

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## AUSSCHUSS DER REGIONEN

## 69. PLENARTAGUNG 23. MÄRZ 2007

**Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Die Hebelwirkung Der Europäischen Kohäsionspolitik“**

(2007/C 156/01)

## DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

- Die Europäische Union befindet sich momentan in einer Phase tief gehender wirtschaftlicher und sozialer Umbrüche und eines technischen Wandels, die im Kern der großen Aufgabenstellung liegen, für die im Jahr 2000 die Agenda von Lissabon entwickelt wurde, nämlich die Aufrechterhaltung und die Stärkung eines europäischen Modells, das Prosperität und Solidarität miteinander zu vereinen vermag. Dies wird Europa nur durch die Beibehaltung eines starken politischen Rahmens möglich sein, der den Akteuren die Instrumente an die Hand gibt, die sie zur Nutzung der Chancen, aber auch zur Bewältigung der Folgen brauchen. Die Regionen, Städte und Gemeinden der EU gehören zu denen, die sich am meisten mit diesen Herausforderungen auseinander zu setzen haben, die zugleich aber auch in hohem Maße fähig sind, strategische Leitlinien in konkreter Gestalt in die Praxis umzusetzen, wobei sie sich auf die Akteure in Gesellschaft und Wirtschaft in ihrem jeweiligen Gebiet stützen können.
- Die erneuerte Strategie der Europäischen Union für Wachstum und Beschäftigung wird nur dann Erfolg haben, wenn es ihr gelingt, ihre Ressourcen in allen Teilgebieten der Union zu mobilisieren. Doch ist die Haushaltsslage sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in der EU angespannt. Die EU muss sich daher bemühen, die verfügbaren Finanzmittel möglichst wirkungsvoll zur Entfaltung zu bringen. Der Ausschuss der Regionen sieht die Kohäsionspolitik sowohl von ihrer strategischen Ausrichtung als auch von ihrem Durchführungsapparat her als einen wirkungsvollen Hebel im Dienste der Ziele der EU.
- Nach Auffassung des AdR kann die Hebelwirkung der Kohäsionspolitik im Programmplanungszeitraum 2007-2013 noch verstärkt werden. Die bereits gut erprobten und gefestigten Grundsätze der Kohäsionspolitik wurden durch eine Reihe von Maßnahmen ergänzt: strategischere Ausrichtung der Kohäsionspolitik, Zweckbindung und stärkere Mittelbündelung in Schwerpunktbereichen, ein besserer Rechtsrahmen für die Anwendung neuartiger, ausgeklügelter Finanzierungskonzepte, eine angemessene Berücksichtigung der Stadtentwicklungsprogramme und eine engere Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften.

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN —

**aufgrund** des Beschlusses der Europäischen Kommission vom 24. März 2006, ihn gemäß Artikel 265 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu diesem Thema zu ersuchen;

**aufgrund** des Schreibens des Europäischen Parlaments vom 20. Juli 2006, in dem es ihn um Erarbeitung einer Stellungnahme zum Thema „Wirkung und Folgen der Regionalpolitik für den Zusammenhalt in der Europäischen Union“ ersucht;

**aufgrund** des Beschlusses seines Präsidenten vom 1. Juni 2006, die Fachkommission für Kohäsionspolitik mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

**gestützt auf** seine Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, *„Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“* (KOM(2004) 101 endg.) (CdR 162/2004 fin) <sup>(1)</sup>;

**gestützt auf** seine Stellungnahme zu dem *„Dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“* (CdR 120/2004 fin) <sup>(2)</sup>;

**gestützt auf** seine Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission, *„Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013“* (KOM(2005) 299 endg.) (CdR 140/2005 fin);

**gestützt auf** den am 11. Dezember 2006 von der Fachkommission für Kohäsionspolitik angenommenen Entwurf einer Stellungnahme (CdR 118/2006 rev. 2) (Berichterstatter: **Herr Manuel Chaves González** (ES/SPE), Präsident der Region Andalusien);

