



(Version 03.03.2004)

ZUSAMMENFASSUNG
3. BERICHTS ÜBER DEN WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN
ZUSAMMENHALT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION
FEBRUAR 2004

ENTWURF
STELLUNGNAHME

27. FEBRUAR 2004

Inhalt

I. Vorbemerkung der AGEG

II. 3. Kohäsionsbericht

II.1 Politischer Kontext und Kohäsionsziel, Beitrag zum Wachstum

II.2 Aktuelle Lage und Tendenzen

II.3 Auswirkungen der Politik der Mitgliedstaaten auf den Zusammenhalt

II.4 Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik: Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Zusammenarbeit

II.5 Auswirkungen und zusätzlicher Nutzen der Strukturpolitik

II.6 Schlussfolgerungen: Vorschlag für eine reformierte Kohäsionspolitik

III. Stellungnahme der AGEG

III.1 Die Europäische Union muss sich zu einer politischen Wertegemeinschaft entwickeln

III.2 Eine New Governance erfordert eine bessere Aufgabenverteilung zwischen europäischer, nationaler, regional/lokaler Ebene, die sich auch in der Umsetzung von EU-Programmen widerspiegeln muss

III.3 Eine europäische Kohäsions- und Regionalpolitik in einer erweiterten EU

III.4 Rahmenkompetenz der EU

III.5 Grenzübergreifende Zusammenarbeit

I. Vorbemerkung der AGEG

Der Kohäsionsbericht wurde am 18. Februar durch Herrn Kommissar Barnier in Brüssel vorgestellt. Am gleichen Tag fand nachmittags im Ausschuss der Regionen eine Anhörung der großen europäischen Regionalorganisationen zu dem Kohäsionsbericht statt.

Die AGEG hat einige Hauptanliegen zum Kohäsionsbericht dem Präsidenten des AdR, Herrn Peter Straub, zugesandt für Gespräche mit den europäischen Regionalministern am 27.02.

Am 23.02. organisierte die AGEG zusammen mit CPRM, RGRE und Eurocities eine Anhörung mit über 350 Personen zum 3. Kohäsionsbericht. Redner waren u. a. Herr Kommissar Barnier und Direktor Leygues.

II. 3. Kohäsionsbericht

II.1 Politischer Kontext und Kohäsionsziele, Beitrag zum Wachstum

Nach einigen Jahren mit verlangsamtem Wirtschaftswachstum und steigender Arbeitslosigkeit soll ein dauerhaftes Wachstum überall in der EU möglich werden.

Nach wie vor bestehen zwischen verschiedenen Ländern und Regionen große Disparitäten in bezug auf Output, Produktivität und Beschäftigung. Ursachen sind strukturelle Defizite bei Schlüsselfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit.

Ziel der EU-Politiken ist es, Strukturmängel zu überwinden und komparative Vorteile auszubauen, sowie den Menschen Zugang zu allgemeiner und beruflicher Ausbildung zu ermöglichen.

Die Kohäsionspolitik der EU möchte alle Regionen und alle Unionsbürger in die Wachstumsbemühungen einbeziehen durch Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Entfaltung der Fähigkeiten jedes Einzelnen. Mögliches Ergebnis: Steigerung des Wachstumspotentials der EU-Wirtschaft und eine ausgewogenere Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in der EU.

II.2 Aktuelle Lage und Tendenzen

Einkommens- und Beschäftigungsdisparitäten innerhalb der Europäischen Union konnten in den letzten zehn Jahren abgebaut werden (insbesondere in den Kohäsionsländern), jedoch bestehen weiterhin große Herausforderungen.

In der heutigen EU noch bestehende Disparitäten (Einkommen, Beschäftigung, Arbeitsproduktivität, vor allem in Griechenland und Portugal, aber auch noch Spanien) werden mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten verschärft. Die wegen der Entwicklung in den Beitrittsländern erforderlichen Wachstumsraten sind nur durch ein nachhaltiges Wachstum in den derzeitigen Mitgliedstaaten zu verwirklichen (Wechselwirkungen zwischen heutiger EU und Beitrittsländern).

Außer zwischen Staaten gibt es auch erhebliche Disparitäten auf regionaler Ebene. Von Strukturschwächen und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnete Regionen finden sich nicht nur in den derzeitigen Kohäsionsländern und den neuen Mitgliedstaaten, sondern auch in einer Reihe von anderen Regionen, die sich schwer tun ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erzielen. Besonders akut sind die Entwicklungsprobleme in rückständigen Regionen (Mangel an Infrastruktur, Qualifikation, sozialem Kapital), vor allem in heutigen oder zukünftigen Ziel-1-Gebieten (größtenteils in Kohäsionsländern und neuen Mitgliedstaaten). Der Grad der Konvergenz ist von Region zu Region sehr unterschiedlich und hängt oft weitgehend vom Stellenwert der jeweiligen Region innerhalb des Mitgliedsstaates ab.

Im Zuge der EU-Erweiterung wird das BIP der Gemeinschaft knapp 5 %, die Bevölkerung jedoch um knapp 20 % zunehmen. Infolgedessen wird das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in der EU der 25 Mitgliedsstaaten um 12,5 % unter dem der EU-15 liegen. Das Pro-Kopf-Einkommen von 18 Regionen liegt dadurch nicht mehr unter der 75 %-Schwelle (statistischer Effekt trotz Gleichbleiben der strukturellen Probleme).

