Vorlage für den Europaausschuss

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1577

Brüssel, den 9.11.2010
KOM(2010) 642 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK

Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik

{SEK(2010) 1348 endgültig}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK

Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik

1. EINLEITUNG

Europa steht vor einer gewaltigen Aufgabe. Es muss eine schwere Wirtschaftskrise überwinden, Arbeitslosigkeit und Armut verringern und gleichzeitig die Umstellung auf eine Wirtschaft mit geringem CO_2-Ausstoß vollziehen. Eine derart ehrgeizige Aufgabe erfordert rasches Handeln an vielen Fronten, und aus diesem Grund hat der Europäische Rat die Strategie Europa 2020[1] angenommen. Damit Europa dieses Ziel erreicht, müssen alle Ebenen – die europäische und die nationale, regionale und lokale – ihren Beitrag dazu leisten. Die Kohäsionspolitik sollte in diesen schwierigen Zeiten weiterhin eine wichtige Rolle spielen, damit intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum verwirklicht und gleichzeitig durch die Verringerung der regionalen Unterschiede eine harmonische Entwicklung der Union und ihrer Regionen gefördert wird.

Die Kohäsionspolitik hat einen beträchtlichen Beitrag dazu geleistet, Wachstum und Wohlstand in der gesamten Union zu verbreiten und wirtschaftliche, soziale und territoriale Unterschiede zu verringern. Der Fünfte Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zeigt, dass dank der Kohäsionspolitik neue Arbeitsplätze geschaffen, das Humankapital verbessert, kritische Infrastrukturen aufgebaut und der Umweltschutz verstärkt wurde, insbesondere in Regionen mit Entwicklungsrückstand. Zweifellos wären die Unterschiede ohne die Kohäsionspolitik größer. Dennoch ist aufgrund der anhaltenden Auswirkungen der Krise, der aus den wachsenden globalen Herausforderungen resultierenden Innovationsnachfrage und der Notwendigkeit, jeden Euro an öffentlichen Ausgaben so nutzbringend wie möglich einzusetzen, eine ehrgeizige Reform der Kohäsionspolitik erforderlich.

Wie in der Überprüfung des EU-Haushalts[2] aufgezeigt, müssen insbesondere in folgenden Schlüsselbereichen Fortschritte erzielt werden: Konzentration der Ressourcen auf die Ziele der Strategie Europa 2020; Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Reformen, die für eine wirksame Kohäsionspolitik erforderlich sind Sowie Verbesserung der Wirksamkeit und stärkere Ergebnisorientierung der Kohäsionspolitik. Eine explizite Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit der Strategie Europa 2020 bietet eine echte Chance, die Aufholbemühungen der ärmeren Regionen Europas weiterhin zu unterstützen, die Koordinierung zwischen den EU-Politikbereichen zu erleichtern und die Kohäsionspolitik auch in qualitativer Hinsicht zu einem wichtigen Wachstumsmotor für die gesamte EU weiterzuentwickeln und dabei gesellschaftliche Herausforderungen wie Bevölkerungsalterung und Klimawandel zu bewältigen.

---

1 „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ – KOM(2010) 2020 vom 3.3.2010.

2 Die Überprüfung des EU-Haushalts (KOM(2010) 700 endg. vom 19.10.2010).

Mit diesen Schlussfolgerungen leitet die Kommission eine öffentliche Konsultation über die Zukunft der Kohäsionspolitik ein, die sich an einer Reihe von Fragen zu den wichtigsten Reformvorschlägen orientiert.

Die folgenden Abschnitte befassen sich damit, wie die Kohäsionspolitik wirksamer gestaltet und ihre Wirkung verbessert werden kann, um den europäischen Mehrwert zu steigern (Abschnitt 2), wie die Governance der Kohäsionspolitik weiter gestärkt werden kann (Abschnitt 3), wie die kohäsionspolitischen Verfahren gestrafft und vereinfacht werden können (Abschnitt 4), sowie mit der Architektur der Kohäsionspolitik (Abschnitt 5).

2. STEIGERUNG DES EUROPÄISCHEN MEHRWERTS DER KOHÄSIONSPOLITIK

Über den Mehrwert der Kohäsionspolitik debattieren derzeit Politiker, Wissenschaftler und betroffene Akteure. Einige Argumente lauten, dass die Kohäsionspolitik nicht eng genug mit den EU-Prioritäten verknüpft sei, dass die Mittel zu dünn auf die verschiedenen Politikfelder gestreut würden und dass ihre Wirkung oft nur schwer messbar sei. Obwohl der Bericht zeigt, dass die Kohäsionspolitik zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Regionen und zum Wohlstand der Menschen beigetragen hat, nimmt die Kommission diese Kritikpunkte sehr ernst.

