit mit zwischengeschalteten Stellen (intermediate bodies) (Oberster Rechnungshof Tschechische Republik 2016, 29).

3.3 (Integriertes) Regionales Operationelles Programm in der Region Nordwest

Förderzeitraum 2007-2013: Regionales OP Nordwest

Im Rahmen des Konvergenzziels wurde im Dezember 2007 das regionale „Operationelle Programm Nordwest“ genehmigt. Das übergeordnete Ziel des OP Nordwest bestand in der Unterstützung der wirtschaftlichen, sozialen, territorial ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Nordwestregion entsprechend ihren regional spezifischen Bedürfnissen und Ressourcen. Dabei lagen die konkreten Prioritäten auf einer verbesserten Verkehrsinfrastruktur, der Stadterneuerung, der lokalen (ländlichen) Entwicklung sowie der Entwicklung des Tourismus. Die Erreichung der Ziele wurde in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Maßnahmen der parallel laufenden anderen OP auf nationaler Ebene durchgeführt (Europäische Kommission o. J. c). Das Gesamtbudget des Programms belief sich auf rund 877 Mio. Euro, die EU-Förderung durch den EFRE umfasste rund 745 Mio. Euro (Tabelle 8).

TABELLE 8 Prioritäten und Mittelverteilung des regionalen OP Nordwest, 2007–2013

Priorität	EU-Förderung in Mio. Euro	Nationale Kofinanzierung in Mio. Euro
Stadterneuerung und -entwicklung	297	52
Verkehrsanbindung und Transport	253	45
Nachhaltige Entwicklung des Tourismus	143	25
Integrierte Unterstützung der lokalen Entwicklung	33	6

Quelle: Europäische Kommission o. J. c.

| BertelsmannStiftung

Förderzeitraum 2014-2020: Integriertes Regionales OP

Infolge der schwerwiegenden Mängel der vorangegangenen Förderperiode wurde das neue Programm „Integriertes Regionales Operationelles Programm (IROP)“ aufgesetzt, welches viele regionale OP, so wie jenes in der Region Nordwest, ersetzte. Ziel war es, die öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheitswesen, soziale Dienste, soziale Eingliederung, regionaler Verkehr, Stadtentwicklung und Kultur. Dem Programm standen in der Förderperiode 2014-2020 im Rahmen des EFRE rund 4,76 Mrd. Euro zur Verfügung. Das Gesamtbudget inklusive nationaler Kofinanzierung belief sich auf 5,58 Mrd. Euro (Europäische Kommission o. J. d).

Das Programm konzentrierte sich dabei auf folgende Hauptziele: Die bessere Anbindung der Regionen durch den Bau, Wiederaufbau und die Modernisierung von Regionalstraßen, die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs und die Schaffung von Maßnahmen zur Risikoprävention (z. B. Überschwemmungen); die Verbesserung der bestehenden Infrastruktur in Grund- und weiterführenden Schulen; die Unterstützung zu mehr gemeindebasierten Gesundheitsdiensten, Förderung der Gründung sozialer Unternehmen, Unterstützung der Einbeziehung von Randgruppen durch Sozialwohnungen; sowie die Verbesserung des Einsatzes von IKT-Instrumenten für öffentliche Verwaltung, Verbesserung der wichtigsten nationalen Kulturerbe-Stätten.

TABELLE 9 Prioritäten und Mittelverteilung des tschechischen IROP, 2014–2020

Prioritäten	EU-Förderung in Mio. Euro	Nationale Kofinanzierung in Mio. Euro
Soziale Inklusion	1.114	148
Netzwerkinfrastrukturen in Transport & Energie	945	167
Kohlenstoffarme Wirtschaft	944	167
Aus- und Weiterbildung	670	118
Umweltschutz und Ressourceneffizienz	425	75
Informations- & Kommunikationstechnologien	369	85
Anpassung an den Klimawandel & Risikoprävention	151	27
Effiziente öffentliche Verwaltung	7	1

Quelle: Europäische Kommission 2021b.

| BertelsmannStiftung

3.4 Infrastrukturprojekt in der Gemeinde Chomutov, Region Nordwest

Chomutov liegt in der Aussiger Region, welche wiederum Teil der Region Nordwest ist. Das Infrastrukturprojekt in Chomutov in Tschechien wird in der Förderperiode 2014-2020 aus Mitteln des Integrierten Regionalen OP finanziert. Es handelt sich um eine regionale Umgehungsstraße, die in der Umsetzungsverantwortung der Kraj liegt. Im Folgenden fließen zum einen die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie der Aussiger Region (Ústecký Kraj) zum Bau der Umgehungsstraße als auch die in der Region geführten Interviews mit ein, um einen detaillierten Blick auf die konkrete Planung und Umsetzung der Umgehungsstraße zu werfen. Es werden zunächst die Eckdaten des Straßenbauprojektes in einem Factsheet zusammenfassend dargestellt. Anschließend wird das Projekt aus den Ergebnissen der Interviewanalyse detaillierter beschrieben in Bezug auf Planung, die Rolle der verschiedenen Akteur:innen und Durchführung, den Abfluss der finanziellen Mittel sowie die Fertigstellung und weitere Auswirkungen auf die lokale Ökonomie.

TABELLE 10: Factsheet zum Bau der Umgehungsstraße von Chomutov, Tschechische Republik

Projektbeschreibung	<ul style="list-style-type: none"> • Bau der neuen Straße III / 00732 zur Verlagerung des Güterverkehrs aus dem Stadtzentrum; Länge 3,4 km • Umsiedlung von Amphibien • Sanierung vorhandener Straßenabschnitte im Anschlussbereich zum neuen Straßenabschnitt • Lärmschutzmaßnahmen in Form von Lärmschutzwänden • Errichtung eines Fahrradwegs auf einer Teilstrecke • Bau einer Brücke über den Fluss Hutny 		
Förderprogramm:	Integriertes Regionales Operationelles Programm, Tschechien		
Gesamtkosten:	ca. 21,4 Mio. Euro	Davon EFRE: ca. 17,9 Mio. Euro	Davon nationale Eigenmittel: ca. 3,5 Mio. Euro
Regionale:r Fördermittelgeber:in (managing authority):	Ministerium für Regionale Entwicklung in Prag, speziell Zentrum für regionale Entwicklung, Abteilung des IROP		
Durchführungszeitraum:	Mai 2016 – April 2022		
Beteiligte Akteur:innen und Aufgaben:	<ul style="list-style-type: none"> • Aussiger Region (Ústecký Kraj): Bauherrin • Regionale Vertretung des Zentrums für regionale Entwicklung (intermediate Body): Vertragsabschlüsse; Bürgerinformation; Kommunikation; Projektunterstützung; Rechnungen • Abteilung für Regionale Entwicklung des Ministeriums: Dokumentation, Planung • IROP: Bezahlung der Baufirmen; Bearbeitung finanzieller Mittel; „Road-Shows“ –Zuschussvereinbarung • Gemeinde Chomutov: Koordination vor Ort • Externe Dienstleister:innen: Erstellung von Bauprojektdokumentationen, Erstellung von Machbarkeitsstudien und Zuschussanträgen • Eurovia, Herkul, SMP, Silnice Group: Baufirmen • Bauaufsicht während der Bauphase: technische Überwachung des Baus, Übernahme der rechtlichen Garantie 		

Quellen: Eigene Darstellung nach Ústecký Kraj o.J. und Interviews.

| BertelsmannStiftung

Vorbereitungen zum Bau der Umgehungsstraße in Chomutov

Chomutov ist mit einer Entfernung von unter 10 km und 10 Minuten Fahrtzeit bis zur nächsten Autobahn sehr gut erreichbar. Die Entfernung zu den nächsten Großstädten Chemnitz, Dresden und Prag beträgt jedoch 80-120 km und sie sind erst in 60-90 Minuten Fahrtzeit zu erreichen. Deshalb sind der Ausbau der Umgehungsstraße und der weitere Anschluss ans nächste Fernverkehrsnetz von regionaler und lokaler Bedeutung.

