

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds“**

(KOM(2004) 492 endg. — 2004/0163 (AVC))

(2005/C 255/16)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 21. Dezember 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen:

Die mit den Vorarbeiten des Ausschusses beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. März 2005 an. Berichterstatter war Herr MALOSSE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 126 gegen 3 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Einleitung

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat sich wiederholt und mit starkem Nachdruck für eine Gemeinschaftspolitik zur Förderung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ gemäß der im Verfassungsvertrag festgeschriebenen Formulierung ausgesprochen. In seiner Stellungnahme zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013 <sup>(1)</sup> bekräftigt der EWSA diesen Standpunkt und fordert, mehr Mittel für die Strukturpolitik und den Kohäsionsfonds bereitzustellen, insbesondere um den Folgen der letzten und künftigen Erweiterungen Rechnung zu tragen, ohne dass die am stärksten benachteiligten Länder und Regionen der EU-15 dadurch zu kurz kommen.

1.2 In dem hier erörterten Vorschlag werden das Grundkonzept und der Rahmen einer Programmplanung für den Zeitraum 2007-2013 umrissen. Der Vorschlag wird zur Halbzeit des derzeitigen Programmplanungszeitraums der Strukturfonds vorgelegt, wobei die Evaluierungen noch nicht zur Gänze bekannt und analysiert sind, insbesondere was die Umsetzung der Strukturmaßnahmen in den neuen Mitgliedstaaten angeht.

1.2.1 In Anbetracht dessen wird in dem Vorschlag ein allgemeiner technischer und finanzieller Rahmen abgesteckt, bei dem zwar die Leitlinien definiert sind, jedoch sowohl die konkreten Durchführungsmodalitäten als auch die Auswirkungen auf den Haushalt noch eingehend diskutiert werden müssen, vor allem unter den Mitgliedstaaten. Außerdem ist hervorzuheben, dass die Union im Zeitraum 2007-2013 nochmals größer wird und 2007 zwei weitere Länder — Bulgarien und Rumänien — hinzukommen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage voll von der Kohäsionspolitik profitieren dürften.

1.3 Die Kommission bekundet in ihrem Vorschlag die Absicht, die Grundprinzipien der Kohäsionspolitik — Programmplanung, Partnerschaft, Kofinanzierung und Bewertung — beizubehalten. Sie schlägt jedoch vor, den Mitgliedstaaten sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften mehr Zuständigkeiten zu übertragen, das Verfahren zu vereinfachen und „klare, striktere“ Begleitmechanismen einzuführen.

<sup>(1)</sup> ABL C 74 vom 23.3.2005, S. 32.

1.4 Speziell zur Zukunft der Kohäsionspolitik hat der EWSA in den vergangenen vier Jahren in nicht weniger als 12 Stellungnahmen <sup>(2)</sup> über 70 Vorschläge gemacht. Von der Kommission wurde er um Ausarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zur Umsetzung der Partnerschaft gebeten <sup>(3)</sup>, und 2003 hat er auf Ersuchen des Rates eine Stellungnahme <sup>(4)</sup> zur Vorbereitung der informellen Tagung der für Kohäsionspolitik zuständigen Minister am 20. Oktober 2003 in Rom ausgearbeitet. In seinen zahlreichen Stellungnahmen hat der EWSA häufig sehr innovative Vorschläge für eine wirkungsvollere Kohäsionspolitik gemacht.

1.5 Berücksichtigung der Vorschläge des EWSA durch die Kommission: Hier fällt die allgemeine Bilanz — mit Ausnahme der entscheidenden Frage der Partnerschaft — eher positiv aus.

<sup>(2)</sup> „Die Gemeinschaftspolitik betreffend die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Erfahrungen aus der Gemeinschaftsinitiative INTERREG“, ABL C 155 vom 29.5.2001, S. 12;  
 „Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, ABL C 193 vom 7.8.2001, S.70;  
 „Die Zukunft der Kohäsionspolitik mit Blick auf die EU-Erweiterung und den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft“, ABL C 241 vom 7.10.2002, S. 66;  
 „Zukunftsstrategie für die Regionen in äußerster Randlage der Europäischen Union“, ABL C 221 vom 17.9.2002, S. 37;  
 „Die Zukunft der Berggebiete in der Europäischen Union“, ABL C 61 vom 14.3.2003, S. 113;  
 „Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“, ABL C 10 vom 14.1.2004, S. 92;  
 „Die Programmplanung der Strukturfonds 2000-2006: eine erste Bewertung der Gemeinschaftsinitiative URBAN“, ABL C 133 vom 6.6.2003, S. 53;  
 „Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, ABL C 234 vom 30.9.2003, S. 45;  
 „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“, ABL C 10 vom 14.1.2004, S. 21;  
 „Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“, ABL C 10 vom 14.1.2004, S. 88;  
 „Die großstädtischen Ballungsgebiete: sozioökonomische Auswirkungen auf die Zukunft“, ABL C 302 vom 7.12.2004, S. 101;  
 „Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt - Eine neue Partnerschaft für den Zusammenhalt: Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenarbeit“, ABL C 302 vom 7.12.2004, S. 60.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“, ABL C 10 vom 14.1.2004, S. 21.

<sup>(4)</sup> Sondierungsstellungnahme des EWSA zum Thema „Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“, ABL C 10 vom 14.1.2004, S. 88.

Die Kommission hat mehr als die Hälfte (39 von insgesamt 70) der konkreten Vorschläge des EWSA berücksichtigt und in acht Fällen die Bestimmungen für die Kohäsionspolitik im Sinne seiner Vorschläge geändert. Das bedeutet, dass die Kommission in weit mehr als der Hälfte der Fälle (47 von insgesamt 72) den Vorschlägen des EWSA gefolgt ist.

## 2. Die Kohäsionspolitik angesichts der mit der Erweiterung verbundenen Probleme

### 2.1 Schaffung einer starken Gemeinschaft

2.1.1 Mit 455 Millionen Einwohnern liegt die um zehn neue Mitgliedstaaten erweiterte Union bei der Bevölkerungsstärke weltweit an dritter Stelle — zwar weit hinter China und Indien, aber vor den Vereinigten Staaten mit ihren 300 und Russland mit seinen 140 Millionen Einwohnern. Mit einem BIP in Höhe von 10 Billionen Euro verfügt die EU über ein Drittel des weltweit erwirtschafteten Wohlstands und vereint ein Fünftel des Welthandels auf sich. Sie hat somit derzeit den Status einer potenziellen Weltmacht.

2.1.2 Die neuen Länder haben zwar einen gewissen Entwicklungsrückstand gegenüber den bisherigen Mitgliedstaaten, bringen aber eine wirtschaftliche Schwungkraft (3,6 % durchschnittliches Wirtschaftswachstum in den 10 neuen gegenüber 0,4 % in den 15 alten Mitgliedstaaten im Jahr 2003) in die Gemeinschaft ein, die sowohl die Konjunktur als auch die Gesamtdynamik der EU tiefgreifend und vorteilhaft verändern kann.

