



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/329
"Gemeinsamer
Strategischer Rahmen"

Brüssel, den 12. Dezember 2012

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

"Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates"

COM(2012) 496 final – 2011/0276 (COD)

Berichterstatter: **Stefano MALLIA**
Mitberichterstatter: **Gerfried GRUBER**

Der Rat beschloss am 27. September 2012 und das Europäische Parlament am 22. Oktober 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 177 und 304 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates"
COM(2012) 496 final 2011/0276 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 21. November 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 485. Plenartagung am 12./13. Dezember 2012 (Sitzung vom 12. Dezember) mit 154 gegen 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Die Kohäsionspolitik ist eine grundlegende EU-Politik, deren vornehmstes Ziel die wirtschaftliche, soziale und territoriale Konvergenz der gesamten EU und aller ihrer Mitgliedstaaten ist. Der EWSA schließt sich der Auffassung an, dass die politischen Vorgaben und Ziele der Fonds des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) mit der Europa-2020-Strategie verknüpft werden sollten. Der Preis hierfür darf jedoch nicht die Schwächung des zentralen Ziels der EU-Kohäsionspolitik, nämlich der Konvergenz, sein.
- 1.2 Da die Kohäsionspolitik vor allem für die Länder, die von der derzeitigen Krise besonders stark betroffen sind, der wichtigste Wachstumsmotor und ein Instrument zur Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie ist, sollten die finanziellen Mittel für diese Politik mindestens auf dem derzeitigen Niveau beibehalten und gerecht unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, damit sichergestellt wird, dass weniger entwickelte Mitgliedstaaten nicht weniger Unterstützung erhalten.
- 1.3 Der EWSA unterstützt die Einrichtung eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens zur besseren Koordinierung und gegenseitigen Ergänzung der wichtigsten EU-Finanzierungsinstrumente.

Durch einen wirksamen Gemeinsamen Strategischen Rahmen wird zudem die überflüssige und ineffiziente Trennung, die derzeit zwischen den wichtigsten Fonds besteht, aufgehoben.

- 1.4 Der EWSA zeigt sich besorgt darüber, dass die Verzögerungen bei der Erzielung einer politischen Einigung über das Legislativpaket zur Kohäsionspolitik, einschließlich des GSR, die Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen beeinträchtigen und daher den effizienten Start des Programmplanungszeitraums 2014-2020 in Frage stellen werden.
- 1.5 Die als Richtwert dienenden Maßnahmen mit großem europäischem Mehrwert im Rahmen der einzelnen thematischen Ziele müssen in erster Linie auf Investitionen zur Förderung der sozio-ökonomischen und territorialen Konvergenz innerhalb der EU ausgerichtet sein. Um länderspezifische Lösungen zu ermöglichen, sollte die Liste der als Richtwert dienenden Maßnahmen zudem nicht als erschöpfend angesehen werden.
- 1.6 Schwerpunkt des GSR sind in erster Linie fondsübergreifende Projekte. Dies ist ein bedeutender Fortschritt gegenüber dem Programmplanungszeitraum 2007-2013. Die Umsetzung themenübergreifender Projekte, die ein großes Mehrwertpotenzial aufweisen, bleibt jedoch ausgeblendet. Diese Möglichkeit sollte im Rahmen des GSR ausdrücklich gegeben sein.
- 1.7 Das höhere Maß an Koordination, das im Rahmen des GSR erforderlich ist, muss allerdings mit einer Reduzierung des bürokratischen Aufwands für die Verwaltungs- und Umsetzungsbehörden sowie für die Mittelempfänger einhergehen. Die Koordination muss innerhalb der Mitgliedstaaten und innerhalb der Kommission verstärkt werden, um Synergien zwischen den einzelnen Politikbereichen und Instrumenten zu nutzen und damit Überschneidungen, komplizierte Verfahren und bürokratischen Aufwand zu reduzieren. Die Kommission sollte vor der eigentlichen Umsetzung eine eingehende Prüfung der neuen Verwaltungsverfahren durchführen.
- 1.8 Die organisierte Zivilgesellschaft¹ muss bei der Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen gebührend einbezogen werden. Die Kommission erkennt zwar die jeweiligen Mechanismen und Strukturen der Mitgliedstaaten zur Einbindung der Zivilgesellschaft an, sollte diese Verfahren jedoch überwachen. Im Falle einer ungenügenden Einbindung der Zivilgesellschaft sollte die Annahme der Partnerschaftsvereinbarung durch die Kommission solange zurückgestellt werden, bis entsprechende Korrekturen vorgenommen wurden.
- 1.9 Das Partnerschaftskonzept darf jedoch nicht auf die Phase der Programmplanung beschränkt sein, sondern muss durchweg auch in den Phasen der Umsetzung, Überwachung und Bewertung angewandt werden.

