

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.5.2008
KOM(2008) 301 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**zu den Ergebnissen der Verhandlungen über kohäsionspolitische Strategien und
Programme im Programmplanungszeitraum 2007-2013**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

zu den Ergebnissen der Verhandlungen über kohäsionspolitische Strategien und Programme im Programmplanungszeitraum 2007-2013

1. EINLEITUNG

Die neue Generation der europäischen sektoralen und regionalen kohäsionspolitischen Programme für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist mit einer Gemeinschaftsunterstützung von rund 347 Mrd. EUR für neue Investitionen verbunden und stellt damit den zweitgrößten Posten des Gemeinschaftshaushalts dar. Dieser Mitteleinsatz ist Ausdruck der ungebrochenen Entschlossenheit der Union, die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, den Regionen und den Bürgern in Bezug auf den Lebensstandard und die Entwicklungschancen zu verringern und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt vor dem Hintergrund der Wirtschaftsglobalisierung zu fördern. Die Fördermittel sind für Mitgliedstaaten und Regionen bestimmt, die unter das Ziel „Konvergenz“¹ fallen (35 % der Bevölkerung der Union, mit 81,5 % der verfügbaren Investitionsmittel²), und konzentrieren sich gemäß der obersten Priorität der Kommission – der Lissabon-Agenda für Wachstum und Beschäftigung – noch entschiedener als in der Vergangenheit auf Wettbewerbsfaktoren. Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste Finanzierungsquelle der Union im Bereich der Wachstums- und Beschäftigungspolitik, und durch die Einbeziehung der regionalen und lokalen Akteure wird diesen eine stärkere Verantwortung für diese Strategie übertragen.

Die Verhandlungen zwischen der Kommission und den nationalen und regionalen Behörden folgten einem strategischen Ansatz, der dafür gesorgt hat, dass die nationalen Strategien und die operationellen Programme sich auf die wichtigsten Prioritäten der EU konzentrieren, ohne jedoch die nationalen und regionalen Rahmenbedingungen zu vernachlässigen. Nach 18 Monaten intensiven Dialogs wurden inzwischen alle 27 einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne (NSRP) aufgestellt und 429 der voraussichtlichen 455 operationellen Programme ausgearbeitet.

Dieser Verhandlungsprozess hat weit mehr gebracht als eine Einigung über die Finanzmittel. Die Gespräche mit den Mitgliedstaaten, Regionen, Partnern und lokalen Akteuren haben gezeigt, dass die Politik eine Katalysatorrolle für den Wandel gespielt hat. Sie war eine Plattform für die Konzeption wirksamer regionaler oder sektoraler Strategien zur Förderung des Wachstums, zur Schaffung von besseren Arbeitsplätzen und zur Verbesserung der Finanz- und Durchführungsmechanismen, so dass eine langfristige Wirkung erzielt und die

¹ Regionen, deren BIP gemessen an der Kaufkraft unter 75% des EU-Durchschnitts liegt.

² Ausführliche Beschreibung siehe Anhang 1. Finanzielle Aufschlüsselung auf die Mitgliedstaaten siehe: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_de.htm

öffentlichen Mittel effizienter eingesetzt werden können. Der Verhandlungsprozess hat die Qualität der Programme deutlich verbessert und ihren Inhalt stärker auf die wichtigsten Prioritäten der Gemeinschaft abgestimmt.

In dieser Mitteilung werden die einschlägigen Ergebnisse zusammengefasst³.

2. DIE KOHÄSIONSPOLITIK BEFASST SICH MIT PROBLEMEN VON HEUTE UND HERAUSFORDERUNGEN VON MORGEN

Die regionalen Unterschiede stellen vor dem Hintergrund einer erweiterten Europäischen Union und eines stärkeren weltweiten Wettbewerbs weiterhin eine Herausforderung dar. Daher ist es äußerst wichtig, dass die Kohäsionspolitik die weniger stark entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen dabei unterstützt, ihren Rückstand aufzuholen und das regionale Gefälle zu verringern. In allen Mitgliedstaaten wurde versucht, territoriale Bedürfnisse zu ermitteln und Strategien zu konzipieren, um die Ungleichgewichte in und zwischen den Regionen zu mildern.

Die neue Generation der Kohäsionsprogramme für den Zeitraum 2007-2013 leistet gemäß den vertraglichen und politischen Zielen der EU einen bedeutenden Beitrag zur Erreichung der Vorgaben in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung. Sie ist daher eng auf die wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Prioritäten der EU – Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung durch Stärkung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und sozialer Integration und durch Schutz und Verbesserung der Qualität der Umwelt⁴ – abgestimmt.

Gleichzeitig unterstützt die Kohäsionspolitik dank einer politischen Gesamtstrategie die Bürger, Unternehmen, Regionen und Mitgliedstaaten sowie die Kandidatenländer dabei, die in Bezug auf ihre Art und ihren Umfang beispiellosen globalen Herausforderungen zu bewältigen und eine bessere und sicherere Zukunft zu schaffen. Die Kommission hat einige dieser Herausforderungen in ihrem vierten Kohäsionsbericht⁵ und in einer vor kurzem angenommenen Mitteilung über die Haushaltsüberprüfung 2008/2009⁶ herausgestellt. In den folgenden Abschnitten wird beschrieben, wie die Programme diese Herausforderungen bereits aufgegriffen haben.

³ Ein Arbeitspapier der Kommission, das nach dieser Mitteilung veröffentlicht werden soll, wird einen ausführlicheren Überblick über die Ergebnisse je Mitgliedstaat geben.