### 2.2 Bewältigung neuer Herausforderungen

2.2.1 Wie jeder Wandel bzw. jede große Veränderung werden die neuen Dimensionen Europas zwangsläufig entsprechende Anpassungen bei den Institutionen, bei der Politik und beim Haushalt notwendig machen. Auch die vier vorangegangenen EU-Erweiterungen — 1973 (Vereinigtes Königreich, Irland, Dänemark), 1981/1986 (Griechenland, Spanien, Portugal), 1989 (deutsche Wiedervereinigung), 1995 (Schweden, Finnland, Österreich) — hatten bereits zu massiven Veränderungen geführt.

2.2.2 Die jetzige Erweiterung ist wegen der Zahl der neuen Mitgliedstaaten und deren schwacher Wirtschaftsleistung ein Sonderfall und stellt die EU vor eine Reihe spezieller Probleme.

### 2.3 Fließende Grenzen

Aufgrund der Infragestellung der geographischen, kulturellen, religiösen und historischen Bezüge der EU ist es nicht mehr möglich, unstrittige und unantastbare Grenzen für Europa zu ziehen. Weitere Beitritte sind bereits fest eingeplant (Rumänien, Bulgarien) oder im Gespräch (Türkei, Kroatien), und es ist mit neuen Beitrittsanträgen zu rechnen. Als Folge dieser Dynamik wird eine stärkere Kohärenz unter Wahrung der Identitäten noch wichtiger.

### 2.4 Gefälle bei der Wirtschaftsleistung

2.4.1 In den zehn neuen Mitgliedstaaten liegt das Durchschnittseinkommen pro Kopf für das Jahr 2004 unter 76 % des derzeitigen Gemeinschaftsdurchschnitts (in Kaufkraftstandards) der EU-15. In den beiden Ländern (Bulgarien und Rumänien), deren Beitritt für 2007 vorgesehen ist, ist der Rückstand bei einem Durchschnittseinkommen von weniger als 30 % des Gemeinschaftsdurchschnitts noch größer. Es ist somit erforderlich, dass die Europäische Union diese Situation in der Haushaltsplanung — insbesondere in der Debatte über die Verabschiedung der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 — berücksichtigt.

2.4.2 Bei der Neufassung der Bestimmungen für die Fonds müssen diese Gegebenheiten eingeplant werden, und die Kommission muss die Möglichkeit erhalten, für eine nachhaltige Haushaltspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu sorgen. Die Obergrenze von 4 % des jeweiligen BIP für die Fördermittel aus dem Gemeinschaftsfonds dürfte in diesem Zusammenhang sowohl wirtschaftliche Wirksamkeit als auch Gerechtigkeit sicherstellen. Das wirtschaftliche Gefälle, das zwischen den Mitgliedstaaten der EU-15 bestand, wird durch die Integration der neuen Mitgliedstaaten jedoch nicht beseitigt. Eine Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts muss sich daher auf das gesamte Unionsgebiet erstrecken und hierfür über eine entsprechende Mittelausstattung verfügen.

### 2.5 Eine widersprüchliche Bilanz

2.5.1 Die Gemeinschaftsmittel haben bei der Verringerung des Gefälles zwischen den Mitgliedstaaten unbestreitbar eine wichtige Rolle gespielt. Diese grundsätzlich positiven Auswirkungen dürfen jedoch nicht den Blick für die zahlreichen Vorbehalte verstellen, und bei einer Betrachtung der Bedingungen, unter denen die Umsetzung der Kohäsionspolitik erfolgt, wird die Notwendigkeit tiefgreifender Reformen deutlich:

— Ziel 1 hat in erheblichem Maße zur Verringerung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Regionen beigetragen, doch zeigt die Tatsache, dass es keine überzeugenden Beispiele für die Verringerung der Unterschiede innerhalb einiger großer Mitgliedstaaten gibt, wie schwierig es ist, eine rundum erfolgreiche Politik des territorialen Zusammenhalts zu gestalten. Im Übrigen haben makroökonomische Maßnahmen ebenso sehr zum Abbau der Diskrepanzen zwischen den Staaten beigetragen wie strukturpolitische Maßnahmen. In Bezug auf das Gefälle zwischen den Regionen, für dessen Abbau Strukturmaßnahmen von entscheidender Bedeutung sind, ist festzustellen, dass die Interventionen der EU nicht immer auf wesentliche Aktionen, die eine echte Hebelwirkung hätten entfalten können, ausgerichtet waren. Als Hauptgrund für diesen relativen Misserfolg wird oftmals angegeben, dass es keine eingespielte Konsultation und effektive Beteiligung der Akteure der Zivilgesellschaft gibt. Dieser Aspekt ist umso wichtiger, als die Mängel hier in den neuen Mitgliedstaaten besonders augenfällig sind;

— Ziel 2 zeichnete sich bisher dadurch aus, dass es zahlreiche europäische Regionen erfasst und damit ein gutes Ansehen der Union sowie eine enge (wenngleich in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägte) Partnerschaft mit den wirtschaftlichen und sozialen Kräften gewährleistet. Allerdings steht Ziel 2 vor allem wegen der geringen Mittelausstattung in der Kritik;

- Ziel 3 wurde häufig zur Kofinanzierung nationaler Maßnahmen eingesetzt, bei denen weder ein zusätzlicher Nutzen durch die Gemeinschaftsförderung noch ein Gewinn für das Image der Gemeinschaft erzielt wurde;
- mit den Gemeinschaftsinitiativen und innovativen Maßnahmen konnte — dank der Vernetzung und der geleisteten technischen Hilfe — trotz des überzogenen bürokratischen Aufwands nachweislich ein echter Mehrwert erzielt werden;
- der Kohäsionsfonds hat in Verbindung mit den Ziel-1-Mitteln anerkanntermaßen eine vielfach entscheidende Rolle bei der Finanzierung von Großinvestitionen gespielt.

## 2.6 Die Bilanz spricht für eine ehrgeizige Reform der Kohäsionspolitik

2.6.1 Insgesamt ist somit hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen der Strukturfonds eine große Schwankungsbreite bezüglich der Maßnahmen zu erkennen. Diese Fonds können aber keinesfalls als ein Wundermittel für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen betrachtet werden. Die Strukturfonds sind kein „Sesam, öffne dich!“ für Wachstum, weder für die betreffenden Staaten noch für die förderfähigen Regionen. Aus diesen Fonds werden die Anstrengungen der Akteure in den Regionen und Ländern mit dem größten Entwicklungsrückstand unterstützt; es besteht aber das Risiko, dass sie, wenn die Prioritäten nicht mit allen lokalen Akteuren gut abgestimmt werden, nur punktuelle Lösungen für natur- oder strukturbedingte Benachteiligungen ermöglichen. Ihr Einsatz ist daher als Hebel zur Unterstützung einer Strategie zu sehen, die von den maßgeblichen Akteuren der Entwicklung unter größtmöglicher Einbeziehung der betroffenen Bürger getragen werden muss. Folglich sollte ein Großteil der europäischen Fondsmittel für innovative Maßnahmen vorgesehen werden, um die Entwicklung der lokalen Kapazitäten zu fördern und dergestalt die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen mit Entwicklungsrückstand zu erhöhen. Bei der Entwicklung des Austauschs bewährter Verfahren zwischen den betroffenen Akteuren kommt der EU eine maßgebliche Rolle zu.