¹

Die organisierte Zivilgesellschaft ist der Teil der Zivilgesellschaft, der sich über Organisationen zum Ausdruck bringt, die selbst wiederum Bausteine der Gesellschaft sind. Anders ausgedrückt umfasst die organisierte Zivilgesellschaft alle nichtstaatlichen Organisationen aus privater Initiative sowie deren Mitglieder, die auf der Basis ihrer eigenen Anliegen und ihrer eigenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Handlungsmöglichkeiten Themen von öffentlichem Interesse aktiv mitgestalten. Die Definition umfasst eine breite Palette von Organisationen wie Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Vereinigungen zur Förderung von Anliegen von allgemeinem Interesse sowie sogenannte Nichtregierungsorganisationen (NGO).

- 1.10 Schwerpunkt der Partnerschaftsvereinbarungen zur Europa-2020-Strategie sollten nicht die länderspezifischen Empfehlungen sein. Die Partnerschaftsvereinbarungen sollten vielmehr auf verschiedenen Elementen wie etwa den nationalen Reformprogrammen beruhen, die anders als die länderspezifischen Empfehlungen, die nicht notwendigerweise auf die konkrete Situation eines Mitgliedstaates zugeschnitten sind, entsprechend der jeweiligen Situation der Mitgliedstaaten konzipiert werden. Im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen sollten auch nationale Strategien zur Armutsbekämpfung, zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie nationale Strategien für behinderte Menschen und für eine nachhaltige Entwicklung zum Tragen kommen.
- 1.11 Um den Mitgliedstaaten und den Regionen ein Höchstmaß an Wirksamkeit und Effizienz bei der Erreichung der gemeinsamen Ziele unter gleichzeitiger Berücksichtigung der territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Besonderheiten zu ermöglichen, ist ein flexiblerer Ansatz erforderlich. Zudem müssen im Rahmen des GSR diejenigen regionalen Besonderheiten, die Auswirkungen auf die Durchführung der GSR-Fonds haben, eigens berücksichtigt werden.

2. **Einleitung**

- 2.1 Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds (KF), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) sind die fünf Fonds der EU, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission verwaltet werden. Die Kommission schlägt eine effizientere Verfolgung der Ziele der einzelnen Fonds durch eine engere Koordinierung der Fonds vor, um Überschneidungen zu vermeiden und größtmögliche Synergien zu schaffen.
- 2.2 Um die Entwicklung der Partnerschaftsvereinbarungen und der operationellen Programme zu erleichtern und für eine größere Kohärenz zwischen den fünf Fonds hinsichtlich der im Rahmen der Europa-2020-Strategie eingegangenen politischen Verpflichtungen und der Investitionen vor Ort zu sorgen, schlägt die Kommission die Einrichtung eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens vor. Der GSR beruht auf den elf thematischen Zielen, die in der allgemeinen Verordnung festgelegt sind.
- 2.3 Der Gemeinsame Strategische Rahmen zielt darauf ab, die Koordinierung zwischen den europäischen Fonds zu verbessern und deren gezieltere Verwendung sicherzustellen. Zudem wird damit auch die unnötige und ineffiziente Trennung zwischen den einzelnen Fonds, wie sie derzeit besteht, aufgehoben. Diese positive Entwicklung sollte zu einer effizienteren Kohäsionspolitik führen und dieser Politik damit zu einer größeren Wirkung verhelfen. Der EWSA unterstützt diese Entwicklung nachdrücklich.