Darüber hinaus gibt es Regionen mit mangelnder Wettbewerbsfähigkeit, sinkenden relativen Einkommens- bzw. Beschäftigungsniveaus und Entvölkerung (z. B. alte Industrieregionen, Regionen mit unveränderlichen geographischen oder sonstigen Merkmalen, die sie in ihrer Entwicklung behindern). In diesen Fällen soll die Kohäsionspolitik wirtschaftliche Umstrukturierungen und die Entwicklung von Innovationsfähigkeit stärken, bevor die Schwächen zu großen Problemen werden.

Weitere Schwerpunkte der Kohäsionspolitik liegen auf:

- sozialem Zusammenhalt und Armutsrisiko,

- Bevölkerungsalterung und wachsende Alterabhängigkeitsquotienten,
- Abbau der Disparitäten bei den regionalen Wettbewerbsfaktoren durch Schaffung angemessener Basis-Infrastrukturen (Verkehr, Telekommunikation und Energienetze), eines angemessenen Humankapitals (z. B. einer Erwerbsbevölkerung mit entsprechenden Fertigkeiten und Qualifikationen) und durch Abbau der Disparitäten bei der Innovationskraft.

II.3 Auswirkungen der Politik der Mitgliedstaaten auf den Zusammenhalt

Die öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten liegen bei 47 % des BIP, der EU-Etat für Kohäsion bei knapp 0,4 % des EU-BIP. Trotzdem spielt die Kohäsionspolitik der EU eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Ursachen der EU-weit bestehenden Einkommens- und Beschäftigungsdisparitäten.

Die öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten konzentrieren sich vor allem darauf, den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen zu sichern und einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Einkommensdisparitäten zu leisten. Die Einnahmen der Staaten stehen andererseits in einem proportionalen Verhältnis zum Einkommen. .

Ausländische Direktinvestitionen, die einen wesentlicher Faktor für die Regionalentwicklung sind, fließen überproportional in wirtschaftsstärkere anstatt in die schwächeren Teile der Union (Gründe: fehlende Infrastruktur, Mangel an Fachkräften usw.), auch in den Beitrittsländern.

II.4 Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik: Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Zusammenarbeit

Die Gemeinschaftspolitiken verfolgen im Gegensatz zur Strukturpolitik nicht das primäre Ziel, regionale Disparitäten abzubauen. Dennoch wirken sie sich auf den Zusammenhalt aus und beziehen bestehende Disparitäten oft ein, z. B.:

- Die Unternehmens-, Industrie- und Innovationspolitik stärkt die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produzenten (Förderung des Wettbewerbs, Sicherung des Marktprogramms, FuE förderliches Umfeld).
- Das Programm „Allgemeine berufliche Bildung 2010“ dient dem Ausbau der allgemeinen beruflichen Bildung.

- Die europäische Beschäftigungsstrategie unterstützt die Mitgliedsstaaten im Hinblick auf Reformierung der Arbeitsmärkte, Vollbeschäftigung, Qualitäts- und Produktivitätssteigerung in der Arbeit sowie Abbau sozialer Disparitäten.
- Das „6. Umweltaktionsprogramm“ legt die umweltpolitischen Handlungslinien fest für eine langfristige Verfolgung der wirtschaftlichen und sozialen Ziele der Union.
- „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ definieren im Zusammenhang mit einem liberalisierten Binnenmarkt die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (Gefahr, dass Regionen und soziale Gruppen vom Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen abgeschnitten werden).
- Transeuropäische Verkehrsnetze verbessern die Erreichbarkeit peripherer Regionen und erleichtern die Ausweitung des Handels (dazu zählen auch Verbindungen zwischen neuen und bisherigen Mitgliedsstaaten sowie Transeuropäische Energienetze).
- Die Reform der „Gemeinschaftspolitik Agrar“ bringt eine Entkopplung der Direktzahlungen der Produktion, eine Kürzung der Zahlung an Großbetriebe, niedrigere Preise und eine stärkere Betonung der ländlichen Entwicklung und Umwelt mit sich; die „Gemeinsame Fischereipolitik“ konzentriert sich auf die Erhaltung der Fischbestände und nachhaltige Umstrukturierung der Industrie (in den Beitrittsländern nur Polen und die drei baltischen Staaten in geringerem Umfang betroffen).
- Kohäsionspolitik und staatliche Beihilfen: Nach 2006 sollen die Vorschriften über staatliche Beihilfen unter Berücksichtigung der Veränderungen in der Kohäsionspolitik aktualisiert, vereinfacht und klarer gestaltet werden, um weniger, aber zielgerichtete Beihilfen zu haben.

Gemeinschaftspolitiken werden in den Regionen weitgehend mit Gemeinschaftsfinanzierungen gleichgesetzt. Strukturfondsprojekte werden am deutlichsten wahrgenommen und gelten als besonders wirkungsvoll (insbesondere in Ziel-1-Regionen und die INTERREG Initiative). Kritik äußert sich vor allem an den hohen Kosten für die Verwaltung der Strukturfondsprogramme und an der zunehmenden Komplexität der Verfahren.

