



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/288
"Fünfter
Kohäsionsbericht"

Brüssel, den 16. Juni 2011

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu der

"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank - Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik"

KOM(2010) 642 endg.

Berichterstatter: **Carmelo CEDRONE**

Die Europäische Kommission beschloss am 9. November 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank - Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik"

KOM(2010) 642 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 31. Mai 2011 an. Berichtersteller war Carmelo CEDRONE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 472. Plenartagung am 15./16. Juni 2011 (Sitzung vom 16. Juni) mit 133 gegen 7 Stimmen bei 14 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

*

* *

1. **Schlussfolgerungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hält die von der Europäischen Kommission ausgewählten **wichtigsten Aspekte** der Kohäsionspolitik alles in allem für sinnvoll, als da sind:

- Steigerung des europäischen Mehrwerts;
- Stärkung der Governance;
- Straffung und Vereinfachung der kohäsionspolitischen Verfahren;
- Verbesserung der Architektur.

1.2 Nach Ansicht des EWSA **können diese Ziele verwirklicht werden, wenn** gleichzeitig:

- die strategische Programmplanung verbessert wird und die Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden, die institutionellen Reformen zur Schaffung funktionsfähiger Verwaltungen zu vollenden;
- die Ressourcen der EU auf einige wenige vorrangige Zielsetzungen konzentriert werden;
- die Wirtschaft und die Gesellschaft umfassender mobilisiert und die Wirtschafts- und Sozialpartner stärker in die Durchführung der Kohäsionspolitik eingebunden werden;

- Reformen in Bezug auf die Grundsätze der Zusätzlichkeit und der Kofinanzierung eingeleitet werden;
 - die Folgenabschätzung zwingend vorgeschrieben wird.
- 1.3 Es darf nämlich nicht außer Acht gelassen werden, dass die Kohäsionspolitik ebenso wie die Entwicklung und die Verringerung regionaler Unterschiede aktiv dazu beitragen muss, die sozialen Dienstleistungen und die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen für die Bürger zu verbessern.
- 1.4 Das wird begünstigt, wenn die Wirtschaftsstruktur und die Bedingungen für die Unternehmen – insbesondere kleine, mittlere und Kleinstunternehmen und Handwerksbetriebe – insgesamt verbessert und ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden. Aus diesem Grund müssen neben den Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft auch die Verbände, die Unternehmen mit gebietsspezifischem Bezug vertreten, insbesondere Unternehmen in von der EU als vorrangig eingestuften Wirtschaftsbereichen, unmittelbar einbezogen werden.
- 1.5 Ein interessanter Ansatz, der sich mit Blick auf den **territorialen, intraterritorialen, intra-regionalen sowie brancheninternen Zusammenhalt** geradezu anböte, wäre die Entwicklung (im Rahmen von Ziel 3) der grenzübergreifenden, interregionalen Zusammenarbeit, indem der territoriale Zusammenhalt zwischen den Regionen und die makroregionale Strategie der Euroregionen (Ostseeraum, Mittelmeerraum, Adria, Alpen-Adria-Donau-Raum, Atlantischer Raum) finanziell stärker gefördert wird.
- 1.6 Nach Auffassung des EWSA müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten alles daran setzen, den Informationsaustausch über bewährte Verfahren zu fördern und die örtlichen Behörden stärker beim Programmmanagement zu unterstützen, indem nicht nur Reformen der betroffenen Sektoren, sondern auch interne Reformen durchgeführt werden.
- 1.7 Denn nur durch eine Verbesserung des – bislang unzureichenden – **Wissensstands** über die Resultate der getätigten Investitionen und durch spezifische Folgenabschätzungen wird es möglich sein herauszufinden, welche Prioritäten im Sinne der Europa-2020-Strategie zu setzen sind, und die Verwirklichung des Ziels der thematischen Konzentration zu gewährleisten.
- 1.8 Der EWSA unterstützt auch die Option, wonach der Verteilung der wachstumsintensiven Wirtschaftssektoren in allen europäischen Regionen, untergliedert in Regionen, die im Rahmen des Ziels "Konvergenz" förderfähig sind, Übergangsregionen und unter das Ziel "Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" fallende Regionen, Rechnung getragen werden soll. Allerdings ist noch offen, wie die Fördermittel auf die ärmeren Regionen (80% der Mittel) und die übrigen Regionen (die restlichen 20%) aufgeteilt werden, wenngleich diese Option dazu beiträgt, das Problem der Kofinanzierung zu lösen.
- 1.9 Der EWSA hält es jedenfalls für grundlegend wichtig, dass die von der Kommission unterbreiteten Vorschläge und angegebenen Politikfelder, d.h. die Strategie 2020, die Kohäsions-

politik, die GAP, die Energie-, Verkehrs-, Umwelt- und Forschungspolitik usw., in ihrer Gesamtheit miteinander **koordiniert** werden. Eine Koordinierung muss insbesondere zwischen den über den ESF und den aus EFRE-Mitteln finanzierten Maßnahmen erfolgen, nicht zuletzt, weil mit dem ESF vorzugsweise die europäische Beschäftigungsstrategie, die Umsetzung der Sozialagenda, eine hochwertige Ausbildung, Maßnahmen zugunsten der Jugendlichen und europäische Schulungen für die Akteure der Kohäsionspolitik gefördert werden sollten.