Bereits mit der Erstellung der Baudokumentation, die im Januar 2014 abgeschlossen wurde, wurde mit der Planungsphase zur Umsetzung des Baus der Umgehungsstraße begonnen. Die direkte Vorbereitung des Bauprojekts wurde im Mai 2016 mit der Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie und eines Zuschussantrags gestartet. In der Vorbereitungsphase fanden auch die Ausschreibungen für die Baufirma statt. Die Ústecký Kraj (Aussiger Region) ist an der Vorbereitung und Durchführung des Projekts beteiligt. Sie führte z. B. die Machbarkeitsstudie durch (Ústecký Kraj o. J.). Die Abteilung des IROP prüfte die Machbarkeitsstudie und auch die Baudokumentation, auf dessen Grundlage dann die Zuschussvereinbarung an die Aussiger Region erteilt wurde.

Rolle der einzelnen Akteur:innen & Kommunikation im Projekt

Die Abteilung des IROP ist dem Zentrum für Regionale Entwicklung unterstellt, welche dem Ministerium für regionale Entwicklung zugehörig ist. Das Zentrum koordiniert auch die anderen tschechischen OP. Eine andere Abteilung des Ministeriums ist für die Koordination aller EU-Fonds in der Tschechischen Republik verantwortlich. Eine weitere Abteilung des Ministeriums erstellt die staatlichen und regionalen Planungen bzw. Strategien, in die auch die Bauprojekte des IROP einfließen. Diese Abteilung berät die Kraje und Städte in raumplanerischen Belangen. Das Verkehrsministerium berät die Abteilung des IROP zum Arbeitsrahmen der Verkehrsprojekte. In der Verantwortung des IROP liegt es, die Projekte zu finanzieren und auch die Ausschreibung für zukünftige Projekte, die mit EU-Mitteln finanziert werden sollen, umzusetzen und die Kommunikation mit der Europäischen Kommission zu übernehmen.

Des Weiteren ist die Abteilung des IROP verantwortlich für die Bewerbung der neuen Förderperioden, welche über Roadshows in den Regionen erfolgt. Dafür bekommt die Abteilung ein festgelegtes Budget von der EU,

um die Werbung zu finanzieren. Die Roadshows sind Informationstreffen mit Vertreter:innen von Gemeinden, Regionen und Richtregierungsorganisationen sowie Vertreter:innen der Beratungsagenturen, die einen entscheidenden Anteil an der Durchführung der Projekte haben. Im Wesentlichen erstellen diese Agenturen die Machbarkeitsstudien und Baudokumentationen, da die Städte keine personellen Kapazitäten haben, um die Projekte zu planen und umzusetzen.

Als Vertreterin des Zentrums für regionale Entwicklung fungiert die regionale Niederlassung in der Aussiger Region. Sie agiert als Ansprechpartnerin vor Ort, verwaltet die Umsetzung der Projekte, führt die öffentlichen Ausschreibungen für die Bauprojekte durch, prüft Rechnungen und leitet sie an die Abteilung des IROP weiter. Sie bietet den Bauunternehmen Gespräche vor dem Start des Baus an. Bis fünf Jahre nach Abschluss eines Projektes hat die regionale Niederlassung die Aufgabe, im jährlichen Bericht der Begünstigten nachzuhalten, ob die Projekte ihren geplanten Zweck erfüllen. In diesem Zeitraum werden auch finanzielle Korrekturen vorgenommen. Darum ist der Kontakt in der Region wichtig, um Ansprechpartner:innen vor Ort zu haben.

Die Aussiger Region als Bauherrin und Durchführungsorgan trat vor allem mit der Stadt Chomutov in den Austausch, um die rechtliche Vereinbarung für den Bau der Straße einzuholen, die ebenfalls von der Abteilung des IROP benötigt wird, um die Zuschussvereinbarung zu bekommen. Bei der Vorplanung wurden auch Träger:innen öffentlicher Belange eingebunden, um z. B. die Auswirkungen auf Natur und Umwelt abzuschätzen. Infolgedessen wurde bei der Vorbereitung des Baus die Umsiedlung von Amphibien als Ausgleichsmaßnahme durchgeführt. Im Mai 2020 konnte mit dem eigentlichen Bau des neuen Straßenabschnittes begonnen werden, der voraussichtlich im April 2022 fertiggestellt wird.

Mittelabfluss und Fertigstellung

Das Bauunternehmen stellt Abschlagsrechnungen nach Fertigstellung einer jeden Bauphase an die regionale Niederlassung des IROP. Diese reicht nach der Prüfung die Rechnungen an die Abteilung des IROP im Ministerium weiter. Diese führt lediglich eine Art administrative Kontrolle durch und veranlasst anschließend die Zahlung an das Bauunternehmen. Was den Mittelabfluss angeht, müssen die Begünstigten, d.h. die Regionalbehörden, in Vorkasse gehen. Deshalb werden Darlehen zur Vorfinanzierung benötigt, die die Banken öffentlichen Verwaltungen gewähren, da ihnen garantiert wird, dass das Ministerium für Regionale Entwicklung den Kredit nach Fertigstellung zurückzahlt.

Nach der Fertigstellung der Umgehungsstraße wird der Transitverkehr um die Stadt geleitet und bringt eine generelle Entlastung des Stadtverkehrs mit sich. Zudem wurde in direkter Nähe ein Gewerbegebiet erschlossen, welches an die Umgehungsstraße angeschlossen sein wird. Mit dem Bau der Umgehungsstraße werden der westliche Teil der Aussiger Region und die Stadt Chomutov selbst besser an das überregionale Straßennetz angebunden sein. Weiterhin wird der Transitverkehr im Dorf Otvice reduziert. Die Regionalbehörde erhofft sich dadurch eine Reduzierung des Lärmpegels und der Luftverschmutzung durch den besser fließenden Verkehr, da auch im Bereich der Anschlüsse die bestehenden Straßenabschnitte saniert werden (Ústecký Kraj o. J.).

In dem Interview mit einem Vertreter des IROP wurde deutlich, dass sich die Städte von den Entscheidungen der Regionalbehörden zum Ausbau der Infrastruktur übergangen fühlten, da sie kaum Einfluss auf die Entscheidungsfindung hatten, obwohl pro forma die Zustimmung der lokalen Behörden für die Förderung nötig ist. Durch die zentralisierte Organisation von Regionalentwicklung ist somit fraglich, ob zumindest die Akzeptanz bei der Lokalregierung in Chomutov zum Bau der Umgehungsstraße besteht.