⁴ Die Anhänge 2a und 2b geben einen ausführlichen Überblick über den Beitrag der Kohäsionspolitik zu den wichtigsten Prioritäten der Gemeinschaft.

⁵ Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2007)273 vom 30.5.2007.

⁶ Mitteilung der Kommission: Den Haushalt reformieren, Europa verändern. Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts (2008/2009) - SEK(2007) 1188 vom 12.9.2007.

2.1. Die Kohäsionspolitik – ein Kernstück der Lissabon-Agenda

Die neue Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007-2013 ist von entscheidender Bedeutung für die Lissabon-Agenda, da für den neuen Programmplanungszeitraum einige wichtige Reformen eingeführt wurden. **Ein wichtiges Verhandlungsergebnis ist die im Vergleich zur Vergangenheit deutliche Anhebung der Investitionen zugunsten der Wachstums- und Beschäftigungsagenda**, insbesondere in den Bereichen Innovation, Forschung, Kompetenzen und Humankapital. In den weniger entwickelten Regionen der EU der 27 Mitgliedstaaten sind im Rahmen **des Ziels „Konvergenz“ 65 % der Mittel für Ausgaben im Zusammenhang mit der Lissabon-Agenda vorgesehen**, während die stärker entwickelten Regionen im Rahmen des Ziels **„Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ beabsichtigen, 82 % der Mittel in Lissabon-bezogene Prioritäten zu investieren**. Konkret wurden in den Konvergenzregionen der EU der 15 Mitgliedstaaten 74 % und in den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 83 % der Investitionen für Ausgaben im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie gebunden. Diese Zahlen schwanken jedoch sowohl nach Mitgliedstaaten als auch nach Regionen. An erster Stelle stehen beim Ziel „Konvergenz“ Portugal und Spanien, die durchschnittlich 80 % ihrer Gesamtmittel für Lissabon-Prioritäten einsetzen, und beim Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ Österreich mit 92 % und Dänemark und Schweden mit je 91 % ihrer Gesamtmittel.

In den 12 neuen Mitgliedstaaten zeigt sich, dass die Lissabon-Prioritäten in die Programmplanungsdokumente aufgenommen wurden, obwohl zahlreiche andere Wirtschaftsbereiche ebenfalls Mittel benötigen und keine rechtliche Pflicht zur Zweckbindung der Ausgaben besteht⁷. In diesen Ländern wurden den Lissabon-Zielen im Durchschnitt 59 % der Mittel zugewiesen (z. B. in Polen 64 %, in der Slowakei 59 %, in Rumänien 52 %).

Die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie nimmt auch in den Programmen des Ziels **„Europäische territoriale Zusammenarbeit“** einen bedeutenden Platz ein. Ungefähr die Hälfte der Mittel für dieses Ziel werden für Lissabon-bezogene Maßnahmen verwendet, wobei Forschung und Innovation besonders stark gefördert werden (27 % der Gesamtmittel für diese Priorität).

⁷ Nach Artikel 9 Absatz 3 und Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25) müssen 60 % der für das Ziel „Konvergenz“ und 75 % der für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ bereitgestellten Fondsmittel in den Mitgliedstaaten der EU der 15 für Investitionen in die Prioritäten der Lissabon-Strategie zugewiesen werden: Forschung, Innovation, Informationsgesellschaft, Humanressourcen und Unternehmensentwicklung. Die Mitteilung „Umsetzung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung durch die Mitgliedstaaten und Regionen im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik, 2007-2013“ KOM(2007) 798 vom 11.12.2007 gibt einen besseren Überblick darüber, wie die neuen kohäsionspolitischen Strategien und Programme zur Umsetzung der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung beitragen.

2.2. *Reaktion auf die Globalisierung und den Strukturwandel*

Die zunehmende Globalisierung und der intensive Wettbewerb auf dem Weltmarkt bieten den Mitgliedstaaten, Regionen und Städten neue Chancen, erfordern jedoch gleichzeitig auch eine Anpassung an strukturelle Veränderungen und eine Bewältigung der sozialen Auswirkungen sowie eine bessere Funktionsweise des Binnenmarktes.

Die Sicherstellung der **Zugänglichkeit** des etablierten europäischen Markts und die Erleichterung des Zugangs zu den neuen Märkten ist eine Voraussetzung für die Steigerung privater Investitionen, die Ausweitung des Binnenmarktes und die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Konvergenzregionen, insbesondere in den 12 neuen Mitgliedstaaten, weisen erhebliche Defizite bei der Verkehrsinfrastruktur auf, und daher genießen große Investitionen im Verkehrsbereich auch weiterhin hohe Priorität beim Mittelbedarf (82 Mrd. EUR insgesamt bzw. 24 % der Gesamtmittel). Bezogen auf die Ausgangssituation ist der Grenznutzen derartiger Investitionen hoch und die erwartete Zunahme der totalen Faktorproduktivität beträchtlich. Investitionen in nachhaltige Verkehrsträger wie den öffentlichen Nahverkehr, die Bahn (in Polen wird erwartet, dass sich die Länge des modernisierten Streckennetzes von 538 km auf 1786 km verdreifachen wird) sowie in multimodale und intelligente Verkehrssysteme belaufen sich auf annähernd 35 Mrd. EUR⁸, das bedeutet einen Zuwachs von 71 % im Vergleich zum Zeitraum 2000-2006. Die Mittelzuweisungen im Verkehrsbereich für Investitionen in TEN-V-Prioritäten belaufen sich auf annähernd 38 Mrd. EUR, 13 Mrd. EUR mehr als im Zeitraum 2000-2006 (Rumänien beabsichtigt, 72 % der Zuweisungen im Verkehrsbereich für TEN-V-Projekte zu verwenden). Darüber hinaus wirken sich Investitionen in Verkehrsverbindungen in Kombination mit anderen sektorübergreifenden Interventionen auf die Kohäsion in allen Regionen aus, sie sind jedoch besonders wichtig für besonders benachteiligte Gebiete, wie gering bevölkerte und abgelegene Regionen.