2. **Vorschläge**

2.1 **Politische Vorschläge**

2.1.1 **Europa-2020-Strategie:** Nach Ansicht des EWSA sollte die Kohäsionspolitik nicht ausschließlich in den Dienst der Europa-2020-Strategie gestellt werden; für diese müssten stattdessen im Interesse ihrer Glaubwürdigkeit Formen der autonomen Finanzierung gefunden werden.

2.1.2 **Die Kohäsionspolitik** muss ihre grundlegenden Ziele der **Solidarität** zwischen Völkern und Regionen und der Entwicklung beibehalten.

2.1.3 **Europäischer Gipfel:** Die Kohäsionspolitik und alle dafür eingesetzten Fonds und Mittel müssen **alljährlich** im Rahmen eines speziellen europäischen Gipfels erörtert und geprüft werden. Dies muss sowohl wegen der strategischen Bedeutung der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als auch wegen ihrer Verknüpfungen mit der gesamtwirtschaftlichen Politik im Rahmen einer wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung in Europa geschehen.

2.1.4 **Stabilitätspakt und Sanktionen:** Nach Ansicht des EWSA muss mehr auf Anreize anstatt auf Sanktionen gesetzt werden, damit die höher verschuldeten und somit gefährdeteren Regionen nicht stärker benachteiligt werden. Vielmehr wäre es wünschenswert, dass die Investitionen in die Forschung und die allgemeine und berufliche Bildung, die nicht als laufende Ausgaben betrachtet werden dürfen, im Rahmen des gegenwärtigen Reformvorhabens des Stabilitäts- und Wachstumspakts aus dem Haushalt ausgeklammert werden, um nicht die ärmsten Regionen zu benachteiligen, die am stärksten auf die Hilfe der EU angewiesen sind.

2.1.5 Es sollte nur eine begrenzte Anzahl von **Prioritäten** festgelegt werden, wobei den Zielen der verschiedenen Fonds und der Europa-2020-Strategie Rechnung zu tragen ist. Insbesondere muss die Politik zur Vollendung des **Binnenmarkts**, zu der die Kohäsionspolitik beitragen soll, berücksichtigt werden. Nachdem zuvor auf allen Ebenen eine Konzertierung zwischen den öffentlichen Stellen und den Wirtschafts- und Sozialpartnern stattgefunden hat, sollte die Beschlussfassung über die Prioritätenfestsetzung auf einem europäischen Gipfel erfolgen.

2.1.6 **Die Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft** und die Verbreitung bewährter Verfahren parallel zu und/oder zusammen mit den Vereinbarungen zwischen den öffentlichen Stellen muss zu einer üblichen und obligatorischen Methode werden, die alle Verfahren der Kohäsionspolitik

von der Festlegung über die Durchführung bis hin zur Bewertung begleitet. Als solche sollte sie unmittelbar an die Konditionalität gekoppelt werden. Der EWSA wünscht eine Ausweitung des Prinzips von Artikel 11 der allgemeinen Verordnung, worin die Regeln für die Partnerschaft festgelegt sind, auf alle Strukturfonds.

2.2 Technisch-operative Vorschläge

- 2.2.1 Die Vorschriften für die **Kofinanzierung** müssen entsprechend den Entwicklungsbedingungen und den finanziellen und sozialen Möglichkeiten der Regionen und Gebiete, für die die Kohäsionspolitik von Belang ist, differenziert werden, insbesondere anhand des Einkommens, dessen Berechnungsparameter überarbeitet werden sollten¹, sowie anhand des Haushalts der Regionen.
- 2.2.2 Die *Ex-ante-Konditionalität* muss darauf ausgerichtet sein, die Qualität der Ausgaben in Verbindung mit der Verwirklichung der Ziele zu verbessern, indem die Effizienz der betreffenden Verwaltungen gesteigert wird und die Fördermittel optimal eingesetzt werden, wobei z.B. die höher verschuldeten Regionen keineswegs schlechter gestellt werden dürfen.
- 2.2.2.1 Die Mitgliedstaaten sollten also die institutionellen Reformen fördern, die erforderlich sind, um eine strukturelle Anpassung, die Förderung der Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen zur Reduzierung der sozialen Ausgrenzung zu gewährleisten. Darüber hinaus hält es der EWSA für unerlässlich, als Voraussetzung für die Mittelgewährung diese politischen Maßnahmen auf allen Ebenen in Abstimmung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern durchzuführen.
- 2.2.3 Die herkömmlichen **Indikatoren**, anhand deren die Interventionsbereiche ausgewählt werden, müssen durch andere Parameter wie z.B. Beschäftigungsquote, Armutsquote, Schulbesuchsquote, Bildungsstand, Berufsbildungsniveau, Dienstleistungsniveau und ökologische Nachhaltigkeit ergänzt werden.
- 2.2.4 **Die Folgenabschätzung** muss – nicht nur als vorgeschriebene *Ex-ante*-Bewertung – zu einem Kernelement der Kohäsionspolitik werden, damit überprüft werden kann, mit welcher Wirksamkeit und in welchem Umfang die Ziele erreicht wurden. Die Bewertung muss anhand gemeinsamer, auf EU-Ebene festgelegter und EU-weit verbindlicher Parameter durchgeführt werden.
- 2.2.4.1 Zwar ist die ergebnisgestützte Analyse von deutlich größerem Nutzen als die auf die Kontrolle der Finanzverwaltung gestützte Analyse, doch sind für ihre praktische Durchführung ein langer Vorlauf und die Festlegung genauer Kriterien nötig. Die Ergebnisse einer Maßnahme, insbesondere immaterieller Art wie im Bereich der Bildung, und die Investitionen in