3. **Einführung und Annahme des GSR**

- 3.1 Um die GSR-Fonds im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen möglichst effizient auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum auszurichten, sind eindeutige Leitlinien erforderlich.
- 3.2 Als Reaktion auf die von Parlament und Rat geäußerten Bedenken schlägt die Kommission vor, die Bestandteile des GSR auf (i) einen neuen Anhang der allgemeinen Verordnung und (ii) einen delegierten Rechtsakt aufzuteilen, der im Wesentlichen die "als Richtwert dienenden Maßnahmen mit großem europäischen Mehrwert" enthalten soll.
- 3.3 Der EWSA unterstützt den Ansatz der Kommission, sofern damit folgende Voraussetzungen gegeben sind:
- eine raschere Annahme des GSR,
 - eindeutigere Angaben über Finanzierungsmöglichkeiten und deren Grenzen,
 - die Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Lösung spezifisch regionaler Fragen ergreifen.
- 3.4 Die Kommission schlägt allerdings auch vor, dass alle Elemente des GSR, ob im Anhang oder im delegierten Rechtsakt enthalten, mittels eines delegierten Rechtsaktes geändert werden können. Der EWSA hält dies für inakzeptabel und spricht sich dagegen aus, die wichtigsten Bestandteile des GSR in einen Anhang an die allgemeine Verordnung aufzunehmen.
- 3.5 Die Aufgabe der Kommission sollte im Hinblick auf die Frage, ob es sich um eine *technische* oder eine eher *inhaltliche* Änderung handelt, in der Verordnung deutlich klargestellt werden, um eventuellen Auslegungszweifeln vorzubeugen.
- 3.6 Der EWSA ist besorgt über die Verzögerung bei der Erzielung einer politischen Einigung über das Legislativpaket zur Kohäsionspolitik, einschließlich des GSR. Eine weitere Verzögerung wird die Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen beeinträchtigen und den effizienten Start des Programmplanungszeitraums 2014-2020 beeinträchtigen.
- 3.7 Inhalt und Form der vorgeschlagenen Partnerschaftsvereinbarung müssen klar dargelegt werden. Zwar umfasst die allgemeine Verordnung Angaben darüber, welche Elemente in der Partnerschaftsvereinbarung enthalten sein sollen, wie diese jedoch genau aussehen soll, ist bislang nicht klar.

4. **Verknüpfung von Kohäsionspolitik und Europa-2020-Strategie**

- 4.1 Ziel der Europa-2020-Strategie ist die Förderung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums. Da kein Zweifel darüber besteht, welchen positiven Beitrag die GSR-Fonds zur Erreichung der Kernziele der Europa-2020-Strategie leisten können, ist es nur konsequent, dass die politischen Vorgaben und Ziele der GSR-Fonds mit der Europa-2020-Strategie verknüpft werden.

- 4.2 Die Strategie Europa 2020 ist ein Grundpfeiler für die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Haushaltsdisziplin, Wachstum und Entwicklung für die Europäische Union. Die Verwirklichung der Ziele dieser Strategie wird die größte Herausforderung für die weniger entwickelten Mitgliedstaaten der Europäischen Union sein. Insbesondere Staaten, die eine verantwortungsvolle Haushaltsdisziplin üben, brauchen die Unterstützung und Solidarität der EU in Form ihrer Kohäsionspolitik. Deren Finanzierung muss mindestens in gegenwärtiger Höhe beibehalten werden, und Kürzungen sind in keiner Form zu akzeptieren.
- 4.3 Der EWSA unterstützt diesen Ansatz und bekräftigt seine Haltung, dass alle Politikbereiche der EU auf die Erzielung des dringend benötigten Wachstums ausgerichtet sein müssen. Der EWSA ist damit auch der festen Überzeugung, dass die zentralen Ziele, d.h. die wirtschaftliche, soziale und territoriale Integration, oberste Priorität der Kohäsionspolitik der EU bleiben müssen. Der zusätzliche Nutzen der Kohäsionspolitik darf auf keinen Fall aufs Spiel gesetzt werden.
- 4.4 Der EWSA ist fest davon überzeugt, dass die als Richtwert dienenden Maßnahmen mit großem europäischem Mehrwert im Rahmen jedes einzelnen thematischen Ziels in erster Linie auf Initiativen zur Förderung der sozio-ökonomischen und territorialen Entwicklung innerhalb der EU ausgerichtet sein müssen.
5. **Der thematische Ansatz**
- 5.1 Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission für eine thematische Konzentration als Möglichkeit, die Fragmentierung des Arbeitsaufwands zu verringern. Erforderlich ist eine enge Koordinierung der Bemühungen zwischen den verschiedenen GSR-Fonds sowie allen anderen Programmen und Initiativen der EU.
- 5.2 Im GSR sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass innerhalb der einzelnen thematischen Bereiche die Entscheidung darüber, welcher Fonds bei der Erreichung der wichtigsten Vorgaben und Ziele in erster Linie zur Anwendung kommen soll, dem jeweiligen Mitgliedstaat überlassen bleibt.
- 5.3 Ungeachtet der Tatsache, dass die Hauptziele, wie sie im GSR festgelegt wurden, verbindlich sind, muss ein flexibler Ansatz zur Anwendung kommen. In den Partnerschaftsvereinbarungen muss den lokalen und regionalen Interessen Rechnung getragen werden. Es sollte möglich sein, Mittel für spezifische regionale Prioritäten bereitzustellen. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weiterhin eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik der EU spielen müssen.
- 5.4 Die einzelnen thematischen Ziele umfassen Maßnahmen, die im Rahmen der spezifischen Fonds ergriffen werden sollten; der Aspekt der Komplementarität bedarf indes einer Erläuterung, da nicht ersichtlich ist, welche der für die verschiedenen Fonds und Maßnahmen vorgeschlagenen Instrumente sich tatsächlich gegenseitig ergänzen. Der EWSA ist der Auffassung,