Will man die europäischen Regionen dabei unterstützen, Vorteile aus einer sich verändernden Welt zu ziehen, so muss man in die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit investieren, indem Wissen und Innovation unterstützt und der wissenschaftliche und technologische Fortschritt in Europa gefördert werden, damit dieser komparative Vorteil genutzt werden kann. Durch Investitionen in Human- und Sachkapital trägt die Kohäsionspolitik dazu bei, die Arbeits- und totale Faktorproduktivität Europas zu steigern – ein äußerst erwünschtes Ergebnis zur Erhaltung des Wettbewerbsvorteils von Europa.

Erfreulicherweise haben die Mitgliedstaaten den Investitionen in **FuE und Innovation** Priorität eingeräumt und ehrgeizige Ziele festgelegt, die sie dem Lissabon-Ziel für 2010 – Investitionen in diesen Bereich in Höhe von 3 % des BIP – näher bringen. Die Kohäsionspolitik wird mit über 86 Mrd. EUR oder 25 % der Kohäsionsmittel zu FuE und Innovation beitragen. Spanien ist ein herausragendes Beispiel dafür: Obwohl die finanzielle Unterstützung für dieses Land im Vergleich zum Zeitraum 2000-2006 um 42 % zurückgegangen ist, werden sich die

⁸ Dieser Betrag erhöht sich um 6,5 Mrd. EUR, wenn die Investitionen in Häfen, Flughäfen und intelligente Verkehrssysteme berücksichtigt werden, die zumeist auch Teil des TEN-V-Netzes sind.

FuE-Ausgaben in absoluten Zahlen auf mehr als 8 Mrd. EUR bzw. 23 % des Gesamtetats verdoppeln. In einigen der 15 alten Mitgliedstaaten ist der Anteil der für FuE und Innovation bereitgestellten Kohäsionsmittel bemerkenswert hoch (70 % in Dänemark und rund 50 % in Finnland und Österreich). Die 12 neuen Mitgliedstaaten investieren rund 20 % ihrer gesamten Kohäsionsmittel in die Bereiche FuE und Innovation. All diese Ergebnisse spiegeln die Bemühungen während der Verhandlungen wider, FuE und Innovation Priorität einzuräumen, indem auf vorhandenen Forschungskapazitäten und vorhandenem Forschungspotenzial aufgebaut wird (Slowakei), neue Möglichkeiten gesucht (Vereinigtes Königreich), wissenschaftliche Forschungs- und Aufbaustudien unterstützt (Slowenien, Lettland, Estland, Ungarn, Litauen) und allgemein der Technologie- und Wissenstransfer, Innovationscluster und Partnerschaften zwischen Forschung, Entwicklung und Unternehmen gefördert werden.

Eng mit dem Innovationsprogramm verbunden sind die Bemühungen innerhalb der Programme, **wissensbasierte Dienstleistungsgesellschaften** zu entwickeln, indem in die IKT-Ausbildung, in Online-Dienstleistungen für Unternehmen und Bürger und in eine nachhaltige Breitbandstruktur investiert wird. Der Zugang zu Breitband-Internet und der strategische Einsatz von IKT finden inzwischen allgemeine Anerkennung als wichtige Faktoren für wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum sowie als treibende Kraft für den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt. Regionen, die die IKT effizient nutzen, sind besser dafür gerüstet, Trends in den Bereichen Entvölkerung oder Abwanderung von Unternehmen umzukehren, aber auch die Integration und die Chancen der Bürger zu verbessern. Die kohäsionspolitischen Gesamtinvestitionen in Dienstleistungen, IKT-Dienstleistungen und Infrastruktur werden auf mehr als doppelt so hoch wie im vorangegangenen Programmplanungszeitraum geschätzt und dürften 15,3 Mrd. EUR erreichen, wobei Polen, Italien, Griechenland, die Slowakei und Spanien jeweils die höchsten Etats aufweisen (über 1 Mrd. EUR).

Will man Innovations-, Wissens- und Technologieinvestitionen in neue Arbeitsplätze umsetzen, so muss die Unternehmensentwicklung durch Dienstleistungen in Bereichen wie **unternehmerische Initiative und Unternehmensunterstützung** gefördert werden, die den Unternehmen, hauptsächlich den KMU, dabei helfen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und besser auf internationalen Märkten Fuß zu fassen. Die Unterstützung in diesen Bereichen beläuft sich auf rund 27 Mrd. EUR (8 % der Kohäsionsmittel). So unterstützt beispielsweise Finnland Unternehmensgründungen mit 343 Mio. EUR, und kohäsionspolitische Investitionen sollen in Polen dazu beitragen, dass die Anzahl der für eine Unternehmensgründung notwendigen Tage wie geplant von 60 auf 7 verkürzt wird. Mit 2,8 Mrd. EUR werden Unternehmensgründer bei ihrem Schritt in die Selbständigkeit unterstützt, wobei auch Personen mit besonderen Bedürfnissen berücksichtigt werden. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten hat darüber hinaus mitgeteilt, dass sie die Wirkung der Kohäsionsmittel verstärken wollen, indem sie die Initiative JEREMIE umsetzen⁹.