4 Umsetzung der EU-Förderpolitik in Deutschland – Region Mecklenburg-Vorpommern – Gemeinde Schwerin

Hintergrund und Zusammenfassung

Während in Deutschland die vormals vorherrschenden Disparitäten zwischen Alten und Neuen Bundesländern zusehends abnehmen, lässt sich gleichzeitig eine Zunahme von sozio-ökonomischen Unterschieden innerhalb der einzelnen Bundesländer feststellen. Die Konvergenzregionen im Osten standen seit der Wiedervereinigung 1990 im Fokus der Regionalpolitik und wuchsen zuletzt schneller als einige Regionen im Westen (welche nur begrenzt förderfähig waren aufgrund ihres relativ hohen BIP im EU-Vergleich). Besonders die vom Strukturwandel betroffenen westdeutschen Regionen, wie beispielsweise das Ruhrgebiet, Bremen oder Bremerhaven, stehen heute nicht mehr auf einer Entwicklungsstufe mit anderen westdeutschen Regionen. Doch auch bei der Entwicklung innerhalb der ostdeutschen Bundesländer ergeben sich zunehmend regionale Disparitäten. Grund dafür ist das schnellere Wachstum der städtischen Gebiete, wie zum Beispiel Leipzig. Das Pro-Kopf-BIP (in Kaufkraftstandard) war in den Vergleichsjahren 2007 und 2014 in den als Konvergenzregionen klassifizierten ostdeutschen Bundesländern so hoch wie in den westlichen weiterentwickelten Regionen. Die beiden „Phasing-out“-Regionen Lüneburg und Leipzig verzeichneten hingegen ein höheres Wachstum als die Regionen im Westen.

Die für den Verkehrssektor bereitgestellten EU-Mittel aus der Förderperiode 2007-2013 konzentrierten sich hauptsächlich auf die im Rahmen des Konvergenzziels geförderten Regionen im Osten des Landes. Die durchgeführten Projekte haben zu einer Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen den weniger entwickelten Teilen Deutschlands im Osten und dem Rest des Landes geführt. Die EU-Mittel waren somit ein wesentlicher Faktor zum Abbau regionaler Disparitäten (BMVI o. J.).

Auch im Programmzeitraum 2014-2020 war der Abbau regionaler Disparitäten ein vornehmliches Ziel der Strukturförderung in Deutschland. Trotz der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sahen sich einige Regionen mit den Herausforderungen des demografischen Wandels konfrontiert. Aufgrund der allgemein positiven Entwicklungen der Einkommen in Deutschland zählten die ostdeutschen Länder zwar nicht mehr zu den am wenigsten entwickelten Regionen in der EU, die intraregionalen Unterschiede zwischen strukturschwachen ländlichen Regionen und prosperierenden Wachstumsregionen bestanden jedoch nach wie vor im gesamten Gebiet von Deutschland (BMWI 2014a, 63-64).

Fielen die ostdeutschen Bundesländer (außer Berlin) und die Region Lüneburg in Niedersachsen in der Förderperiode 2007-2013 noch unter das Konvergenzziel, wurden sie in der darauffolgenden Förderperiode als „Phasing-out“-Regionen aus der Konvergenzförderungen herausgenommen. Berlin und Leipzig wurden als stärker entwickelte Regionen mit einem BIP von mehr als 90% des EU-Durchschnitts eingestuft. Als ein weiterer Unterschied zwischen den beiden Förderperioden ist der Wegfall des OP Verkehr EFRE Bund zu nennen. Die Förderperiode 2007-2013 verfolgte im Wesentlichen das Ziel der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, während in der Förderperiode 2014-2020 die Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation und Klimaschutzzielen an Bedeutung zunahm. Im Vergleich zu Polen und der Tschechischen Republik werden in Deutschland den Regionen in hohem Maße Kompetenzen übertragen, während die nationale Ebene insbesondere in der Förderperiode 2014-2020 immer mehr in den Hintergrund rückte. Deutschland konnte für die Förderperiode 2007-2013 ein hohes Umsetzungsniveau bei den Operationellen Programmen (OP) erzielen. Als Gründe wurden zum einen die hohe Verwaltungskapazität gesehen, zum anderen konnte durch die Einbeziehung regionaler und sektoraler Vertreter:innen in die Formulierung der OP stärker auf die regionalen Prioritäten eingegangen werden.

Im Folgenden wird zunächst die allgemeine Ausgestaltung der EU-Förderpolitik in Deutschland in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 beschrieben. Danach wird im Detail auf das Regionale Operationelle Programm des EFRE in Mecklenburg-Vorpommern eingegangen, da im Rahmen dessen unter anderem das ausgewählte Infrastrukturprojekt in Schwerin gefördert wurde. Anschließend wird mithilfe dieses Projekts in

der Gemeinde Schwerin beispielhaft die konkrete Umsetzung der EU-Fördermittel dargestellt sowie anhand von Interviewergebnissen weiter erläutert.

Mit Blick auf das betrachtete OP in Mecklenburg-Vorpommern lässt sich sagen, dass in beiden Förderperioden die Förderung von Forschung, Innovation und Entwicklung im Fokus stand, um die Region Mecklenburg-Vorpommern als Wirtschaftsstandort attraktiver zu gestalten. Da der wirtschaftliche Aufholprozess des Bundeslandes nicht abgeschlossen ist, unterscheiden sich die Förderprioritäten und Mittelzuweisungen beider Förderperioden kaum voneinander. In der Förderperiode 2014-2020 wurden jedoch neue ökologische und nachhaltige Aspekte in die Mittelzuweisungen aufgenommen.

In der konkreten Umsetzung der Erschließungsstraße in Schwerin zeigte sich, dass die Region bzw. das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern über eine sehr hohe eigene Verantwortlichkeit der OP verfügt. Regionale Ministerien sind hier federführend für die Umsetzung der regionalen OP, anders als teilweise in Polen und Tschechien. Durch die eindeutige und effiziente Rollenverteilung wurde das Projekt erfolgreich beendet, obgleich wegen der Komplexität und Schwierigkeiten, die während des Baus aufkamen, zusätzliche nationale Mittel verwendet werden mussten. Das Gelände wird weiterhin ausgebaut und sorgt für eine verbesserte Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schwerin.

4.1 Förderrahmen 2007-2013

Für den Zeitraum 2007-2013 erhielt Deutschland etwa 26,3 Mrd. Euro aus den drei Strukturfonds. Davon entfielen 16,1 Mrd. Euro auf das Konvergenzziel (ostdeutsche Regionen) und 9,4 Mrd. Euro wurden für das Ziel der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (westdeutsche Regionen) bereitgestellt. Weitere 800 Mio. Euro erhielt Deutschland für die Realisierung des Ziels der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (European Communities 2007, 23).

Die Auswirkungen der globalen Rezession 2008-2009 auf die deutsche Wirtschaft waren substantiell, konnten jedoch durch die nach Ende der Krise wiedereinsetzenden Wachstumstendenzen abgemildert werden. Das Wirtschaftswachstum verlangsamte sich ab 2012 wieder, was direkte Auswirkungen auf die Umsetzung der für die Förderperiode 2007-2013 aufgestellten OP hatte. So war die deutsche Wirtschaft zu diesem Zeitpunkt wesentlich schwächer als bei Programmerstellung prognostiziert wurde. In Verbindung mit der Haushaltskonsolidierung schränkte dies die für die Kofinanzierung verfügbaren Mittel ein (Europäische Kommission 2016c, 9).

Die Prioritäten für die Verteilung der EU-Mittel wurden im Rahmen des Nationalen Strategischen Rahmenplans (NSRP) auf folgende Schwerpunkte konzentriert (European Communities 2007, 23):

- Innovation, Aufbau der Wissensgesellschaft und Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit,
- Verbesserung der Attraktivität der Regionen für Investor:innen und Bewohner:innen durch nachhaltige regionale Entwicklung,
- mehr Arbeitsplätze und Verbesserung der Arbeitsbedingungen
- sowie Weiterentwicklung der Regionen zur Förderung von Chancen und zur Verringerung von Unterschieden (territoriales Ziel).

