



(Version 02.11.2016)

***BEDEUTUNG DER KOHÄSIONSPOLITIK FÜR DIE ZUKUNFT DER EU
UND DER GRENZÜBERGREIFENDEN KOOPERATION***

STELLUNGNAHME

2. NOVEMBER 2016

I. Europäische Kohäsionspolitik – Baustein für eine politische Wertegemeinschaft

Die EU als politische **Wertegemeinschaft** hat **nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung** im Auge, sondern auch das Ziel, die **Union den Menschen näher zu bringen**, die Bürger am demokratischen Wirken der Union zu beteiligen, die **Aufgabenverteilung** zwischen der europäischen, nationalen und regional/lokalen Ebene zu verbessern und der Europäischen Union wichtige Aufgaben (Außenpolitik und Verteidigung) zu übertragen.

Als **Baustein dieser Wertegemeinschaft** sind **Regional- und Kohäsionspolitik** nicht nur Instrumente zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beseitigung von Unterschieden, sondern auch ein **Angebot**, europäische Anliegen gezielt in der gesamten EU und für die gesamte Bevölkerung zu verfolgen, unter Wahrung des Subsidiaritäts- und Partnerschaftsprinzips.

Die **Kohäsionspolitik** zählt mit dem Binnenmarkt und der Währungsunion zu den **Eckpfeilern der europäischen Politik**. Eine Währungsunion ist ohne europäische Kohäsion- und Finanzpolitik kaum zu verwirklichen.

Als „**horizontale EU-Politik**“ befasst sich die Kohäsionspolitik als einzige ausdrücklich mit wirtschaftlichem, sozialem territorialem Zusammenhalt und sollte daher als **Rahmen für sektorale Politiken** dienen, der die so oft geforderte **bessere Abstimmung** ermöglicht. Über den EU-Haushalt findet ein Transfer finanzieller Ressourcen zwischen Mitgliedsstaaten mit dem Ziel statt, durch Investitionen in Human- und Sachkapital zu wirtschaftlichem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung beizutragen und so auch Unterschiede schrittweise abzubauen. Sie ist daher keine passive Politik (z. B. Umverteilung von Einkommen), sondern eine dynamische Politik zur Schaffung von Ressourcen und zur Nutzung von Potentialen.

Eine wirkungsvolle Kohäsionspolitik der EU sollte daher **alle Regionen** und **alle Unionsbürger** in die Wachstumsbemühungen einbeziehen durch Stärkung der **regionalen Wettbewerbsfähigkeit** und Entfaltung der **Fähigkeiten jedes Einzelnen**, mit dem Ziel: Steigerung des Wachstumspotentials der EU-Wirtschaft und eine ausgewogenere Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in der EU.

In der aktuellen Diskussion um das zukünftige Haushaltsvolumen und die zukünftigen zu finanzierenden Prioritäten der EU besteht die **Gefahr, dass sich Europa nur über Wachstum und Beschäftigung** definiert. Sicherlich leistet wirtschaftliches **Wachstum** einen wesentlichen **Beitrag zu mehr Beschäftigung** und dazu, dass aus dem europäischen Haushalt im Sinne der europäischen Prioritäten etwas zu verteilen ist.

Wachstum allein garantiert jedoch nicht automatisch die **Berücksichtigung anderer wichtiger europäischer Prioritäten**, die sich in vielen Diskussionen zwischen der EU-Kommission, dem EU-Parlament, dem Ausschuss der Regionen und den Europäischen Regionalorganisationen herauskristallisiert haben.

- ▣ Eine **ausgewogene, harmonische und nachhaltige Entwicklung** des europäischen Territoriums, insbesondere auf regionaler Ebene, auch mit Hilfe von EU-Politiken und Mitteln.
- ▣ Eine **polyzentrische Entwicklung** des EU-Territoriums mit ausgewogenen Entwicklungschancen zwischen Ballungsräumen/Großstädten und dem ländlichen Raum, die volkswirtschaftlichen Kosten eines Ausblutens des ländlichen Raumes sind immens hoch und durch stärkeres Wachstum in Ballungsräumen nicht auszugleichen.
- ▣ Ein bestimmtes Maß an auch **in Zukunft notwendiger Agrarpolitik**.
- ▣ **Grenzübergreifende** Zusammenarbeit im Rahmen der territorialen Kooperation als ein **Eckpfeiler und als Zement des Europäischen Hauses**.