⁹ JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) ist ein Finanzinstrument, das in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) entwickelt wurde und darauf abzielt, den Zugang von KMU zu Finanzierungen durch Darlehen, Beteiligungen, Risikokapital und Bürgschaften zu erleichtern. Inzwischen planen 20 Mitgliedstaaten die Beteiligung an der JEREMIE-Initiative.

Der zunehmende globale Wettbewerb fordert den Bürgern und Unternehmen die Anpassung an neue Gegebenheiten ab. Erstklassige Bildungsangebote sowie verstärkte und wirksamere Investitionen in Humankapital sind entscheidende Voraussetzungen für Europas Erfolg in einer globalisierten Welt¹⁰. Im Rahmen der neuen Programme wurden rund 14 Mrd. EUR für die Stärkung der **Fähigkeit der Unternehmen und Arbeitnehmer** bereitgestellt, den Wandel zu antizipieren und zu bewältigen. Von diesem Betrag sind ungefähr 9,4 Mrd. EUR dafür vorgesehen, den Unternehmen dabei zu helfen, wirksame Maßnahmen zur Mitarbeiterentwicklung einzuführen und damit stärker in ihr wichtigstes Kapital zu investieren: die Menschen. Dieses Konzept basiert z. B. auf der Zusammenarbeit verschiedener Institutionen und der Clusterbildung (z. B. Dänemark), der Einbeziehung der Sozialpartner (z. B. Niederlande) und der gleichzeitigen Motivation der Menschen, lebenslang in die Aktualisierung ihrer Kompetenzen zu investieren. 2,5 Mrd. EUR wurden bereitgestellt, um den Unternehmen und Sektoren die Anpassung an die Globalisierung und den Strukturwandel zu erleichtern, wobei sich Schweden, Finnland, die Slowakei, Irland und Polen vergleichsweise am stärksten engagierten.

Investitionen in die Infrastruktur einer wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft, in FuE oder IKT erfordern hochqualifiziertes und fachlich kompetentes Humanpotenzial. Aufgrund der Erkenntnis, wie wichtig das **Humankapital** ist, wurden annähernd 26 Mrd. EUR für die Verbesserung der Qualität und Verfügbarkeit von Bildungs- und Berufsbildungsmöglichkeiten¹¹ bereitgestellt, wobei der Schwerpunkt auf umfassende Systeme des lebenslangen Lernens, die Bekämpfung des vorzeitigen Schulabbruchs (Portugal, Griechenland, Italien) und die Sicherstellung einer hochwertigen Bildung für alle gelegt wurde. Ein Großteil dieses Betrags (76 %) wurde Konvergenzregionen zugewiesen, in denen die Reform der Bildung und Berufsbildung als eine Voraussetzung für die künftige Entwicklung anerkannt wurde. Diese Investitionen sind äußerst wichtig, um den Menschen zu helfen, reibungslos von einem Arbeitsplatz zum nächsten zu wechseln, und damit entscheidend dafür, die „Flexicurity“ der Arbeitsmärkte zu stärken und die Lissabon-Ziele im Bildungsbereich zu erreichen. Investitionen in die Qualifikationen der Menschen sind darüber hinaus von entscheidender Bedeutung für die Steigerung der Produktivität und damit für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit Europas.

2.3. *Demografischer Wandel und integrativere Arbeitsmärkte, Gesellschaften und Volkswirtschaften*

Angesichts des Bevölkerungsrückgangs sind die **Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und die Verbesserung der Qualifikationen** für die Erhaltung von Wohlstand, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und gesellschaftlichem Zusammenhalt von zentraler Bedeutung. Mit Blick auf das Lissabon-Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 % werden in den neuen Programmen rund 19 Mrd. EUR bereitgestellt, um Beschäftigungshindernisse, insbesondere für Frauen, junge Menschen, ältere Menschen oder geringqualifizierte Arbeitnehmer zu beseitigen. Für beide Ziele werden beträchtliche Summen bereitgestellt, der Anteil in den Regionen des Ziels „Wettbewerbsfähigkeit“ ist jedoch höher (durchschnittlich 30,4 % für den ESF). So

¹⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Brüssel, 13./14. März 2008.

¹¹ Das hohe Gewicht, das Bildung und Berufsbildung in den meisten OP beigemessen wird, entspricht den Prioritäten des Arbeitsprogramms "Allgemeine und berufliche Bildung 2010" (OMK).

verwendet Schweden 67 % seiner ESF-Mittel darauf, das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen. Somit kann die Kohäsionspolitik sogar auf Arbeitsmärkten mit relativ hoher Beschäftigungsquote eine wertvolle Unterstützung für maßgeschneiderte Maßnahmen zugunsten von Bevölkerungsgruppen leisten, deren Beschäftigungspotenzial noch nicht ausgeschöpft ist.

Das breite Spektrum von Begünstigten, denen diese Maßnahmen zugute kommen, zeigt, wie die Programme auf die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen abgestimmt werden und die nationalen Maßnahmen ergänzen können. Im Vergleich zum Programmplanungszeitraum 2000-2006 werden **Migranten** deutlicher unterstützt. Alle 15 alten EU-Mitgliedstaaten und ein Großteil der 12 neuen EU-Mitgliedstaaten planen direkte Maßnahmen zugunsten von Migranten im Gesamtwert von 1,2 Mrd. EUR, in Kombination mit systembezogenen Maßnahmen z. B. im Bildungs- und Berufsbildungsbereich (z. B. Belgien). Die Kohäsionsprogramme fördern außerdem eine raschere soziale Integration der Neuankömmlinge in die Gesellschaft (z. B. in Spanien: Integration von Migranten in ländliche und städtische Gemeinden und Küstengemeinden, Entwicklung von Informationszentren für Saisonarbeiter aus anderen Ländern usw.).