Zusätzlich zu diesen strategischen Zielen formulierte der NSRP drei horizontale Ziele: Nachhaltige städtische Entwicklung, Chancengleichheit und Umwelt.

Die deutschen Regionen erlangten dabei in unterschiedlichem Maße Förderfähigkeit. Während Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg und Thüringen unter das Konvergenzziel fielen, wurden Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig und Halle als „Phasing-out“-Regionen kategorisiert. Als „Phasing-out“-Regionen wurden Regionen klassifiziert, wenn sie sich vor der EU-Osterweiterung unter der 75%-Schwelle des BIP je Einwohner der EU-15 befanden, jedoch mit der EU-Osterweiterung

darüber lagen. Diesen Regionen wurde eine Übergangsunterstützung im Rahmen des Konvergenzziels gewährt (Bundesregierung 2020). Die übrigen Regionen im Bundesgebiet wurden unter dem Ziel der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung gefördert (European Communities 2007, 23). Die für die ostdeutschen Konvergenzregionen verausgabten Mittel waren im Verhältnis zum BIP oder zu den staatlichen Investitionsausgaben etwa vier- bis fünfmal so hoch und damit mehr als zehnfach so viel wie in den westdeutschen Wettbewerbsregionen.

Für die Umsetzung der im NSRP festgelegten Prioritätsfelder erfolgte die Verteilung der EU-Fördergelder auf 36 Operationelle Programme (OP). Sie waren gleichmäßig auf den EFRE und den ESF verteilt.¹³ Es entfielen 32 OP auf die Bundesländer (ein OP EFRE bzw. OP ESF je Bundesland – in Tabelle 11 je Bundesland zusammengefasst), zwei OP auf die Region Lüneburg (EFRE und ESF) sowie ein weiteres OP auf den Bereich Verkehr (OP Verkehr EFRE Bund) bzw. weitere Konvergenzziele (OP Bund, ESF). Niedersachsen war demnach als einziges Bundesland in zwei Zielgebiete (Niedersachsen ohne Lüneburg und Lüneburg) unterteilt.

Innerhalb der föderalistischen Organisationsstruktur der Bundesrepublik Deutschland kommen den Bundesländern weitreichende Kompetenzen bei der Umsetzung der europäischen Strukturförderung zu. Im Rahmen der Regionalen OP wurde die Implementierung folglich in jedem Bundesland individuell gestaltet.

Verantwortlich für die Verwaltung des Bundesprogramms des ESF war das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Das Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung (BMVBS) (ab 2013 genannt Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, BMVI) verwaltete das nationale EFRE-Programm Verkehr (OP Verkehr EFRE Bund). Als Verwaltungsbehörde für das OP Verkehr EFRE Bund im Ziel Konvergenz übernahm das BMVBS die Zuständigkeit für die Prüfung und Bewilligung der eingereichten Projektanträge. Antragsberechtigt waren die zuständigen Behörden und bundeseigenen Unternehmen. Dazu gehörten die Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen des Bundes, die Obersten Straßenbaubehörden der Bundesländer sowie die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes. Die nationale Kofinanzierung erfolgte dabei primär aus dem Investitionshaushalt des BMVI und wurde im Einzelfall durch Investitionen der Länder und aus dem privaten Sektor ergänzt (BMVI o. J.).

TABELLE 11 Mittelverteilung auf die Operationellen Programme in Deutschland 2007–2013

Operationelles Programm	Fonds	EU-Förderung in Mio. Euro
Bund	ESF	3.488
Verkehr EFRE Bund	EFRE	1.520
Sachsen	EFRE, ESF	3.963
Sachsen-Anhalt	EFRE, ESF	2.576
Brandenburg	EFRE, ESF	2.119
Thüringen	EFRE, ESF	2.107
Nordrhein-Westfalen	EFRE, ESF	1.967
Mecklenburg-Vorpommern	EFRE, ESF	1.670
Berlin	EFRE, ESF	1.212
Bayern	EFRE, ESF	886
Niedersachsen (ohne Lüneburg)	EFRE, ESF	876
Niedersachsen-Region Lüneburg	EFRE, ESF	800
Schleswig-Holstein	EFRE, ESF	474
Hessen	EFRE, ESF	450
Baden-Württemberg	EFRE, ESF	409
Rheinland-Pfalz	EFRE, ESF	331
Saarland	EFRE, ESF	284
Bremen	EFRE, ESF	231
Hamburg	EFRE, ESF	126

Quelle: European Communities 2007, 24.

| BertelsmannStiftung

Insgesamt wurden bis Ende 2015 nahezu alle verfügbaren Mittel abgerufen (Europäische Kommission 2016c, 14). Als wichtiger Erfolgsfaktor für die hohe Umsetzungsrate gilt die Einbeziehung regionaler und sektoraler Vertreter:innen in die Formulierung der OP, die ein besseres Verständnis der verschiedenen Prioritäten vor

¹³ Deutschland steht aufgrund des überdurchschnittlichen BIP pro Kopf in der EU 2007-2020 keine Förderung im Rahmen des Kohäsionsfonds zu.

Ort gewährleisteten. Auch die effiziente Einbindung zwischengeschalteter Stellen trug zur wirksamen Umsetzung der Programme bei einer hohen Absorptionsrate der Mittel bei.

4.2 Förderrahmen 2014-2020

Im Programmzeitraum 2014-2020 erhielt Deutschland insgesamt 19,2 Mrd. Euro aus dem EFRE und dem ESF, die nationale Kofinanzierung lag bei rund 12 Mrd. Euro. Ergänzend zu den in der vorangegangenen Förderperiode identifizierten Investitionsschwerpunkten wurde der Zielhorizont im Förderzeitraum 2014-2020 auf die Bereiche der demografischen Entwicklung, des Fachkräftemangels, der Energiewende sowie des globalen Klimawandels erweitert (BMWI 2014b, 5). 2014 bis 2020 betrug das durchschnittliche BIP pro Jahr in Deutschland rund 3.212,2 Mrd. Euro (in aktuellen Preisen, vgl. Eurostat 2021). Damit betrug die EU-Förderung (ohne ELER und EMFF) für die Förderperiode 2014-2020 0,6% des durchschnittlichen deutschen BIP dieses Zeitraums und entsprach etwa 232 Euro pro Kopf.

Thematisch konzentrierten sich die europäischen Investitions- und Strukturpolitiken je nach Fonds und Bundesland unterschiedlich. In der Partnerschaftsvereinbarung zwischen der EU-Kommission und Deutschland wurden vor allem sechs Ziele für die Förderung aus dem EFRE und dem ESF benannt (BMWI 2014b, 5f.). Die übergeordneten Ziele des EFRE waren:

- Die Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation,
- die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU
- sowie die Förderung der Bestrebungen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen in allen Bereichen der Wirtschaft.

Die verfolgten Ziele im Rahmen des ESF waren:

- Die Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte,
- die Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung
- und Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

Auch im Programmzeitraum 2014-2020 wurden für das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Mittel aus den Europäischen Strukturfonds bereitgestellt. Sowohl die Konzentration der Fördermittel sowie die Förderintensität unterschieden sich jedoch infolge der unterschiedlichen Gebietszuweisungen und Entwicklungsstände der jeweiligen Förderregionen. Mit Ausnahme der NUTS2-Region Lüneburg wurden alle westdeutschen Regionen als stärker entwickelte Regionen klassifiziert, während die ostdeutschen Regionen mit Ausnahme von Berlin und Leipzig als Übergangsregionen eingeordnet wurden. Gemäß der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Länder fiel dabei die Förderung durch den EFRE und den ESF regional unterschiedlich aus (BMWI 2014b, 3).