1

Siehe Stellungnahme des EWSA zu dem "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bereitstellung der Basisinformationen für Kaufkraftparitäten sowie für deren Berechnung und Verbreitung", ABl. C 318/08 vom 23.12.2006, S. 45.

die Entwicklung lassen sich nur über einen längeren Zeitraum messen. Für eine Umstellung auf eine ergebnisgestützte Analyse wäre eine vorherige Ausbildung der Projektträger und der Verwaltungsbehörden erforderlich. Der EWSA schlägt vor, diese Methode im Programmplanungszeitraum 2011-2013 in einigen aufgrund der Qualität der dortigen partnerschaftlichen Governance ausgewählten Regionen auszuprobieren.

2.2.5 **Die Vereinfachung** muss künftig oberstes Ziel der Kohäsionspolitik sein. Sie kann angestrebt werden, indem die Verwaltungs- und Rechnungsführungsverfahren gestrafft, die Überwachungs- und Bewertungskriterien verbessert und gestärkt und die Verfahren im Zusammenhang mit dem Einreichen der Pläne und/oder Projekte verschlankt werden. Die Rechnungsführungsverfahren könnten von allen Beteiligten einvernehmlich und in Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof überarbeitet werden.

2.2.5.1 Insbesondere gilt es, den **Einmalgrundsatz** (zentrale Anlaufstelle) anzuwenden, und zwar sowohl auf der Stufe der Projekteinreichung, indem einheitliche Formulare für die verschiedenen Fonds und für die Vorgänge zwischen den Fonds eingeführt werden, als auch auf der Stufe der Rechnungsprüfung, dergestalt dass die Finanzvorschriften und die Vorschriften der verschiedenen Programme vereinheitlicht werden und eine einzige, für alle beteiligten Behörden gültige Prüfung vorgenommen wird.

2.2.5.2 Hinsichtlich der Synergie zwischen den verschiedenen Programmen ist es aus Gründen der Klarheit, Einfachheit und Effizienz erforderlich, eine möglichst große Komplementarität zwischen allen Programmen anzustreben, die für dieselben Akteure innerhalb einer Region von Belang sind, sowohl zwischen den europäischen, nationalen und regionalen Programmen als auch zwischen den verschiedenen gemeinschaftlichen Finanzierungsmöglichkeiten. Mangelnde Synergie ist einer der Gründe für die unzureichende Ausschöpfung bzw. die geringe Wirkung der Strukturfonds und der EU-Programme insgesamt.

2.3 **Ausbildung:** Sie ist ein weiteres wichtige Instrument, das erforderlich ist, um die Kohäsionsziele, einschließlich der effizienteren Mittelverwendung, erreichen zu können.

3. **Einleitung**

3.1 Die Grundsätze des Zusammenhalts und der Solidarität sind zwei Grundpfeiler des AEUV, in dessen Artikel 174 es heißt: "Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern."

3.2 Angesichts der letzten beiden Erweiterungen ist noch eine andere Textstelle des Vertrags besonders wichtig, die folgendermaßen lautet: "Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern."

- 3.3 Diese beiden Grundsätze, auf denen die Integration der Völker und Gebiete Europas beruht, dürfen nie aus den Augen verloren werden, am allerwenigsten von denjenigen, die im Namen und im Auftrag der EU handeln.
- 3.4 Die Europäische Kommission wird im kommenden Jahr einen Entwurf für den neuen EU-Haushalt nach 2013 vorlegen (am 19. Oktober 2010 wurde bereits eine entsprechende Mitteilung veröffentlicht), doch die Forderung einiger Regierungen an den Rat (Dezember 2010), den EU-Haushalt nicht aufzustocken, stimmt nicht gerade hoffnungsvoll, selbst wenn der Entwurf von einem Legislativvorschlag zu den Strukturfonds begleitet sein wird.
- 3.5 Der in einem neuen Stil verfasste Fünfte Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission und seine Schlussfolgerungen sind in diesem Kontext zu sehen und stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Europa-2020-Strategie.

4. Zusammenfassung der Mitteilung der Kommission

- 4.1 In den Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht legt die Kommission einen anderen als den üblichen Ansatz zugrunde und setzt sich mit verschiedenen Themen auseinander, zu denen sie Antworten und für die sie Empfehlungen geben möchte, bis die von ihr eingeleitete, auf 13 Fragen zu dem Bericht gestützte öffentliche Konsultation abgeschlossen ist.