dass im Rahmen der Maßnahmen, die für jedes thematische Ziel vorgeschlagen wurden, Investitionen zur Beschleunigung des sozio-ökonomischen Zusammenhalts Vorrang eingeräumt werden sollte. Die als Richtwert dienenden Maßnahmen sollten eine Ergänzung darstellen, die länderspezifische Lösungen ermöglicht.

- 5.5 Der EWSA ist der Auffassung, dass alle elf Themen, die in der allgemeinen Verordnung beschrieben werden, zwar ihre Berechtigung haben, dass aber bestimmte Kernthemen festgelegt werden sollten, mit denen sich alle Mitgliedstaaten befassen müssen. Über diese Kernthemen hinaus sollte jeder Mitgliedstaat soviel Ermessensspielraum haben, seine Partnerschaftsvereinbarung auf andere, seiner jeweiligen Situation entsprechende Themen (aus einer vorgegebenen Liste) auszurichten.
- 5.6 Die bisherigen elf Themen sollten um folgende Themen ergänzt werden:
1. Verbesserung der Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität,
 2. Aufbau der Kapazitäten von Interessenträgern in der Kohäsionspolitik²,
 3. Bewältigung des demografischen Wandels.

Diese Themen sollten in die allgemeine Verordnung aufgenommen werden.

- 5.7 Unter dem thematischen Ziel 4 (Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft) sind derzeit keine Maßnahmen für nachhaltige Verkehrsmittel und Verkehrsverwaltungssysteme erfasst. In Anbetracht der durch Verkehr bedingten Emissionen ist hier eine Nachbesserung geboten.
- 5.8 Die thematischen Ziele sind in Artikel 9 der allgemeinen Verordnung aufgelistet, während die spezifischen Investitionsprioritäten der einzelnen GSR-Fonds in den jeweiligen Verordnungsentwürfen enthalten sind. Da die thematischen und die fondsspezifischen Investitionsprioritäten nicht vollständig übereinstimmen, ergibt sich eine gewisse Unsicherheit und möglicherweise Unklarheit bezüglich der zu verfolgenden Ziele. Hier besteht insbesondere im Hinblick auf die Arbeit an den Partnerschaftsvereinbarungen, die in einigen Mitgliedstaaten bereits aufgenommen wurde, dringender Handlungsbedarf.
- 5.9 Obwohl der Schwerpunkt im Rahmen des GSR insbesondere auf fondsübergreifenden Projekten liegt, wird auf die Durchführung themenübergreifender Projekte, die einen erheblichen potenziellen Mehrwert haben, nicht Bezug genommen. Diese Möglichkeit sollte im Rahmen des GSR ausdrücklich gegeben sein.

² Die Vorschläge 1 und 2 sind der Stellungnahme des EWSA zum Thema "Allgemeine Bestimmungen/Strukturfonds" entnommen.

6. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Kohäsionsfonds

- 6.1 Der EWSA hat seine Ansichten über diese beiden Fonds bereits ausführlich in seinen Stellungnahmen zum "Europäischen Fonds für regionale Entwicklung"³ und zum "Kohäsionsfonds"⁴ dargelegt.
- 6.2 Mit den Mitteln des EFRE soll ein Beitrag zu allen elf thematischen Zielen geleistet werden.
- 6.3 Es ist unklar, worin genau die Wirkung dieses "Schwerpunktes" bestehen soll. Es ist nicht ersichtlich, ob einem Schwerpunktbereich der Vorzug gegenüber einem anderen gegeben wird oder ob die Entscheidung den Mitgliedstaaten überlassen werden soll. Der EWSA plädiert nachdrücklich für die letztgenannte Vorgehensweise, da diese spezifische Ansätze für die einzelnen Länder bzw. Regionen zulässt.
- 6.4 Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass der EFRE in erster Linie weiterhin grundlegende Unterstützung für KMU leisten soll. Diese Unterstützung sollte in der Bereitstellung von Finanzinstrumenten, der Einrichtung von KMU-Netzwerken sowie der Gewährleistung wichtiger Infrastruktur bestehen⁵.
- 6.5 Der EWSA hat jedoch Vorbehalte gegenüber dem Vorschlag, große Unternehmen gänzlich als potenzielle Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) auszuschließen. Große Unternehmen sind wichtig für FuE, und die Durchführung von FuE sollte insofern als förderwürdig gelten, als ansonsten die Gefahr besteht, dass sich eine bereits kritische Situation, nämlich dass Europa hinter wettbewerbsstarken Nationen wie den USA und Japan zurückbleibt, noch weiter verschärft.
- 6.6 Da der Umfang der Mittel nicht erheblich erhöht werden kann, besteht nach Auffassung des EWSA zusätzliches Potenzial darin, klarere Ziele zu setzen und dafür zu sorgen, dass die vorgeschlagenen Investitionsprioritäten konsequenter mit den Zielen verknüpft werden⁶.
- 6.7 Mit den Mitteln des Kohäsionsfonds soll ein Beitrag zu vier Themenbereichen im Zusammenhang mit Umwelt, nachhaltiger Entwicklung und Verkehr (TEN-V) geleistet werden.
- 6.8 Um zu vermeiden, dass wie in der Vergangenheit die Mittel des Kohäsionsfonds auf allzu viele Projekte aufgeteilt werden, möchte der EWSA erneut zu einer stärkeren Konzentration auf größere Projekte aufrufen, die für die Reduzierung der Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten und für die Erzielung des sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts vielversprechender sind.

3 [ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 44.](#)

4 [ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 38.](#)

5 Hierzu zählt etwa die Einrichtung von Industrieparks.

6 Stellungnahme des EWSA zu dem "Europäischen Fonds für regionale Entwicklung", [ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 44.](#)

6.9 Bei der Durchführung von großen Projekten dieser Art müssen die Mitgliedstaaten die Kohärenz und Komplementarität mit anderen EU-Fonds und EU-Initiativen (etwa der Fazilität "Connecting Europe", dem Programm LIFE und den verschiedenen makroregionalen Strategien) sicherstellen und so gewährleisten, dass das Potenzial der verschiedenen Fonds und Initiativen in vollem Umfang genutzt wird. Dieser Aspekt ist etwa beim Ausbau der Energie- und Verkehrsinfrastruktur von größter Bedeutung. Es ist wichtig, dass die verschiedenen Instrumente einander ergänzen und nicht miteinander konkurrieren.

7. **Europäischer Sozialfonds**

7.1 Die Mittel des ESF sollen einen Beitrag zu den vier thematischen Zielen Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte; Bildung, Qualifikationen und lebenslanges Lernen; Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut sowie Verbesserung der institutionellen Kapazität leisten. Allerdings wird von diesem Fonds auch ein Beitrag zu den anderen thematischen Zielen erwartet.

7.2 Dies entspricht dem Standpunkt des EWSA, der sich in seiner Stellungnahme zum "Europäischen Sozialfonds"⁷ dahingehend geäußert hat, dass der ESF das bevorzugte Instrument zur Verwirklichung der Ziele der Europa-2020-Strategie, insbesondere im Hinblick auf Beschäftigung, Bildung, soziale Integration und Armutsbekämpfung sein soll. Dieser Auffassung kommt in der derzeitigen Situation zunehmender Arbeitslosigkeit und eines nie dagewesenen Verlusts von Arbeitsplätzen besondere Bedeutung zu.

7.3 Der EWSA unterstützt nachdrücklich den Vorschlag der Europäischen Kommission, mindestens 20% der nationalen ESF-Mittel insgesamt für die soziale Inklusion und die Armutsbekämpfung bereitzustellen.

8. **Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes**

8.1 Vor dem Hintergrund der GAP-Reform bis 2020, des Vorschlags für einen MFR 2014-2020 und der derzeitigen wirtschaftlichen Lage hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine neue ELER-Verordnung⁸ vorgelegt. Der neue ELER leistet einen Beitrag zu den Prioritäten der Europa-2020-Strategie, basiert auf dem Vorschlag für eine allgemeine Verordnung und steht im Einklang mit dem Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU.

8.2 In seiner Stellungnahme zum GAP-Reformpaket⁹ begrüßte der EWSA die vorgeschlagene engere Verknüpfung der GAP mit der Europa-2020-Strategie und der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums.

⁷ [ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 82.](#)

⁸ COM(2011) 627 final vom 19.10.2011.

⁹ [ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 116.](#)

- 8.3 Ungeachtet dessen müssen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Einhaltung der vertraglich festgelegten spezifischen Ziele der GAP und der Unterstützung der Europa-2020-Strategie jedoch in der Lage sein, ihre Prioritäten flexibel festzusetzen. Zwischen diesen beiden Säulen muss stets auf Kohärenz geachtet werden.
- 8.4 Derzeit herrscht Unklarheit darüber, inwiefern die Prioritäten des ELER mit denjenigen des GSR in Einklang zu bringen sind. Maßnahmen im Rahmen des ELER sollten deshalb Landwirten, Waldbesitzern und anderen Gruppen Anreize bieten, einen Beitrag zur Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen und zum Wirtschaftswachstum zu leisten und zugleich die nachhaltige Entwicklung und Maßnahmen zum Klimaschutz zu fördern.
- 8.5 Diese Maßnahmen sollten in enger Verknüpfung mit der Europäischen Innovationspartnerschaft "Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft" vonstatten gehen, um ökologisches Wachstum in allen ländlichen Gebieten der EU zu fördern.
- 8.6 Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass innerhalb des ELER ein Mindestanteil von 25% für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen vorgesehen ist. Der Anteil von 20% für Klimaziele erscheint in dieser Hinsicht jedoch als zu hoch und sollte im Rahmen des GSR noch überdacht werden.

9. **Der Europäische Meeres- und Fischereifonds**

- 9.1 Am 2. Dezember 2011 hat die Europäische Kommission den Verordnungsvorschlag zur Einrichtung eines neuen Fonds im Einklang mit dem MFR und der Europa-2020-Strategie angenommen, der den finanziellen Rahmen für die Gemeinsame Fischereipolitik und die integrierte Meerespolitik der EU für den Zeitraum 2014-2020 vorgibt¹⁰.
- 9.2 Die vorgeschlagenen zentralen Maßnahmen können grundsätzlich unterstützt werden. Dabei ist es wichtig, dass ein integrierter Ansatz, der auch alle anderen Politikbereiche einbezieht, angewandt wird.
- 9.3 Der GSR sollte ebenso wie der ELER zu einer flexiblen Anpassung der Ziele beitragen und zugleich für eine Übereinstimmung zwischen den spezifischen Zielen der Gemeinsamen Fischereipolitik und denjenigen der Europa-2020-Strategie Sorge tragen.
- 9.4 Der GSR könnte bei möglichen Konflikten zwischen einzelnen EU-Politikbereichen, wie etwa zwischen Wasserrahmenrichtlinie und den Bestimmungen für die Tierhygiene, für mehr Transparenz sorgen.

¹⁰ COM(2011) 804 final – 2011/0380 (COD).

10. Bereichsübergreifende Grundsätze und Strategieziele

- 10.1 Innerhalb des GSR sind die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, der Vermeidung von Diskriminierung, der Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen sowie der nachhaltigen Entwicklung als bereichsübergreifende Grundsätze festgelegt, die quer durch alle Fonds und damit in allen operationellen Programmen angewandt werden sollten. Der EWSA unterstützt diese Grundsätze und spricht sich für eine effiziente Prüfung aller Projektvorschläge sowie eine effiziente Überwachung aller Programme aus, um zu gewährleisten, dass diese Grundsätze tatsächlich fest verankert sind.
- 10.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass darüber hinaus der bereichsübergreifende Grundsatz "Europa vermitteln" zur Anwendung kommen sollte. Angesichts der Tatsache, dass das europäische Projekt allgemein kritisiert wird und an Anhängern verliert, muss bei jedem Projekt, das im Rahmen der Kohäsionspolitik durchgeführt wird, aufgezeigt werden, welchen Mehrwert es hat und wie die EU dadurch das Leben ihrer Bürger positiv verändern kann.

11. Mehr Flexibilität, Einfachheit und Schwung

- 11.1 Oberstes Gebot sowohl für die Kommission als auch für die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten muss die Vereinfachung der Verfahren sein. Obwohl unbestritten ist, dass für jeden ausgegeben Euro Rechenschaft abgelegt werden muss, kann nicht hingenommen werden, dass das Verfahren für die Verwaltung und die Beantragung von EU-Mitteln weiterhin so umständlich bleibt und zur Folge hat, dass die bedürftigsten potenziellen Empfänger (z.B. KMU, NGO), schließlich den Kürzeren ziehen¹¹. Zudem ist auch besonders darauf zu achten, dass nur solche Projekte gefördert werden, die auch wirklich einen Mehrwert aufweisen.
- 11.2 Um einen echten Mehrwert zu bieten, muss mit dem GSR sowohl für die Empfänger als auch für die durchführenden Behörden eine echte Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der Kosten verbunden sein. Die durch den GSR erforderliche engere Koordinierung könnte jedoch für die Verwaltungs- und Durchführungsbehörden mit einem größeren Verwaltungsaufwand verbunden sein, der wiederum für die potenziellen Empfänger zusätzlichen Aufwand und Schwierigkeiten nach sich ziehen könnte. Die Kommission sollte vor der eigentlichen Umsetzung eine eingehende und formelle Prüfung der derzeitigen und der neuen Verwaltungsverfahren durchführen.
- 11.3 Die Koordination muss innerhalb der Mitgliedstaaten und innerhalb der Kommission verstärkt werden, um Synergien zwischen den einzelnen Politikbereichen und Instrumenten zu nutzen und damit Überschneidungen, komplizierte Verfahren und bürokratischen Aufwand zu reduzieren. Dies erfordert in allen Phasen der Verhandlung und Umsetzung eine engere

¹¹ Nach Angaben der UEAPME profitieren nur 2-3% der KMU von EU-Fonds; damit stehen nur 1-2% der Gesamtmittel für KMU zur Verfügung.

Koordinierung zwischen den und innerhalb der für die GSR-Fonds zuständigen Kommissionsdienststellen, um so ein stimmigeres und einheitlicheres Konzept zu gewährleisten. Allerdings darf dies nicht zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen.

- 11.4 Der vorgeschlagene Einsatz elektronischer Behördendienste zur Effizienzsteigerung wird begrüßt. Ein solches System sollte jedoch nicht auf GSR-Fonds beschränkt sein, sondern sämtliche EU-Finanzierungsquellen umfassen und allen offenstehen.
- 11.5 Derzeit ist vorgesehen, dass das Europäische Parlament und der Rat die Kommission im Falle größerer Veränderungen in der Europa-2020-Strategie auffordern können, einen Vorschlag zur Überprüfung des GSR vorzulegen. Diese Vorgehensweise ist nach Ansicht des EWSA allzu restriktiv. Der EWSA ist der Meinung, dass die Möglichkeit bestehen sollte, den GSR an veränderte Umstände anzupassen, insbesondere dann, wenn sich das sozio-ökonomische Umfeld deutlich verändert und eine EU-weite Reaktion erforderlich ist.
- 11.6 In ähnlicher Weise sollte den Mitgliedstaaten Flexibilität eingeräumt werden, ihre nationalen Programme nicht nur an die thematischen Ziele der jeweiligen Politik anzupassen, sondern auch an andere Rahmenbedingungen.
- 11.7 Um sinnvolle Veränderungen zu ermöglichen, ruft der EWSA die Kommission dazu auf, eine regelmäßige obligatorische Überprüfung des GSR einzuführen.

12. **Die Partnerschaftsvereinbarungen**

- 12.1 Das in Artikel 5 der allgemeinen Verordnung festgeschriebene Partnerschaftsprinzip ist ein zentraler Grundsatz, der dazu beiträgt, die Effizienz der EU-Kohäsionspolitik zu verbessern. Dieses Prinzip muss daher von Rat und Parlament nachdrücklich unterstützt werden.
- 12.2 Die Konsultation der maßgeblichen Interessenträger bei der Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen wird grundlegende Voraussetzung dafür sein, dass die thematischen Ziele in konkrete Maßnahmen und Vorgaben für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum umgesetzt werden.
- 12.3 Mit den Partnerschaftsvereinbarungen sollten die im GSR umrissenen Aspekte auf die nationalen Bedingungen übertragen und feste Verpflichtungen für die Verwirklichung der in den Vorschriften für die GSR-Fonds vorgegebenen Prioritäten eingegangen werden. Damit das Partnerschaftsprinzip in die Praxis umgesetzt werden kann, muss bei der Beschlussfassung ein Bottom-up-Ansatz zur Anwendung kommen, bei dem im Vorfeld der Unterzeichnung der Partnerschaftsvereinbarungen durch die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten den Standpunkten der Zivilgesellschaft Rechnung getragen wird.
- 12.4 Die Kommission hat für die Erarbeitung von Partnerschaftsvereinbarungen einen Vorschlag für einen Verhaltenskodex veröffentlicht. Dieses Dokument hat seine Berechtigung und ent-