II.5 Auswirkungen und zusätzlicher Nutzen der Strukturpolitik

Durch die Konzentration der Struktur- und Kohäsionsfonds auf die ärmsten Teile der Union entspricht der in Ziel-1-Regionen transferierte Betrag zwischen 0,9 % und 7 % der betroffenen nationalen BIP's. In den meisten Fällen war die geleistete nationale Kofinanzierung 1994-1999 real höher als im vergangenen Zeitraum.

Die EU-Fonds dienen vor allem dem Abbau von Disparitäten in Bezug auf Infrastruktur und Humanressourcen zwischen Ziel-1-Gebieten und anderen Teilen der Union.

Maßnahmen betreffen vor allem Verbesserung der Verkehrssysteme (inklusive transeuropäische Verbindungen und innerregionale Netze) und Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt. 14 % der Strukturfondsmittel fließen in Innovationen zur Verbesserung der Umwelt. Beschäftigung und Produktivität der Ziel-1-Regionen sind stärker gewachsen als in der übrigen Union.

Die Konvergenz ist in den ärmsten Regionen dieser Gruppe am stärksten ausgeprägt. Das Wachstum (Nachfrage und Angebot) wurde in den Kohäsionsländern beschleunigt durch Strukturinvestition (vor allem Spanien, Griechenland, Portugal und neue deutsche Bundesländer).

In den neuen Mitgliedsländern fließt ein Großteil aller zusätzlichen Ausgaben in Importe, von denen 60 % aus den derzeitigen Mitgliedsländern kommen. Strukturausgaben in diesen Beitrittsstaaten werden voraussichtlich einen ähnlich starken Rückfluss zugunsten des Wachstums in den übrigen Ländern der Union nach sich ziehen.

Interventionen in Ziel-2-Regionen betreffen hauptsächlich den Strukturwandel (Umstellung alter industrieller Standorte, Förderdienstleistung für Unternehmen, Entwicklung von Humanressourcen, Förderung von FuE). Sie führten zur Schaffung von 700.000 Arbeitsplätzen (500.000 Netto-Arbeitsplätze). 300.000 KMU wurden gefördert, 115 km² Industriefläche saniert. Die Arbeitslosigkeit ging stärker zurück als in der übrigen EU, das Brutto-Inlands-Produkt pro Kopf stieg jedoch etwas weniger.

Die Unterstützung der Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes (neuerdings integriert in eine Gesamtstrategie) führte zu einer erfolgreichen Umstrukturierung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe in Ziel-1-Regionen, zur Diversifizierung der Agrarproduktion und einem Zuwachs von Sektoren (z. B. Agrartourismus, Umweltdienstleistung), zur Sanierung von Dörfern und Entwicklung staatlicher Dienstleistungen.

Die Unterstützung der Fischerei konzentrierte sich auf eine begrenzte Anzahl von Regionen in Randgebieten (wesentlicher Beitrag zur Entwicklung anderer Erwerbssektoren).

Die Förderung der Beschäftigung sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung erfolgt durch den ESF (60 Milliarden Euro als wichtigstes Gemeinschaftsinstrument zur finanziellen Unterstützung der europäischen Beschäftigungsstrategie).

Die Förderung der Zusammenarbeit in der Netzwerkbildung geschieht im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen mit dem Ziel, Innovation, Partnerschaft und Entwicklung gemeinschaftlicher Projekte zwischen Ländern und Regionen zu fördern. Die Gemeinschaftsinitiativen decken Bedürfnisse ab, die oft nicht durch Strukturfondsziele in Mainstream-Programmen bedient werden:

- INTERREG A erhielt nicht nur das meiste Geld von allen Gemeinschaftsinitiativen, sondern erzielte auch die besten Ergebnisse. In Zukunft muss INTERREG neue Umstände berücksichtigen, da die Grenzgebiete in bezug auf Bevölkerung und Fläche einen größeren Teil als bisher ausmachen.
- Die Urban-initiative förderte 118 Städte (Schwerpunkt kleine Stadtgebiete und aktive Beteiligung der Bevölkerung an Projekten).
- Die Gemeinschaftsinitiativen „Beschäftigung“ und „Adapt“ dienen der Eingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene.
- EQUAL zielte auf innovative Ansätze zur Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt.
- LEADER förderte im ländlichen Raum vor allem Tourismus, aber auch KMU und die Entwicklung örtlicher Erzeugnisse.

Innovative Pilotmaßnahmen ermutigen Regionen bei der Entwicklung von Programmen zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung.

Die Verbesserung der Effizienz zur Strukturverwaltung steht im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik. Programmplanung, Partnerschaft, Konzentration und Zusätzlichkeit sind zentrale Prinzipien. Die Systeme sollten vereinfacht und andererseits die Verwaltung dezentralisiert werden (die letzte Verantwortung bleibt bei der Kommission).

Mit der Erweiterung sind neue Herausforderungen für Strukturfonds verbunden. In den Beitrittsstaaten gelten ISPA, SAPARD und PHARE bis 2006. Gleichzeitig haben sie Anspruch auf Hilfen aus den Strukturfonds. Es handelt sich um eine Übergangsphase, um sich auf die neue bedeutendere Programmperiode vorzubereiten. Die Mittel sollen sich auf eine begrenzte Anzahl vorrangiger Gebiete konzentrieren, um die Wirkung so groß wie möglich, die Probleme bei der Programmdurchführung so klein wie möglich zu halten. Es wird eine größtmögliche Kohärenz zwischen Strukturfonds und nationalen Politiken angestrebt. Die Beitrittskandidaten sollen sich mit dem strategisch-programmatischen Ansatz vertraut machen und sich auf eine begrenzte Anzahl von Prioritäten konzentrieren.