Unter Beibehaltung des übergeordneten Ziels sollten weitere Reformen der Kohäsionspolitik daher darauf abzielen, die Politik ergebnisorientierter zu gestalten und die hierfür erforderlichen Reformen zu erlassen, den Verwaltungsaufwand zu verringern und die kohäsionspolitischen Verfahren zu vereinfachen.

2.1. Stärkung der strategischen Programmplanung

Die Kohäsionspolitik wurde bereits im Wesentlichen auf die Lissabon-Strategie abgestimmt, insbesondere durch die Zweckbindung von Finanzmitteln. Diese Abstimmung ist allerdings aufgrund einer Governance-Lücke zwischen den beiden strategischen Prozessen nicht ausreichend. Die Kohäsionspolitik könnte in Zukunft stärker auf die Strategie Europa 2020 abgestimmt werden. Dies erfordert vor allem klare Vorgaben auf europäischer Ebene und ein strategischeres Vorgehen im Verhandlungsprozess und bei der Weiterverfolgung.

In der EU-Haushaltsüberprüfung wurde ein neuer strategischer Programmplanungsansatz der Kohäsionspolitik entworfen, um die EU-Politikbereiche im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 und der Integrierten Leitlinien stärker miteinander zu verknüpfen. Dieser Ansatz würde folgende Elemente umfassen:

– einen von der Kommission beschlossenen **gemeinsamen strategischen Rahmen**, in dem die Ziele und Vorsätze von Europa 2020 zu Investitionsprioritäten ausformuliert werden. Der Rahmen würde sich auf den Kohäsionsfonds, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Europäischen Fischereifonds und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums erstrecken;

– eine auf dem gemeinsamen strategischen Rahmen basierende **Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft**, in der die Investitionsprioritäten, die Aufteilung der nationalen und europäischen Fördermittel auf die Prioritäten und Programme, die vereinbarten Bedingungen und die zu erreichenden Ziele beschrieben würden. Diese Vereinbarung würde die Kohäsionspolitik abdecken. Um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt auf kohärente und integrierte Weise zu fördern, könnte es sinnvoll sein, den

Geltungsbereich der Vereinbarung auf andere Politikbereiche und EU-Finanzierungsinstrumente auszudehnen. Die Vereinbarung wäre das Ergebnis von Gesprächen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die in den nationalen Reformprogrammen dargelegten Entwicklungsstrategien. Darüber hinaus würde ausgeführt, wie die EU-Fonds auf der nationalen Ebene koordiniert werden; und

– **operationelle Programme** (OP), die wie im laufenden Programmzeitraum das wichtigste Instrument für die Durchführung sein und die strategischen Papiere in konkrete Investitionsprioritäten mit klaren und messbaren Zielvorgaben umsetzen würden — was zur Erreichung der im Rahmen von Europa 2020 gesetzten nationalen Ziele beitragen dürfte.

Die zeitliche Planung der **Jahresberichte,** mit denen die Fortschritte im Hinblick auf die Ziele überwacht werden, würde auf den Governance-Zyklus von Europa 2020 abgestimmt. Auf dieser Grundlage würde eine regelmäßige **politische Debatte** in den betreffenden Ratsformationen und Ausschüssen des Europäischen Parlaments die Transparenz, die Rechenschaftspflicht und die Bewertung der Wirkung der Kohäsionspolitik verbessern.

Drei Vorschläge in der EU-Haushaltsüberprüfung haben besondere Bedeutung für die Kohäsionspolitik: die Konzentration der Finanzmittel, das System von Konditionalität und Anreizen, und die Ergebnisorientierung.

2.2. Stärkere thematische Konzentration

Die *Ex-post*-Bewertungen der Kohäsionspolitik kamen zu dem Schluss, dass eine stärkere Konzentration der Mittel erforderlich ist, um eine kritische Masse zu erreichen und spürbare Wirkung zu erzielen.

In Zukunft muss daher sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten und die Regionen **die EU-Mittel und die nationalen Ressourcen** auf einige wenige Prioritäten **konzentrieren**, die ihren jeweiligen Herausforderungen entsprechen. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass in den kohäsionspolitischen Verordnungen eine Liste mit thematischen Prioritäten aufgestellt würde, die mit den Prioritäten, den Integrierten Leitlinien und den Leitinitiativen von Europa 2020 verknüpft wären.

Je nach Höhe des EU-Beitrags müssten sich die Länder und Regionen auf mehr oder auf weniger Prioritäten konzentrieren. Weiter entwickelte Mitgliedstaaten und Regionen, die weniger Finanzmittel erhalten, müssten so sämtliche verfügbaren Fördermittel für zwei oder drei Prioritäten einsetzen, während die Mitgliedstaaten und Regionen, die mehr Finanzmittel erhalten, eine größere Zahl von Prioritäten auswählen könnten. Bestimmte Prioritäten wären obligatorisch.

Die thematische Konzentration sollte die Mitgliedstaaten und Regionen jedoch nicht davon abhalten, innovative Projekte durchzuführen und zu finanzieren. Die Zweckbindung von Ausgaben für bestimmte Zielgruppen oder experimentelle Ansätze (z. B. lokale Entwicklung) könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden, möglicherweise in Form von Globalzuschüssen.

2.3. Stärkung der Leistungsfähigkeit durch Konditionalität und Anreize

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Kommission bereits veranlasst, Maßnahmen für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung der Union[3] vorzuschlagen. Solide makroökonomische Strategien, ein günstiges mikroökonomisches Umfeld und ein starker institutioneller Rahmen sind Vorbedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Ankurbelung des Wachstums, die Verringerung der sozialen Ausgrenzung und die Bewerkstelligung struktureller Veränderungen.

Dies gilt ganz besonders für die Kohäsionspolitik, da ihre Wirksamkeit weitgehend vom wirtschaftlichen Umfeld abhängt, in dem sie durchgeführt wird. Es ist daher möglich, die Verbindungen zwischen der Kohäsionspolitik und dem wirtschaftspolitischen Rahmen der Union zu stärken.

Erstens: Um das neue wirtschaftspolitische Steuerungssystem zu unterstützen, würden zunächst einmal neue Konditionalitäten eingeführt werden, die Anreize für Reformen schaffen. Die Mitgliedstaaten würden verpflichtet, die erforderlichen Reformen durchzuführen, um die effiziente Nutzung von Fördermitteln in direkt mit der Kohäsionspolitik zusammenhängenden Bereichen – wie Umweltschutz, Flexicurity, Bildung oder Forschung und Innovation – zu gewährleisten.

Für jede thematische Priorität würden im GFK die Kernprinzipien für die Interventionen festgelegt. Diese Prinzipien müssen ausreichend Handlungsspielraum für die Anpassung an nationale und regionale Gegebenheiten lassen. Ihr Hauptzweck bestünde darin, den Ländern und Regionen dabei zu helfen, die Probleme zu lösen, die nach den bisherigen Erfahrungen besonders relevant für die Umsetzung der Kohäsionspolitik sind. Diese Prinzipien könnten z. B. mit der Umsetzung spezieller EU-Vorschriften, der Finanzierung strategischer EU-Projekte oder der Leistungsfähigkeit in den Bereichen Verwaltung, Bewertung und Institutionen verknüpft sein.

Auf dieser Grundlage würde in den direkt mit der Kohäsionspolitik verknüpften Bereichen eine spezielle verbindliche Konditionalität mit jedem Mitgliedstaat und/oder jeder Region – je nach institutionellem Kontext – zu Beginn des Programmplanungszeitraums in den Programmplanungsdokumenten (d. h. der Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft und den operationellen Programmen) vereinbart, und zwar im Rahmen eines koordinierten Ansatzes mit allen relevanten EU-Politikbereichen. Deren Erfüllung könnte entweder eine Vorbedingung für die Auszahlung von Kohäsionsmitteln zu Beginn des Programmplanungszeitraums oder bei einer Prüfung sein, bei der die Kommission die Fortschritte in Bezug auf die vereinbarten Reformen bewerten würde.

Institutionelle Reformen sind äußerst wichtig, um Strukturanpassungen zu unterstützen, Wachstum und Beschäftigung zu fördern und soziale Ausgrenzung zu verringern, insbesondere durch die Verringerung des Regelungs- und Verwaltungsaufwands für Unternehmen oder die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen. Wie bisher würden diese ergänzt durch die kohäsionspolitische Unterstützung für die Entwicklung der administrativen und institutionellen Leistungsfähigkeit und einer wirksamen Governance. Dies sollte allen Mitgliedstaaten und Regionen offenstehen.

---

[3] Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU (KOM(2010) 367 endg.).

Zweitens: Finanzielle Sanktionen und Anreize im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt waren bisher auf den Kohäsionsfonds beschränkt. Die Kommission hat vorgeschlagen, diese auf den übrigen EU-Haushalt auszuweiten, wodurch eine ergänzende Hebelwirkung erzielt würde, um die Einhaltung wichtiger makroökonomischer Vorgaben im Zusammenhang mit der korrektiven Komponente des Pakts zu stützen. Für den Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen des Paktes sollten Anreize geschaffen werden, indem laufende oder künftige Zahlungen aus dem EU-Haushalt teilweise ausgesetzt oder gestrichen werden, ohne dass die Endbegünstigten der EU-Fonds davon betroffen sind. Mittel, die gestrichen wurden, würden im EU-Haushalt verbleiben.