Selbst bei einer hohen Wirtschaftsleistung gibt es in bestimmten Bevölkerungsgruppen und Gemeinschaften weiterhin **Armut und soziale Ausgrenzung**. In den meisten Mitgliedstaaten ist dieses Problem in vielen städtischen Ballungsgebieten besonders akut. Rund 10 Mrd. EUR wurden bereitgestellt, um Personen mit sehr schlechten Beschäftigungsaussichten durch abgestufte Unterstützung in Kombination mit Maßnahmen gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Insbesondere in den Programmen zum Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ sind hierfür umfangreiche Mittel vorgesehen (18,2 % im Vergleich zu 10,8 % in den Konvergenzprogrammen). Mit der Kohäsionspolitik werden ferner ethnische Minderheiten einschließlich der Roma, der zahlenmäßig stärksten Minderheit in der EU, unterstützt. In den meisten betroffenen Ländern werden Roma-Fragen im Rahmen integrierter Projekte behandelt.

2.4. *Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Klimawandel und Energie*

Eine nachhaltige Entwicklung und die Notwendigkeit, die Auswirkungen des Klimawandels abzuschwächen, gehören inzwischen zu den zentralen Anliegen der europäischen Politik¹². Die Verbesserung der **Umweltqualität** stellt in allen Mitgliedstaaten eine Priorität dar, für die rund ein Drittel der gesamten Kohäsionsmittel (105 Mrd. EUR) aufgewendet werden. In vielen der 12 neuen EU-Mitgliedstaaten werden im Zuge der Kohäsionspolitik bedeutende Basisinvestitionen getätigt, um die Umweltinfrastruktur zu verbessern und den Ländern zu helfen, die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften zu erfüllen, flankiert von Maßnahmen zur Schulung und zur Verbesserung der Umweltmanagementkompetenzen. So hat Rumänien beschlossen, 80 % der zugewiesenen Kohäsionsmittel dafür einzusetzen, den gemeinschaftlichen *Acquis* im

¹² Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Brüssel vom März 2007 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf)

Umweltbereich zu erreichen. Lettland plant, die Anbindung an Abwasseraufbereitungsanlagen von derzeit 9 % auf 62 % der Bevölkerung zu steigern.

Die Kohäsionspolitik wird mit 48 Mrd. EUR (14 % des Gesamtetats) zu Maßnahmen in verschiedenen Bereichen beitragen, die sich mit den Herausforderungen des **Klimawandels** befassen, wie Schutz- und Anpassungsmaßnahmen. Hierfür sollen direkte Investitionen unterstützt werden, wie die Förderung **energieeffizienter und erneuerbarer Energieträger** (9 Mrd. EUR gleichmäßig verteilt auf beide Kategorien), sowie indirekte Maßnahmen, wie nachhaltige Projekte für den Stadtverkehr (6,2 Mrd. EUR). Mehr Gewicht erhalten außerdem die Verbesserung der Energieinfrastruktur (1,8 Mrd. EUR) und die bessere Bewirtschaftung der Energieressourcen, die Umstellung auf eine effiziente und integrierte EU-Energiepolitik und der Verbund von Energienetzen, einschließlich TEN-E. Letzteres genießt deutliche Priorität in Polen, Rumänien und Griechenland. Italien wird seinen Etat für Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger im Vergleich zum vorigen Programmplanungszeitraum mehr als vervierfachen. Luxemburg will seine CO₂-Emissionen durch die kohäsionspolitischen Investitionen um 10 % verringern, die Slowakei die Energieintensität der Produktion um über 20 % senken. Viele Programme sehen die Entwicklung spezieller Systeme zur Kohlenstoffbewertung vor, um die Auswirkungen mit Blick auf die CO₂-Emissionsziele von Kyoto zu überwachen (z. B. Italien, Frankreich, Tschechische Republik, Malta, England und Wales). Die Kohäsionspolitik kann also einen beträchtlichen Beitrag dazu leisten, die ehrgeizigen Ziele zur Verringerung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen um 20 % und zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Energiemix auf 20 % bis 2020 zu erreichen¹³.

3. DIE KOHÄSIONSPOLITIK STÄRKT DIE GUTE REGIERUNGSFÜHRUNG, DIE EIGENVERANTWORTUNG UND DIE VERWALTUNGSKAPAZITÄTEN

3.1. Stärkung von mehrstufigem Regieren (multi-level governance) und Partnerschaft

Die neue Politik hat sich beträchtlich auf die politischen Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene ausgewirkt, da sie das System des mehrstufigen Regierens weiter stärkt. Der im Zuge der Ausarbeitung des Programms eingeleitete Dialog hat es einer größeren Zahl von Akteuren ermöglicht, sich an der Gestaltung wirksamer regionaler und sektoraler Entwicklungsstrategien zu beteiligen, was auch durch die Reform der staatlichen Beihilfepolitik gefördert wurde, die zusätzliche Möglichkeiten für die gezieltere Verwendung nationaler und gemeinschaftlicher Fördermittel bietet¹⁴. Durch diesen strategischen Ansatz wird die Umsetzung der Lissabon-Strategie und der damit zusammenhängenden Maßnahmen auf die regionale und lokale Ebene ausgeweitet, während gleichzeitig sichergestellt wird, dass die Maßnahmen auf die jeweiligen Gegebenheiten vor Ort zugeschnitten sind und eine ernsthafte Reformbereitschaft vorhanden ist.