Die Umsetzung der europäischen Strukturförderung erfolgte auch in dieser Förderperiode hauptsächlich auf Bundeslandebene. Insgesamt gab es 47 Operationelle Programme, davon entfielen 32 auf den EFRE und den ESF (in Tabelle 12 nach Regionen bzw. Bundesländern zusammengefasst).¹⁴ Die vier Operationellen Programme für die Region Niedersachsen (Lüneburg/ohne Lüneburg) aus der Periode 2007-2013 wurden zu einem „Multifonds OP Niedersachsen“ zusammengefasst. Das OP Verkehr EFRE Bund wurde im Programmzeitraum 2014-2020 nicht wieder aufgestellt.

Auch für diese Programmperiode variierten die Zuständigkeiten für die Implementierung der EU-Fonds in den jeweiligen Bundesländern. Die zuständige Behörde auf der nationalen Ebene war das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWI) als federführendes Bundesressort.

¹⁴ 15 Programme gab es im Rahmen von ELER und EMFF.

TABELLE 12 Mittelverteilung auf die Operationellen Programme in Deutschland 2014–2020

Operationelles Programm	Fonds	EU-Förderung in Mio. Euro (gerundet)
Bund	ESF	2.689
Sachsen	EFRE, ESF	2.752
Sachsen-Anhalt	EFRE, ESF	2.039
Nordrhein-Westfalen	EFRE, ESF	1.839
Thüringen	EFRE, ESF	1.664
Mecklenburg-Vorpommern	EFRE, ESF	1.352
Brandenburg	EFRE, ESF	1.208
Multifonds Niedersachsen	EFRE, ESF	978
Berlin	EFRE, ESF	850
Bayern	EFRE, ESF	793
Baden-Württemberg	EFRE, ESF	506
Hessen	EFRE, ESF	413
Schleswig-Holstein	EFRE, ESF	360
Rheinland-Pfalz	EFRE, ESF	295
Saarland	EFRE, ESF	217
Bremen	EFRE, ESF	179
Hamburg	EFRE, ESF	134

Quelle: BMWI 2014b, 9.

| BertelsmannStiftung

4.3 Operationelles Programm in der Region Mecklenburg-Vorpommern

Förderzeitraum 2007-2013: OP Mecklenburg-Vorpommern (EFRE)

Für den Förderzeitraum 2007-2013 fiel das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern unter das Konvergenzziel. Das Gesamtbudget des OP Mecklenburg-Vorpommern (EFRE) belief sich auf rund 1,67 Millionen Euro einschließlich der EU-Förderung im Rahmen des EFRE in Höhe von rund 1,25 Millionen Euro (Europäische Kommission o. J. e). Dies entsprach 4,76% der gesamten EU-Mittel die für Deutschland 2007-2013 für Kohäsionspolitik zur Verfügung standen.

Unter dem Eindruck der Finanzkrise lag das Hauptziel des OP insbesondere in der nachhaltigen Steigerung des Wirtschaftswachstums in Mecklenburg-Vorpommern, vor allem durch die Verbesserung der Innovationskraft, der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität der Region als Wirtschaftsstandort. Die Entwicklungsstrategie für Mecklenburg-Vorpommern spiegelte dabei die Ziele von Lissabon wider. Das EFRE-Programm sollte zudem die Chancengleichheit fördern, Diskriminierungen mindern und die nachhaltige Stadtentwicklung fördern. Im gleichen Zuge wurden die Herausforderungen des demographischen Wandels in der Umsetzung der Ziele berücksichtigt.

Um diese Ziele in der Förderperiode zu erreichen, wurden fünf thematische Prioritäten gesetzt: Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung und Ausbildung; Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität insbesondere von KMU; Verbesserung der Investitionsrahmenbedingungen insbesondere für KMU; Entwicklung und Ausbau der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum; sowie Technische Unterstützung (vgl. Tabelle 13).

TABELLE 13 Prioritäten und Mittelverteilung des OP Mecklenburg-Vorpommern (EFRE), 2007–2013

Priorität	EU-Förderung in Mio. Euro	Nationale Kofinanzierung in Mio. Euro
Entwicklung und Erweiterung von Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum	440	22
Steigerung der Wettbewerbs- & Anpassungsfähigkeit insbesondere von KMU	343	80
Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	276	56
Verbesserung der Investitionsrahmenbedingungen insbesondere für KMU	168	43

Quelle: Europäische Kommission o. J. e.

| BertelsmannStiftung

Förderzeitraum 2014-2020: OP Mecklenburg-Vorpommern EFRE

In der Förderperiode 2014-2020 wurde Mecklenburg-Vorpommern als Übergangsregion eingestuft. Dementsprechend verfolgte das Bundesland entlang der nationalen Prioritäten der Partnerschaftsvereinbarung das Ziel, eine zukunftsorientierte, sich selbst tragende Wirtschaft mit wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Arbeitsplätzen zu entwickeln. Zudem sollte das Programm die soziale Inklusion erhöhen. Darüber hinaus strebte das Programm die Förderung des wirtschaftlichen Aufholprozesses durch Steigerung des intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums an. Ein Hauptziel lag darin, die Innovationskapazitäten zu stärken, die wirtschaftliche Basis auszuweiten sowie neue und qualifiziertere Arbeitsplätze zu schaffen, um die Attraktivität der Region zu erhöhen und den Auswirkungen des demographischen Wandels entgegenzuwirken. Darüber hinaus wurden die EFRE-Investitionen eingesetzt, um die CO₂-Emissionen im privaten und öffentlichen Sektor zu reduzieren. Dadurch, dass das OP Verkehr EFRE Bund in dieser Förderperiode nicht wieder aufgelegt wurde, erhielt auch Mecklenburg-Vorpommern keine Förderung mehr für Infrastrukturmaßnahmen.

Die vier Prioritätsachsen des OP waren in der Förderperiode 2014-2020 die Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die Unterstützung zur Verringerung der CO₂-Emissionen sowie die Förderung einer integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung. Bereichsübergreifende Berücksichtigung fanden der Schutz der Umwelt und die Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit, sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung wie schon in der Förderperiode zuvor. Bei der Gestaltung von Unterstützungsinstrumenten und später in der Auswahl konkreter Projekte wurden diese Querschnittsthemen mitbedacht (Europäische Kommission o. J. f). Das Gesamtbudget des OP belief sich auf rund 1.210 Mio. Euro, wovon 968 Mio. Euro im Rahmen des EFRE gefördert wurden (vgl. Tabelle 14).

TABELLE 14 Prioritäten und Mittelverteilung des OP Mecklenburg-Vorpommern EFRE, 2014–2020

Priorität	EU-Förderung in Mio. Euro	Nationale Kofinanzierung in Mio. Euro
Forschung und Entwicklung	296	74
Wettbewerbsfähigkeit von KMU	219	55
Kohlenstoffarme Wirtschaft	211	53
Soziale Inklusion	143	36
Umweltschutz & Ressourceneffizienz	60	15

Quelle: Europäische Kommission 2021c.

| BertelsmannStiftung

4.4 Infrastrukturprojekt in der Gemeinde Schwerin, Region Mecklenburg-Vorpommern

Das Infrastrukturprojekt in Schwerin wurde aus Mitteln der Förderperiode 2014-2020 finanziert. Es handelt sich um eine Erschließungsstraße, die der Landeshauptstadt unterstellt war. In die Analyse fließen zum einen die Daten der Stadt Schwerin als auch die Ergebnisse der Interviews mit ein, um einen detaillierten Blick auf die konkrete Planung und Umsetzung der Erschließungsstraße zu werfen. Im Folgenden werden zunächst die Eckdaten des Straßenbauprojektes kurz dargestellt. Anschließend wird das Projekt aus den Ergebnissen der Interviews detaillierter beschrieben in Bezug auf Planung, die Rolle der verschiedenen Akteur:innen und Durchführung, den Abfluss der finanziellen Mittel sowie die Fertigstellung und weitere Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft.