2.6.2 Die Reform der Kohäsionspolitik sollte auf ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen unerlässlichen Infrastrukturinvestitionen und Investitionen in Humanressourcen abzielen, die — obwohl für die Stärkung des Potenzials der Regionen mit Entwicklungsrückstand von grundlegender Bedeutung — gegenwärtig nicht hinreichend gefördert werden.

2.6.3 Bemühungen um mehr Wirkung und Qualität sind damit unverzichtbar, wenn die Unionsbürger eine ehrgeizigere, besser auf die einzelnen Gebiete zugeschnittene Kohäsionspolitik akzeptieren und unterstützen sollen.

## 2.7 Das Profil der neuen Kohäsionspolitik

2.7.1 Vor diesem Hintergrund müsste der Kommissionsvorschlag zur Kohäsionspolitik auf der einen Seite dem Bedarf an territorialem Zusammenhalt einer auf 25 Mitgliedstaaten erweiterten Union Rechnung tragen und auf der anderen Seite einen Beitrag zur Verwirklichung der großen Zielsetzungen der Union leisten: Wettbewerbsfähigkeit in einer wissensbasierten Wirt-

schaft und Streben nach Vollbeschäftigung und nachhaltiger Entwicklung.

## 3. Der Verordnungsvorschlag muss besser mit den Zielen einer ehrgeizigen Reform in Einklang gebracht werden

### 3.1 Die neuen Ziele des Verordnungsvorschlags

3.1.1 **Das neue Ziel 1 „Konvergenz“ umfasst das derzeitige Ziel 1 der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds.** Die Übergangunterstützung für die aufgrund des statistischen Effekts aus der Förderung herausfallenden Regionen („Phasing-out“-Regionen) soll ebenfalls in dieses Ziel aufgenommen werden.

3.1.1.1 Dieses Ziel betrifft folgende Gebiete: Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des Durchschnitts der Gemeinschaft beträgt; sogenannte „Kohäsionsländer“, deren Bruttonationaleinkommen weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt; Regionen, die unter das derzeitige Ziel 1 fallen, jedoch aufgrund des statistischen Effekts der Erweiterung die Förderfähigkeit verlieren; Regionen in äußerster Randlage in Form einer zusätzlichen Mittelzuweisung.

3.1.1.2 Finanzielle Aspekte: Die Gesamtmittel für das Ziel „Konvergenz“ betragen 78 % der für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mittel (gemäß der Finanziellen Vorausschau 2007-2013); die Programme des neuen Ziels 1 werden aus den Mitteln des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds kofinanziert.

### 3.1.1.3 Thematische Prioritäten für die Finanzierung:

- für die EFRE-Finanzierung: FTE, Innovation und unternehmerische Initiative, Informationsgesellschaft: auf lokaler Ebene Entwicklung von Inhalten, Dienstleistungen und Anwendungen; Umwelt, Tourismus, Energie; direkte Investitionsbeihilfen für KMU, um die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu fördern;
- für die ESF-Finanzierung: Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften, Verbesserung der Investitionen in die Humanressourcen;
- für die Finanzierung aus dem Kohäsionsfonds: transeuropäische Verkehrsnetze; Umweltschutz; Bereiche, die der nachhaltigen Entwicklung zuträglich sind und Umweltbelange berühren.

3.1.2 **In dem neuen Ziel 2, das der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung gewidmet ist,** sind die derzeitigen Ziele 2 — Regionen mit Strukturproblemen — und 3 — Beschäftigung/Ausbildung — zusammengefasst.

3.1.2.1 Die Fördermaßnahmen sollen auf zwei Schwerpunkte ausgerichtet sein:

- **regionale Wettbewerbsfähigkeit** — mittels ausschließlich aus dem EFRE finanzierter Regionalprogramme, die zur Lösung der durch wirtschaftliche Umstrukturierung oder andere Nachteile bedingten Probleme städtischer und ländlicher Gebiete und der Probleme der Regionen mit naturbedingten Strukturschwächen (vor allem der Inseln und der dünn besiedelten Gebiete) beitragen sollen;

— **Beschäftigung** — mittels ausschließlich durch den ESF kofinanzierter nationaler Programme zur Unterstützung politischer Maßnahmen, die auf Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie soziale Integration abzielen.

Dieses Ziel deckt sich auch weiterhin mit der auf dem Europäischen Rat von Lissabon beschlossenen Strategie: Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt im Rahmen einer wissensbasierten Wirtschaft sowie Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung.

3.1.2.2 Dieses Ziel kommt für alle Gebiete in Frage, die nicht unter das neue Ziel 1 fallen.

3.1.2.3 Finanzielle Aspekte: Die Gesamtmittel betragen 18 % der für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mittel (gemäß der Finanziellen Vorausschau 2007-2013); die Mittel werden hälftig auf die beiden Interventionschwerpunkte aufgeteilt.

3.1.2.4 Thematische Prioritäten für die Finanzierung:

- für die EFRE-Finanzierung: einerseits Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Zugang zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Förderung des Zugangs der KMU zu den IKT, andererseits Umweltschutz und Risikoprävention;
- für die ESF-Finanzierung: Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften.

3.1.3 Das **neue Ziel 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“** ist der interregionalen und europäischen Zusammenarbeit gewidmet und soll die derzeitige Gemeinschaftsinitiative INTERREG ersetzen.

3.1.3.1 Dieses Ziel betrifft folgende Gebiete: Die Mitgliedstaaten und Regionen sollen Gebiete der transnationalen Zusammenarbeit auf der Grundlage der 13 derzeitigen INTERREG-III-B-Gebiete vorschlagen, über die die Kommission anschließend in partnerschaftlicher Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und Regionen entscheiden wird. Vorgesehene Aktionen: vom gleichen Typ wie bei INTERREG III B, wobei der Schwerpunkt auf den Zielen von Lissabon und Göteborg liegen soll. Unterstützung der Netzwerke der interregionalen Zusammenarbeit. Das gesamte Unionsgebiet kommt für die Förderung in Frage.

3.1.3.2 Finanzielle Aspekte: Die Gesamtmittel sind mit 4 % der für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mittel (gemäß der Finanziellen Vorausschau 2007-2013) veranschlagt, die Maßnahmen werden aus dem EFRE finanziert.