II.6 Schlussfolgerungen: Vorschlag für eine reformierte Kohäsionspolitik

Die Vorschläge der Kommission orientieren sich an der finanziellen Vorausschau.

Teil I stellt die neuen Prioritäten der Kohäsionspolitik vor. **Teil II** beschreibt die Hauptelemente des neuen Durchführungssystems. **Teil III** behandelt die finanziellen Auswirkungen.

Die Kohäsionspolitik zählt mit dem Binnenmarkt und der Währungsunion zu den Eckpfeilern der europäischen Politik. Sie ist die einzige, die sich ausdrücklich mit wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten befasst. 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. Sie ist daher keine passive Politik (z. B. Umverteilung von Einkommen), sondern eine dynamische Politik zur Schaffung von Ressourcen und zur Nutzung von Potentialen.

II.6.1 Vier Herausforderungen werden für die Zukunft genannt:

- Mehr Kohäsion durch die Erweiterung
- Verstärkung der Prioritäten der Union
- Qualitätssteigerung zur Förderung einer ausgewogeneren und nachhaltigeren Entwicklung
- Neue Partnerschaft für die Kohäsion.

II.6.2: Teil I: Eine neue Architektur für die Kohäsionspolitik nach 2006 (Prioritäten)

Gezielte Interventionen

Es soll eine Konzentration auf eine Anzahl von Gemeinschaftsprioritäten (Hebelwirkung, erheblicher Mehrwert) erfolgen. Die Kommission schlägt eine begrenzte Anzahl zentraler Themen vor:

- Innovation und wissensbasierte Wirtschaft,
- Umwelt- und Risikoprävention,
- Zugänglichkeit,
- Leistungen der Daseinsvorsorge.

Diese Prioritäten gelten für die Union allgemein, werden jedoch ergänzt und vertieft, um den besonderen Erfordernissen der rückständigeren Regionen und Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen (z. B. Infrastrukturausstattung, Aufbau institutioneller Kapazitäten).

Drei Gemeinschaftsprioritäten

Die neue Programmgeneration umfasst drei Prioritäten:

- Konvergenz,
- regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung,
- territoriale Zusammenarbeit.

Konvergenz: Förderung von Wachstum und Beschäftigung in den rückständigsten Mitgliedsstaaten und Regionen:

In erster Linie sind Regionen betroffen, deren Pro-Kopf BIP weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnittes beträgt. Die Strategien richten sich auf die Förderung einer langfristigen Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

Diese Priorität umfasst auch Regionen, die durch die Erweiterung lediglich aus statistischen Gründen (denn die objektiven Bedingungen haben sich dort nicht geändert) nicht mehr unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnittes liegen. Diese Regionen erhalten eine höhere Unterstützung als sogenannten „Phasing-out“-Regionen, damit sie ihren Konvergenzprozess abschließen können. Nach 2013 gibt es keine weitere Unterstützung (auch nicht „Phasing-out“). Die Programme werden aus dem EFRE, dem ESF und dem Kohäsionsfonds co-finanziert.

Der **EFRE** fördert beispielsweise:

- Modernisierung und Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur
- Ausbau und Modernisierung der Basisinfrastruktur
- Umweltschutz
- Ausbau der institutionellen Kapazitäten, der nationalen/regionalen Verwaltung.

Der **ESF** fördert z. B.:

- Verbesserung der Arbeitsverwaltung,
- Bildung- und Ausbildungssysteme,
- soziale Gesundheitsdienste,
- Steigerung der Investition in Humankapital,
- Anpassung der öffentlichen Verwaltung.

Der **Kohäsionsfonds** soll einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, insbesondere zu den zentralen Prioritäten:

- Transeuropäische Verkehrsnetze (vor allem von europäischem Interesse),
- Umweltinfrastrukturen.

Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Vorwegnahme und Förderung des Wandels

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

Kohäsionspolitik soll außerdem in der gesamten EU sichtbar bleiben und sieht ein zweifaches Konzept vor:

❖ Vorwegnahme und Förderung des regionalen Wandels

Die regionalen Programme helfen städtischen und ländlichen Gebieten bei der Überwindung von Problemen im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Umstrukturierung und sonstigen Benachteiligungen gemäß den drei Prioritäten Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie territorialer Zusammenhalt.

Betroffen sind zwei Gruppen von Regionen:

- Regionen, die weder unter die Konvergenzprogramme noch unter nachstehende „Phasing-in“-Unterstützung fallen;
- bisherige Ziel-1-Regionen, die auch ohne den statistischen Effekt nicht die Kriterien für Konvergenzprogramme erfüllen. Sie erhalten als sogenannte „Phasing-in“-Regionen eine befristete höhere Unterstützung, die schrittweise verringert wird.

Einzige Finanzierungsquelle für diese neuen Programme ist der EFRE

❖ Antizipative Maßnahmen zur Förderung der Anpassung der Menschen an den Wandel

Drei politische Prioritäten werden gefördert:

- Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen,
- Anreize für den Einstieg und die Verhinderung des frühzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben,
- Steigerung des Beschäftigungspotentials von Personen.

Einzige Finanzierungsquelle für diese neuen Programme ist der EFS.