4.2 Die wichtigsten behandelten Themen:

4.2.1 Steigerung des europäischen Mehrwerts der Kohäsionspolitik

- 4.2.1.1 Nach Auffassung der Kommission kann dieses Ziel erreicht werden durch:

- die Stärkung der strategischen Programmplanung;
- eine stärker thematische Konzentration der Mittel;
- die Stärkung der Leistungsfähigkeit durch Konditionalität und Anreize, einschließlich Kofinanzierung und Stabilitätspakt;
- die Verbesserung von Bewertung, Leistungsfähigkeit und Ergebnissen;
- die Nutzung neuer Finanzinstrumente.
(siehe die fünf ersten Fragen der Kommission)

4.2.2 Stärkung der Governance der Kohäsionspolitik

- 4.2.2.1 Dieses Ziel kann erreicht werden durch:

- die Aufnahme einer dritten Dimension: territorialer Zusammenhalt;
- die Stärkung der (öffentlich-privaten) Partnerschaft
(siehe Fragen 6 und 7).

4.2.3 **Gestrafte und einfachere Verfahren**

4.2.4 Dies ist machbar im Wege:

- der finanziellen Abwicklung;
- der Reduzierung des Verwaltungsaufwands;
- der Haushaltsdisziplin;
- der Finanzkontrolle
(siehe Fragen 8, 9, 10 und 11).

4.2.5 **Die Architektur der Kohäsionspolitik**

(siehe Fragen 12 und 13)

4.3 **Nächste Schritte**

4.3.1 Die Kommission behält sich vor, die im Fünften Kohäsionsbericht enthaltenen Vorschläge auf der Grundlage der Anmerkungen zu den aufgeworfenen Fragen weiter auszugestalten.

5. **Mitteilung der Europäischen Kommission: allgemeine Bemerkungen²**

5.1 Im Fünften Kohäsionsbericht der Kommission wird im Hinblick auf die Steigerung des Mehrwerts der Kohäsionspolitik vorgeschlagen, eine Reihe sehr ehrgeiziger Reformen durchzuführen, die darauf abzielen, die Mitgliedstaaten zu einem effizienteren Einsatz der Mittel zu befähigen und deren Verwaltung zu vereinfachen. Der EWSA befürwortet den allgemeinen Ansatz, den die Kommission bei ihren Reformvorschlägen zugrunde gelegt hat.

5.2 Diese Bemühungen müssen aufgegriffen und unterstützt werden, drohen jedoch im Sande zu verlaufen, wenn einige zaghaft vorgebrachte Vorschläge nicht in konkrete Beschlüsse und Maßnahmen umgemünzt werden, insbesondere in Bezug auf die enge und quasi einzigartige Verknüpfung der Strukturfonds mit der Europa-2020-Strategie.

5.3 Denn trotz aller Bemühungen wird die Lage in der Kommissionsmitteilung nicht realistisch eingeschätzt, selbst wenn die Analyse durch eine (ziemlich allgemein gehaltene) Konsultation abgesichert wird, bei der die Schlüsselfragen gleichwohl im Hintergrund bleiben.

5.4 Allein der Kohäsionspolitik beispielsweise die "Aufgabe" des wichtigsten Wachstumsmotors zu übertragen, erscheint ein sehr ehrgeiziges und unterstützenswertes Unterfangen, sofern eine radikale Reform der Kohäsionspolitik stattfindet und dauerhafte flankierende Maßnahmen durchgeführt werden, um deren Umsetzung zu unterstützen. Abgesehen davon müsste die Union über eine gemeinsame Wirtschaftspolitik verfügen.

² KOM(2010) 642 endg.