**verabschiedete auf seiner 69. Plenartagung am 23. März 2007 folgende Stellungnahme:**

## 1. Sozioökonomischer und politischer Kontext der Stellungnahme

1.1 Die Europäische Kommission ersuchte den Ausschuss der Regionen in einem Schreiben von Kommissionsmitglied Wallström vom 24. März 2006 um eine Prospektivstellungnahme zu der **„Hebelwirkung der europäischen Kohäsionspolitik im Rahmen der Strukturfonds“**. Die Kommission sieht die Stellungnahme des Ausschusses als einen wichtigen Beitrag zum Vierten Kohäsionsbericht, der im Frühjahr 2007 vorgelegt werden soll.

1.2 Darüber hinaus wurde der AdR in einem Schreiben des Präsidenten des Europäischen Parlaments, Herrn Josep Borrell, vom 20. Juli 2006 ersucht, zu dem Bericht der Abgeordneten Francisca Pleguezuelos Aguilar (ES/SPE) vom EP-Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI) über die Auswirkungen der Strukturpolitik auf den Zusammenhalt in der EU Stellung zu nehmen. Die Fachkommission COTER hat sich entschieden, dass die vorliegende Prospektivstellungnahme zugleich auch eine Antwort auf das Ersuchen des Parlaments ist.

1.3 Die vorliegende Stellungnahme versteht sich als Beitrag zu der Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik in der erweiterten EU und, konkret, deren künftigen Platz im Gemeinschaftshaushalt. Aus Sicht des Ausschusses haben verschiedene Vorschläge in der Vergangenheit die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik in einer angesichts der Erweiterung und unter dem vollen Druck der Globalisierung reformbedürftigen Europäischen Union in Frage gestellt. Anlass zur Sorge ist dem Ausschuss die unangemessene Bewertung der Wirkungen der Kohäsionspolitik, aus deren Boden die Vorschläge erwachsen.

1.4 Die Europäische Union befindet sich momentan in einer Phase tief gehender wirtschaftlicher und sozialer Umbrüche und eines technischen Wandels, die im Kern der großen Aufgabensstellung liegen, für die im Jahr 2000 die Agenda von Lissabon entwickelt wurde, nämlich die Aufrechterhaltung und die Stärkung eines europäischen Modells, das Prosperität und Solidarität miteinander zu vereinen vermag. Dazu ist festzustellen, dass dies nur durch die Beibehaltung eines starken politischen Rahmens möglich sein wird, der den Akteuren die Instrumente an die Hand gibt, die sie zur Nutzung der Chancen, aber auch zur Bewältigung der Folgen brauchen.

1.5 Die Regionen, Städte und Gemeinden der EU gehören zu denen, die sich am meisten mit diesen Herausforderungen auseinandersetzen müssen, die zugleich aber auch in hohem Maße fähig sind, strategische Leitlinien in konkreter Gestalt in die Praxis umzusetzen, wobei sie sich auf die Akteure in Gesellschaft und Wirtschaft in ihrem jeweiligen Gebiet stützen können.

1.6 Die erneuerte Strategie der Europäischen Union für Wachstum und Beschäftigung wird nur dann Erfolg haben, wenn es ihr gelingt, ihre Ressourcen in allen Teilgebieten der Union zu mobilisieren. Doch ist die Haushaltslage sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in der EU angespannt. Die EU muss sich daher bemühen, die verfügbaren Finanzmittel möglichst wirkungsvoll zur Entfaltung zu bringen. Der Ausschuss der Regionen sieht die Kohäsionspolitik sowohl von ihrer strategischen Ausrichtung als auch von ihrem Durchführungsapparat her als ein geeignetes Entfaltungsmedium im Dienste der Ziele der EU.

<sup>(1)</sup> ABl. C 164 vom 5.7.2005, S. 4.

<sup>(2)</sup> ABl. C 318 vom 22.12.2004, S. 1.