Noch immer im Kontext der breiteren wirtschaftspolitischen Steuerung der EU sollte die Überprüfung des **Grundsatzes der Zusätzlichkeit überarbeitet werden,** indem dieser mit der wirtschaftspolitischen Überwachung verknüpft wird, wobei Indikatoren verwendet würden, die bereits in den von den Mitgliedstaaten alljährlich der Kommission vorzulegenden Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen enthalten sind.

Die Kofinanzierung ist eines der grundlegenden Prinzipien der Kohäsionspolitik, durch das die Eigenverantwortung für die Politik vor Ort sichergestellt wird. Die Kofinanzierungssätze sollten überprüft und möglicherweise differenziert werden, um den Entwicklungsstand, den EU-Mehrwert und die Arten von Maßnahmen und Begünstigten besser widerzuspiegeln.

Ferner sollten auch weitere Instrumente geprüft werden, die die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik weiter stärken könnten. So könnte auf EU-Ebene eine **leistungsgebundene Reserve** eingeführt werden, um Fortschritte im Hinblick auf die Ziele von Europa 2020 und verwandte Ziele zu fördern: Ein begrenzter Teil der Kohäsionsmittel würde einbehalten und im Zuge einer Halbzeitüberprüfung denjenigen Mitgliedstaaten und Regionen zugewiesen, die mit ihren Programmen den größten Beitrag – im Vergleich zu ihrer Ausgangsposition – zu den Zielen von Europa 2020 geleistet haben. Die Erfahrungen des laufenden Programmplanungszeitraums haben außerdem gezeigt, dass die Kommission Mittel benötigt, um direkt **Erprobung und Vernetzung** zu fördern, wie bei den innovativen Maßnahmen vorangegangener Programmplanungszeiträume.

2.4. Verbesserung von Bewertung, Leistungsfähigkeit und Ergebnissen

Hochwertigere und besser funktionierende Überwachungs- und Bewertungssysteme sind für einen strategischeren und ergebnisorientierten Ansatz in der Kohäsionspolitik von entscheidender Bedeutung. Einige Änderungen würden diese Umstellung unterstützen.

Erstens: Der Ausgangspunkt für einen ergebnisorientierten Ansatz ist die *Ex-ante*-Festlegung klarer und **messbarer Ziele und Ergebnisindikatoren.** Die Indikatoren müssen eindeutig auslegbar, statistisch validiert und auf die politischen Maßnahmen abgestimmt und direkt mit diesen verknüpft sein sowie unverzüglich erhoben und veröffentlicht werden. Die Indikatoren und Ziele sollten in den Diskussionen über die Programmplanungsdokumente zusätzlich zu einigen wenigen fondsspezifischen Kernindikatoren für alle operationellen Programme vereinbart werden, die mit Europa 2020 zusammenhängen. Die rechtzeitige Vorlage vollständiger und genauer Informationen über die **Indikatoren** und die Fortschritte im Hinblick auf die vereinbarten Ziele wäre für die jährlichen Berichte äußerst wichtig.

Zweitens: ***Ex-ante*-Bewertungen** sollten sich auf die Verbesserung der Programmgestaltung konzentrieren, damit die Instrumente und Anreize für die Erreichung der Ziele überwacht und während der Durchführung bewertet werden können.

Drittens: Die Bewertung sollte sehr viel stärker auf strenge, internationalen Standards entsprechende Methoden zurückgreifen, auch bei der **Folgenabschätzung**. Falls möglich sollten Folgenabschätzungen bereits in frühem Stadium konzipiert werden, um die Erhebung und Verbreitung geeigneter Daten sicherzustellen. Darüber hinaus sollten Pläne für eine **laufende Bewertung** jedes Programms zur Pflicht werden, da sie die Transparenz auf EU-Ebene erleichtern, Bewertungsstrategien fördern und die Gesamtqualität von Bewertungen verbessern. Bewertungen könnten vorgesehen werden, sobald der Kommission ein bestimmter Ausgabenbetrag bescheinigt wurde.

Schließlich könnten die Mitgliedstaaten einen Bericht mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse der laufenden Bewertungen erstellen, die sie während des Programmplanungszeitraums durchführen, um einen umfassenden Überblick über die Bewertung der Leistungsfähigkeit des Programms zu geben.

2.5. Förderung der Nutzung neuer Finanzinstrumente

Die EU-Haushaltsüberprüfung liefert klare Argumente für die Verstärkung der Hebelwirkung des EU-Haushalts. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden neue Finanzierungsformen für Investitionen entwickelt, wobei von der herkömmlichen zuschussbasierten Finanzierung zugunsten innovativer Formen der Kombination von Zuschüssen und Darlehen abgerückt wurde. Die Kommission wünscht, dass die Mitgliedstaaten und Regionen diese Instrumente in Zukunft stärker nutzen.