TABELLE 15 Factsheet zum Bau der Erschließungsstraße in Schwerin, Deutschland

Projektbeschreibung	<ul style="list-style-type: none"> • Sukzessive Entwicklung eines 380 Hektar großen Gebiets zum Industrie- und Gewerbepark; ehemals stillgelegtes Militärgelände am südlichen Stadtrand Schwerins • innere Erschließung des Gewerbeparks mit ca. 2 km Länge als stadteigene Straße • Räumung des Geländes durch Kampfmittelräumdienst • Errichtung von Gehweg, Beleuchtung und Entwässerung • Verlegung von Ver- und Entsorgungsleitungen für Trinkwasser, Schmutzwasser, Strom und Telekomleitung 		
Förderprogramm:	OP Mecklenburg-Vorpommern EFRE 2014-2020		
Gesamtkosten:	4,8 Mio. Euro	Davon EFRE: 3,5 Mio. Euro	Davon nationale Eigenmittel: 1,3 Mio. Euro
Regionale:r Fördermittelgeber:in	Landeshauptstadt Schwerin		
Durchführungszeitraum:	Bauzeit: Mai 2014 – Juli 2015		
Beteiligte Akteur:innen und Aufgaben:	<ul style="list-style-type: none"> • Landeshauptstadt Schwerin/Amt für Verkehrsmanagement: Bauherrin • Ingenieurbüro: von Landeshauptstadt Schwerin beauftragt; entwirft Planung; Bauüberwachung; Ansprechpartner für Bauherrin • Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (LGE) bzw. Stadt Schwerin: Ausschreibungsfirmen; Entscheidung über Auftragnehmer:innen • Verkehrsbehörde/Straßenbauamt: Beantragung und Genehmigung der Verkehrseinschränkungen • Landesamt für Gesundheit und Verkehr: Anmeldung der Baustelle (Bauzeit/Beschäftigte) • Naturschutzbehörde • STRABAG AG Direktion Nord-Ost Bereich Mecklenburg-Vorpommern Gruppe Schwerin: Baufirma • Kampfmittelräumdienst: von Landeshauptstadt Schwerin beauftragt; Räumung des Geländes 		

Quellen: Eigene Darstellung nach Interviews.

| BertelsmannStiftung

Vorbereitungen zum Bau der Erschließungsstraße für den Industrie- und Gewerbepark in Schwerin

Zur Vorbereitung einer Förderperiode bekommen die Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission länderspezifische Empfehlungen. Mit den Ministerien und Fachreferaten, die die EFRE-Mittel umsetzen sollen, werden Vorplanungen zur Finanzallokation und Förderaktivitäten festgelegt. Anschließend wird das Förderprogramm inhaltlich ausgestaltet und von der Landesregierung wie auch von einem Begleitausschuss, bestehend aus Wirtschafts- und Sozialpartner:innen wie Gewerkschaften, Naturschutzorganisationen, Wirtschaftsverbänden usw., abgestimmt und bestätigt. Zur Bewerbung des neuen Förderprogrammes wurde von der EFRE-Fondsverwaltung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit Mecklenburg-Vorpommern zu Anfang der Förderperiode eine Kommunikationsstrategie aufgestellt und vom OP Technische Unterstützung finanziert. Diese Strategie beinhaltete, wie und in welcher Form die neuen Förderinhalte an die potenziell Begünstigten getragen werden sollten. In der EFRE-Fondsverwaltung gibt es dafür eine:n Informations- und Kommunikationsbeauftragte:n, um unter anderem neue Förderperioden zu bewerben. Dazu wird die eigene Internetseite genutzt, es werden Informationsbroschüren und Presseinformationen bereitgestellt wie auch Informationsveranstaltungen, Messen, und Pressekonferenzen abgehalten. Zu Beginn der Förderperiode gab es in Rostock eine Auftaktveranstaltung mit anschließender Pressekonferenz.

Einer der Förderschwerpunkte für die Periode 2014-2020 in Schwerin war die Reaktivierung von ehemaligen militärischen bzw. auch industriell genutzten Flächen für Gewerbeansiedlung. 2012-2013 wurde das ehemals militärisch genutzte Gelände als ein potenzielles Projekt diesem Schwerpunkt zugeordnet. Die Entwurfsplanung der Erschließungsstraße erstellte ein Ingenieurbüro, anhand derer die Ausschreibung zum Bau der Erschließungsstraße konzipiert wurde. Die Ausschreibung wurde im Submissionsanzeiger von der Landesgrunderwerb (LGE) GmbH im Namen der Landeshauptstadt Schwerin, die mit dem Auftrags- und Vergabeverfahren betraut wurde, veröffentlicht. In einem öffentlichen Submissionstermin wurden die Angebote verlesen. Der/die günstigste Anbieter:in bekommt im Regelfall den Zuschlag. Im Nachgang wird geprüft, ob alle Unterlagen vollständig vorliegen. Nach Erhalt des Zuschlagschreibens erfolgte die Beauftragung der Baufirma durch die Landeshauptstadt Schwerin.

Rolle der einzelnen Akteur:innen & Kommunikation im Projekt

Die EFRE-Fondsverwaltung als übergeordnete Verwaltung hat die Aufgaben, die Förderperioden vorzubereiten, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufzustellen und zu koordinieren, die finanzielle Begleitung zu erstellen (finanzielle Berichterstattung, Monitoring, Evaluierung und Prüfung von Fördervorhaben) und die Förderung insgesamt zu begleiten. Im Ministerium werden die EU-Fördermaßnahmen in den zuständigen Fachreferaten betreut. Diese Fachreferate sind auch mit anderen Maßnahmen, die z. B. von Bund-Land-Fördermitteln oder vom Land selbst finanziert werden, betraut. Im Falle der Schweriner Erschließungsstraße war dies das zuständige Fachreferat „Förderung kommunaler Infrastruktur“, welches auch in die Vorgespräche mit der Stadt Schwerin zur Planung der Erschließungsstraße involviert war, um die Förderung zu koordinieren. Die ersten Vorgespräche fanden bereits rund zehn Jahre vor Bau statt, als man eine erste Erschließungsstraße in das 380 Hektar große Gelände baute. Aufgrund der Größe des Geländes wurde dessen Entwicklung in mehrere Bauabschnitte aufgeteilt, um die Fläche sukzessive zu erschließen und Überkapazitäten zu vermeiden.

Die Abwicklung der einzelnen Fördermaßnahmen erfolgt über die Fachreferate und über die zwischengeschaltete Stelle des Landesförderinstituts (LFI), welche die Prüfungen der Mittelabrufe und Verwaltungskontrollen, sogenannte Belegprüfungen und Vorortkontrollen, durchführt. Das LFI fungierte im Projekt der Erschließungsstraße als zwischengeschaltete Stelle und somit als Aufsichts- und Bewilligungsbehörde. Das LFI war direkter Ansprechpartner der Landeshauptstadt Schwerin als Begünstigte.

Aufgrund der Besonderheit der Munitionsbelastung wurde das Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei-, Brand- und Katastrophenschutz eingeschaltet, da dort die Kampfmittelräumung angesiedelt ist. Somit ergaben sich umfangreiche Abstimmungsrunden. Durch die besondere Beschaffenheit des Geländes resultierten laut einem Interviewten des fachlich zuständigen Ministeriums Hindernisse bei der Erschließung durch Munitionsfunde und Umsiedlung geschützter Arten auf dem gesamten Gelände. Bei der Konstruktion der Erschließungsstraße im Anschluss meldete die Baufirma keine besonderen Hindernisse an.

Die Landeshauptstadt Schwerin als Bauherrin und Auftraggeberin der Baufirma wurde während des Baus der Straße vom Amt für Verkehrsmanagement vertreten. Als Bauaufsicht war ein externes Ingenieurbüro beauftragt, da der Stadt die personellen Kapazitäten für eine Bauüberwachung fehlten. Die Bauaufsicht überwachte den Bau aus technischer Sicht, überprüfte die Baumasse und die Abschlagsrechnungen. Die Auftraggeberin war bei den Baubesprechungen ebenfalls anwesend. Für die Beleuchtungsarbeiten wurde von der Baufirma ein Subunternehmen beauftragt.

Durch die hohen Anforderungen in der Planung des Straßenbaus, der Ausschreibung und Vergabe von Aufträgen, der Fördermittelabrufe und der Bausicherheit wurden ebenfalls hohe Umsetzungsstandards erreicht, die durch die oben genannten wesentlichen Institutionen gewährleistet wurden. Durch die spezifischen Rollen der verschiedenen Akteur:innen konnte eine genaue Umsetzung der Baumaßnahme erfolgen und Hindernisse (wie bspw. die Munitionsbelastung) gelöst werden. Die Wirksamkeit der EU-Fördermittel ist daher in hohem Maße gesichert laut der Interviews.

Die Bevölkerung und Träger:innen öffentlicher Belange wurden nur im Rahmen des aufgestellten Bebauungsplanes gemäß der gesetzlich verpflichtenden Bürgerbeteiligung involviert. Das Industrie- und Gewerbegebiet, in dem die Straße verlegt wurde, flankiert direkt keine Wohngebiete oder beeinträchtigt andere Nutzer:innen, deshalb kam es während des Baus der Straße zu keinen Konflikten mit der Bevölkerung durch beispielsweise Baulärm.

Mittelabfluss und Fertigstellung

Die Abschlussrechnung der Baufirma deckte sich im Wesentlichen mit der Auftragssumme von 3,5 Mio. Euro. Nach Fertigstellung einer Leistungsposition wurden Abschlagsrechnungen nach Einheitspreisvertrag gestellt.

Gesetzlich geregelt ist, dass die Rechnungen turnusmäßig erstellt werden, um einen finanziellen Nachteil aufseiten des Bauunternehmens zu vermeiden. Dennoch gab es durch die Munitionsfunde und die Umsiedelung geschützter Tiere einen Mehraufwand an Kosten, der durch Eigenmittel des Landes finanziert wurde.

Die Umnutzung des ehemals militärisch genutzten Geländes zu einem Gewerbe- und Industriepark spielte eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region. Im Industrie- und Gewerbegebiet haben sich mittlerweile neun nationale und internationale Unternehmen niedergelassen mit insgesamt etwa 1.000 Beschäftigten. Die Akzeptanz im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung wie auch für Infrastrukturmaßnahmen für EU-geförderte Projekte wird von allen Interviewten als hoch eingeschätzt. In Schwerin und Mecklenburg-Vorpommern besteht Bedarf an weiteren Industrie- und Gewerbeniederlassungen.

Das Gelände des Schweriner Gewerbe- und Industrieparks wird auch weiterhin ausgebaut. So wurde nach dem Bau der Erschließungsstraße eine Ringstraße gebaut. Weitere Erschließungen sollen folgen, die allerdings aus nationalen Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstrukturen in Bund und Ländern“ finanziert werden.

Trotz der Kommunikations- und Publizitätsmaßnahmen, die unternommen und ausgebaut wurden, vermuteten die Interviewten, dass der EFRE-Fonds in der Bevölkerung noch relativ unbekannt sei. Zudem geht der Antragsprozess mit einem hohen bürokratischen Aufwand für die Begünstigten und die Landesverwaltung einher. In der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission sollten daher gemäß der Interviewten Verbesserungen vorgenommen werden, um die Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung und die Akzeptanz bei den Begünstigten zu erhöhen.

Literatur

- Baun, M.; Marek, D.** (2017): The limits of regionalization: The intergovernmental struggle over EU cohesion policy in the Czech Republic. *East European Politics and Societies*, 31(4), 863-884.
- Becker, P.; Zaun, N.** (2007): Die neue strategische Planung der europäischen Kohäsionspolitik in Theorie und Praxis. *Stiftung Wissenschaft und Politik*. Diskussionspapier. Abrufbar unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/bkr_Zaun_Kohaesionspolitik_KS.pdf [zugegriffen am 23.10.2020].
- BMU** – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2020): Europa-2020-Strategie. Abrufbar unter: <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/europa-und-umwelt/europa-2020-strategie/> [zugegriffen am 23.10.2020].
- BMVI** – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (o. J.). Operationelles Programm Verkehr EFRE Bund 2007–2013. Abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/operationelles_programm_verkehr_efre_Bund_2007_2013_Faltblatt.pdf?__blob=publicationFile [zugegriffen am 22.04.2021].
- BMWI** – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. Berlin.
- BMWI** – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2012): EU-Strukturfonds und ihr Beitrag zur Europa-2020-Strategie. Abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/eu-strukturfonds-und-ihr-beitrag-zur-europa-2020-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [zugegriffen am 23.10.2020].
- BMWI** – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014a): Partnerschaftvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. Teil 1: Kapitel 1 und 2. Berlin.
- BMWI** – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014b): Partnerschaftvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. Zusammenfassung. Berlin.
- BMWI** – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020a): Förderperiode 2007-2013. Abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-strukturpolitik-foerderperiode-2007-2013.html#:~:text=In%20der%20F%C3%B6rderperiode%202007%2D2013%20wurde%20in%20der%20EU%2DStrukturpolitik,Priorit%C3%A4ten%20der%20EU%2DKoh%C3%A4sionspolitik%20%C3%BCbereinstimm> [zugegriffen am 13.04.2021].
- BMWI** – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020b): Förderperiode 2014-2020. Abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-strukturpolitik-foerderperiode-2014-2020.html> [zugegriffen am 23.10.2020].
- Brand, C.** (2011): Commission names worst managers of EU money. 11/10/11, 9:26 AM CET Updated 4/12/14, 10:13 PM CET; Abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/commission-names-worst-managers-of-eu-money/> [zugegriffen am 10.09.2020].
- Bundesregierung** (2020). Europäischer Sozialfond: Glossar. „Phasing-out“ Gebiete. Abrufbar unter: https://www.esf.de/portal/DE/Service/Glossar/Functions/glossar.html?cms_lv2=47320&cms_lv3=44618 [zugegriffen am 17.12.2020].
- Churski, P.; Perdał, R.** (2016): Where Do Cohesion Policy Funds Flow and Do They Have any Impact? The Polish Lesson. *Barometr Regionalny* 14 (3), 7-24.
- Czudec, A.; Kata, R.; Wosiek, M.** (2019): Reducing the development gaps between regions in Poland with the use of European Union funds. *Technological and economic development of economy*, 25(3), 447-471.
- Europäische Kommission** (2007): Die Kohäsionspolitik 2007-2013: Erläuterungen und offizielle Texte. Luxemburg.
- Europäische Kommission** (2014a): Summary of the Partnership Agreement for Poland, 2014-2020. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-summary-may2014_en.pdf [zugegriffen am 03.09.2020].