1.7 Die vorliegende Stellungnahme möchte durch eine umfassende Betrachtung der Hebelwirkung, die den einzelnen Auswirkungen der Kohäsionspolitik im Gemeinschaftsgebiet Rechnung trägt, eine Reihe von Überlegungen zur Debatte beisteuern. Ein methodologischer Anhang enthält Angaben zum Verständnis der wissenschaftlichen Methodik und der Arbeitsweise, die der Ausschuss bei der Ausarbeitung dieser Stellungnahme angewandt hat <sup>(3)</sup>.

## 2. Eine Annäherung an die Vielschichtigkeit der Hebelwirkung

Der Ausschuss der Regionen möchte sich in dieser Stellungnahme auf ein umfassendes Konzept der Hebelwirkung stützen, das eine Reihe von Faktoren einschließt, die für die Bewertung der Wirkung der Strukturfonds wichtig sind. Die Stellungnahme macht sich folglich eine integrierte Sichtweise zu Eigen und behandelt die Hebelwirkung der Gemeinschaftsfonds in den folgenden Bereichen:

- finanzielle Aspekte
- politisch-strategische Aspekte der thematischen Konzentration
- Verbesserung der institutionellen Kapazität
- Stärkung des Zusammenhalts in Europa.

### 2.1 Finanzielle Aspekte der Hebelwirkung

2.1.1 Die Kohäsionspolitik erbringt auf europäischer Ebene einen erheblichen Mehrwert, da durch die Gemeinschaftsausgaben Ergebnisse erzielt und eine Mobilisierung der Akteure erreicht wird, die stärker ist als das, was auf nationaler oder regionaler Ebene allein bewirkt werden würde. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission <sup>(4)</sup> zieht jeder Euro, der in der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik ausgegeben wird, in den Ziel-1-Regionen im Schnitt weitere Ausgaben von 0,9 Euro nach sich. In Ziel-2-Regionen löst jeder investierte Euro sogar bis zu 3 Euro an zusätzlich mobilisierten Ausgaben aus.

2.1.2 Dieser Multiplikatoreffekt rührt in erster Linie aus der thematischen und geografischen Konzentration der Strukturfonds her. Die Mittelbündelung der Fonds, zusammen mit einem vernünftigen Instrumentarium, erhöht die Möglichkeiten, die nötige kritische Masse zu erreichen; sie schafft damit die Voraussetzungen für die nachfolgende Entwicklung der Investitionen. In dieser Hinsicht kann die Fähigkeit, Investitionen anzuziehen, durch die geografische und thematische Konzentration erhöht werden, denn sie erlaubt eine Tötigung von Investitionen mit geringerem Aufwand.

2.1.3 Zweitens gründet sich die Hebelwirkung auch auf die Fähigkeit, ein breites Spektrum von Finanzierungsinstrumenten einsetzen zu können, auch wenn die Mitgliedstaaten und die Regionen vielfach nicht in der Lage sind, alle potenziellen kohäsionspolitischen Instrumente adäquat anzuwenden. So wurden in der Studie zum Beispiel Globalzuschüsse als ein flexibles

Instrument hervorgehoben, das bei vielen Projekten und Programmen die finanzielle Hebelwirkung hervorrufen und verstärken kann.

2.1.4 Sehr interessant für die Steigerung der Hebelwirkung können auch solche Instrumente sein, die sich aus der Beteiligung der Strukturfonds an Financial Engineering Tools für Unternehmen, insbesondere für KMU, ableiten, wie z.B. Risikokapitalfonds, Garantiefonds, Darlehensfonds und Stadtentwicklungsfonds. In vielen Förderregionen wurden im Rahmen des Einsatzes der Strukturfonds bereits zahlreiche Erfahrungen mit diesen Förderinstrumenten, insbesondere im Bereich der Risikokapitalfinanzierung, gesammelt. Dies gilt auch für den Aufbau reinvestitionsfähiger Fonds, die über den Förderzeitraum hinaus einen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten können. In diesem Zusammenhang sind die Initiativen JEREMIE, JASPERS und JES-SICA zu begrüßen, bei denen ebenfalls die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Investitionsfonds (EIF) als Träger auftreten, die eine sehr gewichtige Rolle bei diesen Förderungsarten spielen können.

2.1.5 Diese Art von Instrumenten kann gleichzeitig auch die Kooperationsfähigkeit öffentlicher Stellen mit den internationalen Finanzinstitutionen und der privaten Bankwirtschaft verbessern, die Geldgeber für andere Entwicklungsvorhaben sein können. Als weitere Vorteile solcher Instrumente sind die größere Flexibilität, die sie in der Verwaltung der Strukturfonds ermöglichen, und die höhere Zahlungsfähigkeit gegenüber externen Beteiligten, die EIB und EIF bieten, zu nennen.

2.1.6 Schließlich kann ein stärkerer Hebeleffekt durch die Verbesserung verschiedener Faktoren erreicht werden, die mit der Stärkung öffentlich-privater Partnerschaften zusammenhängen. So sind die Fähigkeit zur Identifizierung von Hindernissen, die private Investoren fernhalten, und die Aufstellung und Unterstützung von Projektteams und von Formen der partnerschaftlichen Kooperation mit der Privatwirtschaft grundlegende Elemente dafür, in relativ kurzer Frist private Investitionen mit ins Boot zu holen.

2.1.7 Die Kohäsionspolitik bietet dank ihrer stabilen Finanzierung und der mehrjährigen Planung darüber hinaus eine solide Basis für ein Zusammengehen mit dem Privatsektor, mit dem höhere Investitionen über einen längeren Zeitraum bewirkt werden können. Dieses unterscheidende Merkmal der Kohäsionspolitik im Vergleich zur einzelstaatlichen Politik gleicher Ausrichtung liefert sicherlich einen neuen, zusätzlichen Mehrwert, der nicht außer Acht zu lassen ist.

2.1.8 Dabei ist zu bedenken, dass in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere in den zehn neuen, ein kräftiger Anstieg der öffentlichen Investitionen kurz- und mittelfristig die Einhaltung des Defizit-Kriteriums und der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gefährden könnte. Eine häufigere Nutzung des Instruments der öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) könnte eine sinnvolle Alternative zu einer direkten Erhöhung der öffentlichen Investitionen sein.

<sup>(3)</sup> [http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdri\coter-iv\dossiers\coter-iv-003\cdr118-2006\\_fin\\_ac.doc&language=DE](http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdri\coter-iv\dossiers\coter-iv-003\cdr118-2006_fin_ac.doc&language=DE)

<sup>(4)</sup> Europäische Kommission: „Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung — Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013“ (KOM(2005) 299 endg.), Brüssel, 5.7.2005.

## 2.2 Strategische Ausrichtung der Politik

2.2.1 Die öffentlichen Investitionen sind auf allen Ebenen sorgfältig festzulegen und adäquat zu planen. Dabei ist die Feststellung wichtig, dass die Kohäsionspolitik eine entscheidende Rolle für das Zusammenführen regionaler und nationaler Prioritäten spielt, um eine Synergie auf europäischer Ebene zu erreichen. Diese europäische Investitionsstrategie muss von entsprechenden nationalen und regionalen Initiativen flankiert sein, die öffentliche Investitionen von hoher Qualität in Bereichen hervorbringen, die vor allem für die Lissabon-Strategie und für deren Verknüpfung mit der Göteborg-Strategie von Bedeutung sind.

2.2.2 Es geht hier um Investitionen in den Bereichen Bildung, Wissen, Innovation und Forschung, Umweltschutz, Sozialdienstleistungen, lebenslanges Lernen und Aufbau europäischer Strukturen. Diese Investitionen stimulieren nicht nur die Nachfrage, sondern haben langfristige strukturelle Effekte auf die Wirtschaft und erhöhen so das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Der von der Kohäsionspolitik bewirkte Hebeleffekt ist dabei durch verschiedene Faktoren zu erreichen.

2.2.3 Erstens durch die Verwirklichung neuer Ideen und Ansätze in den Tätigkeiten, die die Mitgliedstaaten und die Regionen unternehmen, um die Innovation in der wirtschaftlichen Entwicklung mehr zu stimulieren. Die in der Studie untersuchten Fälle führen zu dem Schluss, dass die Kohäsionspolitik zu einer stärkeren Ausrichtung der nationalen politischen Prioritäten auf Bereiche beiträgt, die für das Wirtschaftswachstum besonders wichtig sind, wie Innovation, Forschung, aktive Beschäftigungspolitik und Maßnahmen zugunsten der Eingliederung in die Gesellschaft.

2.2.4 Diese Ausrichtung hat sich insbesondere dank der Möglichkeit ergeben, über die Fonds Pilotprojekte einzuführen mit neuen Ansätzen und Instrumenten, wie z.B. die Förderung innovationsfreundlicher Cluster und stärker auf Partizipation setzende Herangehensweisen. Dies hat zu einer besseren Bewusstseinsbildung und zu einer Ausweitung des Innovationskonzeptes geführt, durch die Gesichtspunkte der Organisation, der Finanzierung, der Verwaltung und Ausbildung und der Innovationsförderung leichter Eingang in die Regionalentwicklungsstrategien fanden.

2.2.5 Zweitens hat die Kohäsionspolitik Politikbereiche ins Blickfeld gerückt, die bisher in den Handlungssträngen der Mitgliedstaaten und der Regionen unberücksichtigt waren. Zahlreiche Pilotinitiativen, wie die Strategien für regionale Innovation (RIS) und die Innovationsaktionen des EFRE, sind nach und nach zu grundlegenden Politikinstrumenten in den Mitgliedstaaten und Regionen geworden. Allgemein lässt sich zudem sagen, dass flexiblere, stärker am Markt orientierte Ansätze der gemeinsame Nenner der Neuausrichtung waren, die die Kohäsionspolitik gebracht hat.

2.2.6 Und schließlich haben die von der nationalen und der regionalen Ebene gemeinsam konzipierten integrierten Entwicklungsstrategien, die kennzeichnend für die Kohäsionspolitik sind, zu einem strategischeren Herangehen an Fragen der Wirtschaftsentwicklung und der Beschäftigung geführt, was die praktische Durchführung eigenständiger Projekte erlaubt hat. Zahlreiche Bereiche, wie Technologie, Innovation, Qualifizierung des Humankapitals, Chancengleichheit und Umwelt, erwiesen sich als wachstumsfördernde Faktoren, die in einem stärker integrierten Ansatz in die jeweiligen Politiken einfließen.

## 2.3 Verbesserung der institutionellen Kapazität

2.3.1 Ein weiterer hervorhebender Aspekt des durch den Einsatz der Strukturfonds erzielten Hebeleffekts ist die Wirkung, die sie auf die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung entfalten, indem sie zu einer Modernisierung und Management-Verbesserung und einer Angleichung der Verfahrenswege auf der europäischen Ebene beitragen. Die Kohäsionspolitik hat die Durchführung der Gemeinschaftspolitiken, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes und der Chancengleichheit, ebenso wie den Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft flankierend unterstützt und ist darin den in den Strategien von Lissabon und Göteborg festgelegten Prioritäten gefolgt.

2.3.2 Zu nennen sind hier insbesondere die Einführung der Nationalen Reformpläne als Haupttriebfeder zur Erreichung der Ziele der erneuerten Lissabon-Strategie und die Koordinierung, die zwischen ihnen und den einzelstaatlichen strategischen Rahmenplänen 2007-2013 herzustellen ist.

2.3.3 Zu nennen sind des Weiteren die Förderung der Partnerschaft, die Verbesserung der institutionellen Kapazität in Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen der öffentlichen Hand, die Verbreitung einer Kultur der Evaluierung, der Transparenz und des Erfahrungsaustauschs — allesamt Bestandteile eines Systems, das sich mit der Kohäsionspolitik gebildet und Zug um Zug in der Europäischen Union entwickelt hat; es trägt zu einer besseren Governance auf allen Ebenen bei, denn viele dieser Techniken werden anschließend in anderen Bereichen von der öffentlichen Verwaltung angewandt. Auch die Schaffung neuer Strukturen, wie z.B. der Regionalentwicklungsagenturen, hat eine wichtige Rolle für die Entwicklung vieler Regionen der EU gespielt.