3.1.3.3 Thematische Prioritäten für die Finanzierung. Unter dieses Ziel fallen drei Arten der territorialen Zusammenarbeit:

- **grenzübergreifende Zusammenarbeit:** Förderung der unternehmerischen Initiative und der KMU sowie des Tourismus, Verringerung der Isolation durch einen besseren Zugang zu Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsdiensten und -netzen;
- **transnationale Zusammenarbeit:** Verbesserung der Zugänglichkeit und der technologischen Entwicklung sowie Förderung der FuE;

— **Förderung der Netzwerke für interregionale Zusammenarbeit:** Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt und Risikoprävention, städtische Dimension.

3.2 Für ein kohäsionspolitisches Gesamtkonzept

3.2.1 Die Kohäsionspolitik weist in ihrer strategischen Komponente — d.h. „eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern“ und insbesondere „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern“ — besondere Merkmale auf, die sie zu einem prioritären Verhandlungsthema insbesondere im Rahmen der neuen Haushaltsverhandlungen machen.

3.2.2 In diesem Zusammenhang ist die Kohäsionspolitik für die neuen und künftigen Mitgliedstaaten von fundamentaler Bedeutung. Wirtschaftlicher Rückstand und veraltete Infrastrukturen kennzeichnen augenfällig die Realität in diesen Ländern, was die Anwendung der Kohäsionspolitik sofort nach ihrem Beitritt voll und ganz rechtfertigt.

3.2.3 Es muss jedoch unbedingt berücksichtigt werden, dass die Kohäsionspolitik auch für die bisherigen Mitgliedstaaten weiterhin sehr wichtig bleibt. Zunächst einmal ist es ein nicht von der Hand zu weisender politischer Fakt, dass die Ziel-1-Regionen auf die Kohäsionspolitik angewiesen sind. Außerdem haben bestimmte Regionen, denen der Verlust ihrer derzeitigen Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik droht, immer noch gravierende Probleme in Bezug auf den internen territorialen Zusammenhalt.

3.2.3.1 Im dritten Kohäsionsbericht wird zu Recht darauf hingewiesen, dass das Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten zwar teilweise verringert werden konnte, die Unterschiede innerhalb der einzelnen Länder jedoch gleich geblieben und in einigen Ländern sogar noch größer geworden sind, was deutlich macht, dass struktur- und naturbedingte Benachteiligungen vorliegen. Ohne struktur- und kohäsionspolitische Maßnahmen wären diese Disparitäten noch größer, denn wirtschaftliches Wachstum konzentriert sich tendenziell in hohem Maße in den reichsten Gebieten.

3.2.4 Schließlich erscheint es angezeigt, mit Blick auf das Ziel einer größeren Zustimmung der Bürger zur europäischen Integration die Regionen aller Mitgliedstaaten einzubeziehen. Es erscheint geboten, auf die politische Bedeutung dieser Fördermittel hinzuweisen, mit denen die EU ein Signal setzen kann. Während die EU nach Meinung zahlreicher Beobachter häufig als zu bürgerfern und einengend gesehen wird, können die Finanzierungshilfen der Gemeinschaft für eine Politik der Bürgernähe stehen.

3.2.5 Darüber hinaus ist der territoriale Zusammenhalt gemäß dem Vertrag über eine Verfassung für Europa ein grundlegendes Prinzip des Handelns der Union. Die Strukturinstrumente, die der Kohäsionspolitik dienen, sind im Namen der Union einzusetzen und erfordern die Bereitstellung von Ressourcen in dieser oder jener Form durch alle Mitgliedstaaten, womit finanzielle Mittel im Sinne der gemeinschaftlichen Solidarität wie auch Ideen, Fachwissen und Projekte gemeint sind. Wichtig sind auch das europaweite Bekanntwerden der

Strukturfondsmaßnahmen und die Gewährleistung eines europäischen Mehrwerts für jedes Projekt — und zwar nicht durch Gelder, sondern durch gemeinsame Strategien, Kontakte, Kooperationen und Wissenstransfers, welche über die Union ermöglicht werden.

### 3.3 Stärkung der Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure

3.3.1 Die Empfehlungen des EWSA in seiner Sondierungstellungnahme<sup>(5)</sup> bezüglich der Stärkung der Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner — Stimmrecht in den Vorbereitungs- und Begleitgremien, technische Hilfe, strenge Auswahl der Partner, genauere Festlegung der Rolle der Begleitausschüsse — wurden von der Kommission nicht beherzigt. Der EWSA vermerkt mit Befremden die Schwächen des Kommissionsvorschlags, der hinter den politischen Zusagen im Hinblick auf die Stärkung der Partnerschaft zurückbleibt. Der EWSA bedauert, dass es der Europäischen Kommission in diesem Bereich an politischem Mut mangelte, obwohl eine angemessene Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure sowie der anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft ganz entscheidend für die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik ist. Dieses Versäumnis steht nach Ansicht des EWSA im Widerspruch zu den im Verfassungsvertrag verankerten Grundsätzen der partizipativen Demokratie. Angesichts der Kluft zwischen den Institutionen und den Bürgern gäbe es hier eine konkrete Gelegenheit, besser auf die Erwartungen der Zivilgesellschaft einzugehen. Die Erfahrung (etwa in Nordirland) zeigt, dass eine wirkliche Beratung mit den wirtschaftlichen und sozialen Kräften in Bezug auf Qualität und Effizienz von großem Nutzen ist; die Kommission sollte deshalb eine wirkungsvolle Umsetzung des Partnerschaftsprinzips aktiver fördern.

3.3.1.1 Es werden immer häufiger Klagen über eine unzureichende Beteiligung an den Strukturmaßnahmen der Gemeinschaft laut, was negative Folgen für die Öffentlichkeitswirkung, die Transparenz und die Effizienz der Kohäsionspolitik hat. Der EWSA ist darüber besorgt, dass sich vor allem die zivilgesellschaftlichen Organisationen aus den neuen Mitgliedstaaten zunehmend über diesen Mangel an partnerschaftlichem Handeln beklagen. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EWSA die Einrichtung nationaler und regionaler Wirtschafts- und Sozialräte oder entsprechender Instanzen, die in unabhängiger Form einen transparenten und offenen Konsultations- und Begleitprozess sicherstellen könnten.

3.3.1.2 Es ist zu unterstreichen, dass die Europäische Kommission weder eine Bewertung des grundlegenden Prinzips der Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner vornimmt noch sich dazu äußert. Da auf Gemeinschaftsebene wie auch auf nationaler Ebene keine ausreichenden Vorschriften und Normen festgelegt wurden, ist die Beteiligung der Sozialpartner sowie der anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft an allen Etappen der Durchführung der Strukturfonds nicht gewährleistet.

3.3.1.3 Die Europäische Kommission sollte auf eine Stärkung der Kapazitäten der lokalen und regionalen Akteure, der Gebietskörperschaften und der Akteure der Zivilgesellschaft

drängen. Es überrascht, dass der Ausbau der Verwaltungskapazitäten für gutes Regieren in den EFRE- und ELER-Verordnungen nicht erwähnt wird, obwohl die Kommission selbst in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“<sup>(6)</sup> unterstrichen hat, dass der Zivilgesellschaft in dieser Hinsicht eine wesentliche Verantwortung zukommt. Der EWSA fordert eindringlich, in sämtlichen Programmen Maßnahmen zum Ausbau der Kapazitäten der lokalen und regionalen Wirtschafts- und Sozialakteure mit einer angemessenen Mittelausstattung vorzusehen (mindestens 5 % pro Programm; vgl. die Mittelausstattung im Vorschlag für die ESF-Verordnung in Höhe von 2 %) und die Organisationen der Zivilgesellschaft namentlich als mögliche Begünstigte der Maßnahmen für die technische Hilfe aufzuführen (Artikel 43).

3.3.1.4 Die Qualität der Partnerschaft ist für den EWSA ein Kernelement bei Umsetzung und der Bewertung der Kohäsionspolitik. Der Ausschuss fordert deshalb die Kommission auf, einen Bericht über die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips zu erstellen, und er bietet seine Unterstützung an, um die Meinungen der Zivilgesellschaft einzuholen. Er ersucht das Europäische Parlament, die Verordnungsvorschläge im Lichte der Bestimmungen über die Partnerschaft zu beurteilen, deren Unzulänglichkeit vom schwindenden Engagement der Gemeinschaftsinstitutionen zeugt.

### 3.4 Neufestlegung der Prioritäten auf europäischer Ebene

3.4.1 Der EWSA billigt den Vorschlag der Kommission, die Kohäsionspolitik in Übereinstimmung mit den großen strategischen Zielen der Europäischen Union zu bringen, wie sie insbesondere in den auf den Tagungen des Europäischen Rates von Cardiff, Luxemburg, Lissabon und Göteborg formulierten und nach ihnen benannten Prozessen zum Ausdruck kommen. Die in der Europäischen Charta für Kleinunternehmen eingegangenen Verpflichtungen sowie die Überlegungen zur Qualität der Daseinsvorsorge, die in Barcelona bekräftigt wurden, müssen in der Debatte über die Prioritäten ebenfalls berücksichtigt werden. Der Ausschuss spricht sich für zwingende Leitlinien zur Ergänzung der politischen Prioritäten der Union aus, die partnerschaftlich mit den Mitgliedstaaten, dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss erarbeitet werden.

3.4.2 Der EWSA würde es begrüßen, wenn in dem Verordnungsvorschlag konkretere Leitlinien formuliert würden. Und zwar im Sinne einer wohlüberlegten Entscheidung zugunsten der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Instrumente der Wissensgesellschaft und der nachhaltigen Entwicklung, die unzweifelhaft zu den wesentlichen Prioritäten zählen.

3.4.3 Basisinfrastrukturen sind für die am wenigsten entwickelten Regionen unverzichtbar, damit sie ihren Rückstand aufholen können; dies gilt sowohl für die Verkehrsinfrastruktur als auch für Bildungs- und Forschungseinrichtungen und für Infrastrukturen zur Verbesserung der Umwelt.

3.4.4 Für die Regionen mit natürlichen Benachteiligungen müsste eine Dauerunterstützung geschaffen werden, um Chancengleichheit und Vergleichbarkeit der Lebensbedingungen im gesamten Unionsgebiet zu gewährleisten.

<sup>(5)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“, ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 21.

<sup>(6)</sup> Weißbuch „Europäisches Regieren“ (KOM(2001) 428 endg.).

3.4.5 In Bezug auf die Unternehmensbeihilfen ist der EWSA der Auffassung, dass Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden müssen. Er stellt fest, dass diese Beihilfen wegen des sehr langwierigen Prozesses der Zuteilung nur selten wirklich effizient sind. Die Anstrengungen sollten sich auf ein günstiges Umfeld für die Gründung und Entwicklung von Unternehmen (Ausbildung, Infrastruktur, Kollektivmaßnahmen) konzentrieren. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA — mit den genannten Vorbehalten — die Tatsache, dass die Europäische Kommission der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen Priorität einräumt und den Zeitraum für die Beibehaltung des Standortes bei Investitionen, für die Unternehmen Beihilfen erhalten haben, auf sieben Jahre festsetzt.

3.4.6 Der EWSA unterstreicht, dass es wichtig ist, die Forschungs- und Innovationskapazitäten als Hebel für die lokale Entwicklung entsprechend den Zielen von Lissabon ebenso zu fördern wie die allgemeine und berufliche Bildung. So ist in den Schlussfolgerungen des Lissabonner Gipfels eine Stärkung der Bildungskapazitäten sowohl bei der Vermittlung der Grundfertigkeiten als auch bei der lebensbegleitenden beruflichen Fortbildung vorgesehen.

3.4.7 Im Rahmen der Kohäsionspolitik sollte auch die Gesundheitsinfrastruktur in den Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand ausgebaut werden. Die Union kann dadurch einen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen von Ausgrenzung leisten. Die europaweite Verbreitung erfolgreicher Strategien könnte der Gemeinschaft hierbei einen echten Nutzen bringen. Besondere Aufmerksamkeit sollte in diesem Zusammenhang der Situation von Randgruppen gewidmet werden, z.B. Migranten und/oder ethnische Minderheiten ohne Beschäftigung und ohne Zugang zur Bildung. Statt der nur in seltenen Fällen tatsächlich wirksamen Subventionen sollte verstärkt der Austausch bewährter Methoden und die Verbreitung erfolgreicher Konzepte gefördert werden.

3.4.8 Bezüglich der Problematik der sozialen Integration ist der EWSA der Auffassung, dass es wichtig ist, die Nichtdiskriminierung als Querschnittsthema für aus den Strukturfonds finanzierte Aktivitäten anzuerkennen sowie zu vermeiden, dass die Strukturfonds zu zusätzlichen Zugangsschwierigkeiten für Behinderte führen. Da die Strukturfonds ein wesentliches Instrument zur Verringerung und Milderung der sozialen Ausgrenzung und zur Bekämpfung der Diskriminierung von Behinderten sind, müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission dafür sorgen, dass die Strukturfonds als Wirtschaftsinstrument eingesetzt werden, um folgende Ziele zu verwirklichen:

- Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung für Arbeitssuchende und Erhöhung der Beschäftigungsquote;
- Verstärkung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Diskriminierung;
- Einleitung von Reformen in den Beschäftigungsbereichen (vor allem zugunsten von Menschen mit Behinderungen).

3.4.8.1 Die soziale Komponente kommt in den derzeitigen Vorschlägen der Kommission zu kurz. Die Strukturfonds, insbesondere der Europäische Sozialfonds, müssen ein Instrument sein, das der Beschäftigung, aber auch der europäischen Strategie der sozialen Eingliederung nutzt, indem es die Entwicklung von speziell auf dieses Ziel ausgerichteten Arbeitsmärkten fördert.

3.4.9 Zu den Prioritäten sollte auch das Konzept der endogenen Entwicklung zählen. Dieses erfordert möglichst genaue Kenntnisse der örtlichen Bedingungen und setzt Beobachtungsinstrumente voraus, an denen sämtliche Akteure im Rahmen einer lokalen Partnerschaft beteiligt sind. Im Sinne einer kürzlich vom EWSA verabschiedeten Initiativstellungnahme<sup>(7)</sup> zu diesem Thema sollte der Situation großstädtischer Ballungsgebiete besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

3.4.10 In der Verordnung müssen für die einzelnen Aktionen — sowohl bezüglich der Methoden wie auch der geplanten „Operationstypen“ — Verfahren zur Innovationsförderung vorgesehen werden. Die EU muss in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung und Verbreitung von Innovationen im Bereich der Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts spielen und die auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene entwickelten und umgesetzten Maßnahmen um einen europäischen Mehrwert bereichern.

### 3.5 Anpassung der Verfahren an die Entwicklung Europas

3.5.1 Die Gemeinschaftsverfahren haben sich im Laufe der Jahre — auf Kosten der Sichtbarkeit und der Zugänglichkeit — zu einem ausgeklügelten System mit hoher Komplexität der einzelnen Schritte ausgewachsen. Die gleichen Unzulänglichkeiten können schon jetzt in den Kandidatenländern bei der Durchführung der Heranführungsmaßnahmen festgestellt werden. Einfachheit sowie das Bemühen um kürzere, den Erfordernissen der Projekte entsprechende Bearbeitungswege und -fristen sind für die Selbstdarstellung, die Umsetzung und die Verwaltung der Strukturfonds von wesentlicher Bedeutung.

3.5.2 Im Bereich der Vereinfachung der Verfahren sind also radikale Veränderungen erforderlich. Nicht selten kommen einzelstaatliche Vorschriften zu den Anforderungen der Gemeinschaftsvorschriften hinzu, was zu Schwierigkeiten führt, die im Rahmen grenzübergreifender oder transnationaler Maßnahmen mitunter kaum zu überwinden sind. In diesem Zusammenhang hält der EWSA den Vorschlag der Kommission, die Förderkriterien auf nationaler Ebene festlegen zu lassen, für sehr bedenklich (mit Ausnahme des Ziels 3 und vorbehaltlich eines entsprechenden Antrags des betreffenden Mitgliedstaats) und er fragt sich, welche Gründe dafür vorliegen. Er fordert die Definition einer gemeinsamen Basis für die Förderkriterien, um die Geschlossenheit der Kohäsionspolitik zu bewahren.

3.5.3 **Auswahl der betroffenen Regionen:** Der EWSA ist grundsätzlich nicht damit einverstanden, dass die Kommission den Mitgliedstaaten die Auswahl der Regionen überträgt, die Strukturfondsmittel erhalten sollen. Nach Auffassung des EWSA sollte diese Festlegung von der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat gemeinsam getroffen werden. Dabei verdienen die Regionen mit naturbedingten Strukturschwächen besondere Aufmerksamkeit. In diesem Falle sollte die Kommission am Auswahlprozess eng beteiligt sein, um eine Gleichbehandlung auf europäischer Ebene zu gewährleisten. Beispielsweise erscheint es inakzeptabel, dass eine Insel in einem Mitgliedstaat

<sup>(7)</sup> Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Die großstädtischen Ballungsgebiete: sozioökonomische Auswirkungen auf die Zukunft Europas“, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S.101.

als förderfähig gilt, während eine Nachbarinsel mit gleichen Eigenschaften in einem anderen Mitgliedstaat nicht förderfähig ist. Die Bürger könnten sich bei einer solchen Festlegung zu Recht nach dem Maßstab und der Kohärenz auf europäischer Ebene fragen.

**3.5.4 Festlegung der Prioritäten:** Darüber hinaus sollte in diesem Bereich die Rolle der Europäischen Union so gestärkt werden, dass die Fonds eine Hebelwirkung erzielen und die Maßnahmen vorantreiben, die in Einklang mit den Prioritäten der EU, d.h. vor allem der Lissabon-Strategie und den transeuropäischen Netzen stehen.

**3.5.4.1** In jedem Falle bedarf es größter Achtsamkeit, um die latente Gefahr einer Renationalisierung der Strukturfondspolitik zu vermeiden. Die Umsetzungsmethoden dürfen die europäische Dimension keinesfalls schwächen — sie müssen sie vielmehr stärken.

**3.5.4.2** Generell kann der Vorschlag der Kommission für allgemeine Bestimmungen über die drei Fonds als sehr ehrgeizig bezeichnet werden. Allerdings birgt die Tatsache, dass Aspekte wie Forschung, Innovation, Bildungsinvestitionen, Informationsgesellschaft, Verkehrsinvestitionen, Umwelt usw. global ohne jede Schwerpunktsetzung behandelt werden, das Risiko, dass das Programm nicht verwirklicht werden kann, weil sich die diesbezüglichen Mittel möglicherweise als unzureichend erweisen.

**3.5.4.3** Nach Auffassung des EWSA sollte im Text deutlicher auf die Prioritäten hingewiesen werden, die es argumentativ und inhaltlich zu definieren gilt. Diese Empfehlung wird in den Stellungnahmen, die zu jedem Fonds erarbeitet werden, aufgegriffen und ausgearbeitet.

**3.5.5 Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, Regionen und Akteuren der Zivilgesellschaft:** Der EWSA bedauert, dass die Strategien und die Instrumente durch das neue System auf die Mitgliedstaaten konzentriert werden. Die Möglichkeiten zur Schaffung von Kooperationen zwischen mehreren Mitgliedstaaten — ein wesentlicher Aspekt der Lissabon-Strategie (Innovation, Bildung, transeuropäische Netze, Wissensvermittlung) — werden nicht hinreichend herausgestellt. Es sollten deshalb die Bedingungen für den Zugang zu den Mitteln zur Förderung der Entwicklung grenzüberschreitender und generell auch transnationaler Kooperationen vereinfacht und gelockert werden.

**3.5.5.1** Angesichts der Dringlichkeit und Notwendigkeit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Instruments für die Zusammenarbeit zwischen Regionen und Mitgliedstaaten begrüßt der EWSA nachdrücklich die Gründung des „Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (EVGZ).

**3.5.5.2** Gleichwohl ist zu fragen, ob dieses ausschließlich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgerichtete Instrument in der Praxis — vor allem hinsichtlich der Erfordernisse der Projektverwaltung im Rahmen der unterschiedlichen Kooperationsformen — nicht genauer definiert werden sollte. Diese Frage wird in einer gesonderten Stellungnahme zum EVGZ aufgegriffen und eingehender untersucht.