In der EU weiter bestehende **Disparitäten** (bei Einkommen, Beschäftigung, Arbeitsproduktivität) werden **nicht nur zwischen Staaten, sondern auch auf regionaler Ebene** erkennbar. Von **Strukturschwächen und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit** gekennzeichnete Regionen finden sich **nicht nur in den Kohäsionsländern**, sondern auch in einer Reihe von anderen Regionen, die sich schwer tun, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erzielen. (Mangel an Infrastruktur, Qualifikation, sozialem Kapital, verpasster Strukturwandel). Der Grad der **Konvergenz** ist von Region zu Region sehr **unterschiedlich** und hängt oft weitgehend vom Stellenwert der jeweiligen Region innerhalb des Mitgliedsstaates ab.

Wichtige **Herausforderungen** (schneller wirtschaftlicher und sozialer Wandel, Umstrukturierung, Globalisierung, Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft, Bevölkerungsalterung, Einwanderungsströme, Mangel an Arbeitskräften in Schlüsselbereichen etc.) betreffen **alle Mitgliedsstaaten und Regionen**, nicht nur die ärmeren Gebiete der EU. Die Gemeinschaftsfinanzierung dient hier als Katalysator zur **Mobilisierung von nationalen und regionalen Maßnahmen und Ressourcen**.

II. Kohäsions- und Regionalpolitik als europäische Strategie

Die Kohäsionspolitik hat sich als gut geeignete **langfristige Politik** zur **Realisierung der EU-Zielsetzungen** erwiesen. Bisher auftretende **Probleme** liegen vor allem in der **Umsetzung**. Das bedeutet – **nicht die Politik, sondern die Instrumente müssen geändert werden**.

Die Herausforderung für die Jahre nach 2020 besteht darin, für eine erheblich erweiterte EU wirkungsvolle und flexible **Politiken zu entwickeln**, die trotz sachlicher und finanzieller Prioritäten den **regionalen Besonderheiten und vielfältigen Interessen** in der gesamten Europäischen Union gerecht werden.

Eine in sich kohärente und langfristige **Politik ab 2020** muss **alle** wesentlichen Bereiche der **EU-Politiken** umfassen und eine **bessere Abstimmung** zwischen ihnen als bisher gewährleisten: Raumordnungs-, Kohäsions-, Regional-, Agrar- und Sozialpolitiken etc. Diese Politik muss im Hinblick auf die **Auswirkungen der europäischen Integration in Vielfalt und der Globalisierung** verstärkt eine polyzentrische Entwicklung des Gemeinschaftsgebietes fördern.

Die **EU-Kohäsionspolitik** (Art. 158 EU-Vertrag) dient neben der Unterstützung der ärmsten Regionen auch den Interessen der gesamten Gemeinschaft. Es bedarf daher einer **Kohäsionspolitik für die gesamte EU und alle Regionen** und nicht nur einer Mittelverschiebung bzw. Konzentration.

Kohäsionspolitik sollte daher in der gesamten EU sichtbar bleiben und zwei Konzepte verfolgen:

- **Förderung und Vorwegnahme des regionalen Wandels**

Regionale Programme helfen städtischen und ländlichen Gebieten bei der Überwindung von Problemen durch wirtschaftliche Umstrukturierung und sonstige Benachteiligungen,

- **Eingehen auf territoriale Besonderheiten**

Bestimmte geographische oder naturbedingte Bedürfnisse/Nachteile/Eigenheiten verschärfen Entwicklungsprobleme. Dies gilt insbesondere für Regionen in äußerster Randlage, Grenzgebiete, zahlreiche Insel- oder Berggebiete, dünn besiedelte Gebiete, oder für Probleme in Städten.

Die **Konzentration der Mittel** auf einige **ausgewählte Prioritäten**, die den **größten Mehrwert** erwarten lassen, sollte beibehalten werden. Sie darf aber **nicht so eng** festgelegt werden, dass sie die Förderung regionaler **Besonderheiten ausschließen**.