2.3.4 Auch im Bereich der Formulierung einschlägiger Pläne und Programme hat die Kohäsionspolitik deutliche Fortschritte gebracht. Bestandsaufnahme und Analyse erhalten immer mehr Gewicht und werden sorgfältig durchgeführt, die Ziele werden mit größerer Genauigkeit formuliert, und die Überwachung und Auswertung der Pläne und Programme wird auf der Grundlage von Referenzmarken verfeinert. Das Aufstellen einer langfristigen Strategie für öffentliche Investitionen ist zu einem ganz normalen Bestandteil des gegenwärtigen Planungsdenkens geworden.

2.3.5 Dies hat ebenfalls zur Folge gehabt, dass die Mitgliedstaaten in vielen Bereichen, z.B. im Umweltschutz, besser zur Übernahme und effektiven Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Lage sind. Insbesondere in den Rechtsvorschriften für das öffentliche Auftragswesen der Mitgliedstaaten hat die Kohäsionspolitik beträchtliche Veränderungen gebracht, indem das öffentliche Beschaffungswesen im Sinne der Vollendung des Binnenmarktes geöffnet und allen Unternehmen der EU zugänglich gemacht wurde. Dieser Gesichtspunkt ist mit Blick auf die jüngsten Erweiterungen der Europäischen Union von besonderer Bedeutung.

2.3.6 Zu guter Letzt ist festzuhalten, dass die Kohäsionspolitik im Prozess von Beschlussfassung, Ausarbeitung und Durchführung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik die Rolle der Regionen unterstrichen und gestärkt hat. Die Schaffung der kritischen Masse, die auf personeller Ebene für eine adäquate Verwaltung der Fonds nötig ist, hat den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mehr Eigenständigkeit und der Regionalisierung und der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union effektiv mehr Schwung gegeben.

## 2.4 Ein engerer Zusammenhalt in Europa

2.4.1 Die Kohäsionspolitik hat in verschiedener Hinsicht auch eine Hebelwirkung zugunsten eines engeren Zusammenhalts in Europa ausgeübt.

2.4.2 Zum einen haben der Grundsatz der Partnerschaft und das Auftreten der Verantwortlichen die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Einrichtungen und den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen begünstigt, was bei der Ermittlung von Problemlösungen eine entscheidende Rolle spielte.

2.4.3 Zum anderen hat es die Kohäsionspolitik möglich gemacht, multi-dimensionale Lösungen auf sehr komplexe Probleme unterschiedlicher Art zuzuschneiden. Die Problemstellungen, mit denen die einzelnen Gebiete der EU konfrontiert sind, sind von Fall zu Fall anders, und die Hintergründe und Umstände sind sehr vielfältig. Die Kohäsionspolitik hat es dennoch vermocht, dieser Vielfalt von Situationen Rechnung zu tragen, vor allem in abgelegenen oder rückständigen Regionen sowie in Regionen in äußerster Randlage. Dieses Bemühen um Zusammenhalt hat auch auf andere Politikbereiche der Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Einfluss gehabt.

2.4.4 Die Kohäsionspolitik hat darüber hinaus den Regionen und Kommunen der EU eine geeignete Plattform für die Zusammenarbeit geboten, insbesondere durch die Initiative INTERREG, wodurch lang währende Konflikte und seit alters bestehende Gräben beiderseits einer Grenze überwunden werden konnten. Darüber hinaus hat sich die Kooperation von Kommunen und Regionen ohne gemeinsame Grenze durch die Förderung der interregionalen Zusammenarbeit stark weiterentwickelt und trägt heute nicht unerheblich zur Entwicklung neuer Regionalstrategien bei.