Europäische territoriale Zusammenarbeit: Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung der Union

❖ *INTERREG*

Aufbauend auf den Erfahrungen aus der INTERREG-Initiative und deren deutlich sichtbaren Mehrwert soll ein neues Ziel geschaffen werden, das auf die harmonische und ausgewogene Integration der Union ausgerichtet ist und der Förderung der Zusammenarbeit auf grenzübergreifender, transnationaler und interregionaler Ebene dient.

Einzigste Finanzierungsquelle ist der EFRE. Man konzentriert sich auf integrierte Programme, die von einer einzigen Stelle verwaltet werden.

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit betrifft im *Prinzip alle EU-Regionen der Ebene NUTS-III an den Binnen- und Außengrenzen*, d.h. Land und Küstengrenzen (letztere eingeschränkt).

Die Kommission beabsichtigt, ein *neues Rechtsinstrument* zur dezentralen Zusammenarbeit von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu schaffen.

An den *Außengrenzen* entsteht ein neues Nachbarschaftsinstrument, das beiderseits der Grenze (gegebenenfalls einschließlich der maritimen Grenzen) zum Einsatz kommt. Es soll auf den Erfahrungen an den heutigen Binnengrenzen aufbauen.

Die transnationale Zusammenarbeit wird hinsichtlich der Gebietskulisse überprüft (kohärente Gebiete, gemeinsame Interessen und Chancen).

Die interregionale Zusammenarbeit soll durch die Regionen in die eigenen Regionalprogramme einbezogen werden, in denen ein bestimmter Ressourcenanteil für Austausch, Kooperation und Bildung von Netzwerken mit anderen Regionen aufgenommen wird.

Ein integriertes Konzept für individuelle territoriale Besonderheiten

Die Kohäsionspolitik möchte wirksam gebietsspezifische Bedürfnisse und Eigenheiten eingehen. Bestimmte geographische oder naturbedingte Nachteile verschärfen Entwicklungsprobleme. Dies gilt insbesondere für Regionen in äußerster Randlage, zahlreiche Insel- oder Berggebiete und dünn besiedelte Gebiete oder für Probleme von Städten als Zentrum der wirtschaftlichen Entwicklung.

❖ *Urban +*

Die Kommission möchte Städtefragen stärker in den Vordergrund rücken. Jeder Mitgliedsstaat soll zu Beginn des nächsten Planungszeitraumes eine Liste von Stadtgebieten vorschlagen, für die spezielle Maßnahmen im Rahmen der Programme durchzuführen sind.

Die Städtekooperation fällt unter die europäische territoriale Zusammenarbeit.

❖ *Regionen in äußerster Randlage*

Im Rahmen des Konvergenzzieles wird ein spezifisches Programm zum Ausgleich der besonderen Nachteile der Regionen in äußerster Randlage entwickelt.

In die europäische territoriale Zusammenarbeit soll eine Maßnahme „Größeres nachbarschaftliches Umfeld“ aufgenommen werden.

❖ *Lösung der dauerhaften Entwicklungsprobleme in geographisch benachteiligten Regionen*

Viele Inseln, einige Berggebiete und dünn besiedelte Regionen (vor allem im Norden) haben Nachteile durch mangelhafte Verkehrsverbindungen und weite Entfernungen zu den großen Märkten. Diese Tatsache wird durch Mittelzuweisung mit Schwerpunktförderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung berücksichtigt.

Die Mitgliedsstaaten sollen die Besonderheiten dieser Regionen bei der Mittelaufteilung innerhalb der Regionalprogramme berücksichtigen. Für geographisch dauerhaft benachteiligte Gebiete kann der zulässige Gemeinschaftsbeitrag angehoben werden.

Bessere Organisation der Instrumente zur Förderung des ländlichen Raums und der Umstrukturierung des Fischereisektors

Für die Entwicklung des ländlichen Raums wird ein einziges Instrument im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik entwickelt. Es dient:

- der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors,
- der Verbesserung des Zustandes von Umwelt und Landschaft,
- der Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und
- der Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung.

LEADER+ wird in die Mainstream-Programme integriert.

Auch die Maßnahmen zur Umstrukturierung des Fischereisektors sollen in einem einzigen Instrument zusammengefasst werden.

Die Kohäsionspolitik unterstützt weiterhin die Diversifizierung der ländlichen und der von der Fischerei abhängigen Gebiete.

Koordinierung und Komplementarität mit anderen Gemeinschaftspolitiken

Die Kohäsionspolitik stellt eine wesentliche Ergänzung anderer gemeinschaftsweiter Ausgaben in den Bereichen Innovation, Netzwerke sowie Bildung und Kultur dar.

Die Kohäsionspolitik soll darauf achten, dass die Bestimmungen für den Binnenmarkt und vor allem für das öffentliche Beschaffungswesen Anwendung finden.

Ein Kernproblem ist die Kohärenz von Kohäsion und Wettbewerbspolitik (Obergrenze der jeweilig zulässigen Förderung in Zielgebieten und anderen Gebieten). Die Kommission beabsichtigt, Bestimmungen für staatliche Beihilfen zu vereinfachen („significant impact test“).

II.6.3: Teil II: Ein reformiertes Durchführungssystem

Umsetzung

Für die Effizienz einer Politik ist die Art und Weise ihrer Umsetzung von großer Bedeutung. Die Kommission beurteilt die bisherigen Durchführungsmechanismen als tragfähig und stellt bei der Verwaltung und Kontrolle der öffentlichen Ausgaben hohe Standards fest. Dies möchte sie beibehalten.