- 5.4.1 Andernfalls könnte sich der Vorschlag als illusorisch oder zumindest weniger wirkungsvoll herausstellen. Um dieses Ziel zu unterstützen, ohne den Grundsatz der Kohäsionspolitik aufzugeben, müsste die Strategie 2020 über eigene, auch über eine europäische Anleihe zu beschaffende Mittel verfügen und sich an eben diesem Grundsatz orientieren. Darüber hinaus müssten alle anderen Politikbereiche der EU, einschließlich der GAP, gleichermaßen einbezogen werden. Nur so werden die Strukturfonds ihre ursprüngliche "Bestimmung" nicht verlieren und zu einem Instrument der territorialen Entwicklung werden. Der EWSA bedauert, dass im Fünften Kohäsionsbericht die Politik zur Förderung des ländlichen Raums ausgeklammert wird, ebenso wie bei der GAP keine Rede von der Kohäsionspolitik ist.
- 5.5 In ihrer Mitteilung stellt die Kommission zu Recht fest, dass der Mehrwert der Kohäsionspolitik mehrfach Gegenstand von Diskussionen unter Wissenschaftlern gewesen ist, deren empirische Analysen häufig ergeben, dass die Wirkung dieser Politik nur schwer messbar ist. Dies kann auf die nicht immer angemessene Auswahl der Indikatoren für den territorialen Zusammenhalt zurückzuführen sein. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass diesen Fragen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss als dies bislang der Fall war.
6. **Besondere Bemerkungen** (zu den vier von der Kommission festgelegten Zielen)
- 6.1 Bei dem Ziel **Stärkung der strategischen Programmplanung**, das in einem strategischen Rahmen verwirklicht werden soll, besteht die wesentliche Neuerung des Kommissionsvorschlags darin, dass eine Kohärenz und eine funktionsgerechtere Verbindung zwischen den Zielen der Europa-2020-Strategie und den auf nationaler Ebene in den operationellen Programmen festgelegten Maßnahmen hergestellt werden.
- 6.2 Der EWSA begrüßt diese Neuerung, hält jedoch die Verknüpfung der von den Mitgliedstaaten aufgestellten und mit der EU abgestimmten Jahrespläne zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen (nationale Reformpläne) mit der Kohäsionspolitik für das Hauptproblem, das es zu lösen gilt. Angesichts der Vielfalt der Verwaltungssysteme der EU-Mitgliedstaaten und ihrer unterschiedlich hohen Staatsverschuldung ist dieses Thema brandaktuell.
- 6.3 Ferner muss die Entscheidung getroffen werden, ob die Kohäsionspolitik im Wesentlichen ein hinsichtlich der Wahl der Prioritäten und durchzuführenden Maßnahmen unabhängiger Politikbereich bleiben soll, oder ob sie den wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die auf einzelstaatlicher Ebene zur Eindämmung der Staatsverschuldung getroffen werden, in gewisser Weise unterzuordnen ist. Nach Ansicht des EWSA müssen die wichtigsten Organe der EU (Europäisches Parlament, Kommission und Rat) und die Institutionen der Mitgliedstaaten großes Augenmerk auf dieses Problem legen, damit Wege gefunden werden, die Kohärenz zwischen den Zielen der Strategie Europa 2020 und der neuen Governance der Kohäsionspolitik, die dieser Strategie nicht untergeordnet werden darf, zu wahren.

- 6.4 Ein zweiter wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit der strategischen Programmplanung betrifft den Vorschlag der Kommission, ein neues System der **Ex-ante-Konditionalität** einzuführen, um die Prinzipien festzulegen, die die Mitgliedstaaten beachten und anwenden müssen, um die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik zu verbessern. Die Kommission hat sich in Anbetracht der von vielen Mitgliedstaaten geäußerten Kritik offensichtlich bemüht, Bedingungen einzuführen, die eine größere Wirksamkeit der Investitionen gewährleisten können. Es gilt allerdings zu vermeiden, dass die Verfahren schwerfälliger werden und die Regionen für Fehler "bestraft" werden, die sie nicht begangen haben (Haushaltsdefizit der Mitgliedstaaten).
- 6.5 Der EWSA begrüßt die Mindestanforderungen, die die Kommission für den Zugang zu Fördermitteln und für die Gewährleistung eines wirksamen Ressourcenmanagements stellt und mit Anreizen für die Mitgliedstaaten zur Durchführung der notwendigen Reformen verbindet. Der EWSA ist darüber hinaus der Auffassung, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Hauptanstrengungen vor allem auf die Einleitung interner Reformprozesse in jenen Institutionen und Bereichen richten müssen, die am stärksten von der Kohäsionspolitik betroffen sind (Umweltschutz, Arbeitsmarkt, allgemeine und berufliche Bildung, Innovation).
- 6.6 Nur bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten und/oder Verstößen gegen die kohäsionspolitischen Grundsätze und Verordnungen kann in Erwägung gezogen werden, dass die Kommission Sanktionen oder ähnliche Maßnahmen gegen einen Mitgliedstaat verhängt, die die Aussetzung/Rückforderung der EU-Mittel zur Folge haben.
- 6.7 Ebenfalls positiv zu werten ist der von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam getragene Vorschlag, die Kohäsionsmittel auf eine **begrenzte Anzahl von Prioritäten** (siehe auch Stellungnahme ECO/230) zu konzentrieren, da diese Mittel nicht ausreichen, um den vielfältigen Bedarf der Regionen mit Entwicklungsrückstand zu befriedigen. Nach Ansicht des EWSA kann die Kohäsionspolitik wirksamer gestaltet werden, wenn sie darauf ausgerichtet wird, materielle und immaterielle Investitionsvorhaben mit großen wirtschaftlichen, sozialen und gebietsbezogenen Auswirkungen zu fördern.
- 6.8 Die Prioritätenfestsetzung und die Begrenzung der für eine Finanzierung infrage kommenden Maßnahmen sind allerdings eines der Probleme, deren Lösung angesichts der zahlreichen Forderungen der regionalen und nationalen Behörden, die genau in die entgegengesetzte Richtung gehen, am schwierigsten sein dürfte.
- 6.9 Wie der EWSA mehrfach erklärt hat³, kann **die Partnerschaft** in dieser Richtung einen regelrechten Zugewinn bringen; deshalb begrüßt er die Empfehlung der Kommission, sofern es dabei nicht nur um die Partnerschaft im öffentlichen Bereich, sondern insbesondere um die

3

Siehe die folgenden Stellungnahmen des EWSA: *Zu den Ergebnissen der Verhandlungen über kohäsionspolitische Strategien und Programme im Programmplanungszeitraum 2007-2013*, ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 141, *Förderung einer effizienten Partnerschaft bei der Verwaltung des neuen Programmplanungszeitraums in der Kohäsionspolitik 2007-2013 unter Rückgriff auf bewährte Verfahrensweisen*, ABl. C 44/01 vom 11.2.2011, S. 1 und *Regionalpolitik als Beitrag zum intelligenten Wachstum im Rahmen der Strategie Europa 2020*, ABl. C (ECO/287).

Partnerschaft zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartnern und den Partnern des zivilen Dialogs geht, wobei die Sozialpartner und die Vertreter der Zivilgesellschaft in allen Phasen und auf allen Ebenen konkret einbezogen werden und über ein Stimmrecht verfügen müssen. Ferner sollten den Beteiligten Mittel für die technische Unterstützung zur Verfügung gestellt werden.

- 6.10 Der EWSA teilt die Auffassung, dass **die Grundsätze der Zusätzlichkeit und der Kofinanzierung** überarbeitet werden müssen; für diese Grundsätze sind Reformen vorgesehen, in deren Rahmen sie beide mit der notwendigen Einführung von differenzierten Kofinanzierungssätzen verknüpft werden sollen, "um den Entwicklungsstand, den EU-Mehrwert und die Arten von Maßnahmen und Begünstigten besser widerzuspiegeln".
- 6.11 Begrüßenswert ist außerdem der Vorschlag, eine **dritte Kategorie von Regionen** einzuführen, nämlich solcher, deren Pro-Kopf-BIP derzeit mehr als 75%, jedoch weniger als 100% (90%) des EU-Durchschnitts beträgt, was im Falle einer Ausweitung der Förderung, wenn auch mit geringeren Sätzen, auf alle Regionen die Überprüfung und Anwendung des Kofinanzierungsgrundsatzes erleichtern würde.
- 6.12 Bezüglich des Grundsatzes der Zusätzlichkeit müssen die Interventionsarten, bei denen das finanzielle Engagement der Mitgliedstaaten gefordert ist, genauer bestimmt werden, wobei zu spezifizieren ist, inwiefern sie zur Steigerung des Mehrwerts beitragen, Auswirkungen auf die Beschäftigung haben und das Wachstum ankurbeln. Aufgrund der Verringerung der Anzahl der Prioritäten und der in den Mitgliedstaaten zu finanzierenden Maßnahmen dürfte die Zusätzlichkeitsregel einfacher und zugleich flexibler zu handhaben sein.
- 6.13 Für den zweiten Grundsatz könnten unterschiedliche Kofinanzierungssätze vorgesehen werden: niedrigere Sätze für Regionen, die weiter vom EU-Durchschnitt entfernt sind, mit dem eindeutigen Ziel, die Finanzierung spezifischer Interventionen zur Förderung der lokalen Entwicklung zu erleichtern, und höhere Sätze für Regionen, die nicht so weit von diesem Durchschnitt entfernt sind.
- 6.14 Das dritte große Ziel betrifft die **Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für gemeinsame Programme**, was bei allen Mitgliedstaaten auf einhellige Zustimmung stößt und stets vom EWSA in seinen Stellungnahmen gefordert wurde, um die Durchführung der kohäsionspolitischen Programme zu erleichtern. Bei diesem Ziel muss den unterschiedlichen Verwaltungs-, Rechnungsführungs- u. a. Vorschriften der Mitgliedstaaten und Regionen Rechnung getragen werden, wohl wissend, dass auch fortwährende, insbesondere sich überschneidende Veränderungen Hindernisse schaffen und Verzögerungen hervorrufen.
- 6.15 Den Vorschlag, von den für die Programmverwaltung zuständigen Behörden die Vorlage eines Jahresabschlusses über die von der EU kofinanzierten Ausgaben (mit Bestätigungsmerk einer unabhängigen Prüfstelle) zu verlangen, hält der EWSA in Anbetracht der Modali-

täten und Fristen, die heutzutage bei der Abwicklung der Vergabeverfahren für EU-weite Ausschreibungen einzuhalten sind, für völlig unangemessen und schwer umsetzbar.

- 6.16 Hingegen könnte im Hinblick auf die "Stärkung" der Verantwortung der nationalen und regionalen Behörden, insbesondere jener, die sich in größeren Schwierigkeiten befinden und/oder mit der Umsetzung mehr im Rückstand liegen, mindestens zwei Jahre nach Beginn des Programmplanungszeitraums die Bewertung der Ergebnisse unabhängigen, auf europäischer Ebene akkreditierten Stellen übertragen werden. Wenn ein Verschulden der Verwaltungen vorliegt oder bei erheblichen Abweichungen von den erwarteten Ergebnissen könnte die Kommission je nach Schwere der festgestellten Unregelmäßigkeiten das Programm einstellen, die Zahlungen aussetzen oder die Rückzahlung der bereits ausgezahlten Mittel verlangen.
- 6.17 Die nationalen und regionalen Verwaltungen müssen ihre Fähigkeit zur effizienten Planung und Verwaltung der kofinanzierten Ausgaben nachweisen. Das ist nicht durch eine in kürzeren Abständen erfolgende Prüfung der Zeiträume, in denen die Ausgaben getätigt werden (Verlangen von Jahresabschlüssen), zu erreichen, sondern indem bewertet wird, ob die Qualität der geplanten oder durchgeführten Investitionen gewährleistet ist, ob die Zeitpläne für die Durchführung der Interventionen eingehalten werden und ob wirksame Bewertungs- und Kontrollverfahren angewendet wurden.
- 6.18 Es gibt noch weitere wesentliche Neuerungen, die der EWSA unterstützt, und zwar insbesondere:
- die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente, deren Umfang ausgeweitet und deren Reichweite auf Bereiche, die bisher nicht gefördert wurden (Stadtverkehr, Forschung und Entwicklung, Energie und Umwelt, Telekommunikation usw.), ausgedehnt werden muss;
 - die Einführung neuer Formen öffentlich-privater Partnerschaften;
 - die Überprüfung der Strategien für jeden einzelnen Strukturfonds, angefangen beim ESF und dem Beitrag, den er zur Durchführung der Beschäftigungsstrategie leisten könnte;
 - die stärkere Fokussierung auf die städtischen Gebiete;
 - die Schaffung von Anreizen für Reformen, die den Mitgliedstaaten und Regionen helfen, die EU-Fördermittel effizienter zu nutzen;
 - die Einführung einer Reserve in den Kohäsionshaushalt, die jenen Regionen zur Verfügung gestellt wird, die die besten Ergebnisse bei der Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 erreichen.
- 6.18.1 Nach Ansicht des EWSA gilt es, für jede dieser Neuerungen die Ziele sorgfältig festzulegen, die verfügbaren Ressourcen einzuschätzen und die Durchführungsmodalitäten und –zeiträume genau zu beschreiben.
- 6.18.2 Die Kohärenz und die Nachhaltigkeit dieser Vorschläge sind im Lichte der vier Hauptziele der Reform der Kohäsionspolitik und ihrer effektiven Anwendbarkeit in jenen Regionen und Gebieten zu prüfen, die in puncto wirtschaftliche Entwicklung, Leistungsfähigkeit der Pro-

duktion, soziale Integration und Lebensqualität noch sehr weit von den EU-Durchschnittswerten entfernt sind.

- 6.19 Für die neue Finanzielle Vorausschau schlägt die Kommission vor, erneut das Kriterium von 75% des durchschnittlichen BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten (KKP) anzuwenden, um anhand des Konvergenzkriteriums die Förderfähigkeit dieser Regionen zu bestimmen. Der EWSA empfiehlt hingegen, die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, andere Parameter einzuführen, die die objektiven Bedingungen der einzelnen Regionen und der Gebiete der EU besser widerspiegeln.

7. **EU-Haushalt, Kohäsionspolitik und die Strategie Europa 2020**

- 7.1 Die Aussichten für den EU-Haushalt nach 2013 sind nicht gerade ermutigend – daran lässt der Gipfel von Ende 2010 keinen Zweifel. Einige (nur einige?) Mitgliedstaaten führen den der Krise geschuldeten Sparkurs als Begründung an, den Haushalt, wenn überhaupt, nur symbolisch aufzustocken, wobei sie außer Acht lassen, dass die Kohäsionspolitik weniger als 1% des BIP in Anspruch nimmt, während einige Mitgliedstaaten zirka 24% des BIP für die Rettung der Banken ausgegeben haben!

- 7.2 Der EWSA hält die Europa-2020-Strategie, an der die Union offenbar all ihre Bemühungen auszurichten gedenkt, für wichtig. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sie ohne eine angemessene Direktfinanzierung zum Scheitern verurteilt sein könnte. Es wäre diesbezüglich am zweckmäßigsten, auf Eurobonds zurückzugreifen. Darüber hinaus sollte den schwächsten Kohäsionsregionen in Abhängigkeit von ihren Besonderheiten ein gewisser Handlungsspielraum eingeräumt werden, um die Integration zwischen beiden Politikbereichen zu fördern.

- 7.3 Diese Integration kann durch eine Vertiefung der Kenntnisse über die gebietsspezifischen Erfordernisse und Prioritäten, die unter Berücksichtigung der Europa-2020-Strategie zur Sicherstellung des Ziels der thematischen Konzentration aufgenommen werden können, erleichtert werden.

8. **Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2013: strategische Aspekte**

- 8.1 Die Vorschläge zur Zukunft der Kohäsionspolitik, die die Kommission für den nächsten Programmplanungszeitraum vorgelegt hat, zeigen in Verbindung mit den Zielen der Strategie 2020 einen Erfolg versprechenden Weg auf, den der EWSA, wie bereits erwähnt, größtenteils unterstützt, weil er darauf ausgerichtet ist, die Wirksamkeit einer der wichtigsten wirtschaftlichen Umverteilungspolitiken der EU zu verbessern. Die Verwirklichung dieser Ziele bedingt jedoch, dass zusätzlich zu den bereits genannten noch einige weitere strategische Grundvoraussetzungen geschaffen werden.

- 8.2 Erstens ist der EWSA der Auffassung, dass die der Kommission und den Mitgliedstaaten abverlangten Bemühungen zu konkreten Ergebnissen führen können, wenn dieses Vorhaben

in eine **allgemeinere Überprüfung der Architektur der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa** sowie der von der EU sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene angestrebten Ziele eingebunden wird. Eine solche Überprüfung ist vor dem Hintergrund der Krise und der spekulativen Attacken auf die Staatsverschuldung immer dringender erforderlich, wobei die EU auch ihre bisher auf die reicheren Gebiete der EU (Stabilität) ausgerichtete, den weniger entwickelten und somit wachstumsbedürftigen Gebieten (Wachstum) zum Nachteil gereichende Währungspolitik aktualisieren muss.

- 8.3 Die zweite Voraussetzung betrifft einen der Kernpunkte der geplanten Reform der Kohäsionspolitik, nämlich die Notwendigkeit, eine **funktionsgerechte und strategische Koordinierung zwischen den einzelnen Strukturfonds** aufzubauen, die gegenwärtig praktisch nicht stattfindet. Auswahl und Finanzierung der Maßnahmen auf regionaler Ebene müssen daher im Rahmen eines Dialogs und einer Vorgehensweise erfolgen, die nicht nur mit den Mitgliedstaaten (Partnerschaftsvereinbarungen) und den Wirtschafts- und Sozialpartnern, sondern auch mit der technischen Unterstützung und den Mitteln der fünf Strukturfonds entwickelt werden, bis schließlich eine **einzigste Behörde** für die Koordinierung und Verwaltung der verschiedenen Fonds errichtet wird.
- 8.4 Drittens müssen die Kohäsionsmaßnahmen und die mit der Kohäsionspolitik verknüpften **anderen Politikbereiche** (Politikfelder wie Umwelt- und Energiepolitik, Forschungs- und Innovationspolitik, Beschäftigungspolitik usw.), die folglich von anderen EU-Finanzierungsinstrumenten (EIB, Fördertöpfe für Innovation, Infrastrukturnetze, Entwicklung der Telekommunikation usw.) abhängen, miteinander **koordiniert** und Synergien zwischen ihnen geschaffen werden. Die Kohäsionspolitik muss zum Instrument eines umfassenderen Konzepts werden, mit dessen Hilfe die Entwicklung der Regionen und Gebiete insgesamt gefördert wird und sektorbezogene, auf die unterschiedlichen Erfordernisse der Gebiete zugeschnittene Förder- und Finanzierungsmaßnahmen, auch aus privater Hand, in Gang gesetzt werden.
- 8.5 Viertens muss die Möglichkeit geschaffen werden, im Rahmen dieses neuen Ansatzes für die europaweite wirtschaftspolitische Steuerung Formen einer **verstärkten Zusammenarbeit** für gemeinsame Ziele zu entwickeln, die einen bestimmten Bereich, eine Makroregion oder die Entwicklung von Tätigkeiten betreffen, denen die Mitgliedstaaten strategische Bedeutung beimessen. Dieses Instrument, das trotz seiner Verankerung im Vertrag bisher kaum angewandt und genutzt wird, würde den Beschlussfassungsprozess erleichtern und aufgrund der Synergie- und der Skaleneffekte, die zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten erzielt würden, deutlich schneller zu besseren Ergebnissen führen.
- 8.6 Fünftens muss, ebenfalls im Zusammenhang mit der Koordinierung, umgehend, und zwar noch vor Beginn des neuen Programmplanungszyklus der Kohäsionspolitik, eine **Koordinierung zwischen den Institutionen** (Kommission, Europäisches Parlament, Rat und Beratungsorgane, EWSA und AdR und Wirtschafts- und Sozialpartner) auf den Weg gebracht werden. Ziel muss es sein, die Debatte und den Meinungsaustausch der EU-Institutionen über die Zukunft der Kohäsionspolitik zu erleichtern, bevor die endgültige Fassung der Vorschläge

erstellt und den zuständigen Organen zur Annahme vorgelegt wird. Diese Koordinierung muss fortgeführt werden und die Programmdurchführung und die Ergebnisbewertung begleiten.

- 8.7 Der EWSA spricht sich dafür aus, bereits im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der Strukturpolitik (wieder) gemeinschaftliche Initiativprogramme zu starten. Für die thematische territoriale Zusammenarbeit ebenso wie für die soziale Innovation bedeutete die Streichung bewährter Programme wie URBAN, EQUAL, Interprise u.a. einen Verlust, da deren Rolle weder im "Mainstreaming" der Fonds noch an anderer Stelle übernommen wurde.
- 8.8 Der EWSA hofft jedenfalls, dass die Kommission, ausgehend von den Maßnahmen, die bereits mit den Schlussfolgerungen aus dem Fünften Kohäsionsbericht angestoßen wurden, noch mutigere Vorschläge für die bevorstehende Reform vorlegen wird, die einen grundlegenden Wandel gegenüber der Vergangenheit bedeuten.

Brüssel, den 16. Juni 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON
