

ECO/059

Brüssel, den 25. April 2001

**STELLUNGNAHME**

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

**Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt**

---

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 25. Januar 2001 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*"Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt".*

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 9. April 2001 an. Berichterstatter war Herr CHRISTIE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 381. Plenartagung am 25./26. April 2001 (Sitzung vom 25. April) einstimmig folgende Stellungnahme:

\*

\*       \*

## 1. **Einleitung**

1.1 Der Zweite Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt markiert den Beginn der Diskussionsphase über die Zukunft der EU-Kohäsionspolitik nach 2006. Bis dahin wird die EU bis zu zehn neue Mitgliedstaaten aus Mitteleuropa aufgenommen haben. Ausgangshypothese für den Zweiten Kohäsionsbericht ist eine Union mit 27 Mitgliedstaaten. Die Kommission befasst sich in dem Bericht mit den Herausforderungen, die dies für die Kohäsionsanstrengungen der Union aufwirft.

1.2 Aus den Daten des zweiten Berichts geht eindeutig hervor, dass die Erweiterung für die EU-internen Kohäsionsanstrengungen eine enorme Herausforderung darstellt. Bis auf wenige Ausnahmen verzeichnen die Bewerberstaaten aus Mittel- und Osteuropa gegenwärtig Pro-Kopf-Einkommen, die (mit Werten von unter 50%) deutlich unter dem derzeitigen EU-Durchschnitt liegen. Gleichzeitig weisen diese Staaten wirtschaftliche und soziale Infrastrukturen auf, die den Anforderungen einer modernen Marktwirtschaft nicht gerecht werden. Vor dem Hintergrund der Verpflichtung der EU, "die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern" (Artikel 158 des Vertrages), wird die Erweiterung zwangsläufig eine gewaltige Herausforderung darstellen.

1.3 Im zweiten Kohäsionsbericht wird jedoch gleichzeitig deutlich gemacht, dass die Erweiterung nicht die einzige Herausforderung darstellt, die im Zuge der Kohäsionsanstrengungen zu bewältigen sein wird. Die EU der Fünfzehn ist von weiteren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Veränderungen betroffen (innenpolitische Reformen, Wirtschafts- und Währungsunion, finanzielle Aspekte usw.), die wichtige Fragen für die künftige Ausrichtung der Kohäsionsmaßnahmen aufwerfen. Obschon der kohäsionspolitische Fahrplan der Union bis zum Jahr 2006 mehr oder weniger feststeht, empfiehlt die Kommission sicherlich zu Recht, die Debatte über die Gestaltung der Kohäsionspolitik nach 2006 bereits mit dem nun veröffentlichten Zweiten Kohäsionsbericht einzuleiten.

1.4 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Arbeiten zum Zweiten Kohäsionsbericht in zwei Teile untergliedert. Im ersten Teil, den die vorliegende Stellungnahme bildet, werden die allgemeinen Grundsätze für die Kohäsionsmaßnahmen der Gemeinschaft nach 2006 erörtert und die Fragen in den Mittelpunkt gerückt, die nach Ansicht der Kommission bei der Vorbereitung der nach 2006 zu verfolgenden Politik geklärt werden müssen. Er wird die Grundlage für den Beitrag des Ausschusses zum Kohäsionsforum bilden, das die Kommission am 21./22. Mai 2001 ausrichtet. Der zweite Teil der Arbeiten des Ausschusses soll in eine anschließende und zugleich detailliertere Stellungnahme einfließen, in der die Daten und Analysen, die von der Kommission mit dem zweiten Kohäsionsbericht vorgelegt wurden, geprüft werden sollen.

## **2. Die Rolle der Kohäsionspolitik**

2.1 Im Zweiten Kohäsionsbericht werden die Herausforderungen, die die Erweiterung für die Kohäsionsanstrengungen der Europäischen Union mit sich bringen wird, explizit dargelegt. Seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte ist die Festigung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts eines der Grundprinzipien der Europäischen Union, und für das Erreichen dieses Ziels wurde ein beträchtliches Mittelvolumen bereitgestellt. Die Konzipierung einer Kohäsionspolitik, die die Bedürfnisse einer aus 27 Staaten bestehenden Europäischen Union deckt, eine gewiss eine anspruchsvolle Aufgabe, sollte jedoch nicht dazu führen, dass sich die Union fortan weniger stark für die in Artikel 158 ausdrücklich festgelegten Ziele - Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in allen benachteiligten Unionsregionen - engagiert. In Anbetracht der neuen, durch die Erweiterung aufgeworfenen Herausforderungen betrachtet es der Ausschuss als unabdingbar, die gerade beginnende Diskussion über die Zukunft der Kohäsionspolitik im Zusammenhang mit der Verwirklichung dieser Ziele zu führen.

2.2 Ein Großteil der Diskussion über die Zukunft der Kohäsionspolitik wird zweifellos den finanziellen Auswirkungen dieser Politik und damit den Fragen gewidmet sein, wie hoch die Kosten der Kohäsionspolitik sein werden und wie zusätzliche Ausgaben finanziert werden sollen. Diese Fragestellungen sind wirtschaftlich und politisch von Bedeutung, dürfen jedoch nicht den Blick für den erheblichen wirtschaftlichen Nutzen verstellen, der sich - sowohl direkt als auch indirekt - durch die Verbesserung der wirtschaftlichen Perspektive und Leistungsfähigkeit der benachteiligten Unionsgebiete erzielen lässt. Neben den weit über die Grenzen der Förderregionen hinausreichenden wirtschaftlichen und sozialen Vorteilen, deren Erzielung die Kohäsionspolitik ermöglicht, muss diese Politik allerdings auch dazu beitragen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Union als Ganzes gesteigert wird. Dieses Ziel lässt sich nur dann erreichen, wenn die Kohäsionspolitik konsequent auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der betroffenen Gebiete ausgerichtet wird und dadurch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der gesamten Union stärkt.

2.3 Wie im Zweiten Kohäsionsbericht dargelegt wird, haben die Kohäsionsmaßnahmen seit 1988 für eine deutliche Verringerung des wirtschaftlichen Gefälles innerhalb der Europäischen Union gesorgt. In den drei am wenigsten wohlhabenden Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien und Portugal) ist das Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1988 und 1999 von 68% auf 79% des EU-Durchschnitts gestiegen, was eine Verringerung des ursprünglichen Unterschieds um ein Drittel bedeutet. Dies ist eine

erhebliche Verbesserung für die ärmeren Mitgliedstaaten und ein Beweis dafür, wie wichtig die kohäsionspolitischen Maßnahmen in der Vergangenheit waren und auch in Zukunft sein werden.

2.4 Die Strukturfonds waren auch der entscheidende Impulsgeber für die wirtschaftliche Umgestaltung außerhalb der Ziel-1-Gebiete, d.h. in Regionen mit rückläufiger Industrietätigkeit sowie in ländlichen Gegenden und Randgebieten und dienten der Förderung der Humanressourcen nach Ziel 3 . Auch wenn sich die genaue Wirkung dieser Maßnahmen nur schwer quantifizieren lässt, war ihr qualitativer Effekt beträchtlich. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der regionale Prozess der Wirtschaftsentwicklung, der die Voraussetzung für die Gewährung der EU-Kohäsionsförderung bildet, selbst ein ganz wichtiges Antriebsselement für die Verbesserung der Wirtschaftsleistung zahlreicher Regionen war. Die Mitgliedstaaten mussten demzufolge einen Ansatz für die regionale Wirtschaftsentwicklung wählen, in dessen Mittelpunkt die Konzentration der Maßnahmen, die Planung der Vorhaben sowie die Grundsätze der Partnerschaft und der Zusätzlichkeit stehen. Dieser Ansatz, der sonst vielleicht nicht gewählt worden wäre, bildete den Ausgangspunkt für einen beträchtlichen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen. Die kohäsionspolitischen Maßnahmen der EU waren somit ganz eindeutig ein "mehrwertschaffender Faktor" bei der wirtschaftlichen Umgestaltung in Regionen mit rückläufiger Industrietätigkeit, in ländlichen Gegenden und in Randgebieten.

### 3. Spezifische Themen

#### 3.1 Die Rolle der Kohäsionspolitik in einer erweiterten Union mit 27 Mitgliedstaaten in einer Welt rapider wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen

3.1.1 Die Kohäsionspolitik ist seit 1988 ein zentraler Bestandteil der EU-Bestrebungen, eine "immer engere Union" zwischen ihren Bürgern zu schaffen. Nach Ansicht des Ausschusses ist die Herbeiführung einer wirtschaftlichen Konvergenz zwischen den Unionsgebieten durch eine aktive Politik eine Grundvoraussetzung für die Wahrung des europäischen Gesellschaftsmodells. Die Kohäsionsmaßnahmen reflektieren und stärken dieses Gesellschaftsmodell, in dem sowohl die Chancengleichheit als auch die Bereitstellung einer sozialen Grundsicherung durch die öffentlichen Politiken auf einzelstaatlicher und Unionsebene fundamentale soziale und politische Werte darstellen. Diese Maßnahmen zielen in erster Linie darauf ab, das Entwicklungspotential in den benachteiligten Regionen zu fördern, deren relative wirtschaftliche Nachteile sich durchaus vergrößern könnten, wenn die wirtschaftlichen Integrationskräfte auf Welt- und Unionsebene an Intensität gewinnen und sich das Tempo des technologischen und sozialen Wandels erhöht. Im Zweiten Kohäsionsbericht wird eingeräumt, dass diese Kräfte insgesamt eher für eine ungleichmäßige räumliche Verteilung der Wirtschaftstätigkeit sorgen, wobei die Gebiete mit der größten Nähe zum "Marktkern" am stärksten profitieren und die wirtschaftlich und geographisch "peripheren" Gebiete - wenn überhaupt - am wenigsten. Das Ziel der von der Union unternommenen Kohäsionsanstrengungen bestand weitgehend darin, die benachteiligten Gebiete dabei zu unterstützen, den Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen Integrationsprozesses entgegenzuwirken, die der Wirtschaft schaden und die Gesellschaft spalten können.

3.1.2 Die Erweiterung wird die Kohäsionsanstrengungen der Union vor völlig neue wirtschaftliche und politische Herausforderungen stellen. Im Zweiten Kohäsionsbericht wird deutlich, dass in

den Bewerberstaaten ein beträchtlicher regionaler Wirtschaftsentwicklungsbedarf besteht. Damit diese Herausforderungen bewältigt werden können, muss die Union nachhaltige und gezielte Kohäsionsmaßnahmen ergreifen, die auf den jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsbedarf der beitretenden Staaten zugeschnitten sind. Dabei ist insbesondere der Förderung der Beschäftigung von Frauen Rechnung zu tragen.