Die Grundprinzipien der Programmplanung, Partnerschaft, Kofinanzierung und Bewertung sind beizubehalten.

Reformen sind jedoch möglich bei:

- der Programmplanung durch einen stärkeren strategischen Ansatz,
- der Zuständigkeit durch eine weitere Dezentralisierung hin zur regionalen/ lokalen Ebene,
- der Leistung und Qualität der Programme durch eine verstärkte transparente Partnerschaft und striktere Begleitmechanismen
- den Verwaltungssystemen durch stärkere Transparenz, Differenzierung und Verhältnismäßigkeit.

Stärker strategische Ausrichtung auf die Prioritäten der Union

Der Europäische Rat soll auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlages und einer Stellungnahme des Europäischen Parlaments ein allgemeines Strategiepapier verabschieden, in dem klare Prioritäten für die Mitgliedsstaaten und Regionen festgelegt sind (Kohärenz mit anderen EU-Zielen).

Vereinfachung auf der Grundlage von Subsidiarität

Die Programmplanung wird vereinfacht:

- Auf *politischer Ebene*: Jeder Mitgliedsstaat legt auf der Grundlage des EU-Strategiepapiers ein Politikpapier über seine Entwicklungsstrategie vor, das den Rahmen für die Ausarbeitung thematischer und regionaler Programme (kein Verwaltungsinstrument wie das gegenwärtige gemeinschaftliche Förderkonzept).
- Auf *operationeller Ebene*: Auf der Grundlage des politischen Papiers verabschiedet die Kommission für jeden Mitgliedsstaat nationale und regionale Programme. Die Ergänzung zur Programmplanung und das Management auf Maßnahmenebene entfällt.

Die Zahl der Fonds wird von derzeit 6 auf 3 verringert.

Anders als bei den derzeitigen Multiprogrammen wird nur ein Fonds pro Programm eingesetzt, wobei jeder Fonds auch Maßnahmen, die eigentlich unter den anderen Fonds fallen, im Rahmen des Gesamtkonzepts durchfinanzieren kann.

Kohäsionsfonds und EFRE folgen einem einheitlichen Programmplanungssystem (Ausnahme: Verkehrs- und Umweltinfrastrukturen).

Großprojekte werden von der Kommission gesondert genehmigt.

Finanzielle Abwicklung, Co-Finanzierung

Das Zahlungssystem (Vorauszahlung und Erstattung) und das Prinzip „n+2“-Regel sollen beibehalten werden.

Die Förderfähigkeit der Ausgaben soll weitgehend den nationalen Bestimmungen unterliegen (Ausnahme: Mehrwertsteuer, technische Hilfe, Passivzinsen).

Finanzkontrolle

Sie soll dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit unterliegen. Ein Eingriff der Kommission wird von der Angemessenheit der nationalen und regionalen Kontrollsysteme abhängen.

Eine Vereinfachung der finanziellen Abwicklung hängt eng zusammen mit strikteren Sanktionen.

Weitere Schlussfolgerungen beinhalten:

- **Zusätzlichkeit,**
- **Partnerschaft und Koordinierung,**

- **stärkere Konzentration (Schwerpunkt auf die Prioritäten von Göteborg).** Im Rahmen der Partnerschaft Zuständigkeit der Regionen, die die Finanzmittel auf die regionspezifischen Themen konzentrieren sollen,
- **stärkerer Akzent auf Leistung und Qualität** (unter anderem Einbindung einer leistungsgebundenen Reserve für die Mitgliedsstaaten und Regionen mit besonders großen qualitativen Fortschritten).

III. Finanzielle Mittel

Für die drei Prioritäten der reformierten Kohäsionspolitik sollen 336,3 Milliarden EURO für 2007-2013 eingesetzt werden. Diese verteilen sich auf:

- *Priorität Konvergenz (78%):* Als Obergrenze für die Finanztransfers wird das derzeitige Niveau von 4 % des nationalen BIP beibehalten. Von statistischen Effekten betroffene Regionen erhalten eine besondere degressiv gestaffelte Mittelzuweisung.
- *Priorität Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (rund 18 %):* Außerhalb der „Phasing-in“-Regionen beträgt das Finanzierungsverhältnis 50:50%. Die „Phasing-in“-Regionen werden aus einer einzigen Quelle (EFRE) finanziert.
- *Priorität europäische territoriale Zusammenarbeit (4 %).*

Die Aufteilung der Finanzmittel erfolgt:

- Bei der *Konvergenz* nach dem auf dem Berliner Gipfel angewendeten, auf objektiven Kriterien basierenden Verfahren.
- Bei der *regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* auf der Grundlage von gemeinschaftlichen wirtschaftlichen und sozialen sowie territorialen Kriterien.
- Bei *europäischer territorialer Zusammenarbeit* nach Bevölkerung und sozioökonomischen Bedingungen in den jeweiligen Regionen.

III. Stellungnahme der AGEG

Die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen begrüßt den Entwurf des 3. Kohäsionsberichtes. Sie stellt fest, dass dieser Bericht in weiten Teilen den selbstgesteckten EU-Zielen einer neuen zukunftsweisenden Kohäsionspolitik mit klaren Schwerpunkten und Aussagen weitgehend gerecht wird.

