



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.5.2005  
KOM(2005) 192 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**Dritter Zwischenbericht über den Zusammenhalt: Auf dem Weg zu einer Partnerschaft  
für Wachstum, Beschäftigung und Zusammenhalt**

**{SEC(2005)632}**

## INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG .....	3
1. WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE DISPARITÄTEN IN DER ERWEITERTEN UNION .....	3
1.1. Ausmaß der Disparitäten .....	4
1.1.1. BIP: Das Gefälle nimmt mit der Erweiterung zu .....	4
1.1.2. Das BIP in den Regionen .....	4
1.1.3. Beschäftigungsquoten: weitere Fortschritte erforderlich .....	4
1.1.4. Produktivität: Neuerliche Verbesserungen .....	5
1.2. Entwicklungstendenzen bei den Disparitäten .....	5
2. Die Kohäsionspolitik der EU und die Lissabon-Agenda im Zeitraum 2000-2006 .....	8
2.1. Die Ziele der Strukturfonds und die Lissabon-Agenda: Übereinstimmungen .....	8
2.2. Die Halbzeitüberprüfung: Gelegenheit für Anpassungen .....	8
2.3. Die Kohäsionspolitik in den neuen Mitgliedstaaten: ein gelungener Start .....	9
2.4. Zusätzlichkeit .....	10
3. Die Zukunft der Kohäsionspolitik und die Agenda für Wachstum und Beschäftigung .....	11
3.1. Stellungnahmen der anderen EU-Organe und -Einrichtungen .....	11
3.2. Veranstaltungen im Bereich der Kohäsionspolitik: umfassende Mobilisierung von maßgeblichen Akteuren .....	11
3.3. Der Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates: die Regionen im Mittelpunkt des Lissabon-Prozesses .....	12
3.4. Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013 .....	12

## MITTEILUNG DER KOMMISSION

### **Dritter Zwischenbericht über den Zusammenhalt: Auf dem Weg zu einer Partnerschaft für Wachstum, Beschäftigung und Zusammenhalt**

#### **EINLEITUNG**

Dieser dritte Zwischenbericht stellt eine Aktualisierung der Lage und der Tendenzen in den Regionen dar, die seit der Veröffentlichung des Dritten Kohäsionsberichts vom Februar 2004 eingetreten sind. Der Bericht nimmt auch Bezug auf eine Reihe wichtiger Themen, die sich auf dem Gebiet der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik aus der Halbzeitbewertung der Strukturfonds ergeben.

Der Dritte Kohäsionsbericht war insofern von Bedeutung, als er die wichtigsten Schwerpunkte für die Reform der Regional- und Kohäsionspolitik der Union für den Zeitraum 2007 bis 2013 beschrieb, auf die im Juli 2004 der Vorschlag derjenigen Rechtsinstrumente folgte, die derzeit im Rat und im Europäischen Parlament diskutiert werden.

Der Zeitraum seit der Annahme des Dritten Kohäsionsberichts war von zwei für die Kohäsionspolitik wichtigen Ereignissen bestimmt. Erstens fand im Mai 2004 die historische Erweiterung der Union von 15 auf 25 Mitgliedstaaten statt, die nochmals die wichtige Rolle unterstrich, die die Kohäsionspolitik im Prozess der europäischen Integration spielt, indem sie zur Schaffung neuer Entwicklungschancen auf dem gesamten Gebiet der Union beiträgt. Zweitens hat der Europäische Rat im März 2005 - gestützt auf einen Vorschlag der Kommission - eine Wachstums- und Beschäftigungsinitiative mit dem Ziel gestartet, die Lissabon-Strategie neu zu beleben, die auf Grundlage einer Halbzeitbewertung bislang nur mäßigen Erfolg zeigte. Wie in diesem Bericht dargelegt, sind die Themen Integration, Wachstum und Beschäftigung, die diese Strategie in den Mittelpunkt stellt, für die vorgeschlagene Reform der Strukturfonds, die jetzt in ihre entscheidende Phase tritt, von besonderer Bedeutung,

#### **1. WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE DISPARITÄTEN IN DER ERWEITERTEN UNION**

Gemäß Artikel 158 EG-Vertrag besteht das Hauptziel der Kohäsionspolitik darin, die Unterschiede im Entwicklungsstand zwischen den verschiedenen Regionen zu verringern. Mit der kürzlich erfolgten Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten (wobei Bulgarien und Rumänien 2007 ebenfalls der EU beitreten sollen) haben sich die Disparitäten innerhalb der Union enorm verschärft. Die neuen Mitgliedstaaten haben deutlich niedrigere Pro-Kopf-Einkommen und Beschäftigungsquoten als die anderen EU-Länder. Zugleich haben sie in den vergangenen Jahren eine beachtliche Dynamik an den Tag gelegt und in Bezug auf das BIP und die Produktivität hohe Wachstumsraten erzielt, so dass die Unterschiede abnehmen. Der folgende Abschnitt enthält eine aktualisierte Analyse des Ausmaßes der Disparitäten und der Entwicklungstendenzen.