¹³ Mitteilung der Kommission: 20 und 20 bis 2020: Chancen Europas im Klimawandel, KOM(2008) 30 vom 23.1.2008.

¹⁴ Aktionsplan Staatliche Beihilfen (7.6.2005): KOM(2005) 107.

Der Mehrwert des mehrstufigen Regierens lässt sich hervorragend anhand von drei Instrumentarien veranschaulichen, die zur Einbettung der Lissabon-Agenda für Wachstum und Beschäftigung in die neue Kohäsionspolitik geführt haben. So wurden zunächst auf Gemeinschaftsebene im Oktober 2006 in den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft¹⁵ die großen Prioritäten für den neuen Programmplanungszeitraum festgelegt. Anschließend wurde bei den Verhandlungen über die von den Mitgliedstaaten ausgearbeiteten nationalen strategischen Rahmenpläne (NSRP) erreicht, dass diese stärker in die Lissabon-Strategie und insbesondere in die Nationalen Reformprogramme eingebunden wurden. Die geplante Höhe der Lissabon-bezogenen Ausgaben wurde in allen NSRP festgelegt und beziffert („Zweckbindung“). Schließlich konnten die nationalen Strategien im Rahmen der Verhandlungen über die operationellen Programme auf die jeweilige regionale und lokale Situation übertragen werden.

Das Ergebnis dieses Prozesses war die Ausweitung der Verantwortung für die Lissabon-Agenda auf die regionale und lokale Ebene und auf ein breiteres Spektrum von Akteuren, wodurch eine der Schwächen der ersten Lissabon-Runde 2000-2005¹⁶ behoben werden konnte. So haben die Kommission, die nationalen und regionalen Behörden und internationale Experten in Frankreich gemeinsam regionale Innovationsstrategien entwickelt. In Deutschland sind die neuen beschäftigungsrelevanten Interventionen zumeist auf Länderebene geplant. Diese stärkere Übernahme von Verantwortung geht mit einer deutlicheren Ausrichtung auf Lissabon-bezogene Maßnahmen in den Bereichen Kompetenzen und lebenslanges Lernen einher.

Das Partnerschaftsprinzip ist die Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung der Kohäsionspolitik. Bereits in der Verhandlungsphase hat die Kommission auf die Einhaltung dieses Prinzips geachtet, so dass verschiedene Partner (wie NRO, Hochschulen oder regionale Entwicklungsagenturen sowie die Sozialpartner) einbezogen wurden. Diese dezentralisierte Verwaltung der Fonds ermöglicht eine breitere Einbeziehung der Akteure in die Umsetzungsphase (so geplant z. B. in Spanien, Irland, Schweden). So mobilisiert das Partnerschaftsprinzip lokales Wissen und fördert Wachstumsstrategien, indem wirksamer und effizienter auf lokale Ressourcen abgezielt wird. Außerdem wird die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, oft in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften, gefördert, wodurch ein Hebeleffekt erzielt und die Wirkung der Investitionen erhöht wird.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_de.htm

¹⁶ Bericht der Hocharangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen: Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. November 2004. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html.

3.2. *Aufbau von Verwaltungskapazitäten*

Wirksame öffentliche Maßnahmen erfordern eine kompetente und effiziente Verwaltung. Die Stärkung der institutionellen und administrativen Kapazitäten ist daher der Schlüssel zur Förderung von Strukturanpassungen, Wachstum, Beschäftigung und wirtschaftlicher Entwicklung. Die Kohäsionspolitik kann die Entwicklung wirksamer öffentlicher Maßnahmen auf verschiedene Weise positiv beeinflussen.

Zunächst einmal wird die neue kohäsionspolitische Priorität „Verwaltungskapazitäten“ dazu beitragen, die öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Dienste auf allen Ebenen in denjenigen Konvergenzregionen und Kohäsionsländern zu stärken, in denen trotz der eindrucksvollen Fortschritte der letzten Jahre noch immer deutliche institutionelle Schwachstellen vorhanden sind. In allen neuen 12 EU-Mitgliedstaaten sowie in Konvergenzregionen in Griechenland, im Vereinigten Königreich (Wales), in Italien und in Frankreich sind (oft umfangreiche) Interventionen im Gesamtwert von mehr als 2 Mrd. EUR geplant. Diese Maßnahmen unterstützen Lissabon-Reformen in Bereichen wie bessere Rechtsetzung, einfachere Unternehmensgründung, effiziente Verwaltung öffentlicher Maßnahmen und Verbesserung der Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen, einschließlich der Stärkung der Justiz (z. B. Bulgarien, Slowenien, Polen). Die Kohäsionspolitik wird diese Maßnahmen durch Investitionen zur Förderung elektronischer Behördendienste (E-Government) unterstützen.

Diese Maßnahmen werden außerdem dazu beitragen, dass die Fonds und andere öffentliche Instrumente effizienter verwaltet werden. So haben mehrere Mitgliedstaaten den kohäsionspolitischen Ansatz für die Planung öffentlicher Maßnahmen auf der Grundlage einer mehrjährigen strategischen Planung in ihrer nationalen Politik aufgegriffen. In Frankreich wurden die „*Contrats de Plan Etat-Régions*“ (Vereinbarungen zwischen dem Staat und den Regionen) für denselben Zeitraum und mit ähnlichen politischen Instrumenten angenommen. In Italien wurden die von der Kommission geförderten „Territorialpakete“ allgemein auf alle Bereiche als politische Instrumente für gebietsbezogene Initiativen ausgeweitet. In Deutschland gab es eine schrittweise Anpassung der „*Gemeinschaftsaufgabe*“ an das Konzept der Strukturfonds. In anderen Ländern wurde ein umfassender multisektoraler Ansatz für die nationale Regionalpolitik gewählt, z. B. in Finnland und Schweden („Regionale Wachstumsvereinbarungen“) und in England („Regionale Wirtschaftsstrategien“).

Darüber hinaus werden alle 12 neuen EU-Mitgliedstaaten die technische Hilfe im Rahmen von JASPERS¹⁷ in Anspruch nehmen, die die Entwicklung von Kapazitäten für die Ausarbeitung hochwertiger Projekte (insbesondere Großprojekte) unterstützen und so die Umsetzung der Kohäsionspolitik verbessern wird.

¹⁷ JASPERS („Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions“) ist eine Initiative der technischen Hilfe, die den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, hochwertige Projekte auszuarbeiten. JASPERS wird von der Kommission in Zusammenarbeit mit der EIB und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung bereitgestellt. Die Initiative JASPERS berät mit ihren Büros in Warschau, Bukarest und Wien derzeit 261 Großprojekte.

Die Entwicklung wirksamer politischer Konzepte und deren erfolgreiche Umsetzung durch Reformen erfordert außerdem eine breite Unterstützung, was in der Kohäsionspolitik durch die Konsolidierung der Position der Sozialpartner bei der Umsetzung der Politik unterstrichen wird. Ungefähr 1,2 Mrd. EUR wurden in den Konvergenzregionen dafür eingesetzt, die Rolle der Sozialpartner zu verbessern (der höchste Betrag davon in Spanien). . Darüber hinaus ist geplant, auch bei den NRO den Aufbau von Kapazitäten zu unterstützen, da diese einen zentralen Beitrag zur Erbringung von Dienstleistungen in verschiedenen Bereichen wie soziale Integration, Gesundheit, Verbraucherpolitik usw. leisten. Zusätzliche Mittel in Höhe von 1 Mrd. EUR werden die Entwicklung von Beschäftigungspakten und Netzwerkinitiativen stärken, um Reformen in den Bereichen Beschäftigung und soziale Integration voranzubringen.

Die Kohäsionspolitik spielt eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Kandidatenländer auf die EU-Mitgliedschaft, indem sie Kapazitäten und Methoden für eine wirksame Politikplanung und –umsetzung aufbaut und Investitionen ermöglicht. Das Konzept der neuen Heranführungshilfe **IPA** wurde eng auf die Struktur der Kohäsionspolitik abgestimmt, mit einer integrierten Strategie, einer mehrjährigen Planung und einer stärkeren Übertragung von Verantwortung auf die nationalen Behörden. Die stärkere Dezentralisierung der Verantwortung hat die Eigenverantwortung der Fachministerien gestärkt und die strategische Planung der Investitionen verbessert. Der „Learning by doing“-Ansatz dürfte dafür sorgen, dass die Kandidatenländer besser auf die EU-Mitgliedschaft vorbereitet sind und die Kohäsionsmittel in Zukunft wirksam verwaltet werden.

4. BERÜCKSICHTIGUNG ERFOLGREICHER KONZEPTE, AUSBAU DES WISSENS UND VERBREITUNG BEWÄHRTER VERFAHREN

Bei der Ausarbeitung der neuen Programme haben die Mitgliedstaaten und die Regionen auf den erfolgreichsten Verfahren früherer kohäsionspolitischer Programme wie den Gemeinschaftsinitiativen **URBAN** und **EQUAL** sowie den **innovativen Maßnahmen** aufgebaut. Dadurch konnten mehr Großprojekte mit deutlich höheren Beträgen unterstützt werden. So wird z. B. die transnationale Zusammenarbeit im Rahmen des Programms **EQUAL** mit rund 3 Mrd. EUR gefördert, während die Innovation, auch im sozialen Bereich, fortlaufend während der gesamten Durchführung des Programms gefördert wird. Die Berücksichtigung der Initiative **URBAN** bietet die Möglichkeit, städtische Probleme in umfassender Weise anzugehen, insbesondere in Ländern, die bisher noch nicht von dieser Initiative und ihren Erfahrungen, Netzwerken und Pilotprojekten profitiert haben (z. B. Lettland, Litauen, Tschechische Republik, Malta, Zypern und Estland). Da das integrierte städtische Konzept und die Verwaltung städtischer Maßnahmen durch die lokalen Behörden neu sind, ist eine engere Überwachung und die weitere Nutzung der neuen Initiative **JESSICA**¹⁸ erforderlich.

¹⁸ **JESSICA** (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) ist eine in Zusammenarbeit mit der EIB entwickelte Kombination von Zuschüssen und Darlehen, um Projekte zur Stadterneuerung und -entwicklung zu finanzieren. Mehr als 80 operationelle Programme enthalten Bestimmungen über **JESSICA**-Maßnahmen.

Das dritte Ziel der neuen Kohäsionspolitik, die territoriale Zusammenarbeit, wurde im Vergleich zur Gemeinschaftsinitiative **INTERREG** aufgewertet, was zu einer größeren Sichtbarkeit und einer Erhöhung der verfügbaren Mittel geführt hat (von 5,8 auf 7,8 Mrd. EUR). Die Kommission hat die Mitgliedstaaten und Regionen davon überzeugt, dass sie die europäischen Programme der territorialen Zusammenarbeit als Plattform für die Entwicklung neuer Ideen und gemeinsamer Aktionspläne nutzen können. So kann die transnationale Zusammenarbeit zur Unterstützung strategischer Entwicklungsansätze für größere Gebiete wie den Ostseeraum, die Alpen, den Mittelmeerraum oder die Donauregion eingesetzt werden.

Die neue Initiative **Regionen für den wirtschaftlichen Wandel** wird dazu beitragen, bewährte Verfahren zu ermitteln und zwischen den Regionen auszutauschen. Sie wird europaweite Netzwerke dabei unterstützen, Fachkompetenz auf im Rahmen der Kohäsionspolitik unterstützte Projekte zu übertragen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN — NUTZEN DER VERHANDLUNGEN

- Die Kohäsionspolitik ist eine wichtige Gemeinschaftspolitik, die die Agenda für Wachstum und Beschäftigung auf dem Gebiet der gesamten Union voranbringt. Sie beschäftigt sich mit wichtigen sozioökonomischen Herausforderungen in Europa und ergänzt und unterstützt andere gemeinschaftspolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund des globalen Wandels. Der vor kurzem mit den Mitgliedstaaten und den Regionen eingeleitete Dialog führte zur Annahme strategisch ausgerichteter Programme, deren Finanzmittel zum Großteil dafür eingesetzt werden sollen, die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Wettbewerb auf globaler Ebene zu schaffen.
- Eines der Schlüsselemente bei den Verhandlungen war die Ausrichtung auf die Lissabon-Ziele: die Steigerung der FuE-Ausgaben auf 3 % des BIP und die Steigerung der Beschäftigungsquote auf 70 % durch die **Unterstützung von Investitionen in die Grundinfrastruktur**, wie Verkehr, allgemeine und berufliche Bildung, Kompetenzen und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, unternehmerische Initiative, Aufbau von Fachwissen und Know-how. Die Verbesserung der Energieeffizienz und die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Energiemix auf 20 % ist ein weiterer Schwerpunkt. So wird der überwiegende Teil der Kohäsionsmittel (65 % in den Konvergenzregionen und 82 % in den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“) für Lissabon-bezogene Prioritäten verwendet.
- Der Dialog zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Regionen hat außerdem zu einer deutlichen Verbesserung der Qualität der Programme und einer stärkeren Berücksichtigung von Bewertung, Indikatoren und Überwachung geführt. Er hat ferner die Diskussion innerhalb der Mitgliedstaaten und Regionen über die Gestaltung und Entwicklung innovativer, integrativer und zukunftsorientierter öffentlicher Strategien und Programme beeinflusst, dabei auch die stärkere Nutzung der neuen Finanzinstrumente wie JEREMIE und JESSICA in Abstimmung auf die unterschiedlichen Kontexte in den einzelnen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wurden die Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten über die neuen Programme relativ rasch erzielt, da ein informeller

Dialog bereits im Endstadium der Ausarbeitung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften eingeleitet wurde.

- Der auf einer Dezentralisierung der Verantwortung und einer stärkeren Einbindung der Akteure vor Ort beruhende kohäsionspolitische Ansatz des mehrstufigen Regierens hat die Übernahme von Verantwortung für die Lissabon-Agenda ausgeweitet, wie es der Europäische Rat vom Dezember 2007 gefordert hatte¹⁹. Dieser Ansatz verbessert außerdem die Wirtschaftlichkeit, da die lokale und regionale Ebene am besten geeignet ist, um auf die globalen Veränderungen zu reagieren und sie zu nutzen. Dies spiegelt sich auch im Übergang zu einem stärker auf die Regionen ausgerichteten Programmansatz im Vergleich zum Programmplanungszeitraum 2000-2006 wider, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten.
- Die Investitionen in die Verwaltungskapazitäten sollten dazu beitragen, dass sich die Qualität der mit der Umsetzung der Politik befassten nationalen Einrichtungen verbessert. Dies ist besonders im Hinblick auf die gemeinsame Verwaltung der kohäsionspolitischen Mittel wichtig, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass die Programme gemäß den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung und solider Kontrollverfahren umgesetzt werden. Im mehrstufigen System der Kohäsionspolitik kommt den Kapazitäten der nationalen und regionalen Verwaltungen eine entscheidende Rolle zu.
- Neue Publizitätsanforderungen, nach denen die Mitgliedstaaten Pläne für die Bekanntmachung der Kohäsionsmaßnahmen in der breiten Öffentlichkeit aufstellen müssen, sowie die Verpflichtung, eine Liste aller Begünstigten zu veröffentlichen, werden für mehr Transparenz, Legitimität und Sichtbarkeit der durch die Kohäsionspolitik unterstützten Maßnahmen sorgen.
- Der Grundstein für die effiziente Nutzung der Kohäsionsmittel zwischen 2007 und 2013 wurde somit gelegt. Die fristgerechte und wirksame Umsetzung ist die Voraussetzung dafür, die angestrebten Ergebnisse zu erzielen. In Zukunft kommt es entscheidend darauf an, dass die Mitgliedstaaten und die Regionen ihre Verpflichtungen einhalten, für eine entschiedene Umsetzung ihrer Projekte sorgen und die Synergien zwischen allen verfügbaren Instrumenten nutzen. Dies erfordert Entschlossenheit auf nationaler und regionaler Ebene. Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten während des gesamten Zeitraums die Fortschritte überwachen, um sicherzustellen, dass die Programme auch weiterhin auf wachstums- und beschäftigungsfördernde Investitionen *ausgerichtet* sind, mit anderen wichtigen Gemeinschaftsprioritäten *übereinstimmen* und *anpassungsfähig* sind, damit die mittelfristigen Herausforderungen für Europa und die europäischen Regionen bewältigt werden können.

¹⁹ Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des portugiesischen Ratsvorsitzes vom 14. Dezember 2007, Brüssel, 16616/07, Schlussfolgerung 3.