**3.5.6 Öffentlich-private Partnerschaft:** In seiner Sondierstellungnahme zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“ empfiehlt der EWSA die Stärkung

der öffentlich-privaten Partnerschaft als Faktor für den Erfolg der Projekte, weil sich eine Reihe von Vorteilen in Fragen der Legitimität, Koordination, Effizienz und Transparenz ergeben. In diesem Zusammenhang fragt sich der Ausschuss, welche Folgen die von der Kommission vorgenommene Änderung am Kofinanzierungsanteil hätte, wenn dieser letzten Endes nur auf der Grundlage der öffentlichen Ausgaben berechnet würde. So ist zu fragen, ob die Beibehaltung dieser Anforderung nicht langfristig einer Reduzierung oder gar einer Eliminierung der privaten Komponente der Partnerschaft gleichkäme — was im Widerspruch zur Absicht stünde, die Beiträge des privaten Sektors zu fördern. **Der EWSA fordert deshalb seitens der Europäischen Kommission eine Folgenabschätzung zu dieser neuen Maßnahme. Zudem fordert er, diese Regel keinesfalls auf technische Hilfsmaßnahmen zugunsten der wirtschaftlichen und sozialen Akteure anzuwenden, um die Unterstützung durch die EU nicht an die Unterstützung durch die nationalen Behörden zu binden. Die Eigenmittel der Organisationen sollten als Grundlage für europäische Strukturfondsinterventionen dienen können.**

**3.5.7 Ein einziger Fonds:** In Erwägungsgrund 36 des Verordnungsvorschlags heißt es: „Die Programmplanung und die Durchführung der Strukturfonds sollte vereinfacht werden, indem die operationellen Programme entweder durch den EFRE oder den ESF finanziert werden.“ Diese Neuerung vereinfacht zwar das Funktionieren der Programme, muss aber erst noch zeigen, ob sie auch die Koordinierung und Nachvollziehbarkeit der Fondstätigkeiten in den Regionen verbessern kann. Der EWSA hätte der Schaffung eines einzigen Fonds für die gesamte Kohäsionspolitik den Vorzug gegeben, aber die Kommission hat sich für einen anderen Weg entschieden.

**3.5.8 Einzelstaatlicher strategischer Rahmenplan:** Nach dem Vorschlag der Kommission soll der Rat vor Beginn des neuen Programmplanungszeitraums nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments ein allgemeines Strategiepapier für die Kohäsionspolitik verabschieden. Auf dieser Grundlage erstellt dann jeder Mitgliedstaat ein Politikpapier über seine Entwicklungsstrategie, über das mit der Kommission verhandelt wird. Bedauerlicherweise wird nicht erklärt, wie diese neuen Instrumente erarbeitet werden und insbesondere welches Verfahren zur Anhörung der Zivilgesellschaft festgelegt werden soll. Der EWSA wünscht, dass die Europäische Kommission für eine Koordinierung sorgt, damit sich die Mitgliedstaaten über die Ziele dieser strategischen Dokumente verständigen und dabei auf ein wirklich kohärentes Vorgehen in Bezug auf ihre gemeinsamen Probleme achten. Die Einbeziehung von Überlegungen und Planungen mit einer europäischen, insbesondere grenzüberschreitenden Dimension in die nationalen Rahmenpläne sollte gefördert werden.

**3.5.9 Begleitausschuss:** Der EWSA ist demzufolge nicht damit einverstanden, dass die Teilnahme der Europäischen Kommission an den Sitzungen der Begleitausschüsse fakultativ werden soll; er hält es im Gegenteil für notwendig, die Tätigkeit der EU für die Bürger besser wahrnehmbar zu machen und die Rolle der Begleitausschüsse zu stärken, statt sie durch ein paralleles Verfahren zu schwächen. Wegen der Nichtteilnahme der Kommission sehen sich die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie die anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft gegenüber den Behörden im Stich gelassen, wo sie doch von der Kommission erwarten, dass sie ihrer Rolle als Hüterin des Partnerschaftsprinzips gerecht wird.

**3.5.10 Zusätzlichkeitsprinzip:** Der EWSA billigt das Zusätzlichkeitsprinzip unter der Voraussetzung, dass es zweckmäßig und flexibel, d.h. auf die Ziele und die Programme und nicht auf jedes einzelne Projekt, angewandt wird.

**3.5.11 Differenzierung der Beteiligungssätze:** Der EWSA unterstützt die Vorschläge zur Differenzierung der Beteiligungssätze in Abhängigkeit vom Schweregrad der geographischen Benachteiligungen der betreffenden Regionen. Er schlägt vor, für den Fall der Kumulierung von Benachteiligungen (z.B. dünn besiedelte und zugleich sehr gebirgige Inseln) die Möglichkeit einer Addierung der Beteiligungssätze vorzusehen. Er unterstreicht, dass die dünn besiedelten Regionen aufgrund ihrer dauerhaften natürlichen Nachteile im Rahmen der Strukturpolitik stets Vorrang genießen: „Bei der Durchführung der Regionalpolitik sowie der Politik zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums muss diesem Aspekt Rechnung getragen werden, indem ein höherer Kofinanzierungsanteil zum Ausgleich dieser Nachteile vorgeschlagen wird.“<sup>(8)</sup>

**3.5.12 Die dezentrale Verwaltung muss zielführender werden:** Der EWSA ist der Auffassung, dass die ständige Übertragung der Zuständigkeit auf die Mitgliedstaaten und lokalen Behörden nicht nur sehr gewagt ist, sondern auch in Bezug auf die Nachvollziehbarkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen starke Einbußen mit sich bringt. Seiner Meinung nach sollte daher insbesondere in den Kandidatenländern die Errichtung von „Abwicklungsagenturen“ mit einem befristeten Auftrag erwogen werden. Eine ihrer Aufgaben könnte darin bestehen, zur Entwicklung von Standards für die besten Leistungen und erfolgreichsten Praktiken beizutragen und dadurch deren Verbreitung zu fördern. Die Tätigkeit der EU muss in jedem Fall für die Bürger besser erkennbar und nachvollziehbar werden. Statt durch die Aufstellung von Schildern mit in der Regel unverständlichen Symbolen oder Abkürzungen für die Gemeinschaftsinstrumente könnte dieses Engagement am deutlichsten durch die Präsenz von Vertretern der EU — oder der in ihrem Namen handelnden lokalen Behörden — vor Ort demonstriert werden.

**3.5.13 Globalzuschüsse sollten stärker zum Einsatz kommen:** Der EWSA begrüßt, dass in dem Verordnungsvorschlag das Verfahren der Zuweisung von Globalzuschüssen an die örtlichen Stellen festgeschrieben wird. Diese Methode ist vor allem für Maßnahmen zugunsten von Kleinunternehmen sehr geeignet. Er nimmt befriedigt zur Kenntnis, dass die Kommission seinem Vorschlag zur Flexibilisierung der Bestimmungen für die Gewährung derartiger Globalzuschüsse gefolgt ist. Er bedauert jedoch, dass seiner Forderung, mindestens 15 % der Gesamtmittel in dieser Form zuzuweisen, nicht entsprochen wurde, obwohl die Effizienz dieses Verfahrens erwiesen ist, und bekräftigt daher seine Forderung.