## 1.1. Ausmaß der Disparitäten

### 1.1.1. BIP: Das Gefälle nimmt mit der Erweiterung zu

Das Gefälle gemessen in BIP pro Kopf zwischen den 25 Mitgliedstaaten ist beträchtlich. 2003 lag das Pro-Kopf-BIP (gemessen in Kaufkraftparitäten) innerhalb einer Spanne von 41% des EU-Durchschnitts in Lettland und 215% in Luxemburg. Irland ist in dieser Hinsicht mit einem BIP von 132% des EU-Durchschnitts das zweitwohlhabendste Land. In allen neuen Mitgliedstaaten beträgt das Pro-Kopf-BIP weniger als 90% des EU-25-Durchschnitts, in Polen, Lettland, Litauen und Estland, wie auch Rumänien und Bulgarien sogar weniger als die Hälfte.

### 1.1.2. Das BIP in den Regionen

Im Jahr 2002 - dem jüngsten Jahr, für das regionale Daten vorliegen, – lag das Pro-Kopf-BIP innerhalb einer Spanne von 189% des EU-25-Durchschnitts in den zehn wohlhabendsten Regionen und 36% in den zehn am wenigsten wohlhabenden Regionen. Über ein Viertel der EU-Bevölkerung in 64 Regionen verfügt über ein Pro-Kopf-BIP von weniger als 75% des Durchschnitts. In den neuen Mitgliedstaaten trifft dies auf 90% der Gesamtbevölkerung zu, wobei die Regionen Prag, Bratislava und Budapest sowie Zypern und Slowenien Ausnahmen bilden. In der EU 15 handelt es sich dagegen um nur 13% der regionalen Bevölkerung, wobei die einkommensschwachen Regionen geografisch auf Südgriechenland, Portugal, den südlichen Teil von Spanien und Italien sowie auf die neuen deutschen Bundesländer konzentriert sind.

Das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in der EU ist mit der Erweiterung um zehn relativ ärmere neue Mitgliedstaaten erheblich gesunken. In bestimmten Regionen hatte dies zur Folge, dass das Pro-Kopf-BIP auf über 75% des neuen EU-25-Durchschnitts angestiegen ist, jedoch weiterhin unter dem EU-15-Durchschnitt liegt. Rund 3½% der EU-Bevölkerung leben in solchen Regionen. Weitere 4% leben in Regionen, deren Pro-Kopf-BIP im Zeitraum 2000-2006 anfänglich weniger als 75% des EU-15-Durchschnitts betrug, dieses Niveau jedoch inzwischen überschritten hat, wobei dies auch ohne die Auswirkungen der Erweiterung geschehen wäre.

### 1.1.3. Beschäftigungsquoten: weitere Fortschritte erforderlich

Allgemein liegen die Beschäftigungsquoten in den Mitgliedstaaten mit einem Durchschnitt von 62,9% für die EU 25 im Jahr 2003 noch deutlich unter der in der Lissabon-Agenda festgesetzten Zielvorgabe (70% für 2010 bzw. 67% für 2005). In lediglich vier Mitgliedstaaten (Dänemark, Schweden, Niederlande und Vereinigtes Königreich) erreicht die Quote 70%, während sie in Polen ganze 51,2% beträgt. Um die Zielvorgabe von 70% zu erreichen, müssen rund 22 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. In den neuen Mitgliedstaaten müsste die Beschäftigung um ein Viertel zunehmen, um 70% zu erreichen, was 7 Millionen Arbeitsplätzen entspricht.

Auf regionaler Ebene ist das Bild erneut differenzierter als auf der nationalen Ebene. Nur ein Viertel der EU-25-Bevölkerung lebt in Regionen, in denen die Zielvorgabe einer Beschäftigungsquote von 70% bereits erreicht wurde – was bedeutet, dass 200 der 254 Regionen in der EU darunter liegen. Beinahe 15% der Bevölkerung leben in Regionen mit einer Beschäftigungsquote von unter 55%. Diese Regionen liegen vor allem in den neuen Mitgliedstaaten sowie im südlichen Teil von Spanien und Italien.

Die meisten der am wenigsten wohlhabenden Regionen weisen weiterhin eine niedrige Beschäftigungsquote auf. Lediglich eine Handvoll Regionen mit einem unter 75% des Durchschnitts liegenden Pro-Kopf-BIP haben überdurchschnittliche Quoten zu verzeichnen. Die Quoten liegen allgemein höher in den wohlhabenderen Regionen, wenngleich einige sehr wohlhabende Regionen (z.B. in Norditalien) weiterhin eine niedrige Beschäftigungsquote haben.

#### *1.1.4. Produktivität: Neuerliche Verbesserungen*

Bei der Produktivität sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ausgeprägter als bei den Beschäftigungsquoten. Bei internationalen Vergleichen der Produktivität (gemessen als BIP je Beschäftigter) werden in der Regel die laufenden Wechselkurse verwendet, da diese die Situation in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit am genauesten widerspiegeln. So gemessen, sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten enorm: weniger als 30% des EU-25-Durchschnitts in Polen und den drei baltischen Staaten, aber über 150% in Luxemburg und Irland. Die zehn neuen Mitgliedstaaten stehen gesondert am unteren Ende der Skala. In allen EU-15-Ländern – mit Ausnahme von Portugal – ist die Produktivität höher als in allen neuen Mitgliedstaaten. Trotz des starken Produktivitätszuwachses in den vergangenen Jahren ist daher eine weitere Zunahme sowohl der Produktivität als auch der Beschäftigung erforderlich, um eine Konvergenz zu erreichen.

Die Produktivitätsunterschiede gemessen in Kaufkraftstandards sind geringer (die Anpassung durch KKS ist beim Vergleich von BIP-Daten gängige Praxis, da so der jeweilige Lebensstandard unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus in den einzelnen Ländern genauer wiedergegeben wird).

Auf regionaler Ebene gehen höhere regionale Produktivitätsniveaus mit höheren BIP-Niveaus einher, was die große Bedeutung dieser Variablen für die Wirtschaftsleistung unterstreicht (bei diesen Daten sind die Regionen in den Niederlanden und Portugal nicht berücksichtigt). Bei den Beschäftigungsquoten ist der Zusammenhang mit dem BIP weniger stark ausgeprägt, wenngleich auch hier eine positive Korrelation erkennbar ist. Die Abweichungen gegenüber dem EU-Durchschnitt sind bei der Produktivität wesentlich größer als bei den Beschäftigungsquoten: So betrug die Produktivität in 15 Regionen weniger als 25% und in zwei Regionen sogar weniger als 20% des EU-Durchschnitts. Am anderen Ende der Skala ist in den allermeisten Regionen, deren Pro-Kopf-BIP über dem EU-Durchschnitt liegt, dies auch bei der Produktivität der Fall.

## **1.2. Entwicklungstendenzen bei den Disparitäten**

Seit Mitte der 90er Jahre ist das Wachstum in der EU mit jährlich durchschnittlich knapp über 2% enttäuschend ausgefallen, wenngleich diese Rate in Irland, Luxemburg, Griechenland, Finnland und Spanien um einiges höher lag. Die durchschnittliche Wachstumsrate wurde durch die vergleichsweise schwache Leistung einiger bedeutender Volkswirtschaften wie z.B. Deutschlands und Italiens beeinträchtigt. Die Volkswirtschaften der neuen Mitgliedstaaten hatten dagegen ein wesentlich stärkeres Wachstum zu verzeichnen, das in den baltischen Staaten jährlich 6% erreichte.

Das starke Wachstum in den neuen Mitgliedstaaten war mit einem hohen Produktivitätszuwachs verbunden, der generell im ungünstigsten Fall mit einem Beschäftigungsrückgang und im besten Fall mit einem nur sehr begrenzten Beschäftigungszuwachs einherging. Hierin spiegelt sich ein Umstrukturierungsprozess wider, durch den die Produktivität insgesamt

steigt, ohne dass es kurzfristig zu einem Beschäftigungszuwachs kommt. Infolgedessen gehen relativ hohe Arbeitslosenquoten oftmals mit sinkenden Beschäftigungsquoten einher (insbesondere in Polen, der Tschechischen Republik und der Slowakei).

Auf der anderen Seite wurde in Irland und Luxemburg – und in geringerem Maße in Spanien, den Niederlanden und Finnland – ein relativ starker Beschäftigungszuwachs erzielt, wobei sowohl die Beschäftigung als auch die Produktivität stiegen.

Die Regionen mit dem höchsten BIP-Wachstum (im Zeitraum 1995-2002) finden sich überwiegend in Ländern mit einem starken Wachstum wie z.B. Irland, den baltischen Staaten, der Slowakei und Polen. Die Regionen mit geringem Wachstum sind auf Deutschland und Italien konzentriert. In den meisten Ländern weichen jedoch die regionalen Wachstumsraten erheblich voneinander ab. Dies trifft ganz klar auf die neuen Mitgliedstaaten sowie auf Länder wie das Vereinigte Königreich und Finnland zu. In Deutschland ging ein schwaches Wachstum auf nationaler Ebene mit ausgeprägten regionalen Unterschieden einher. Italien hatte in allen Regionen ein praktisch gleichmäßig niedriges Wachstum zu verzeichnen.

Insgesamt haben die Disparitäten in der EU seit 1995 abgenommen. Dabei haben sich die Disparitäten zwischen den Ländern rascher verringert als zwischen den Regionen, wobei die internen regionalen Disparitäten in mehreren Mitgliedstaaten sogar zugenommen haben.

Die Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf das Pro-Kopf-BIP sind weiterhin erheblich, und in vielen neuen Mitgliedstaaten wird ein anhaltend hohes Wachstum über mehr als eine Generation erforderlich sein, um diesen Abstand merklich zu verringern. Dieser Prozess hat bereits begonnen, und die relative Position der am wenigsten wohlhabenden Länder hat sich dank hoher Wachstumsraten seit 1995 verbessert. Infolgedessen ist das Ausmaß der Disparitäten beim Pro-Kopf-BIP insgesamt zurückgegangen<sup>1</sup>.

Auf regionaler Ebene sind die Disparitäten größer als auf nationaler, aber auch sie nehmen ab<sup>2</sup>. Während das Wachstum in den am wenigsten wohlhabenden Regionen generell höher war, ist bemerkenswert, dass auch die wohlhabendsten Regionen während dieses Zeitraums gute Ergebnisse erzielt haben. Infolgedessen haben sowohl der Anteil der am wenigsten wohlhabenden Regionen als auch derjenige der wohlhabendsten Regionen am Gesamt-BIP während des Zeitraums zugenommen.

Die 10% der EU-25-Bevölkerung, die in den am wenigsten wohlhabenden Regionen leben, hatten 2002 einen Anteil am Gesamt-BIP von 2,2% gegenüber 1,5% im Jahr 1995. Demgegenüber entfielen 2002 auf die wohlhabendsten 10% der regionalen Bevölkerung 18,3% des BIP – eine Zunahme gegenüber den 18% im Jahr 1995. Das Verhältnis zwischen dem BIP-Anteil der wohlhabendsten und der am wenigsten wohlhabenden Regionen hat sich innerhalb dieses Zeitraums somit von 12 auf 8½ verringert.

Eine Aufgliederung des zwischen 1995 und 2001 erfolgten Wachstums in die Komponenten Produktivität und Beschäftigung lässt den Schluss zu, dass die Produktivität das Hauptvehikel für eine gute Wirtschaftsleistung gewesen ist. Zwischen der Beschäftigungszunahme und dem BIP-Wachstum besteht ebenfalls eindeutig eine positive Korrelation, doch ist diese Beziehung weniger systematisch als zu vermuten wäre. Zum Teil spiegelt dies die geringe

---

<sup>1</sup> So ist die Standardabweichung, bezogen auf die Mitgliedstaaten der EU 25, von 22,8 im Jahr 1995 auf 18,1 im Jahr 2003 zurückgegangen.

<sup>2</sup> Die Standardabweichung lag 2002 bei 27,3, was jedoch weniger ist als die Zahl von 1995 (29,3).

Beschäftigungszunahme in Regionen mit starkem Wachstum wider, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten (vor allem in den drei baltischen Staaten und der Slowakei), aber auch in bestimmten griechischen Regionen. Dies könnte auf ein bestimmtes Stadium des Entwicklungs- und Umstrukturierungsprozesses hindeuten.

Durch dieselbe Berechnungsweise lässt sich auch ein angemessen vergleichbares Bild der internen Disparitäten innerhalb der Mitgliedstaaten gewinnen. Indem die BIP-Anteile von Regionen miteinander verglichen werden, die jeweils 20% der Bevölkerung umfassen, verringern sich die durch die unterschiedliche Zahl und Größe der Regionen in den Mitgliedstaaten bedingten Vergleichsprobleme. In diese Analyse sind vier neue Mitgliedstaaten einbezogen.

So betrachtet, sind die Disparitäten am größten in Ungarn, wo die wohlhabendsten 20% der regionalen Bevölkerung einen 2,6 Mal so hohen Anteil am BIP hatten wie die am wenigsten wohlhabenden 20%. Diese Zahlen sind auch in Ungarn seit 1995 am deutlichsten angestiegen. Die Tschechische Republik, die Slowakei, das Vereinigte Königreich und Belgien weisen ebenfalls starke interne Disparitäten auf, während diese in Griechenland, Deutschland, den Niederlanden, Finnland und Schweden am niedrigsten sind.

Italien ist das einzige Land, in dem das Ausmaß der internen Disparitäten über die Jahre deutlich zurückgegangen ist, wenngleich dies auch in Spanien und Österreich in geringem Maße der Fall war. Von Ungarn abgesehen, haben die internen Disparitäten auch in zwei der drei verbleibenden neuen Mitgliedstaaten (mit der Slowakei als einziger Ausnahme) erheblich zugenommen, ebenso wie im Vereinigten Königreich und in Schweden (dort allerdings nur bis auf ein relativ niedriges Niveau). Generell ist eine Zunahme der internen Disparitäten für im Aufholprozess befindliche Volkswirtschaften nichts Ungewöhnliches. In ihr spiegelt sich eine anfängliche geografische Konzentration des Wachstums wider, auf die in einem späteren Stadium eine gleichmäßiger verlaufende Entwicklung folgt.

Es ist zudem anzumerken, dass die Disparitäten in der EU zwischen städtischen und ländlichen Gebieten infolge der Erweiterung zugenommen haben.

Angesichts des herrschenden Ausmaßes der Disparitäten in der EU liegt die Notwendigkeit einer aktiven Kohäsionspolitik klar auf der Hand. Zugleich ist der Schwerpunkt, der bei der vorgeschlagenen Reform der Kohäsionspolitik und der Politik der ländlichen Entwicklung auf Beschäftigung und Wachstum gelegt wird, für den herrschenden politischen Kontext äußerst relevant. Auf diese Weise dürfte die unangemessene Umsetzung der Lissabon-Strategie, die zu einem niedrigen BIP- und Beschäftigungswachstum geführt hat, korrigiert werden. Im Rahmen der vorgeschlagenen Reform wird eine aktive Kohäsionspolitik auch außerhalb der am wenigsten wohlhabenden Regionen aufrechterhalten. Dies kann der bislang nicht erfolgreichen Implementierung der Lissabon-Strategie neue Impulse für BIP-Wachstum und Beschäftigung geben. Damit wird nicht nur ein finanzieller Anreiz für diese politischen Maßnahmen gegeben, sondern auch die politische Dynamik auf lokaler Ebene verstärkt.

## **2. DIE KOHÄSIONSPOLITIK DER EU UND DIE LISSABON-AGENDA IM ZEITRAUM 2000-2006**

### **2.1. Die Ziele der Strukturfonds und die Lissabon-Agenda<sup>3</sup>: Übereinstimmungen**

In einer kürzlich durchgeführten Bewertung<sup>4</sup> wurden die Ähnlichkeiten zwischen der im Jahr 2000 beschlossenen Lissabon-Agenda und den Ausgabenprioritäten im Rahmen der Kohäsionspolitik hervorgehoben. Wie die Analyse zeigt, liegt der Anteil der Strukturfondsunterstützung für Investitionen des Lissabon-Typs in den bewerteten Programmen häufig bei über 50%. Der Grad der Übereinstimmung ist in den relativ wohlhabenderen Regionen signifikant höher, während er in den am wenigsten entwickelten Regionen geringer ist. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die Investitionen im Verkehrs- und Energiebereich mitberücksichtigt werden, die Teil der überarbeiteten Lissabon-Strategie sind, welche von den Mitgliedstaaten im März 2005 auf der Grundlage der von der Kommission vorgeschlagenen Agenda für Wachstum und Beschäftigung beschlossen wurde (siehe Abschnitt 3.3).

Hinsichtlich der „Governance“ wurde festgestellt, dass das dezentralisierte Durchführungssystem der Strukturfonds eine stärkere Verknüpfung zwischen den auf EU-Ebene festgelegten allgemeinen politischen Zielen (z.B. Lissabon-Strategie) und den besonderen Bedürfnissen und konkreten Bedingungen in den Regionen ermöglicht. Darüber hinaus kann die Kohäsionspolitik mit ihrem breiten Spektrum von Akteuren bewirken, dass sich die Regionen die Lissabon-Strategie stärker zu Eigen machen, und komplexe Entwicklungsaufgaben unter unterschiedlichen Vor-Ort-Bedingungen in Angriff genommen werden können.

Die wichtigsten in der Bewertung abgegebenen Empfehlungen lauten wie folgt:

- thematische Konzentration auf spezifische Prioritäten, um einen direkten positiven Einfluss auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen;
- Austausch von Erfahrungen, um das Lernen der Regionen voneinander als effizienten Weg zur Förderung des Aufbaus von regionalen Innovationssystemen zu unterstützen. In der Studie wird darauf hingewiesen, dass ein solches Lernen nicht automatisch erfolgt, sondern aktiv organisiert werden muss.

### **2.2. Die Halbzeitüberprüfung: Gelegenheit für Anpassungen**

2004 wurde die Halbzeitüberprüfung der Strukturfondsprogramme der laufenden Planungsperiode für die EU 15 abgeschlossen (einschließlich der Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve im Anschluss an die 2003 erfolgten Halbzeitbewertungen). Die Halbzeitbewertungen wurden unter der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden in Partnerschaft mit den nationalen Behörden und der Kommission durchgeführt. Der Prozess umfasste zwei Stufen:

- (1) Halbzeitbewertungen. Wie die Bewertung des Beitrags der Strukturfonds zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon zeigt, sind die Investitionen generell auf Sektoren konzentriert, die für die Erreichung dieser Ziele von Bedeutung sind.

---

<sup>3</sup> 2001 ergänzte der Europäische Rat in Göteborg diese Ziele um eine Umweltdimension.

<sup>4</sup> "Thematische Evaluierung des Beitrags der Strukturfonds zur Lissabon-Strategie", Danish Technological Institute, Februar 2005.

- (2) Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve. Die leistungsgebundene Reserve ist eine Neuerung des Programmplanungszeitraums 2000-2006. Über 8 Mrd. EUR (alle Ziele zusammengenommen) werden von der Kommission in enger Absprache mit den Mitgliedstaaten erfolgreichen Programmen und Schwerpunkten zugewiesen.

Die Halbzeitüberprüfung bot die Gelegenheit, die Programme entsprechend den Veränderungen im sozioökonomischen Umfeld oder auf dem Arbeitsmarkt anzupassen. Dies führte zu qualitativen Verlagerungen in verschiedenen prioritären Bereichen und bot die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus dem laufenden Programmplanungszeitraum und der Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten besser zu den Prioritäten der überarbeiteten europäischen Beschäftigungsstrategie und zur Verwirklichung der Zielvorgaben von Lissabon beizutragen.

Zahlreiche Mitgliedstaaten haben die leistungsgebundene Reserve dazu verwendet, ihre Fördermaßnahmen zugunsten einer wissensbasierten Wirtschaft zu verstärken (Zusammenarbeit zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen, Aufbau von Unternehmensclustern und Forschungszentren, Investitionen in den Breitbandzugang, Entwicklung von regionalen Innovationsstrategien, Ausbildung von Forschern und Projekte im Bereich der angewandten Forschung). Außerdem wurde die leistungsgebundene Reserve zur Förderung des Unternehmergeists genutzt (Zuschüsse für Start-up-Unternehmen, kleine und innovative Unternehmen, Entwicklung von Unternehmensparks, Beratungsleistungen und - in einigen Mitgliedstaaten - Einführung von Maßnahmen zur Risikokapitalfinanzierung).

Die Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit wurden offensichtlich vor allem im Rahmen von Ziel 2 verstärkt, während allgemeine und berufliche Bildung in der Mehrzahl der Ziel-1- und Ziel-2-Programme weiterhin ein wichtiger Aspekt sind. Die Ziel-1-Programme sind nach wie vor auf traditionelle Projekte (z.B. für Verkehrs- und andere Infrastrukturen) ausgerichtet, wobei jedoch in einigen Mitgliedstaaten mit großen Ziel-1-Regionen offensichtlich ein stärkerer Schwerpunkt auf Forschung und Innovation gelegt wurde.

Im Rahmen des Ziel 3 wurden die ursprünglichen Strategien weiterhin als adäquat erachtet, indem die revidierte Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) und die Empfehlungen für Beschäftigung Berücksichtigung fanden. Die Mehrheit der Anpassungen betraf die Vereinfachung der Programme, größere Flexibilität bei der Reaktion auf sozioökonomische Veränderungen und die Berücksichtigung neuer Bedarfe.

### **2.3. Die Kohäsionspolitik in den neuen Mitgliedstaaten: ein gelungener Start**

Im Juni 2004 wurden die Programme, in denen die aus den Strukturfonds in den zehn neuen Mitgliedstaaten zu fördernden Strategien festgelegt sind, von der Europäischen Kommission formell angenommen. Zusammen mit den Zuweisungen aus dem Kohäsionsfonds werden den zehn neuen Mitgliedstaaten im Rahmen der Strukturfonds im Zeitraum 2004-2006 EU-Haushaltsmittel in Höhe von über 24 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt, von denen über ein Drittel (EUR 8,5 Milliarden) den Kohäsionsfonds betreffen. Somit hat der Kohäsionsfonds hier weit größere Bedeutung (im Vergleich zu lediglich einem Zehntel der Strukturmaßnahmen gegenüber einem Drittel). Für einige Mitgliedstaaten wie Estland, Lettland, Slowenien und Zypern stellt der Kohäsionsfonds fast die Hälfte der Strukturfondsmittel dar.

Die Fonds unterstützen nicht nur Investitionen zugunsten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, sondern auch Maßnahmen der technischen Hilfe zur Stärkung der Verwaltungskapazität. Die Programme in den neuen Mitgliedstaaten umfassen eine Reihe von Prioritäten, die den jeweiligen Gegebenheiten Rechnung tragen, darunter Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, zur Entwicklung der Humanressourcen, zum Ausbau der Basisinfrastruktur, bessere Umweltbedingungen und zur Entwicklung des ländlichen Raums und/oder der Fischerei. Die Politiken für den ländlichen Raum verfolgen die Ziele des territorialen Zusammenhalts und von Lissabon.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) unterstützt alle neuen Mitgliedstaaten dabei, ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme im Einklang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie in Angriff zu nehmen. Die Arbeitsmarktprobleme, die von den einzelnen neuen Mitgliedstaaten angegangen werden sollten, um sich den Beschäftigungszielen der EU anzunähern, wurden vorab in den „Dokumenten zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik“ (*Joint Assessment Papers on employment policies - JAP*) ermittelt. Der ESF setzt die im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie festgelegten Prioritäten in konkrete zu finanzierende Prioritäten und Maßnahmen um, einschließlich Maßnahmen zur sozialen Eingliederung. Diese Prioritäten bestehen vor allem darin, die Beschäftigung und das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen, die Fertigkeiten der Arbeitnehmer an die sich verändernden Arbeitsmärkte anzupassen und sicherzustellen, dass die Funktionsweise des Arbeitsmarkts die laufende Umstrukturierung der Wirtschaft fördert.

#### **2.4. Zusätzlichkeit**

Mit dem Zusätzlichkeitsprinzip soll sichergestellt werden, dass die Strukturfonds die nationalen Anstrengungen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ergänzen, nicht aber an deren Stelle treten. Die jährlichen öffentlichen Strukturausgaben mussten im Durchschnitt real mindestens dem festgelegten Ausgangswert entsprechen.

Die Halbzeitüberprüfung der Zusätzlichkeit für den Zeitraum 2000-2002 wurde für die EU 15 Ende 2004 abgeschlossen. Von den 13 Mitgliedstaaten, die zumindest teilweise unter das Ziel 1 fallen, haben neun das Zusätzlichkeitsprinzip eingehalten, die vier anderen (Deutschland, Frankreich, Irland und Italien) dagegen nicht. Länder wie Griechenland und das Vereinigte Königreich haben ihre Ausgabenziele sogar übertroffen. Deutschland und Italien, die Länder mit den höchsten öffentlichen Strukturausgaben, verfehlten ihre diesbezüglichen Ziele aufgrund der sich verschlechternden makroökonomischen Rahmenbedingungen, die zur Folge hatten, dass weniger öffentliche Investitionen getätigt wurden als vorhergesehen. Um die Zusätzlichkeitskriterien zu erfüllen, müssen diese beiden Länder, wie auch Frankreich und Irland, ihre öffentlichen Strukturausgaben den verbleibenden Jahren des Programmzeitraums wieder auf das Niveau bringen, das in Artikel 11 der allgemeinen Strukturfondsverordnung vorgesehen ist. Generell haben die Strukturfonds einen erheblichen Leverageeffekt und ermöglichen es, ein hohes Niveau von öffentlichen Investitionen mit den Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung gesunder öffentlicher Finanzen zu vereinbaren.

Neun neue Mitgliedstaaten, die nach Ziel 1 förderfähig sind (Zypern fällt unter Ziel 2), hatten die Ex-ante-Überprüfung der Zusätzlichkeit bis Ende 2003 abgeschlossen. Daraus ging hervor, dass die nationalen Strukturausgaben in den Ziel-1-Regionen in den kommenden Jahren in ihrer Höhe beibehalten oder sogar gesteigert werden. Da es keine Referenzdaten für den vorherigen Zeitraum gab, die als Ausgangsbeschreibung für öffentliche Strukturausgaben benutzt werden könnten, wurden lediglich die vorhandenen Daten der letzten Jahre herangezogen. Diese wurden verwendet, um einen Ausgangswert für die Jahre

2004/2006 zu erhalten. Die Herausforderung im kommenden Zeitraum besteht darin, den Ausgabenplan in der Praxis aufrechtzuerhalten.

### **3. DIE ZUKUNFT DER KOHÄSIONSPOLITIK UND DIE AGENDA FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG**

Im Anschluss an die Veröffentlichung des dritten Kohäsionsberichts im Februar 2004 und der Verordnungsvorschläge für die Strukturfonds und -instrumente im Juli wurde die Debatte über die Reform der Kohäsionspolitik für den Zeitraum nach 2006 stärker fokussiert und intensiviert. Die auf dem Europäischen Rat von März 2005 erfolgte Annahme der Kommissionsvorschläge zur Neubelebung der Lissabon-Agenda hat der Debatte einen zusätzlichen Impuls gegeben.

#### **3.1. Stellungnahmen der anderen EU-Organe und -Einrichtungen**

Im Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss wurde 2005 weiter über die Hauptelemente der Legislativvorschläge der Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik debattiert. Die Beratungen im Europäischen Parlament ließen eine breite Unterstützung für die Kommissionsvorschläge erkennen. Außerdem unterzog das Europäische Parlament die Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 einer gründlichen Analyse (insbesondere im Bericht des Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013). Der Ausschuss, der vor allem zu dem Zweck eingesetzt wurde, die politischen Prioritäten des EP für die künftige Finanzielle Vorausschau zu bestimmen, betonte die Notwendigkeit, die erweiterte Europäischen Union mit den Mitteln auszustatten, die für die Gewährleistung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts, des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen benötigt werden. Der Parlamentsausschuss für regionale Entwicklung (REGI) war ebenfalls aktiv und erstellte mehrere Berichte über die Kommissionsvorschläge für die allgemeine Verordnung sowie die EFRE-, die ESF- und die Kohäsionsfondsverordnung.

Die Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses waren ebenfalls sehr positiv, insbesondere in Bezug auf die Notwendigkeit, für die Strukturfonds weiterhin ein angemessenes Finanzpaket bereitzustellen und die Strukturpolitik auch künftig auf europäischer Ebene fortzuführen, womit den Forderungen nach einer Renationalisierung dieser Politik eine klare Absage erteilt wurde. Zudem wurde mit Befriedigung festgestellt, dass die Kohärenz zwischen Kohäsionspolitik und Lissabon-Strategie in den Kommissionsvorschlägen verstärkt wurde.

#### **3.2. Veranstaltungen im Bereich der Kohäsionspolitik: umfassende Mobilisierung von maßgeblichen Akteuren**

Die Kommissionsvorschläge wurden im Rahmen mehrerer auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene organisierter Debatten erörtert und fanden breite Zustimmung. Sämtliche Akteure trugen weiterhin zu einer Debatte von hoher Qualität bei, die sich im Herbst 2004 auf Ebene der EU-Organe intensivierte. Die Europäische Kommission erleichterte die laufende Debatte durch eine Reihe von Aktionen und Veranstaltungen, von denen einige weiter unten näher beleuchtet werden. Auf diese Weise wurde eine transparente und lebhaft Debatte gewährleistet, was von allen beteiligten Parteien begrüßt wurde.

Einzelheiten zu den wichtigsten Veranstaltungen finden sich im Anhang (Tabelle 8).

### **3.3. Der Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates: die Regionen im Mittelpunkt des Lissabon-Prozesses**

Wie bereits erwähnt, wurden auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates vom 22.-23. März 2005 eine Reihe von Empfehlungen zur Wiederbelebung der Lissabon-Strategie in Bezug auf deren Wachstums- und Beschäftigungsagenda abgegeben. Darüber hinaus war dieser Gipfel für die Kohäsionspolitik der EU insofern wegweisend, als ihre Bedeutung als Instrument zur Verwirklichung der Lissabon-Agenda auf höchster politischer Ebene ausdrücklich bestätigt wurde.

Die Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels enthalten einige wesentliche Punkte. Zum Ersten wurde empfohlen, die Union solle alle geeigneten einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel – einschließlich der Kohäsionspolitik – in den drei Dimensionen der Strategie (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) mobilisieren. Zum Zweiten wurden unter anderen die regionalen und lokalen Akteure aufgefordert, sich die Strategie stärker zu Eigen zu machen und sich aktiv an der Verwirklichung der Ziele von Lissabon zu beteiligen. In Bezug auf Innovation, eine integrative Informationsgesellschaft, die Förderung von KMU, den Zugang zu Risikokapital, Jungunternehmen im Hochtechnologiebereich u.ä. zog der Europäische Rat die Schlussfolgerung, dass Innovationszentren und Partnerschaften auf regionaler und lokaler Ebene benötigt werden. Außerdem wurde ein stärkeres Zusammenwirken zwischen Gemeinschaftsmitteln und EIB-Darlehen im Rahmen von FuE-Projekten befürwortet.

Eine vierte Empfehlung lautete, die Senkung des allgemeinen Niveaus der staatlichen Beihilfen mit einer Umlenkung der Mittel zugunsten bestimmter horizontaler Ziele – wie z.B. Forschung und Innovation sowie Erschließung von Humankapital – zu verbinden, um im Sinne der Lissabonner Ziele ein höheres Investitionsniveau zu begünstigen und die Disparitäten zu verringern. Die fünfte Empfehlung bezog sich auf die Notwendigkeit in Infrastrukturinvestitionen zu investieren, mit denen das Wachstum gefördert und eine größere Konvergenz in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht erreicht werden kann. Die Bedeutung der 30 Schwerpunktprojekte im Bereich Transeuropäische Verkehrsnetze wurde ebenso hervorgehoben, wie Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz. Eine sechste Empfehlung betraf die Notwendigkeit, durch aktivere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Abschließend empfahl der Europäische Rat, die Mitgliedstaaten sollten auf der Grundlage der auf Gemeinschaftsebene ausgearbeiteten integrierten Leitlinien in Konsultation mit den regionalen und nationalen Partnern nationale Reformprogramme für Wachstum und Beschäftigung erstellen.

### **3.4. Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013**

Mit Blick auf die Lissabon-Agenda hat die Kommission im Rahmen der nächsten Runde von kohäsionspolitischen Programmen einen stärker strategischen Ansatz vorgeschlagen, um sicherzustellen, dass der Inhalt dieser Programme fest auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet ist. Auf Gemeinschaftsebene würden durch eine Entscheidung des Rates und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments strategische Leitlinien erstellt, die den Hintergrund für den auf Ebene des jeweiligen Mitgliedstaats partnerschaftlich auszuhandelnden und den unterschiedlichen nationalen und regionalen Bedürfnissen und Gegebenheiten Rechnung tragenden Rahmen bildet. Der Einzelstaatliche Strategische Rahmenplan enthält klare Prioritäten für die Mitgliedstaaten und Regionen, wobei die Synergien zwischen Kohäsionspolitik und Lissabon-Agenda und die Kohärenz mit den Grundzügen der

Wirtschaftspolitik und der europäischen Beschäftigungsstrategie verstärkt werden. In Bereichen wie z.B. der Wettbewerbs-, Forschungs-<sup>5</sup>, Verkehrs- und Energiepolitik, wie auch bei der Behandlung von Problemen, die auf dem wirtschaftlichen Strukturwandel z.B. in Zusammenhang mit dem Abbau von Handelshemmnissen beruhen, würde die Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken und –prioritäten erhöht.

Ein ähnlicher Ansatz der strategischen Planung ist für die künftige Politik der ländlichen Entwicklung vorgeschlagen. Aktionen der ländlichen Entwicklung werden darauf abzielen, zur Wachstums- und Arbeitsplatzagenda der erneuerten Lissabon Strategie, zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums sowie zur Steigerung von dessen Lebensqualität beizutragen.

---

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission „Den Europäischen Forschungsraum auf Wissen für Wachstum aufbauen“, KOM (2005) 118