3.1.2.1 Außerdem sollte die Kommission neue - und innovative - Regelungen prüfen, mit denen sich die erweiterungsbedingten Herausforderungen bewältigen lassen. Beträchtlicher Spielraum besteht möglicherweise für eine engere Verknüpfung der EU-Strukturfondsinterventionen, der Investitionsdarlehen der Europäischen Investitionsbank und den vom Privatsektor bereitgestellten Geldern. Diese Verknüpfung bietet möglicherweise erhebliche Synergiepotentiale, die wiederum eine umfangreichere produktive Investitionstätigkeit in den Bewerberstaaten initiieren könnten, als dies sonst

3.1.3 Gleichzeitig müssen die Kohäsionsmaßnahmen der Union weiterhin auf die Lösung regionaler Probleme abzielen, die sich weiterhin in den derzeitigen EU-15 stellen. Trotz der beträchtlichen Erfolge, die seit 1988 mit diesen Maßnahmen erzielt wurden, dürfte der Kohäsionsförderung auch nach 2006 eine Schlüsselbedeutung bei der Wirtschaftsentwicklung benachteiligter EU-15-Gebiete zukommen. In dem Maße, wie die Kohäsionspolitik für Gebiete in den Bewerberstaaten darauf ausgerichtet sein sollte, den besonderen Entwicklungsbedarf dieser Staaten, der ihre besondere wirtschaftliche und soziale Situation widerspiegelt, zu decken, sollte auch die Kohäsionsförderung für die benachteiligten EU-15-Gebiete nach 2006 ihren dann gegebenen Bedürfnissen und Prioritäten, die sich möglicherweise von den Förderzielen der heutigen Kohäsionsmaßnahmen unterscheiden, angepasst werden.

3.1.4 Seit 1988 wurden viele Erfahrungen hinsichtlich der Wirksamkeit der Kohäsionsmaßnahmen gewonnen, und die aufeinander folgenden Kohäsionsfonds-Verordnungen sind entsprechend angepasst worden. Im Hinblick auf die Herausforderungen, mit denen die Union konfrontiert ist, ist es wichtig, dass die künftige Kohäsionspolitik die Erfahrungen der Vergangenheit widerspiegelt, dass sie die (aufgrund der bisherigen Ergebnisse) besten Verfahrensweisen berücksichtigt und dass die für die Kohäsionspolitik maßgeblichen Verordnungen entsprechend gestaltet werden. In diesem Zusammenhang fordert der Ausschuss die Kommission eindringlich auf, ihre Verfahren für die Kontrolle der Wirksamkeit der Strukturfonds-Interventionen weiterzuentwickeln und zu verbessern.

## 3.2 Die Kohäsion im Zusammenhang mit anderen Gemeinschaftspolitiken

3.2.1 Es ist unbedingt erforderlich, dass alle Gemeinschaftspolitiken - soweit machbar - hinsichtlich ihrer Ziele übereinstimmen. Anderenfalls muss die in einem Bereich verfolgte Politik angepasst werden, damit Probleme korrigiert werden können, die durch politische Entscheidungen in anderen Bereichen hervorgerufen wurden. Die politischen Entscheidungen müssen ausreichend koordiniert werden, weshalb es wichtig ist, dass die EU-Kohäsionsmaßnahmen und andere EU-Politiken miteinander vereinbar sind. Trotzdem wird es zwangsläufig zu Spannungen zwischen verschiedenen Politiken kommen. So zum Beispiel ist es trotz der im Zweiten Bericht getroffenen Feststellung, dass die gesamtwirtschaftliche Stabilität die wirtschaftliche Konvergenz auf einzelstaatlicher Ebene fördert,

möglich, dass Zwänge, die der einzelstaatlichen Finanzpolitik aus Stabilitätsgründen auferlegt werden (z.B. im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts), es den Regierungen erschweren, Maßnahmen zu finanzieren, die die wirtschaftliche Konvergenz auf regionaler Ebene fördern sollen. Ebenso könnte der Binnenmarkt trotz der Tatsache, dass er der gesamten Union Nutzen gebracht hat und weiterhin bringen wird, dazu beitragen, dass sich bei der wirtschaftlichen Entwicklung auf Unionsebene eine Unterteilung in reiche und arme Regionen ("*core-periphery*"-Muster) herausbildet.

3.2.2 Konflikte zwischen den Zielen verschiedener EU-Politiken könnten noch schärfer zutage treten. In ländlichen und von der Fischerei lebenden Gemeinden bestehen beispielsweise erhebliche Befürchtungen, dass die laufenden Reformen der Landwirtschafts- und Fischereipolitik große wirtschaftliche und soziale Probleme in diesen Gemeinden hervorrufen. Die Reformen werden sich nicht nur auf bestimmte Regionen in der EU-15 negativ auswirken, sondern mit Sicherheit auch zu regionalen Problemen in den Bewerberstaaten beitragen.

3.2.3 Es ist unbestritten, dass die Entwicklungen in diesen Politikbereichen für Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit, der Umweltstandards und der Produktivität sorgen müssen, die der gesamten EU zugute kommen. Außerdem müssen bestimmte Reformen - z.B. im Bereich der GAP - durchgeführt werden, damit die EU ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen kann. Es wäre sowohl verfehlt als auch ineffizient, wenn die EU bestimmte politische Entscheidungen einzig und allein wegen ihrer Auswirkungen auf die Kohäsion vermied. Gleichzeitig ist es sicherlich richtig, die Empfehlung auszusprechen, dass die Gebiete, die unmittelbar von den politischen Reformen auf EU-Ebene - einschließlich der Erweiterung - profitieren, bereit sein sollten, die Gebiete, die absolut oder relativ gesehen durch diese Reformen Nachteile erleiden, dadurch zu entschädigen, dass sie ihren finanziellen Beitrag zu den Kohäsionsanstrengungen der EU aufstocken.

### 3.3 **Kohäsion und einzelstaatliche Wirtschaftspolitik**

3.3.1 Die einzelstaatliche Politik spielt eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen, die die regionalen Wirtschaftsaussichten innerhalb der EU in erheblichem Maße beeinflussen werden. Die Mitgliedstaaten müssen sich deshalb der regionalen Auswirkungen ihrer Wirtschaftspolitik bewusst sein und - wann immer möglich - dafür sorgen, dass ihre Binnenwirtschaftspolitik die wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Regionen stärkt und nicht etwa unterminiert. In regionalspezifischen Studien der Kommission wird immer wieder festgestellt, dass sich auf EU-Ebene eine wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Regionen vollzogen hat, auf einzelstaatlicher Ebene hingegen eine wirtschaftliche Divergenz. Dies spiegelt sicherlich zu einem großen Teil die negativen regionalen Auswirkungen der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken wider. Der Ausschuss regt an, dass im nächsten Bericht den regionalen Auswirkungen der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken mehr Aufmerksamkeit gewidmet und dafür Sorge getragen wird, dass bei der Konzipierung der Binnenwirtschaftspolitiken deren Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft berücksichtigt werden, sofern dies noch nicht geschieht.

### **3.4 Die Reform der Kohäsionspolitik im Vorfeld der Erweiterung**

3.4.1 Die Vorbereitung der Kohäsionspolitik auf die Anforderungen der Erweiterung ist eine zentrale Herausforderung für den Zeitraum bis zum Jahr 2006. Im Folgenden befasst sich der Ausschuss mit einschlägigen Fragen, die die Kommission zur Diskussion gestellt hat. Im nächsten Stadium seiner Arbeiten wird sich der Ausschuss noch eingehender mit diesen Aspekten befassen.

#### **3.4.2 Grundprinzipien der Kohäsionsmaßnahmen**

3.4.2.1 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Grundsätze, auf die sich die kohäsionspolitischen Maßnahmen seit 1988 stützen, d.h. Konzentration, Programmplanung, Zusätzlichkeit und Partnerschaft, auch nach der Erweiterung das Fundament der Kohäsionsmaßnahmen bilden müssen. In allen bisherigen Programmplanungszeiträumen haben diese Grundsätze einen positiven Beitrag zum Erreichen der Strukturfondsziele geleistet. Im Hinblick auf die Erweiterung hält es der Ausschuss für dringend erforderlich, dass die Kommission prüft, mit welchen Regelungen sich die Wirksamkeit dieser

#### **3.4.3 Finanzielle Auswirkungen der Erweiterung**

3.4.3.1 Die Ausweitung der EU-Kohäsionsmaßnahmen entsprechend den Verpflichtungen, die in einer erweiterten Union zu erfüllen sein werden, erfordert eine Aufstockung der für diese Maßnahmen bestimmten Finanzmittel. Der Ausschuss ist sich darüber im klaren, dass eine Erhöhung der Kohäsionsausgaben die reicheren Mitgliedstaaten wohl am stärksten belasten wird, doch ist die Aufstockung des Kohäsionsbudgets eine zwangsläufige Folge der Erweiterung. Tatsache ist jedoch auch, dass die Erweiterung allen Mitgliedstaaten wirtschaftliche Vorteile eröffnet, namentlich den dynamischen Volkswirtschaften, die sich im Zentrum des Binnenmarkts befinden. Deshalb wird eine höhere finanzielle Belastung dieser Staaten infolge der Erweiterung bis zu einem gewissen Grade durch den wirtschaftlichen Nutzen kompensiert, der im Zuge der Erweiterung erzielt wird. Der Ausschuss stimmt der Kommission zu, wenn sie feststellt, "(...) dass die Regional- und Kohäsionspolitik zur Bewahrung ihrer Glaubwürdigkeit Mittel in einer Höhe verwenden sollte, die an die bestehenden Verhältnisse angepasst sind".<sup>1</sup>

#### **3.4.4 Unterstützung der rückständigen Regionen (Ziel 1)**

3.4.4.1 Eines der größten Probleme, die durch die Erweiterung hervorgerufen werden, betrifft die Kriterien für die Ziel-1-Förderfähigkeit nach 2006. Das Problem stellt sich wegen der Veränderungen bei der Ziel-1-Förderfähigkeit, die dann eintreten werden, wenn die derzeitigen Förderkriterien aufrechterhalten werden. Die Erweiterung wird einen erheblichen Rückgang des durchschnittlichen EU-Pro-Kopf-Einkommens zur Folge haben, und bei einer strengen Handhabung des Grenzwerts von 75% des Pro-Kopf-BIP werden viele der derzeitigen (EU-15-)Fördergebiete nach Ablauf des laufenden Programmplanungszeitraums nicht mehr förderfähig sein. Breiten Raum in den Diskussionen, die im

---

<sup>1</sup> Zweiter Kohäsionsbericht, Schlussfolgerungen und Empfehlungen, S. XLI.

Vorfeld der Erweiterung geführt werden, wird daher die Frage einnehmen, wie eine Kohäsionspolitik konzipiert werden kann, die die spezifischen Bedürfnisse der benachteiligten Gebiete in den beitretenden Staaten deckt und gleichzeitig den weiterhin bestehenden wirtschaftlichen Entwicklungsbedarf der benachteiligten Gebiete in der jetzigen EU-15 berücksichtigt.

3.4.4.2 Der Ausschuss teilt die Ansicht, dass die Kohäsionsmaßnahmen auch in Zukunft vorrangig den Regionen zugute kommen sollten, die in ihrer Entwicklung unter dem Unionsdurchschnitt liegen. Darüber hinaus befürwortet der Ausschuss die Beibehaltung transparenter, unionsweiter Kriterien, anhand derer festgelegt wird, welche Regionen für die Ziel-1-Förderung in Frage kommen, sowie die Aufrechterhaltung der jetzigen Regelung, der zufolge die Kommission allein die Gebiete bestimmt, die die Kriterien erfüllen.

3.4.4.3 In ihrem Bericht nennt die Kommission vier Optionen für die künftige Ziel-1-Förderung, die jeweils verschiedene Lösungsvorschläge für die Schwierigkeiten beinhalten, die nach der Erweiterung auftreten werden. Dies sind:

- die strenge Anwendung des Grenzwertes von 75%, wobei die Gebiete, die den Status der Förderfähigkeit verlieren, jedoch weiterhin Unterstützung benötigen, im Wege von Maßnahmen außerhalb der Ziel-1-Regelungen gefördert werden können;
- der gleiche Ansatz wie vorstehend, jedoch mit dem Unterschied, dass zwei Übergangsregelungen für die aus der Ziel-1-Förderung herausfallenden Gebiete festgelegt werden: eine für die Gebiete, die weiterhin unter dem derzeit berechneten Grenzwert von 75% liegen, und eine für die Gebiete, die infolge des erweiterungsbedingten Rückgangs des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens unter diese Schwelle fallen;
- die Festlegung eines Grenzwertes für das Pro-Kopf-BIP, der über 75% liegt, um die Förderfähigkeit auf rückständige Regionen auszuweiten, die weiterhin unter dem gegenwärtig berechneten Grenzwert von 75% liegen;
- die Festlegung von zwei Förderkriterien, d.h. eines für die EU-15-Regionen und eines für die Bewerberstaaten.

3.4.4.4 Nach Ansicht des Ausschusses weist jede dieser Optionen interessante Merkmale auf, doch scheint keine von ihnen eine Ideallösung für die zu erwartenden Probleme darzustellen. Der Ausschuss wird die Optionen in der zweiten Phase seiner Arbeiten zu dieser Stellungnahme eingehender untersuchen und möchte einstweilen Folgendes dazu bemerken:

- Der Ausschuss erachtet das Entstehen einer zweigleisigen Kohäsionspolitik für nicht wünschenswert (Vorschlag der "Option 4"). Er gibt zu bedenken, dass dies unerwünschte politische und soziale Spannungen innerhalb der EU hervorrufen und die künftige Aufteilung der EU-Mitgliedstaaten in zwei "Klassen" suggerieren könnte.

- Der Ausschuss hält es nicht für angebracht, den Gebieten, die derzeit die Ziel-1-Förderfähigkeit besitzen und nach 2006 weiterhin unterstützungsbedürftig sind, diese Förderfähigkeit nur deshalb zu entziehen, weil die Erweiterung einen automatischen Rückgang des durchschnittlichen EU-Pro-Kopf-BIP bewirken wird. Nach Einschätzung der Kommission wird eine strenge Anwendung des Grenzwertes von 75% zum fraglichen Zeitpunkt dazu führen, dass etwa die Hälfte der EU-15-Bevölkerung, die derzeit in Ziel-1-Fördergebieten lebt, aus dieser Förderung herausfällt.
- Die Option, einen Grenzwert für die Ziel-1-Förderfähigkeit festzulegen, der über dem jetzigen Wert von 75% des Pro-Kopf-BIP liegt, hat den Vorteil, dass sie transparent und objektiv ist. Außerdem wäre so gewährleistet, dass die Gebiete, die weiterhin der Kohäsionsförderung bedürfen, diese Unterstützung erhalten, bis eine selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung eingesetzt hat. Dies ist in höchstem Maße wünschenswert. Die Schwierigkeit besteht jedoch darin, einen neuen Grenzwert festzulegen, der dem Grundsatz der Konzentration der Kohäsionsmaßnahmen nicht zuwiderläuft. Wichtig ist, dass die Mitgliedstaaten die Diskussion über den neuen Grenzwert nicht als eine Gelegenheit betrachten, für einen Wert zu plädieren, der ihren eigenen Gebieten den größtmöglichen Nutzen bringt, und dabei die Interessenlage der gesamten EU außer Acht lassen.
- Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass die zweite Option, d.h. die Aufrechterhaltung der 75-Prozent-Schwelle bei gleichzeitiger Konzipierung von allmählich auslaufenden Regelungen ("*phasing-out*") zum Schutz der Interessen der jetzigen Förderregionen, einige Vorzüge aufweist. Sie schützt die betroffenen Gebiete vor einem abrupten Wegfall der Entwicklungsförderung und allen damit verbundenen Folgen für ihre Wirtschaft. Gleichzeitig läuft sie allerdings darauf hinaus, dass diese Gebiete letztendlich die Förderfähigkeit verlieren, wenn ihr Pro-Kopf-BIP den Grenzwert von 75 % übersteigt, und zwar selbst dann, wenn sie in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung weiterhin stark benachteiligt sind. Dies erscheint dem Ausschuss unangemessen.
- Der Ausschuss sieht keine Notwendigkeit, die Möglichkeit spezifischer, gezielter Instrumente der Regionalhilfe auszuschließen, mit denen Regionen unterstützt werden sollen, die früher nach Ziel 1 förderungsfähig waren, jedoch nicht mehr die Art von Unterstützung brauchen, die normalerweise in diesem Rahmen gewährt wird - z.B. Regionen, in denen grundlegende Infrastrukturprobleme beseitigt wurden. Dies ließe sich durch einen stärkeren Einsatz horizontaler Instrumente erreichen, z.B. die Aufstockung der Mittel für den Europäischen Sozialfonds, um das Element "Entwicklung der Humanressourcen" der Kohäsionshilfe (Bildung, Ausbildung, Umschulung) zu intensivieren, oder durch die Entwicklung von Gemeinschaftsinitiativen für Regionen mit gravierenden Problemen in den Bereichen Technologie und Investitionen.
- Die Kommission wirft die Frage auf, ob die Kriterien für die Verteilung der Finanzmittel um die Beschäftigungsquote erweitert werden sollten. Der Ausschuss ist besorgt, dass die Aufnahme dieses Indikators das regionale Bild insgesamt zu verzerren droht, da es innerhalb einer Region möglicherweise Zentren gibt, in denen es (wenn auch nur zeitweilig) wirtschaftlich bergauf geht. Dahinter verbirgt sich die Gefahr, dass sich Regionalwirtschaften herausbilden, die einen relativ kleinen, erfolgreichen Kern haben, um den sich große Randzonen erstrecken, in denen es kaum Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung gibt. Das Wesen der Unterstützung nach Ziel 1 muss auch weiterhin darin bestehen, die Möglichkeiten einer Region zur Schaffung eines sich selbst

tragenden Wirtschaftswachstums zu verbessern. Die Beschäftigungsquote ist dafür sicher ein Indikator, der allerdings den Nachteil hat, dass er leicht ein unvollständiges oder gar verzerrtes Bild zeichnen kann.

### 3.4.5 **Erweiterung und Finanztransfers**

3.4.5.1 Der Bedarf an wirtschaftlicher Entwicklung in den Regionen mit Entwicklungsrückstand in den Beitrittsländern stellt sich unter mehreren wichtigen Gesichtspunkten gänzlich anders als in vielen Regionen mit Entwicklungsrückstand in der EU-15 dar, die 2006 auf beinahe zwei Jahrzehnte Kohäsionshilfe zurückblicken können werden. Außerdem gibt es Überlegungen zum einen zu der Fähigkeit der Regionen in den Beitrittsländern, die nach den jetzigen Bestimmungen verfügbare Kohäsionshilfe zu absorbieren, zum anderen hinsichtlich der Beschränkung des Höchstbetrags der auf der Tagung des Europäischen Rates in Berlin vereinbarten Kohäsionshilfe, was darauf hindeutet, dass die derzeitigen Ziel-1-Bestimmungen, die für die EU-15 passen, für die neuen Mitgliedstaaten möglicherweise ungeeignet sind. Dabei ist Folgendes zu bedenken:

- Die Kohäsionspolitik muss auf die speziellen Bedingungen in den benachteiligten Regionen in den Beitrittsländern, die förderfähig sind, zugeschnitten werden. Die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den Beitrittsländern weisen in vielfacher Hinsicht Eigenheiten auf; die Kommission muss dafür Sorge tragen, dass die Politik diesen Bedingungen gerecht wird.
- Die Lektionen, die 25 Jahre Erfahrung mit Kohäsionsmaßnahmen lehren, müssen sich in einer Kohäsionspolitik widerspiegeln, die für die neue Lage im Zeitraum nach 2006 zu konzipieren ist.
- Das Maß, in dem den Regionen in den Beitrittsstaaten Wirtschaftshilfe gegeben wird, muss möglicherweise je nach (a) dem Absorptionsvermögen dieser Regionen und (b) der Bereitstellung entsprechender Finanzmittel durch den öffentlichen und privaten Sektor moduliert werden.

### 3.4.6 **Gebiete in äußerster Randlage, Gebirgsregionen und Inseln**

3.4.6.1 Die Gebiete in äußerster Randlage, Gebirgsregionen und Inseln der EU - die eine sehr fragile Wirtschafts- und Sozialstruktur aufweisen - werden auch weiterhin besonderes Augenmerk nach Ziel 1 der Kohäsionsmaßnahmen erfordern. Änderungen der Kohäsionspolitik nach der Erweiterung dürfen nicht dazu führen, dass diesen sehr strukturschwachen Gebieten weniger Unterstützung gewährt wird. Der Ausschuss stellt erfreut fest, dass sich der Europäische Rat auf seiner Tagung in Nizza in den Ziffern 55 bis 57 seiner Schlussfolgerungen für eine stärkere Unterstützung dieser Gebiete aussprach.

### 3.5 **Förderung nach Ziel 2**

3.5.1 Der Ausschuss nimmt die Bemerkungen der Kommission über die Probleme zur Kenntnis, die sie bei der Verwaltung der Kohäsionsmaßnahmen gemäß Ziel 2 hat, insbesondere aufgrund der mangelnden Flexibilität der geltenden Praxis und des begrenzten Umfangs statistischer Daten und anderer Informationen, die ihr die Mitarbeit an der Festlegung von Fördergebieten erheblich erschweren. Die Kommission schlägt vor, für Regionen, die andere als die in Ziel 1 erfassten

Strukturprobleme haben, zu einem System der "indirekten Gebietsaufteilung" überzugehen. Bei dieser Methode werden die förderfähigen Gebiete auf der Basis einiger von der Kommission festgelegter Parameter von den nationalen Regierungen bestimmt (wie bei einigen Gemeinschaftsinitiativen). Dazu bemerkt der WSA folgendes:

- Er sieht durchaus Vorteile in diesem Ansatz, mahnt jedoch, dass er - falls er verwirklicht wird - so zu gestalten ist, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Einhaltung der Gemeinschaftsregeln zu überprüfen - insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze der Partnerschaft und Zusätzlichkeit, die geeignete Garantien erfordern. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die eingesetzten Mittel den örtlichen wirtschaftlichen Erfordernissen und Möglichkeiten nicht adäquat angepasst sind oder nicht zur Behebung der Strukturprobleme dieser Regionen ausreichen.
- Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung, die einen weiter gehenden Nutzen für die Gemeinschaft aufweisen, verdienen besondere Aufmerksamkeit, weil nicht nur ein Mitgliedstaat von ihnen profitiert, beispielsweise bei grenzüberschreitenden Interventionen.

### 3.6 Kohäsionspolitik und gemeinschaftlicher Mehrwert

3.6.1 Wie bereits in der Einleitung bemerkt, und dies zeigen auch die von der Kommission vorgelegten Statistiken, haben die Kohäsionsmaßnahmen der EU die Ziel 1-Regionen wirtschaftlich erheblich vorangebracht. Dank gemeinsamer Anstrengungen ergab sich ein deutlicher Mehrwert für die Regionen mit Entwicklungsrückstand.

3.6.2 Nach Ansicht des Ausschusses hat sich auch durch die Kohäsionsmaßnahmen der Gemeinschaft in Ziel-2- und in Ziel-3-Regionen sowie durch die Durchführung von Gemeinschaftsinitiativen ein signifikanter Mehrwert ergeben. Unzweifelhaft sahen sich viele Mitgliedstaaten durch die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft veranlasst, neue Instrumente der regionalen Wirtschaftsentwicklung anzuwenden, die deutliche wirtschaftliche Zuwächse erzeugt und so den wirtschaftlichen Strukturwandel erleichtert haben. Allein schon die Einhaltung der Grundsätze Konzentration, Partnerschaft, Programmplanung und Zusätzlichkeit war für sich eine Quelle des Mehrwerts, der sich aus den Kohäsionsmaßnahmen der EU ergab. Wichtig ist, dass dieser Aspekt auch in Zukunft beibehalten wird und die Kohäsionspolitik allgemein auch weiterhin gemeinsamen Bestimmungen unterliegt, die bewährte, nachahmenswerte Instrumente der regionalen Wirtschaftsentwicklung umfassen.

3.6.3 Außerdem muss betont werden, dass die Kohäsionsanstrengungen der EU nicht nur der Wirtschaft der förderfähigen Regionen nutzen. Ein großer Teil der Hilfe, der Regionen mit Entwicklungsrückstand oder in einem Anpassungsprozess gewährt wird, fließt durch den Kauf von Waren und Dienstleistungen in die wohlhabenderen Regionen zurück. Hinzu kommt, dass die Regionen mit Entwicklungsrückstand in dem Maße, in dem sich ihre Wirtschaft entwickelt, zu wichtigen zusätzlichen Märkten für Firmen aus den wohlhabenderen Regionen werden. Unter dem doppelten Einfluss der Verwirklichung des Binnenmarktes und der Währungsunion verbleibt der weitaus überwiegende Teil der in der Gemeinschaft ausgegebenen Mittel innerhalb der EU: die Einfuhren aus Drittstaaten sind, gemessen am BIP, relativ gering. Erfolgreiche Kohäsionsmaßnahmen der Gemeinschaft stellen eine

zusätzliche Quelle der Gesamtnachfrage für die EU insgesamt dar und sind daher ein wichtiger Faktor Gemeinschaft.

### **3.7 Gemeinschaftsinterventionen: Horizontale Maßnahmen**

3.7.1 Der Zweite Kohäsionsbericht eröffnet die Diskussion über die Territorialisierung (oder "Gebietsaufteilung") der Hilfe im Gegensatz zu einem stärkeren Einsatz horizontaler Maßnahmen, die spezifischen wirtschaftlichen und sozialen Ziele dienen und auf den mit Programmen der Gemeinschaftsinitiativen gemachten Erfahrungen aufbauen ("indirekte Gebietsaufteilung"). Der WSA kennt (und propagiert) seit je die Vorteile horizontaler Instrumente (einschließlich der Gemeinschaftsinitiativen) als Mittel zur Behebung regionaler wirtschaftlicher Ungleichheiten, weil sie ihrem Wesen nach flexibel sind und direkt auf spezifische regionale Probleme zugeschnitten werden können. Dementsprechend und gemäß den im Zweiten Kohäsionsbericht dargelegten Vorstellungen hält der Ausschuss, wie auch an anderer Stelle in dieser Stellungnahme ausgeführt, ein System der indirekten Gebietsaufteilung für sinnvoll, weil es dazu beiträgt, Kohäsionsmittel außerhalb der Regionen, die einen (-1-Regionen), zu verteilen. Insbesondere hält es der Ausschuss für nötig, die Förderung der Weiterentwicklung der Humanressourcen als Schlüsselpriorität für diejenigen Regionen zu behandeln, die nach 2006 aus der Förderfähigkeit nach Ziel 1 "herauswachsen", und dafür auf EU-Ebene weitere Mittel bereitzustellen.