hält nützliche Anleitungen zur Einbindung der Zivilgesellschaft durch die Mitgliedstaaten. Der EWSA kann nicht nachvollziehen, weshalb der Rat diesen Verhaltenskodex abgelehnt hat, und fordert diesen daher dazu auf, seine Entscheidung rückgängig zu machen.

- 12.5 Während die Verfahren zur Mitwirkung der Zivilgesellschaft den Mitgliedstaaten selbst überlassen bleiben, ist es Aufgabe der Kommission sicherzustellen, dass alle einschlägigen Akteure aktiv und auf sinnvolle Weise eingebunden werden. Der EWSA ist jedoch der Ansicht, dass die Kommission gegenwärtig nicht über die hierzu notwendigen Überwachungsinstrumente und -mechanismen verfügt. Versäumt es ein Mitgliedstaat, die Zivilgesellschaft in gebührender Weise einzubeziehen, sollte der Abschluss der Partnerschaftsvereinbarung ausgesetzt werden. Zudem sollte das Partnerschaftskonzept über die Phase der Programmplanung hinaus auch auf die Phasen der Umsetzung, der Kontrolle und der Bewertung angewandt werden.
- 12.6 Der EWSA hebt hervor, dass die Zivilgesellschaft über den "neuen Ansatz", den die Kommission im Hinblick auf die GSR-Fonds und die Partnerschaftsvereinbarungen anwendet, umfassend informiert werden muss. Um eine wirksame Mitwirkung der Zivilgesellschaft innerhalb des Partnerschaftsprozesses sicherzustellen, müssen das Verfahren sowie die Art und Weise, wie die Zivilgesellschaft in allen Phasen der Erarbeitung und Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarung einbezogen wird, in einem klaren und effizienten Kommunikationsprozess erläutert werden.
- 12.7 Im Mittelpunkt der Partnerschaftsvereinbarungen zur Europa-2020-Strategie sollten nicht die länderspezifischen Empfehlungen stehen. Die Partnerschaftsvereinbarungen sollten auf verschiedenen Elementen wie den nationalen Reformprogrammen beruhen, die anders als die länderspezifischen Empfehlungen, die nicht notwendigerweise auf die konkrete Situation eines Mitgliedstaates zugeschnitten sind, entsprechend der jeweiligen Situation der Mitgliedstaaten konzipiert werden. Im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen sollten auch nationale Strategien zur Armutsbekämpfung, zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie nationale Strategien für behinderte Menschen und nachhaltige Entwicklung zum Tragen kommen.

13. **Der regionale Aspekt des Gemeinsamen Strategischen Rahmens**

- 13.1 Der GSR muss den regionalen Besonderheiten – insbesondere der Größe und dem Profil der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Strukturen –, die Einfluss auf die Durchführung der GSR-Fonds haben, in spezifischer Weise Rechnung tragen. Dieser Aspekt des GSR ist insofern wichtig, als die Mitgliedstaaten hierdurch sicherstellen können, dass die Konzeption der Partnerschaft den besonderen Anforderungen ihrer Entwicklungsbedürfnisse und damit ihrer Regionen Rechnung trägt.
- 13.2 Um das Engagement für die Europa-2020-Strategie sicherzustellen und den Mitgliedstaaten und den Regionen ein Höchstmaß an Wirksamkeit und Effizienz bei der Erreichung der gemeinsamen Ziele unter gleichzeitiger Berücksichtigung der territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Vielfalt und Besonderheiten zu ermöglichen, ist ein flexiblerer Ansatz erforderlich.

- 13.3 Der GSR sollte darum weitere Anleitungen dazu enthalten, wie den regionalen Herausforderungen und spezifischen Anforderungen in den Partnerschaftsvereinbarungen Rechnung getragen werden kann. Dies betrifft insbesondere die in Artikel 174 AEUV genannten Regionen.
- 13.4 Der EWSA empfiehlt, bei der Festlegung des Verteilungsschlüssels für die einzelnen GSR-Fonds die regionalen Unterschiede stärker zu berücksichtigen.

Brüssel, den 12. Dezember 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON
