

COM-1/030

Brüssel, den 23. November 2001

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 15. November 2001

zum

"11. Jahresbericht über die Strukturfonds (1999)"

(KOM(2000) 698 endg.)

Der Ausschuss der Regionen,

AUFGRUND seines Präsidiumsbeschlusses vom 12. Juni 2001, gemäß Artikel 265 Absatz 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eine Stellungnahme zum Thema "*11. Jahresbericht zu den Strukturfonds (1999)*" zu erarbeiten und die Fachkommission 1 "Regionalpolitik, Strukturfonds, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit" mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

GESTÜTZT auf den 11. Jahresbericht über die Strukturfonds (COM(2000) 698 endg.);

GESTÜTZT auf seine Stellungnahme "9. und 10. Jahresbericht der Strukturfonds (1997 und 1998) - EFRE - ESF - EAGFL - FIAF" (KOM (1998) 562 endg. und (KOM (1999) 467 endg.); CdR 220/99 fin¹ und

auf seine Stellungnahme zu dem "Sechsten und Siebten Jahresbericht über die Strukturfonds der Jahre 1994 und 1995" (KOM (95) 583 und KOM (96) 502 endg.); CdR 355/96 fin²;

GESTÜTZT auf den von der Fachkommission 1 am 4. Oktober 2001 einstimmig angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 184/2001 rev. 1) (Berichterstatter: Herr Stanislaw Tillich, Sächsischer Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten, PPE);

IN DER ERWÄGUNG, dass es wünschenswert ist und hilfreich sein kann, der Europäischen Kommission, dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament eine Stellungnahme zu dem 11. Jahresbericht über die Strukturfonds (1999) vorzulegen, um die Haltung der Regionen und

Kommunen zu verdeutlichen;

IN DER ERWÄGUNG, dass der 11. Jahresbericht über die Strukturfonds die Anwendung der Strukturfondsregelungen im Jahre 1999 darstellt und auf die Durchführung der Strukturfondsinterventionen und die bis dahin erreichten Ergebnisse eingeht;

IN DER ERWÄGUNG,

- dass 1999 der Programmplanungszeitraum 1994-1999 und damit die Geltungsdauer des 1992 in Edinburgh verabschiedeten Delors-II-Pakets abgeschlossen wurde;
- dass wie in den Jahren zuvor die Kommission auch 1999 bemüht war, einigen prioritären Aktionen neue Impulse zu geben. 1999 stand die Beschäftigungspolitik im Zentrum der Bemühungen;
- dass 1999 das entscheidende Jahr für die Vorbereitung des Programmplanungszeitraums 2000-2006 war. Durch den Beschluss des Europäischen Rates von Berlin am 24./25. März 1999 und die dabei erzielte Einigung über die Agenda 2000 bzw. die mittelfristige Finanzperspektive 2000 - 2006 wurde das Mittelvolumen für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds bis 2006 verbindlich festgelegt;

IN DER ERWÄGUNG, dass sich die Staats- und Regierungschefs in Berlin über die Mittel für Strukturhilfen zugunsten der beitrittswilligen Länder bis zum Jahr 2006 geeinigt haben;

IN DER ERWÄGUNG, dass darüber hinaus der Rat im Jahr 1999 die Strukturfonds- und Kohäsionsfonds-Verordnungen angenommen hat;

IN DER ERWÄGUNG, dass damit bereits wichtige Weichenstellungen für die Vorbereitung der neuen Strukturfondsprogramme für den Zeitraum 2000 - 2006 erfolgt sind;

verabschiedete auf seiner 41. Plenartagung am 14./15. November 2001 (Sitzung vom 15. November) einstimmig folgende Stellungnahme:

*

* * *

1. Allgemeine Bemerkungen

1. Der AdR begrüßt den 11. Jahresbericht als umfangreiche und informative Zusammenstellung von Daten und Entwicklungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Strukturfonds im Jahre 1999 bezogen auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Er bedauert allerdings, dass der Bericht nur wenige Analysen und lediglich unzureichende Bewertungen beinhaltet. Eine Bewertung der Auswirkungen der Strukturpolitik unter gesamteuropäischen und einzelstaatlichen Gesichtspunkten bleibt außen vor. Statt dessen geht der Bericht im wesentlichen auf die finanziellen Aspekte, Verpflichtungen und Zahlungen ein, ohne jedoch zu erläutern, wie sich diese Ausgaben auf die Entwicklung und Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Europa insgesamt sowie in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgewirkt haben.
2. Dem AdR wird der Eindruck vermittelt, dass lediglich Zahlen zusammengetragen wurden, ohne z.B. zu untersuchen, welche Hindernisse einer besseren Mittelverwendung im Wege stehen. Der Kommission scheint es mehr um die Effizienz

der Verwaltung der Strukturfonds als um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu gehen. Der AdR bedauert, dass die Kommission auf eine Analyse der Kosten der Verwaltungstätigkeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Strukturfonds verzichtet hat. Daraus hätten sich Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz bei der Verwaltung ableiten lassen, auf die die Kommission in der Förderperiode 2000 - 2006 gerade großen Wert legt. Der AdR vertritt die Auffassung, dass eine lediglich formale Betrachtungsweise von Mittelbindungsrate und Auszahlungsrate dem Anspruch des Bürgers, der sich vor allem einen wirksamen Einsatz der Strukturfondsmittel wünscht, nicht gerecht wird. Der AdR betont, dass die Erstellung der Jahresberichte die Kommission nicht dazu verleiten darf, nach starren Vorgaben Zahlen lediglich zusammenzutragen und aufzulisten. Es müssen verstärkt Leistungsbewertungen und Analysen einbezogen werden, die eine erschöpfende Bewertung der Wirksamkeit der Strukturpolitik ermöglichen und optimierte Handlungsoptionen für die Zukunft aufzeigen.

2. Durchführung der Programme

1. Der Ausschuss der Regionen nimmt zur Kenntnis, dass es bis zum Jahresende 1999 gelungen ist, EU-weit eine fast komplette Bindung der Strukturfondsmittel zu erreichen. Die Kommission führt dies darauf zurück, dass dies möglich wurde durch die Beschleunigung der Abwicklungen in jedem Jahr. 75% der Mittel wurden bis zum Jahresende ausgezahlt, wobei Auszahlungen vor Ort noch bis Ende 2001 möglich sind.
2. Der Ausschuss der Regionen stellt fest, dass die besten Ausführungsraten bei den Ziel 1 Programmen sowie den beschäftigungspolitischen Aktionen des Ziel 3 zu verzeichnen ist. Bei den Zielen 2, 4 und 5b sowie den Gemeinschaftsinitiativen ist die Mittelverwendung dagegen geringer ausgefallen.
3. Er weist darauf hin, dass - wie schon 1998 - die Kohäsionsstaaten am meisten Strukturfondsmittel erhalten haben und die besten Auszahlungsraten aufzuweisen haben, wohingegen in einigen der wohlhabendsten Mitgliedstaaten die Auszahlungsrate unter den Gemeinschaftsdurchschnitt gesunken ist. Der AdR bemängelt, dass die Kommission auch an dieser Stelle offen lässt, ob das bessere Abschneiden der Kohäsionsländer auf einen größeren Mittelbedarf zurückzuführen ist, oder andere Faktoren ausschlaggebend waren.

3. Partnerschaftsprinzip

1. Der AdR stellt mit Bedauern fest, dass dem Partnerschaftsprinzip im Bericht keine besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird, obwohl es ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Strukturpolitik ist.
2. Dem Partnerschaftsprinzip kommt bei der Verwaltung der Strukturfonds ein hoher Stellenwert zu. Der Ausschuss der Regionen weist die Kommission darauf hin, bei der Verwaltung der Strukturfonds das Partnerschaftsprinzip mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren sowie das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, indem sie die Befugnisse der internen politischen Einrichtungen der Mitgliedstaaten und die Aufgaben der regionalen und lokalen Ebenen anerkennt.