Die AGEG dankt der Europäischen Kommission, dass zahlreiche Gedanken, Anregungen und praktische Vorschläge der AGEG, die in zahlreichen Gesprächen und Anhörungen mit der Kommission diskutiert werden konnten – dies gilt auch für die gemeinsamen Diskussionen mit allen anderen großen Regionalorganisationen – berücksichtigt worden sind.

Die AGEG begrüßt, dass ein neues Ziel „transeuropäische territoriale Kooperation“ geschaffen werden soll, in dem die grenzübergreifende Zusammenarbeit einen besonderen Platz einnimmt.

Die AGEG geht in ihrer ersten vorläufigen Stellungnahme auf 5 wichtige Eckpunkte des Kohäsionsberichts ein. Im Hinblick auf die anstehenden Beratungen auf europäischer Ebene (Parlament, Ausschuss der Regionen und Mitgliedsstaaten), werden unverzichtbare Elemente des Kohäsionsberichts nochmals aus Sicht der AGEG mit Argumenten gestützt.

III.1 Die Europäische Union muss sich zu einer politischen Wertegemeinschaft entwickeln.

Diese Vision basiert auf dem neuen Europäischen Statut mit einer Vertiefung und Integration der Europäischen Union. Sie 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 Teil dieser Vision sind Regional- und Kohäsionspolitik nicht nur Instrument zur wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch ein Angebot, europäische Anliegen gezielt in der gesamten EU und für die gesamte Bevölkerung zu verfolgen, unter Wahrung des Subsidiaritäts- und Partnerschaftsprinzips.

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 Wirtschaft definiert. Sicherlich kann wirtschaftliches Wachstum eine wesentliche Voraussetzung

dafür, einen Beitrag zu mehr Beschäftigung zu leisten und dass aus dem europäischen Haushalt im Sinne der europäischen Prioritäten etwas zu verteilen ist.

Wachstum allein kann jedoch nicht automatisch die Berücksichtigung anderer wichtiger europäischer Prioritäten garantieren, die sich in der Diskussion im Europäischen Konvent sowie zwischen der EU-Kommission 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 und interregionale Zusammenarbeit als ein Eckpfeiler des Kohäsionsberichtes.

III.2 Eine New Governance erfordert eine bessere Aufgabenverteilung zwischen europäischer, nationaler, regional/lokaler Ebene, die sich auch in der Umsetzung von EU-Programmen widerspiegeln muss.

Die neue Europäische Verfassung hat aufgrund der Vorschläge des Europäischen Konvents eine verbesserte Aufgabenteilung (Zuständigkeiten der EU, geteilte Zuständigkeiten, nationale Zuständigkeiten) definiert. Obwohl diese Verfassung noch nicht angenommen worden ist, erscheint es dringend notwendig, dass diese Errungenschaften bereits jetzt von der Europäischen Kommission in Richtlinien, Mitteilungen, Grün- oder Weißbüchern berücksichtigt werden.

Dies betrifft insbesondere die Kohäsions- und Regionalpolitik, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die Kulturpolitik, die Verkehrspolitik, die Gemeinschaftsinitiativen etc.

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.

III.3 Eine europäische Kohäsions- und Regionalpolitik in einer erweiterten EU

Die Herausforderung für die Jahre nach 2007 besteht darin, für eine erweiterte EU neue, flexible Politiken für Strukturfonds, Kohäsions- und Gemeinschaftsinitiativen zu entwickeln, die trotz sachlicher und finanzieller Prioritäten den vielfältigen Interessen der gesamten Europäischen Union gerecht werden. Eine erweiterte EU benötigt eine territoriale Kohäsion und eine konsequente Umsetzung des bottom-up-Prinzips unter Wahrung von Subsidiarität und Partnerschaft.

Eine in sich kohärente und langfristige Politik ab 2007 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 Einigung und der Globalisierung verstärkt eine polyzentrische Entwicklung des Gemeinschaftsgebietes fördern.

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

Eine Konzentration der Kohäsions- und Regionalpolitik nur auf die Priorität Wachstum birgt große 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 mit niedrigem Einkommen 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 auch Wachstum in benachteiligten Regionen automatisch 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 Landwirtschaft 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 erhebliches gesellschaftspolitisches Konfliktpotential in der Akzeptanz einer solchen Ausrichtung der EU.

In der **thematischen Dimension** ist eine Konzentration auf regionsspezifische Programme, die sich bestimmter Schwerpunktthemen annehmen, sinnvoll.

Im Hinblick auf die Umsetzung einer zukünftigen europäischen Regional- und Kohäsionspolitik sind drei Elemente wichtig:

- Eine direkte Beteiligung der regionalen Gebietskörperschaften an der Definition, der Zielsetzungen, dem Management der EU Mittel und der Überwachung der Resultate, sowie auch durch dreiseitige Verträge, die zwischen der EU, der nationalen/lokalen Ebene abgeschlossen werden. Dies ist notwendig aufgrund der gegenwärtigen Schwächen, die bei der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips zur Zeit festzustellen sind
- Die Position der regionalen/lokalen Gebietskörperschaften – und die ihrer repräsentativen Organisationen – muss im Rahmen dieser Art von Verträgen weiter geklärt werden. Und es muss eine Garantie abgegeben werden, dass die Regionen als gleichwertiger Vertragspartner anerkannt werden. Dies ist von besonderer Bedeutung angesichts ihrer zunehmenden Rolle bei der Umsetzung der EU-Politiken und der Kompetenz, die sie auf dem Gebiet der Regionalentwicklung haben.
- Eine deutliche Verwaltungsvereinfachung und organisatorische Effizienzverbesserung der Abläufe.