Finanzinstrumente tragen dazu bei, revolvierende Finanzierungsformen zu schaffen, die langfristig nachhaltiger sind. Auch dies ist eine Möglichkeit, Europa insbesondere in Zeiten der Rezession zu helfen, die Investitionsmittel aufzustocken. Dadurch werden neue Märkte für verschiedene Formen öffentlich-privater Partnerschaften erschlossen und das Fachwissen internationaler Finanzinstitute eingebracht.

Um die Finanzierungsinstrumente der Kohäsionspolitik zu verbessern, könnte eine Reihe von Maßnahmen geprüft werden:

– Schaffung von mehr **Klarheit und Differenzierung zwischen den Vorschriften** für zuschussbasierte Finanzierung und den Vorschriften für rückzahlbare Formen der Unterstützung im Rechtsrahmen, insbesondere hinsichtlich der Zuschussfähigkeit von Ausgaben und der Prüfung;

– Kanalisierung der **allgemeinen finanziellen Unterstützung für Unternehmen** hauptsächlich durch Finanzierungsinstrumente und Rückgriff auf Zuschüsse, um gezielte Förderregelungen (Innovation, Umweltinvestitionen usw.) zu finanzieren;

– **Ausweitung des Umfangs und der Reichweite der Finanzierungsinstrumente:** hinsichtlich der Reichweite: Ausweitung auf neue Tätigkeiten (z. B. nachhaltiger Stadtverkehr, Forschung und Entwicklung, Energie, lokale Entwicklung, lebenslanges Lernen oder Mobilitätsmaßnahmen, Klimawandel und Umwelt, IKT und Breitband); hinsichtlich des Umfangs: Kombination von Zinszuschüssen mit Darlehen oder anderen Formen rückzahlbarer Finanzierung.

- Wie können die Strategie Europa 2020 und die Kohäsionspolitik auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene besser miteinander verknüpft werden?

- Sollte der Geltungsbereich der Entwicklungs- und Investitionspartnerschaften über die Kohäsionspolitik hinausgehen? Wenn ja, worauf sollte er sich erstrecken?
- Wie kann eine stärkere thematische Konzentration auf die Prioritäten von Europa 2020 erreicht werden?
- Wie können Konditionalitäten, Anreize und ergebnisorientierte Verwaltung die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik verbessern?
- Wie kann eine stärkere Ergebnisorientierung der Kohäsionspolitik erreicht werden? Welche Prioritäten sollten obligatorisch sein?

3. STÄRKUNG DER GOVERNANCE

3.1. Aufnahme einer dritten Dimension: territorialer Zusammenhalt

Der Vertrag von Lissabon hat den territorialen Zusammenhalt den Zielen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hinzugefügt. Dieses Ziel muss daher auch in den neuen Programmen abgedeckt werden, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf der Rolle der Städte, der funktionalen Gebietseinheiten, der Gebiete mit besonderen geografischen oder demografischen Problemen sowie makroregionalen Strategien liegt.

Städtische Gebiete können Wachstumsmotoren und Zentren der Kreativität und Innovation sein. Höhere Wachstumsraten und neue Arbeitsplätze können geschaffen werden, sofern eine kritische Masse von Akteuren wie Unternehmen, Hochschulen und Wissenschaftler vorhanden ist. Die Probleme von Städten, sei es Umweltverschmutzung oder soziale Ausgrenzung, erfordern spezielle Maßnahmen und eine direkte Beteiligung der betreffenden Regierungsebene. Daher sollte ein ehrgeiziges Konzept der **Stadtentwicklung** entwickelt werden, für das klar definierte Finanzmittel zur Lösung städtischer Probleme bereitgestellt werden und bei dem die städtischen Behörden stärker in die Konzeption und Durchführung von Stadtentwicklungsstrategien einbezogen würden. Städtische Maßnahmen, die dafür erforderlichen Mittel und die betreffenden Städte sollten in den Programmplanungsdokumenten klar genannt werden.

Zu prüfen wäre in Zukunft die Frage, ob der Rechtsrahmen der Kohäsionspolitik eine **größere Flexibilität** bei der Organisation der operationellen Programme erlauben sollte, um Art und Geografie der Entwicklungsprozesse besser widerzuspiegeln. Die Programme könnten dann nicht nur auf nationaler und regionaler Ebene konzipiert werden, sondern beispielsweise auch auf Ebene von Gruppen von Städten oder Fluss- oder Meeresbecken.

Der Bericht hat gezeigt, dass in einigen Fällen **geografische oder demografische Merkmale** Entwicklungsprobleme verschärfen könnten. Dies gilt ganz besonders für die Regionen in äußerster Randlage, aber auch für die sehr dünn besiedelten nördlichsten Regionen und Inseln, Grenz- und Bergregionen, was ausdrücklich im Vertrag von Lissabon anerkannt wird. Es wird notwendig sein, spezielle Bestimmungen für diese Besonderheiten festzulegen, ohne dass dadurch unnötigerweise die Zahl der Instrumente und Programme vervielfacht wird. Territorialer Zusammenhalt bedeutet auch, sich mit den Verbindungen zwischen Stadt und Land – hinsichtlich des Zugangs zu erschwinglichen und hochwertigen Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen – sowie den Problemen in Regionen mit zahlreichen sozial marginalisierten Gemeinschaften auseinanderzusetzen.

Weitere Arbeiten über neue **makroregionale Strategien** sollten auf einer gründlichen Prüfung der bestehenden Strategien und der Verfügbarkeit von Mitteln aufbauen. Makroregionale Strategien sollten breitangelegte, integrierte, auf wichtige Herausforderungen zugeschnittene Instrumente sein, die durch eine starke länderübergreifende Komponente unterstützt werden, obwohl der Großteil der Mittel aus den nationalen und regionalen, durch die Kohäsionspolitik kofinanzierten Programmen und anderen nationalen Quellen stammen sollte.

3.2. Stärkung der Partnerschaft

Eine wirksame Umsetzung der Strategie Europa 2020 erfordert ein Governance-System, das die Akteure des Wandels in den Mitgliedstaaten einbezieht und die europäische, nationale, regionale und lokale Verwaltungsebene miteinander verknüpft.

Um alle Betroffenen umfassend zu mobilisieren, sollten lokale und regionale Akteure, Sozialpartner und Vertreter der Zivilgesellschaft stärker am politischen Dialog und an der Durchführung der Kohäsionspolitik beteiligt werden. Aus diesem Grund sollte die Unterstützung für den Dialog zwischen öffentlichen und privaten Gremien, einschließlich sozioökonomischen Partnern und nichtstaatlichen Organisationen, aufrechterhalten werden.

In diesem Zusammenhang sollte die Rolle **lokaler Entwicklungskonzepte** in der Kohäsionspolitik gestärkt werden, z. B. durch die Unterstützung von aktiver Integration, die Förderung sozialer Innovation, die Entwicklung von Innovationsstrategien oder die Erstellung von Konzepten für die Erneuerung benachteiligter Gebiete. Diese sollten eng mit ähnlichen Maßnahmen koordiniert werden, die im Rahmen der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Meerespolitik unterstützt werden.

- Wie kann die Kohäsionspolitik die Schlüsselrolle der städtischen Gebiete und der Gebiete mit besonderen geografischen Merkmalen bei den Entwicklungsprozessen und die Entstehung makroregionaler Strategien besser berücksichtigen?
- Wie kann das Partnerschaftsprinzip und die Einbeziehung der lokalen und regionalen Akteure, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft verbessert werden?

4. GESTRAFFTE UND EINFACHERE VERFAHREN

Obwohl es noch zu früh ist, um endgültige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirksamkeit der kohäsionspolitischen Verfahren des Zeitraums 2007-2013 zu ziehen, haben sich die Mitgliedstaaten gegen zu häufige und drastische Änderungen der Vorschriften ausgesprochen, die die Durchführung behindern könnten. Dennoch sollten einige gezielte Änderungen geprüft werden.

4.1. Finanzielle Abwicklung

Im Einklang mit dem jüngsten Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung[4] würde die für die Verwaltung der Kohäsionsprogramme zuständige Behörde eine Zuverlässigkeitserklärung zusammen mit dem Jahresabschluss und einen Bestätigungsvermerk einer unabhängigen

[4] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union (KOM(2010) 260).

Prüfstelle vorlegen. Dies würde die Rechenschaftspflicht für aus dem EU-Haushalt kofinanzierte Ausgaben in jedem einzelnen Haushaltsjahr stärken.

Die Kommission schlägt vor, auf der Grundlage der jährlichen Zuverlässigkeitserklärung ein regelmäßiges Rechnungsabschlussverfahren für die Kohäsionspolitik einzuführen. Dies würde den Zuverlässigkeitsprozess stärken und darüber hinaus den regelmäßigen Teilabschluss von Programmen ermöglichen.

Die Kommission muss prüfen, ob die Möglichkeit, den nationalen Behörden Ausgaben erst dann zu erstatten, wenn der entsprechende EU-Beitrag an die Begünstigten ausgezahlt wurde, die Auszahlung der Zuschüsse an die Begünstigten beschleunigen und einen Anreiz für strikte nationale Kontrollen schaffen würde.

Die Kommission wird ferner die Möglichkeit prüfen, je nach Art der Maßnahme ergebnisorientierte Elemente für die Auszahlung des EU-Beitrags in die operationellen Programme oder Programmteile einzuführen.

Ferner sollten vereinfachte Erstattungsverfahren wie die Standardeinheitskosten und Pauschalbeträge für Zuschüsse des Zeitraums 2007-2013 weiter gefördert werden, damit sie breitere Anwendung finden. Auf diese Art würden ebenfalls Fortschritte im Hinblick auf einen stärker ergebnisorientierten Ansatz erzielt.

4.2. Reduzierung des Verwaltungsaufwands

Der allgemeine Ansatz für den Zeitraum 2007-2013, bei dem die Regeln für die Zuschussfähigkeit auf nationaler Ebene festgelegt werden, sollte beibehalten werden. Allerdings sollten gemeinsame Regeln bei Kernelementen wie den Gemeinkosten angenommen werden, die verschiedene EU-Fonds betreffen. Die übergreifende Anpassung der Regeln für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben für verschiedene Politikbereiche, Finanzinstrumente und Fonds würde die Nutzung der Fonds durch die Begünstigten und die Verwaltung der Fonds durch die nationalen Behörden erleichtern, das Fehlerrisiko verringern und gleichzeitig ermöglichen, gegebenenfalls den Besonderheiten der Politik, des Instruments und der Begünstigten Rechnung zu tragen.

Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wäre es außerdem sinnvoll zu prüfen, wie die Kontrollmaßnahmen kosteneffizienter und risikobasierter gestaltet werden könnten, um ihre Wirksamkeit und Effizienz zu verbessern, und gleichzeitig gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung eine angemessene Berücksichtigung der inhärenten Risiken zu vertretbaren Kosten sicherzustellen.

4.3. Haushaltsdisziplin

Die automatische Aufhebung von Mittelbindungen soll sicherstellen, dass Vorhaben innerhalb eines vernünftigen Zeitraums durchgeführt werden und die Finanzdisziplin gefördert wird. Sie kann jedoch das Verhalten der Mitgliedstaaten und Regionen dahingehend beeinflussen, dass diese sich zu sehr auf die rasche und weniger auf die effiziente Nutzung der Ressourcen konzentrieren. Die Anwendung der automatischen Aufhebung der Mittelbindung wurde darüber hinaus durch eine Reihe von Ausnahmen erschwert. Es muss für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Sicherstellung der Qualität der Investitionen einerseits und einer reibungslosen und raschen Umsetzung andererseits gesorgt werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, die N+2-Regel – ausgenommen für das erste Jahr – bei allen Programmen anzuwenden und Ausnahmeregelungen abzuschaffen.

4.4. Finanzkontrolle

Im Hinblick auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme besteht Bedarf nicht nur an höherer Zuverlässigkeit, sondern auch an besserer Qualitätskontrolle auf Seiten der Mitgliedstaaten. Dies würde dem Europäischen Parlament, der Kommission und den Mitgliedstaaten erlauben, sich mehr auf die Ergebnisse und die Wirkung der Politik zu konzentrieren.

Der erste Vorschlag betrifft die Überarbeitung des Verfahrens für die *Ex-ante*-Bewertung der Systeme, und zwar unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Ex-ante-Konformitätsbewertung der Programme des Zeitraums 2007-2013, durch das Problemen bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen vorgebeugt werden soll. Das Verfahren sollte unter Wahrung seines Nutzens gestrafft werden. Dies kann dadurch erreicht werden, dass sich die Bewertung auf die wichtigste zuständige Verwaltungsstelle konzentriert, ein Akkreditierungsverfahren eingeführt wird und die Beteiligung der Kommission an diesem Verfahren überprüft wird.

Der zweite Vorschlag betrifft die Verbesserung der Zuverlässigkeit durch die Konzentration der Verantwortung. Eine akkreditierte Stelle würde die alleinige Verantwortung für die ordnungsgemäße Verwaltung und Kontrolle des operationellen Programms übernehmen.

- Wie kann der Prüfprozess vereinfacht und wie können die Prüfungen der Mitgliedstaaten und der Kommission besser integriert werden? Wie kann gleichzeitig eine hohe Zuverlässigkeit der kofinanzierten Ausgaben sichergestellt werden?
- Wie könnte die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit den Verwaltungsaufwand im Bereich Verwaltung und Kontrolle verringern? Sollte es spezielle Vereinfachungsmaßnahmen für Programme der territorialen Zusammenarbeit geben?
- Wie kann bei der Festlegung der Regeln für die Zuschussfähigkeit ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gemeinsamen Regeln für alle Fonds und der Berücksichtigung der Besonderheiten der Fonds erzielt werden?
- Wie kann die Finanzdisziplin sichergestellt und gleichzeitig ausreichend Flexibilität bei der Konzeption und Durchführung komplexer Programme und Projekte gewährleistet werden?

5. DIE ARCHITEKTUR DER KOHÄSIONSPOLITIK

Die Kohäsionspolitik zielt darauf ab, durch die Verringerung regionaler Unterschiede eine harmonische Entwicklung der Union und ihrer Regionen zu fördern (Artikel 174 AEUV). Sie unterstützt außerdem das Wachstumsmodell der Strategie Europa 2020 und die Notwendigkeit, auf gesellschaftliche und beschäftigungspolitische Herausforderungen zu reagieren, mit denen alle Mitgliedstaaten und Regionen konfrontiert sind. Die Kohäsionspolitik fördert diese Entwicklung durch eine klare Investitionsstrategie in allen Regionen, und zwar durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Beschäftigung und der sozialen Integration sowie den Schutz und die Verbesserung der Qualität der Umwelt. Das mehrstufige Entscheidungssystem der Kohäsionspolitik trägt dazu bei, die EU bei den Bürgern sichtbarer zu machen.

Alle Regionen und Mitgliedstaaten würden im Rahmen der Kohäsionspolitik förderfähig sein und könnten ihre Strategie umfassend auf ihre spezifischen Stärken und Schwächen zuschneidern.

Wie bisher würde die Unterstützung für die Regionen nach ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand (gemessen am Pro-Kopf-BIP) bemessen, wobei klar zwischen „weniger“ und „stärker“ entwickelten Regionen unterschieden würde. Es wäre zu überlegen, ob ein einfacheres System mit einer neuen Zwischenkategorie von Regionen das derzeitige Phasing-out- und Phasing-in-System ersetzen könnte, um den Übergang zwischen diesen beiden Kategorien fließender zu gestalten und eine gerechtere Behandlung für Regionen mit vergleichbarem Entwicklungsstand sicherzustellen. In diese Kategorie würden auch Regionen fallen, die derzeit im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ förderfähig sind, deren BIP nach den neuesten Statistiken jedoch mehr als 75% des Unionsdurchschnitts beträgt.

Gleichzeitig und in Übereinstimmung mit der EU-Haushaltsüberprüfung muss hinsichtlich der zukünftigen Architektur der Kohäsionspolitik überlegt werden, wie der ESF auf die Erreichung der Ziele von Europa 2020 ausgerichtet und wie eine größere Sichtbarkeit und ein berechenbarer Mittelzufluss erreicht werden kann. Ferner sollte geprüft werden, wie der Fonds die europäische Beschäftigungsstrategie besser unterstützen und einen Beitrag zur in der EU-Haushaltsüberprüfung geforderten umfassenden europäischen Beschäftigungsinitiative leisten kann.

Die Kohäsionspolitik wäre weiterhin auf die Umsetzung der Integrierten Leitlinien für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ausgerichtet.

Der Kohäsionsfonds würde weiterhin den Mitgliedstaaten zugute kommen, deren Pro-Kopf-BNE weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts beträgt.

Die Kohäsionspolitik würde auch weiterhin territoriale Aspekte der (grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen) Zusammenarbeit fördern. Dies würde eine Überprüfung und Vereinfachung der derzeitigen Vereinbarungen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit, einschließlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen im Rahmen von IPA, ENPI und EEF, sowie des derzeitigen Vorgehens bei von EFRE und ESF unterstützten transnationalen Maßnahmen mit sich bringen.

- Wie kann sichergestellt werden, dass die Architektur der Kohäsionspolitik die Besonderheiten jedes einzelnen Fonds berücksichtigt? Wie kann die Notwendigkeit berücksichtigt werden, für größere Sichtbarkeit und einen berechenbaren Mittelzufluss beim ESF zu sorgen und diesen auf die Ziele von Europa 2020 auszurichten?
- Wie könnte die neue Zwischenkategorie von Regionen gestaltet werden, damit Regionen begleitet werden können, die ihren Aufholprozess noch nicht abgeschlossen haben?

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Der Fünfte Kohäsionsbericht legt einige der wichtigsten Vorschläge der Kommission für die Reform der Kohäsionspolitik dar, die sich in langen Diskussionen seit der Veröffentlichung des Vierten Kohäsionsberichts im Jahr 2007 herausgebildet haben. Diese Ideen werden in den kommenden Monaten ausgefeilt und konsolidiert.

Die Kommission lädt alle betroffenen Akteure ein, zu den in dieser Mitteilung aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen. Anmerkungen können bis 31. Januar 2011 auf folgender Website eingereicht werden:
http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_de.htm

Bei der Erstellung der Legislativvorschläge, die unmittelbar nach der Annahme des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens im Jahr 2011 vorgelegt werden, finden diese Anmerkungen gebührende Berücksichtigung.

Das Fünfte Kohäsionsforum am 31. Januar und 1. Februar 2011 in Brüssel wird eine gute Gelegenheit bieten, um diese Ideen zu erörtern.