Die Erzielung von Ergebnissen sollte vor allem **qualitativ**, nicht nur quantitativ bewertet werden, (korrekte Verwaltung und korrektes Finanzmanagement sind nur Instrumente),

Eine **Konzentration** der Kohäsions- und Regionalpolitik nur auf Wachstum und Beschäftigung birgt erhebliche **Gefahren** in sich:

- ☐ Der **politische Konsens** über die Notwendigkeit einer europäischen Kohäsionspolitik wird in Frage gestellt, wenn nur von Konvergenz zwischen den Staaten und nicht zwischen Regionen gesprochen wird.
- ☐ Wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum nur auf staatlicher **Ebene** zu **messen** und nicht auch auf regionaler Ebene, **wird der Vielfalt in Europa nicht gerecht**. Es ist eine unbewiesene Annahme, zu glauben, dass Wachstum auf staatlicher Ebene früher oder später automatisch auch Wachstum in benachteiligten Regionen mit sich bringt.
- ☐ Die **zukunftsorientierten Ansätze**, erarbeitet mit der EU-Kommission in zahlreichen Treffen für eine zukünftige Ausrichtung der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik, werden übergangen.
- ☐ Die **Rolle der Landwirtschaft** für die Umwelt, die Einkommenserzielung und die Pflege der Landschaft und Naturräume im ländlichen Raum wird übersehen, ohne dass notwendige Alternativen aufgezeigt werden.
- ☐ Es wächst damit die **Gefahr einer Renationalisierung** bestimmter Politikbereiche, um den notwendigen Ausgleich für benachteiligte Regionen zu schaffen.
- ☐ Es entsteht ein gesellschaftspolitisches **Konfliktpotential in der Akzeptanz** einer solchen Ausrichtung der EU.

III. EU Kohäsions-/Regionalpolitik und grenzübergreifende Kooperation

Die Realisierung des Europäischen Binnenmarktes und die Ausschöpfung der regionalen Potenziale werden nachweislich **beeinträchtigt** durch die Tatsache, dass die Europäische Union **von vielen Grenzen** durchzogen wird. Unterschiedliche Kompetenzen, Strukturen, soziale und Steuergesetze treffen an den Grenzen aufeinander. Das notwendige **Zusammenwachsen an den Grenzen** durch grenzübergreifende Zusammenarbeit ist **Voraussetzung** für eine schrittweise europäische Integration.

Grenz- und grenzübergreifende Regionen sind besonders oft von den **geografischen Diversitäten** betroffen. Grenzen verlaufen entlang von Flüssen, auf Höhenzügen von Bergen etc.

Grenzräume können ihre Potenziale noch immer nicht voll entfalten durch die Halbkreise, die durch die Grenzen auf beiden Seiten entstehen. Es fehlt häufig eine „kritischen Masse“ für Investitionen, die erst grenzübergreifend Sinn machen (Krankenhäuser, Dienstleistungen, Abfallbeseitigungsanlagen, wirtschaftliche Kooperation etc.). Die Herausforderung besteht darin,

eine **neue Qualität der Grenzen** zu schaffen: Sie sind zu Räumen der Begegnung zu entwickeln.

Wie im **Vertrag von Lissabon** und in den Berichten zur Kohäsionspolitik dargestellt, sind neben den **Grenzregionen** auch andere Regionen, wie Bergregionen, Inseln und dünn besiedelte Regionen als Gebiete mit **spezifischen Problemen** aufgelistet. Viele von diesen Regionen sind gleichzeitig **Grenzregionen**. Das bedeutet, **dass viele Grenzregionen** nicht nur von einem, sondern von **mehreren negativen Merkmalen** für benachteiligte Gebiete betroffen sind:

- o Berge
- o Küstengebiete
- o Inseln
- o Peripherie (nationale, manchmal sogar europäische)
- o dünn besiedelte Gebiete
- o ländliche Gebiete

Erst spät wurden an den „**alten und neuen Binnengrenzen**“ und noch später an den EU-Außengrenzen die **Voraussetzungen** (Infrastruktur, tatsächlich grenzübergreifende Strukturen, Rechtsinstrument zur dezentralisierten Zusammenarbeit) **geschaffen**, die wirtschaftlichen **Wachstumspotentiale**, aber auch Chancen in Umwelt, Innovation, Tourismus, Kooperation sozialer Einrichtungen **über Grenzen hinweg voll zu nutzen**.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit ist **am meisten von der territorialen Kohäsion betroffen**. Wenn es keine Kohäsion an der Grenzen Europas gibt, ist es sehr schwer, Europäische Integration und territoriale Kohäsion insgesamt zu erzielen. Denn grenzübergreifende Zusammenarbeit ist ohne Kohäsion an der Grenze und langfristige grenzübergreifende Strategien unter Beachtung von und raumordnerischen nationalen Plänen und Programmen nicht erfolgreich durch zu führen.

Regionsspezifische und grenzübergreifende Programme als Ausdruck der regionalen Vielfalt in Europa. In einer Art „Gegenstromprinzip“ beeinflussen europäische und nationale Rahmenprogramme diese regionsspezifischen grenzübergreifenden Programme (top down) und andererseits müssen Ergebnisse und Erkenntnisse dieser Programme auf regionaler Ebene die nationalen und europäischen Rahmenvorgaben verändern (bottom-up), um bestmögliche Resultate zu erzeugen.

In den grenzübergreifenden Programmen sind **klare Ziele und Ergebnisse** zu formulieren, wobei **Ausgangspunkt** die **regionalen/lokalen Bedürfnisse** sein sollten, denn sie definieren, **was** getan und **wer** eingebunden werden muss

Die **regional/lokale Ebene** hat sich als die am besten geeignete Ebene erwiesen, um zahlreiche EU-Programme und Projekte, insbesondere in der europäischen Kohäsions- und Regionalpolitik sowie bei den Gemeinschaftsinitiativen **umsetzen**, mit guten Ergebnissen.

Subsidiarität und Partnerschaft bleiben die unverzichtbaren Elemente der New Governance. Sie betrifft nicht nur das Verhältnis Nationalstaat/EU, sondern insbesondere auch das Verhältnis der Nationalstaaten zu ihrer regionalen/lokalen Ebene.

Der Satz: „geografische Diversitäten sind keine Handicaps, sondern ungenützte Potenziale“ gilt insbesondere für Grenzregionen, die dabei aber Unterstützung von der europäischen/nationalen Ebene bedürfen.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit schafft Mehrwerte (europäisch, politisch, institutionell, wirtschaftlich und soziokulturell - siehe Anlage) und trägt nachweislich zur europäischen Integration und zum europäischen Einigungsprozess bei. Sie geht über Erfahrungsaustausch und Abstimmung etc. weit hinaus und führt zur praktischen Zusammenarbeit mit nachweisbaren Ergebnissen in den Bereichen: Infrastruktur, Wirtschaft, Innovationen und Forschung, Arbeitsmarkt, Tourismus, Kultur und vieles mehr. Sie ist heute in erster Linie nicht ein Teil der nationalen Außenpolitik, sondern **europäischer Innenpolitik**. Denn grenzübergreifende Zusammenarbeit ist keine nationale, sondern eher eine **europäische Priorität und ein politisches Ziel der EU**. Auch aus diesem Grunde muss sie ein **eigenständiges** europäisches politisches **Ziel** im Rahmen der europäischen Kohäsions- und Regionalpolitik bleiben.

In den wenige Monate zurückliegenden Beschlüssen zum Ende der **Luxemburgischen Ratspräsidentschaft** und in dem Bericht der Vorsitzenden des Ausschusses für Regionalentwicklung des EU-Parlamentes, Frau Mihaylova, wird bestätigt, dass die europäische **territoriale, insbesondere die grenzübergreifende Zusammenarbeit, einen wesentlichen Beitrag leistet zur europäischen Integration und Mehrwerte schafft** (als AGEF fügen wir hinzu: grenzübergreifende Kooperation ist der **Zement des europäischen Hauses!**).

Grenzübergreifende Zusammenarbeit und deren Ergebnisse (auch in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung) entstehen **immer additional** zu dem, was national in einer Grenzregion passiert. Sie trägt somit wesentlich zur Umsetzung aktueller und zukünftiger Europa Strategien bei.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit bleibt also ein **Schlüsselinstrument der europäischen Kohäsions- und Regionalpolitik**, zu deren vorrangigen Zielen (neben Wachstum und Beschäftigung) auch die Förderung des territorialen Zusammenhalts zählt.

F:\DATA\334 AGEG\REFERATEundSTELLUNGNAHMEN\2016\Bedeutung der Kohäsionspolitik für EU und grenzübergreifende Kooperation\161102
Bedeutung der Kohäsionspolitik DE.doc