Die regional/lokale Ebene ist stärker als bisher zu beteiligen, vor allem wenn die Programme verstärkt auf regionaler Ebene umgesetzt werden sollen. Eine europäische Priorität besteht sicherlich bei der Festlegung der strategischen Leitlinien, der Sicherstellung der Kohärenz der Strategie der Programme mit der Kohäsionspolitik.

Alle anderen wichtigen Angelegenheiten sollten von der regionalen Ebene in Partnerschaft mit der nationalen und lokalen Ebene sowie den Sozialpartnern verwirklicht werden.

III.4 Rahmenkompetenz der EU

Die Europäische Verfassung hat die Aufgabenverteilung zwischen europäischer/nationaler Ebene weitgehend geklärt. Nicht nur früher, sondern auch noch heute greift die Europäische Kommission Aufgaben auf mit dem Argument, angesichts der sehr unterschiedlichen Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten sei es unerlässlich, auf europäischer Ebene Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine gewisse Harmonisierung ermöglichen. Solange es tatsächlich bei einem Rahmen bleibt, ist dagegen nichts einzuwenden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass mit den Rahmenbedingungen oft kleine Fördertöpfe oder Regelungen für Koordinierungs- und Abstimmungsmaßnahmen verbunden werden. Dabei ist die Höhe der finanziellen Mittel nicht entscheidend, sondern die Texte, die geschrieben werden im Zusammenhang mit dem Einsatz dieser Mittel und der zu verfolgenden Ziele. Diese regeln Inhalt und Verfahren und bestimmen Politikbereiche so im Detail, dass die Kompetenzen der nationalen/regionalen Ebene nachhaltig tangiert werden (z. B. die Diskussion in Fragen der Raumordnung, Transeuropäische Netze, Kultur, Bildungswesen etc.).

III.5 Grenzübergreifende Zusammenarbeit

Neben dem deutlichen additionellen Mehrwert der grenzübergreifenden Kooperation (Beitrag zur Europäischen Integration, Überwindung weiterhin bestehender Nachteile von Grenzen) werden erst jetzt an heutigen Binnengrenzen und erst später an den 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.

Die Grenzgebiete, die in der erweiterten Union 42 % der Fläche und 35 % der Bevölkerung ausmachen, sind somit von wesentlicher Bedeutung, wenn es darum geht, zukünftige Wachstumspotentiale der Union insgesamt zu stärken.

Hinzu kommt, dass bisher mit vergleichsweise geringen INTERREG-Mitteln für die ganze EU (5 Mrd. entsprechen etwa der Größenordnung der EU-Mittel für das nationale Arbeitsmarktprogramm (Ziel-1 nur für Spanien) die wichtige europäische Aufgabe der Kooperation und Integration beispielhaft erfüllt und der Bürger in einzigartiger Weise erreicht werden kann.

Basierend auf 20 Jahre Erfahrung in grenzübergreifender Zusammenarbeit und praktisch allen INTERREG-A und PHARE-CBC-Programmen seit 1990 empfehlen wir:

- die Notwendigkeit eines Rechtsinstruments zur dezentralisierten grenzübergreifenden Zusammenarbeit,

- die Notwendigkeit, „Kooperation einschließlich der grenzübergreifenden Kooperation in der gesamten EU“ im 3. Kohäsionsbericht als Priorität beizubehalten,
- die Notwendigkeit, INTERREG A ab 2006 qualitativ weiter zu verbessern durch eine Definition der EU in einer zukünftigen eigenständigen INTERREG-Mitteilung zu folgenden wesentlichen Punkten:
 - ❖ Was ist ein grenzübergreifendes Programm?
 - ❖ Was ist eine grenzübergreifende dezentrale Struktur (also nicht ein Ministerium oder sonstige nationale Einrichtung)?
 - ❖ Was ist ein gemeinsames Konto (auf das alle EU-Mittel, alle nationale und regionale Kofinanzierung fließen und das hinterher nicht wieder national aufgeteilt werden kann)?
 - ❖ Was ist ein tatsächliches gemeinsames grenzübergreifendes Projekt (inhaltliche, organisatorische, personelle und finanzielle Beteiligung von Partnern auf beiden Seiten der Grenze)?
- Die Notwendigkeit, darüber hinaus sicherzustellen:
 - ❖ eine eigenständige INTERREG-Mitteilung, die die Nachteile der bisherigen Anbindung an die Strukturfondsverordnung überwindet,
 - ❖ INTERREG-Programme als europäische Aufgabe, nicht als Bestandteil nationaler Mainstream-Programme (Gefährdung der INTERREG-Ziele),
 - ❖ Zuweisung der EU-Gelder wieder pro Grenze, möglichst pro Programm,
 - ❖ eine verbindliche Vereinbarung der INTERREG-Partner, vorzulegen mit der Programmeinreichung, über Zuständigkeiten, Haftung, Beschlüsse etc. sowie vorheriger Definition über gemeinsam förderfähige Aktionen und Kosten in dem jeweiligen Programm.