- Europäische Kommission** (2014b): Summary of the Partnership Agreement for the Czech Republic, 2014-2020. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-czech_republic-summary-aug2014_en.pdf [zugegriffen am 10.09.2020].
- Europäische Kommission** (2014c): An introduction to EU cohesion policy 2014-2020. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_en.pdf [zugegriffen am 23.04.2021].
- Europäische Kommission** (2015): Europäischer Struktur- und Innovationsfonds 2014-2020: Offizielle Texte und Kommentare. Luxemburg
- Europäische Kommission** (2016a): WP1: Synthesis report. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Task 3 Country Report Poland. Brüssel. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_pl_report_en.pdf [zugegriffen am 22.04.2021].
- Europäische Kommission** (2016b): WP1: Synthesis report. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Task 3 Country Report Czech Republic. Brüssel. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_cz_report_en.pdf [zugegriffen am 22.04.2021].
- Europäische Kommission** (2016c): WP1: Synthesis report. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Task 3 Country Report Germany. Brüssel. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_de_report_en.pdf [zugegriffen am 22.04.2021].
- Europäische Kommission** (2021a): *Programme: Śląskie Voivodeship - ERDF/ESF*. [Datenbank] Abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014PL16M2OP012> [zugegriffen am 19.04.2021].
- Europäische Kommission** (2021b): *Programme: Integrated Regional Programme CZ - ERDF*. [Datenbank] Abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014CZ16RFOP002> [zugegriffen am 21.04.2021].
- Europäische Kommission** (2021c): *Programme: Mecklenburg-Vorpommern - ERDF*. [Datenbank] Abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014DE16RFOP008> [zugegriffen am 22.04.2021].
- Europäische Kommission** (o. J. a): Operational Programme "Silesia". Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/poland/operational-programme-silesia [zugegriffen am 01.12.2020].
- Europäische Kommission** (o. J. b): ROP 12 Regional Operational Programme for Śląskie Voivodeship Poland. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/poland/2014pl16m2op012 [zugegriffen am 01.12.2020].
- Europäische Kommission** (o. J. c): Operational Programme North-West. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/czechia/operational-programme-north-west [zugegriffen am 01.12.2020].
- Europäische Kommission** (o. J. d): Integrated Regional Operational Programme (IROP) Czechia. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/czechia/2014cz16rfop002 [zugegriffen am 01.12.2020].
- Europäische Kommission** (o. J. e): Operational Programme „Mecklenburg-Vorpommern“. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/germany/operational-programme-mecklenburg-vorpommern [zugegriffen am 01.12.2020].
- Europäische Kommission** (o. J. f): OP Mecklenburg-Vorpommern ERDF 2014-2020. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/germany/2014de16rfop008 [zugegriffen am 01.12.2020].

- European Communities** (2007): Cohesion Policy 2007-13 National Strategic Reference Frameworks. Luxemburg. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/atlas2007/fiche/nsrf.pdf [zugegriffen am 22.04.2021].
- Eurostat** (2021): *GDP and main components*. [Datenbank] Abrufbar unter: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en [zugegriffen am 22.04.2021].
- Kociuba, D.** (2018): Implementation of Integrated Territorial Investments in Poland - Rationale, Results, and Recommendations. *Quaestiones Geographicae*, 37 (4), 81–98.
- Lackowska-Madurowicz, M.**; Swianiewicz, P. (2013): Structures, procedures and social capital: The implementation of EU cohesion policies by subnational governments in Poland. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 1396-1418.
- Mayring, P.** (1994): *Qualitative Inhaltsanalyse* (Vol. 14, pp. 159-175). UVK Konstanz.
- Ministerium für Entwicklungsfonds und Regionalpolitik Polen** (2019): System for the implementation of EU Funds. Abrufbar unter: <https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/en/site/learn-more-about-european-funds/discover-how-the-funds-work/system-for-the-implementation-of-eu-funds/> [zugegriffen am 03.09.2020].
- Ministerium für Regionalentwicklung Tschechien** (2016): Partnership Agreement for the Programming Period 2014-2020 – Czech Republic. Abrufbar unter: <https://www.dotaceeu.cz/getmedia/4589b39c-4215-4f0b-914d-b296678db1c8/Partnership-agreement-technical-revision-approved-by-the-EC-on-13-April-2016.pdf?ext=.pdf> [zugegriffen am 10.09.2020].
- Ministerium für Regionalentwicklung Tschechien** (o. J.): Programming period 2007-2013. Abrufbar unter: <https://www.dotaceeu.cz/en/evropske-fondy-v-cr/programove-obdobi-2007-2013> [zugegriffen am 28.10.2020].
- Nyikos, G.**; Talaga, R. (2014): Cohesion policy in transition comparative aspects of the Polish and Hungarian systems of implementation. *Comparative Law Review*, 18, 111-139.
- Oberster Rechnungshof Tschechische Republik** (2016): EU Report 2016 – Report on the EU Financial Management in the Czech Republic. Prag. Abrufbar unter: <https://www.nku.cz/assets/publications-documents/eu-report/eu-report-2016-en.pdf> [zugegriffen am 22.04.2021].
- Opiłowska, E.** (2019): Regionalisation in Poland: background, features and public perception. A first appraisal. *Belgeo [Online]* (2), 1-25.
- Pelucha, M.**; Shutt, J. (2014): Preparing for 2014–2020: Can the Czech Republic improve its performance by learning more from the United Kingdom?. *Regions Magazine*, 293(1), 25-28.
- Sagan, I.** (2012): Polnische Regional- und Metropolenpolitik: Kohärenz oder Konkurrenz? *Polen-Analysen*, Nr. 103, 2-10.
- Skokan, K.** (2007): *The Role of Clusters in the Regional Policy of the Czech Republic*. University Library of Munich, Germany.
- Sokołowska-Woźniak, J.**; Woźniak, D. (2016): The comparison of funds allocation under the Regional Operational Programmes in 2007-2013 and 2014-2020 programming periods. *Business and Non-profit Organizations Facing Increased Competition and Growing Customers' Demands*, 15, 251-267.
- Ústecký kraj** (o.J.): INTEGROVANÝ REGIONÁLNÍ OPERAČNÍ PROGRAM, SPECIFICKÝ CÍL 1.1 - Nová komunikace u města Chomutova: Studie proveditelnosti [INTEGRIERTES REGIONALES OPERATIONELLES PROGRAMM, SPEZIFISCHES ZIEL 1.1 - Neue Straße in der Nähe der Stadt Chomutov: Machbarkeitsstudie].

Impressum

© Mai 2021
Bertelsmann Stiftung

Verantwortlich:
Katharina Gnath
Natascha Hainbach

Abbildungen:
David Bärwald, werkzwei Detmold

Titelbild:
Earth Observation Group, Payne Institute for Public Policy,
Colorado School of Mines; Kartographie: © DLR 2021

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Katharina Gnath
Senior Project Manager
Programm Europas Zukunft
Telefon +49 30 275788-128
katharina.gnath@bertelsmann-stiftung.de

Natascha Hainbach
Project Manager
Programm Europas Zukunft
Telefon +49 5241 81-81843
natascha.hainbach@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de/repair-prepare-de

www.bertelsmann-stiftung.de