**3.5.14 Die EU muss überall dort, wo es möglich ist, ihre Öffentlichkeitswirksamkeit verbessern, um ihren Maßnahmen eine europäische Dimension zu verleihen.** Durch europäische Partnerschaften müssen Prioritäten und Methoden entwickelt werden, die eine größere Effizienz ermöglichen. Der Erfolg der Kohäsionspolitik hängt nicht so sehr von der Höhe der bereitgestellten Mittel als vielmehr von den festgelegten Prioritäten und der Qualität der Arbeitsmethoden ab. Solidarität hat nur dann Sinn, wenn sie mit Zusammenarbeit einhergeht.

<sup>(8)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „2. Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik: Perspektiven der Anpassung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Gebiete (Die Folgemaßnahmen zur Salzburger Konferenz)“, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 53.

**3.5.15 Evaluierung:** Bezüglich der Evaluierung der Programme weist der EWSA darauf hin, dass es vor allem um eine qualitative Bewertung der Auswirkungen der Programme geht und nicht um eine Evaluierung unter Rechnungsführungs- und Verwaltungsaspekten, wie das derzeit vielfach der Fall ist. An dieser Evaluierung müssen insbesondere die Akteure der Zivilgesellschaft beteiligt werden.

**3.5.16** Dem Verordnungsvorschlag zufolge stellen die Mitgliedstaaten nicht nur „angemessene Personal- und Finanzmittel für die Durchführung der Evaluierungen bereit“, sondern erstellen außerdem „im Rahmen des Ziels 'Konvergenz' einen Evaluierungsplan, mit dem die Verwaltung der operationellen Programme und ihre Evaluierungskapazität verbessert werden sollen“ (Artikel 46 Absatz 1). Die Kommission mag durchaus die Mitgliedstaaten damit beauftragen, für die Überwachung der Programmdurchführung zu sorgen; sie sollte aber gleichzeitig an ihrem Recht, die Verwendung der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel in den Mitgliedstaaten einer permanenten Kontrolle zu unterziehen, entschieden festhalten. Angesichts der oft zu beobachtenden Missstände ist der EWSA der Auffassung, dass ein Schwinden des Engagements der Kommission bei der Evaluierung zwangsläufig zu Situationen führen wird, die nicht im Interesse sämtlicher Beteiligter sind.

**3.5.17 Streichung der nicht gebundenen Mittel:** Der EWSA bezweifelt die Zweckmäßigkeit der „n+2“-Regel, der zufolge nicht gebundene Mittel zwei Jahre nach dem vorgesehenen Programmplanungszeitraum gestrichen werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die einzelstaatlichen Behörden — um nicht von den Folgen dieser Regel getroffen zu werden — versucht sind, sich voreilig für zweifelhafte Projekte zu entscheiden, und zwar zuweilen mit stillschweigender Duldung der Europäischen Kommission. Nach Auffassung des EWSA muss die rigorose Evaluierung der Projekte anhand der gesteckten Ziele durch die EU eine Regel sein, die keine Ausnahme zulässt. Der EWSA unterstreicht, dass eine Wiederverwertung der Restbeträge innerhalb der jeweiligen Zeiträume sinnvoller ist als eine übereilte und wenig durchdachte Verwendung angesichts der drohenden automatischen Aufhebung der Mittelbindung.

**3.5.18** Darüber hinaus wird in mehreren Berichten des Rechnungshofs festgestellt, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, die erhaltenen Fondsmittel zu verwenden. Im Mittelpunkt des Interesses stehen künftig die neuen Mitgliedstaaten. Diese Angaben sollten berücksichtigt und entsprechende Korrekturmaßnahmen ergriffen werden.

**3.5.19 Die neue Prüfbehörde:** Durch die Benennung einer Prüfbehörde dürften die bestehenden Kontrollstrukturen, die bislang aus der Verwaltungsbehörde (Artikel 59) und der Bescheinigungsbehörde (Artikel 60) bestehen, gestärkt werden. Der Verordnungsvorschlag sieht folgendes Prüfverfahren vor (Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe c): „Die für ein operationelles Programm zuständige Prüfbehörde hat namentlich die Aufgabe, [...] c) der Kommission binnen sechs Monaten nach Genehmigung des operationellen Programms eine Prüfstrategie vorzulegen, aus der hervorgeht, welche Stellen die Prüfungen [...] durchführen, welche Methoden sie verwenden und nach welchem Verfahren die Stichproben für die Prüfung von Operationen erstellt werden [...]“. Darüber hinaus muss jährlich für jedes operationelle Programm eine Stellungnahme abgegeben werden, die inhaltlich einer abschließenden Gültigkeitserklärung

nahe kommt. So hat die Prüfbehörde gemäß Artikel 61 Absatz 1 „g) beim Abschluss des operationellen Programms eine Erklärung über die Gültigkeit des Antrags auf Zahlung des Restbetrags [...] abzugeben; zu diesen Vorgängen muss eine abschließende Ausgabenbescheinigung vorliegen, die durch einen abschließenden Kontrollbericht bestätigt wird“. Der EWSA wiederholt seine Empfehlung, Prüf- und Kontrollstrukturen zu schaffen, die nicht nur quantitativen, sondern auch qualitativen Aspekten der Programmdurchführung Rechnung tragen. Zudem nimmt er erneut mit Bedauern die Verweisung auf nationale Prüfbehörden zur Kenntnis, was ein weiteres Indiz für den Rückzug der Union aus ihren Zuständigkeitsbereichen ist. Der Ausschuss sieht der Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs zu diesem Vorschlag mit Interesse entgegen und erachtet die Einbeziehung des Rechnungshofs in jede neue Prüfstruktur für wünschenswert.

#### **4. Qualitäts- und leistungsgebundene Gemeinschaftsreserve und Reserve für Unvorhergesehenes**

4.1 Der EWSA befürwortet diese Vorschläge, die auf seine Sondierungsstellungnahme „Der wirtschaftliche und soziale

Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“<sup>(9)</sup> zurückgehen, vertritt allerdings die Auffassung, dass diese Bestimmungen wie bereits vorgeschlagen klarer gestaltet und definiert werden sollten:

- qualitäts- und leistungsgebundene Gemeinschaftsreserve: die Kriterien für die Aufteilung der Reserve müssten auf eine wirtschaftliche und soziale Evaluierung der erzielten Ergebnisse ausgeweitet werden und nicht auf die übliche quantitative oder administrative Evaluierung beschränkt bleiben. Es wäre auch wichtig, im Sinne der Empfehlungen von Wim Kok die Umsetzung der Lissabon-Strategie als Kriterium heranzuziehen;
- in Bezug auf die Reserve für Unvorhergesehenes unterstützt der EWSA den Vorschlag der Kommission unter der Voraussetzung, dass in der Verordnung die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner ausdrücklich vorgesehen wird. Der EWSA fordert, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der großen Veränderungen (Erweiterung, Globalisierung, Einführung neuer Technologien usw.) im Rahmen der Strukturfonds vorrangig zu behandeln.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(9)</sup> ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 88, Ziffer 3.8.