4. Gemeinschaftsinitiativen

1. Die Kommission hat in ihrem Bericht einige Gemeinschaftsinitiativen einer kurzen Analyse unterzogen. Der Ausschuss der Regionen bedauert, dass es die Kommission versäumt hat, die wichtige Gemeinschaftsinitiative INTERREG II an dieser Stelle

genauer zu betrachten. So stellt die Ausrichtung C insgesamt ein wichtiges Instrument zur transnationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung gerade vor dem Hintergrund der anstehenden EU-Erweiterung dar.

2. In diesem Zusammenhang weist der AdR darauf hin, dass diese Zusammenarbeit dem Erweiterungsprozess einen zusätzlichen An Schub geben kann. Der gleiche Effekt wird von dem nun anlaufenden INTERREG III B – Programm erwartet, das inhaltlich nahezu unverändert ebenfalls die transnationale Zusammenarbeit zum Gegenstand hat, insbesondere auf den Gebieten Raumplanung, Raumordnung und Landesentwicklung.
3. Der Ausschuss der Regionen weist mit Nachdruck darauf hin, dass Probleme bei der Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen insbesondere auf die komplizierten administrativen Verfahren sowie die erhebliche Verzögerung bei der Genehmigung der Programme durch die Kommission zurückzuführen sind. So wurden INTERREG II Programme für einzelne Regionen erst 1995 genehmigt. Das hatte zur Folge, dass eine gewisse Zeit für die Regionen und Kommunen keine Planungssicherheit bestand.

5. Administrative Vorgaben

Der AdR bedauert, dass der Bericht nicht den Verwaltungsaufwand für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der administrativen Vorgaben analysiert. Der Ausschuss der Regionen kritisiert die hohe Zahl dieser Vorgaben für die Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen durch die Kommission. Dies verringert aus regionaler und lokaler Sicht die Ausgabenqualität und wirkt sich nachteilig auf die Akzeptanz der Europäischen Regionalpolitik aus. Der Ausschuss der Regionen fordert die Kommission nachdrücklich auf, sich für eine Vereinfachung der administrativen Verfahren einzusetzen und einzelne Verfahrensschritte hinsichtlich des Aufwandes und des sich ergebenden Nutzen zu überprüfen.

6. Kontrolle

1. Die Kontrolle der Interventionen im Rahmen der Strukturfonds durch die Kommission verzeichnete 1999 Verbesserungen, vor allem in Bezug auf den EFRE. Die Tatsache, dass die Strukturmaßnahmen ein Drittel des Haushalts der Europäischen Union ausmachen, bedingt sicherlich kohärente Maßnahmen im Bereich der Finanzkontrolle. Der Ausschuss der Regionen ist der Auffassung, dass die Kommission mit den neuen Verordnungen für den Zeitraum 2000 - 2006 den richtigen Weg eingeschlagen hat, die Stellung der Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen im Rahmen der Kontrolle der Interventionen bei den Strukturfonds zu stärken. Denn die Verwaltungs- und Kontrollinstanzen vor Ort sind aufgrund ihrer spezifischen Kenntnisse am besten in der Lage, diese Kontrollen durchzuführen.
2. Der Ausschuss der Regionen zweifelt nicht an der Verantwortung der Mitgliedstaaten, der Regionen und Kommunen für den Nachweis einer wirtschaftlichen, effizienten und ordnungsgemäßen Haushaltsführung. Die jetzt erheblich verschärften Anforderungen der Kommission an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme werfen jedoch zunehmend die Frage nach der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Ertrag auf. Auch hier stellt der Ausschuss der Regionen kritisch fest, dass der Verwaltungsaufwand aufgrund der europäischen Vorgaben zu groß ist. Er betont, dass durch zu viele geforderte Einzelangaben, deren Nutzen für die Kontrolle der Mittelverwendung in Frage gestellt werden kann, die regionalen und lokalen Verwaltungsbehörden für ihre eigentlichen Aufgaben nahezu blockiert sind.