### **3.8 Die Rolle der EU in der regionalen Wirtschaftspolitik**

3.8.1 Die Zuständigkeit für die Unterstützung der regionalen Wirtschaftsentwicklung in den benachteiligten Regionen der EU teilen sich die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten sowie die Bundesländer als regionale Regierungs- und Verwaltungsebene. Der WSA ist nach wie vor überzeugt, dass dieser Ansatz der richtige ist und dass Kohäsionsmaßnahmen auch weiterhin die grundlegenden Anliegen der gesamten Europäischen Union widerspiegeln müssen, wie im Vertrag festgelegt. Die Kohäsion ist ein Politikfeld, in dem durch die Entwicklung eines einheitlichen Konzepts innerhalb eines Rahmens gemeinsamer finanzieller Verantwortung ein deutlicher Mehrwert erzielt werden kann. Zwar gibt es spezielle Bereiche der Kohäsionspolitik, deren Durchführung den Mitgliedstaaten überlassen werden kann (nach auf Gemeinschaftsebene vereinbarten Leitlinien), doch muss der überwiegende Teil der Kohäsionsbemühungen auch in Zukunft gemeinsam von der EU, der nationalen und der lokalen Ebene verwaltet werden.

3.8.2 Das Konzept der Partnerschaft ist seit 1988 ein für den Erfolg der Kohäsionspolitik bestimmendes Element. Der WSA dringt daher darauf, dass es auch nach 2006 ein Kernstück der Kohäsionspolitik bleiben muss. Die Partnerschaft ermöglicht es, die technischen Vorzüge einer von unten nach oben gesteuerten Regionalentwicklung mit einem Ansatz zu kombinieren, dem eine unionsweite kollektive Verantwortung für die Verbesserung des materiellen Lebensstandards der Bürger in allen Regionen der EU zugrunde liegt. Eine effektive Partnerschaft mit den Sozialpartnern in allen Stufen der Programmplanung ist von ausschlaggebender Bedeutung für eine wirksame Umsetzung der Maßnahmen zur Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Jeglicher Versuch, das partnerschaftliche Vorgehen bei Kohäsionsmaßnahmen zurückzustutzen, bedeutet eine Schwächung der

auseinander gesetzt. Er vertritt den Standpunkt, dass die Modifizierungen der Ziel-1-Förderkriterien nicht zum Ausschluss derjenigen Regionen führen dürfen, die derzeit in den Genuß von Fördermitteln kommen und deren wirtschaftliche Entwicklung auch in Zukunft von Kohäsionshilfe abhängen wird. Dies kann am besten durch eine Anhebung der gegenwärtigen Schwelle über die 75%-Grenze hinaus gewährleistet werden.

4.4 Die Kohäsionsmaßnahmen der EU erzeugen einen deutlichen Mehrwert für die benachteiligten Regionen. Sie haben nämlich nicht nur einen unmittelbaren Einfluss auf Lebensstandard und Beschäftigung, sondern bieten darüber hinaus auch umfangreiche indirekte Vorteile wegen der Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Zusätzlichkeit, an die sich die Mitgliedstaaten bei der Verwendung von Kohäsionsmitteln halten müssen. Bei diesen Maßnahmen ist in Bezug auf die Beschäftigung der Frauen zudem der Grundsatz der Gleichstellung zu beachten.

4.5 Der Ausschuss kann die Argumentation der Kommission für ein System der "indirekten Gebietsaufteilung" zur Gewährung von Hilfe außerhalb der Ziel-1-Regionen gut nachvollziehen. Allerdings muss diese Änderung, falls sie verwirklicht wird, von Bestimmungen flankiert werden, die Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Zusätzlichkeit auch in Zukunft von den Mitgliedstaaten zu beachten sind - wenn nötig, durch strengere Überwachungs- und Bewertungsverfahren.

4.6 Der Ausschuss empfiehlt der Kommission, Möglichkeiten für die Nutzbarmachung der Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank in Verbindung mit Kapital aus dem Privatsektor zu suchen, um ihre Einbeziehung in gemeinschaftliche Kohäsionsmaßnahmen zu verstärken. Eine Strategie der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung unter Einbindung dieser Partner dürfte erhebliche Synergien bergen.

4.7 Die Kohäsionspolitik muss eine Angelegenheit gemeinsamer finanzieller Verantwortung und des Gemeinschaftsinteresses bleiben. Der Ausschuss möchte sichergestellt wissen, dass die Mitgliedstaaten sich mit ihrer Politik auch weiterhin im Rahmen gemeinsam vereinbarter EU-Ziele bewegen müssen.

4.8 Die Durchführung einer Überwachung und das Konzept der Partnerschaft sind wichtige Vorbedingungen für den Erfolg der Kohäsionsmaßnahmen. Der Ausschuss misst diesen Faktoren eine zentrale Bedeutung für den Erfolg der Kohäsionspolitik bei, wenn diese auf die Beitrittskandidaten ausgedehnt wird. Daraus folgt, dass die Kommission Schritte ergreifen sollte, um die Beitrittsstaaten bei Bedarf darin zu unterstützen, die institutionellen Strukturen zu entwickeln und einzuführen, die zur Erleichterung von Überwachung und Partnerschaft nötig sind.

4.9 Der Ausschuss stimmt mit der Kommission darin überein, dass die zehn von ihr dargelegten Prioritäten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im Zentrum der künftigen Kohäsionspolitik stehen müssen. Vor dem Hintergrund der Erweiterung und der Folgen der derzeitigen Reform von Politikbereichen auf die Regionen der EU-15 muss anhand dieser Prioritäten sichergestellt werden, dass die Kohäsionsmaßnahmen von den großen Herausforderungen an den Zusammenhalt gelenkt werden, vor denen die Europäische Union steht.

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der Generalsekretär  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Göke FRERICHS

Patrick VENTURINI