7. Planungszeitraum 2000 - 2006

1. Der 11. Jahresbericht widmet den Vorbereitungsmaßnahmen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 besondere Aufmerksamkeit. Der AdR begrüßt, dass die Kommission im Jahresbericht 1999 bereits einen Ausblick auf die zukünftige Förderperiode gibt.
2. Für den Programmzeitraum 2000 - 2006 entschied der Europäische Rat in Berlin unter anderem über die Verteilung der Strukturfondsmittel auf die drei neuen Ziele, wobei mit knapp 70% der Mittel das Hauptgewicht bei den Ziel 1 Gebieten liegt. Der Rat hat ebenfalls über die Mittel für die Vorbeitrittshilfen entscheiden und Mittel für ISPA und SAPARD bereitgestellt. Der Ausschuss der Regionen begrüßt an dieser Stelle ausdrücklich, dass der Beitrittsprozess durch diese Instrumente unterstützt wird. Der Beitrittsprozess ist intensiv und unter Berücksichtigung der gerade in Göteborg gefundenen zeitlichen Vorgaben fortzuführen. Der AdR weist darauf hin, dass die Verwaltung der Strukturfonds für die Beitrittsländer und deren Wirtschaftssysteme von strategischer Bedeutung sein werden. Er schlägt daher vor, die bei der Verwaltung der Strukturfonds in den Regionen und Kommunen gesammelten positiven und negativen Erfahrungen denjenigen zur Verfügung zu stellen, die künftig diese Mittel zu bewirtschaften haben, um bewährte Methoden und Praktiken berücksichtigen und die Fehler der Vergangenheit vermeiden zu können.
3. Zwischen Mai und Juni 1999 wurden die "Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds", die die Zahl der vorrangigen Ziele auf drei und die Gemeinschaftsinitiativen auf vier verringert (INTERREG, EQUAL, LEADER und URBAN), sowie für jeden Fonds spezifische Verordnungen verabschiedet. Der Ausschuss der Regionen unterstützt die Verringerung der Gemeinschaftsinitiativen. Dadurch konnte eine sich abzeichnende mangelnde klare Orientierung bei der Nutzung der Gemeinschaftsinitiativen für die Zukunft vermieden werden, die zu diesem Zeitpunkt überwiegend durch Förderungen nach dem Gießkannenprinzip gekennzeichnet waren.
4. Der AdR unterstreicht, dass die Finanzperspektiven durch den Gipfel von Berlin zwar rechtzeitig verabschiedet wurden, die Regionen und Kommunen dennoch gehindert waren, mit ihren Planungen zu beginnen, da es die Kommission versäumt hat, die Leitlinien rechtzeitig vorzulegen und zu verabschieden. Dadurch wurden die Programme erst verspätet wirksam, was die Regionen und Kommunen teilweise in Schwierigkeiten gebracht hat. Der Ausschuss der Regionen fordert die Kommission auf, hier für Verbesserungen zu sorgen und die Leitlinien in der nächsten Förderperiode frühzeitig vorzulegen. Versäumnisse der Kommission dürfen nicht dazu führen, dass durch einen verspäteten Förderbeginn und den gegenüber der nationalen Förderung im nach hinein erhobenen erweiterten Anforderungen im Fördervollzug den Regionen und Kommunen zustehende Fördermittel verloren gehen.
5. Die Beurteilung der Kommission, dass mit den neuen Regelungen die Strukturfondsförderung vereinfacht wurde, wird vom Ausschuss der Regionen nicht uneingeschränkt geteilt. Zwar sind sinnvolle Erneuerungen durchaus zu begrüßen. So wurden die Bedingungen zur Stellung von Zahlungsanträgen erleichtert. Im Programmplanungszeitraum 1994 - 1999 waren die Zahlungen der Tranchen an dem prozentualen Abfluss der EU-Mittel gebunden. In der neuen Förderperiode können Zahlungsanträge an die Kommission drei mal im Jahr, aufgrund getätigter Ausgaben, gestellt werden. In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde das Förderspektrum im Vergleich mit 1994 - 1999 erweitert. Die einzelnen Schwerpunkte wurden noch mit verschiedenen Maßnahmen ergänzt. Der Ausschuss der Regionen erkennt an, dass

diese Änderungen u.a. zur Erhöhung der Qualität der nationalen Förderung beitragen können. Jedoch haben die Vielzahl an Leitlinien und Arbeitspapieren nicht zur Vereinfachung der Programmplanung und -durchführung sowie zur Verwaltung, Begleitung und Bewertung der Strukturfonds beigetragen. Der Verwaltungsaufwand ist sogar erheblich angestiegen. Zudem gibt es mittlerweile Erfahrungen, die die mit einer Förderung aus EU-Mitteln verbundenen Vorteile sogar in Frage stellen. Diese stellen sich vor allem bei kleineren Zuschusszahlungen für Kommunen und Unternehmen ein, sobald sie erkennen, welcher Aufwand mit der Inanspruchnahme von EU-Fördermitteln verbunden ist.

6. Der AdR betont seine Auffassung, dass die Abarbeitung formaler Anforderungen bei der Strukturfondsförderung Kräfte bindet, die dann für eine effektive inhaltliche Gestaltung der Strukturpolitik nicht zur Verfügung stehen.

8. **Effizienz der Förderung**

Der Ausschuss der Regionen bekräftigt seine Ansicht, dass der Einsatz der Fonds auch zukünftig von der Prämisse geleitet sein muss, dass wirtschaftlich vergleichbare Regionen Unterstützung in gleicher Intensität erfahren. Die Strukturfonds der Gemeinschaft sind von erheblicher Bedeutung für die Unterstützung benachteiligter Regionen. Durch sie wird regionalen Ungleichgewichten entgegengewirkt. Es besteht deshalb aus Sicht des Ausschusses der Regionen ein gewichtiges Interesse an einem effektiven Einsatz der Fonds.

9. **Beschäftigung**

In ihrem Bericht vertritt die Kommission die Ansicht, dass der Luxemburger Prozess zur Beschäftigung im Jahr 1999 konsolidiert wurde. Dort wurden Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, wie sie ihren Verpflichtungen im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele der europäischen Beschäftigungsstrategie am besten nachkommen können, formuliert. Zu den neuen Zielen zählen das lebenslange Lernen, der Zugang zur Informationsgesellschaft, die Einbindung der Sozialpartner in die Arbeitsorganisation und die Einbeziehung des Prinzips der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Der Ausschuss der Regionen weist darauf hin, dass die neue Strukturfondsverordnung die Mitgliedstaaten verpflichten, in ihre Programme beschäftigungspolitische Überlegungen einzubeziehen. Es wird einmal mehr deutlich, dass beschäftigungspolitische Maßnahmen ohne die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nicht realisierbar sind. Der AdR betont, dass es kaum ein überzeugenderes Argument dafür gibt, dass Beschäftigungspolitik in der Hauptsache eine Aufgabe der Mitgliedstaaten und dort der Regionen und Kommunen bleiben muss.

10. **Thematische Schwerpunktsetzung und Interinstitutionelle Zusammenarbeit**

1. Der AdR begrüßt die jährliche thematische Schwerpunktsetzung der Jahresberichte, insbesondere den 1999 gewählten Schwerpunkt der Chancengleichheit und unterstreicht den von den Strukturfonds geleisteten Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern.
2. Der AdR begrüßt, dass die Kommission am Ende ihres Berichts die interinstitutionelle Zusammenarbeit mit dem AdR erwähnt. Er unterstreicht, dass die Kommission in dem Ausschuss der Regionen einen verlässlichen Partner findet, der bereit ist, aufgrund seiner Erfahrungen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften aktiv zur

Verbesserung und Vereinfachung der Verfahren beizutragen. Umso mehr bedauert er, dass die Kommission die Kompetenz des AdR nicht von sich aus in Anspruch nimmt und den AdR formell um die Erarbeitung einer Stellungnahme gebeten hat. Er verleiht seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Kommission zukünftig die Kompetenz des AdR zur Verbesserung ihrer Berichte nutzen wird.

Brüssel, den 15. November 2001

Der Präsident

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

des Ausschusses der Regionen

Jos CHABERT

Vincenzo FALCONE

¹ ABl. C 226 vom 08.08.2000, S. 68.

² ABl. C 215 vom 16.07.1999, S. 28.

--

CdR 184/2000 fin .../...

CdR 184/2001 fin (DE) js

CdR 184/2001 fin (DE) js .../...

CdR 184/2001 fin (DE) js .../...