2.4.5 In den bisherigen Strukturfondsperioden hat die enge Verknüpfung zwischen EFRE und EAGFL wesentliche Hebelwirkungen in Bezug auf eine integrierte ländliche Entwicklung erbracht. Vor dem Hintergrund der gewünschten territorialen Kohäsion muss die Verknüpfung zwischen EFRE und ELER zumindest auf koordinativer und kooperativer Ebene fortgeführt werden.

2.4.6 In dieser Hinsicht zeigten insbesondere die URBAN-Programme eine große Wirkung, die sowohl bei der Stadterneuerung als auch bei der sozialen Integration einen nachhaltigen Effekt erzielen konnten; dadurch wird einerseits den Bürgerinnen und Bürgern der Mehrwert der EU-Politik vor Augen geführt und andererseits durch die Bündelung der Maßnahmen mehr Effizienz erreicht.

2.4.7 Nicht zuletzt auch für die Wahrnehmung des Projekts der europäischen Einigung hat die Kohäsionspolitik eine ganz wesentliche Multiplikatorfunktion gehabt. Dieser Effekt war dort besonders spürbar, wo die Kohäsionspolitik eine Verbesserung der öffentlichen Dienste ermöglicht und den Bürgern eine höhere Lebensqualität beschert hat.

## 3. Schlussfolgerungen

Ausgehend von den obigen Untersuchungsergebnissen betont der Ausschuss der Regionen:

3.1 Die europäische Kohäsionspolitik hat mit den sie kennzeichnenden Elementen (Partnerschaft, Zusätzlichkeit, strategi-

sche Planung und mehrjährige Finanzierung) Auswirkungen vielfältiger Art und erhebliche Hebelwirkungen gezeitigt.

3.2 Die europäische Kohäsionspolitik hat einen Hebeleffekt im Hinblick auf die Mobilisierung und Generierung von Ressourcen und Partnerschaften öffentlicher und privater Akteure. Sie ist mit ihrem stabilen, mehrjährigen Finanzierungsmechanismus und ihrer Fähigkeit zur Erzeugung der nötigen kritischen Masse an Investitionen in vielen Bereichen ein Katalysator sowohl für öffentliche als auch private Mittel.

3.3 Es war festzustellen, dass der Hebeleffekt und andere Wirkungen der Kohäsionspolitik in allen Arten von Regionen und bei einer großen Vielzahl von Programmen und Projekten auftritt, unabhängig von der Höhe des aufgewendeten Betrags.

3.4 Ein ebenfalls wichtiger Befund ist, dass die komplizierte Verwaltung der Fonds vereinfacht werden muss, damit der Hebeleffekt, den die Partner erwarten können, möglichst groß ausfällt. Außerdem kann die Beibehaltung zu kleiner, fragmentierter Fördergebiete in einigen Regionen den Aufbau von Partnerschaften erschweren, was gravierende Folgen für die Auswahl und die Einsatzbereitschaft der Akteure einer Partnerschaft hat. Dieses Problem wird im Zeitraum 2007-2013 überwunden werden, wenn in den neuen Verordnungen die Einteilung der Ziel-2-Fördergebiete in Zonen aufgehoben wird.

3.5 Die europäische Kohäsionspolitik ist ein bedeutsamer Antrieb für die strategische politische Ausrichtung. Sie hat die Fähigkeit und das Potenzial, in verschiedenen Bereichen innovative Ansätze zu fördern und einer großen Zahl öffentlicher Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene als Impulsgeber zu dienen. Die Kohäsionspolitik wirkt im Prinzip wie ein kraftvoller Treibriemen zwischen den Zielsetzungen der EU, wie z.B. der Lissabon-Strategie, und deren tatsächlicher Aneignung und Umsetzung durch die Hauptakteure in der EU.

3.6 Die europäische Kohäsionspolitik hat darüber hinaus auch eine Hebelwirkung auf die Freisetzung von Ressourcen, die in wesentlichem Umfang die Maßnahmen tragen, die den Leitlinien der Lissabon-Strategie mit Schwerpunkt auf FuE und Innovation als den entscheidenden Faktoren für ein mittel- und langfristiges Wachstum Gestalt geben.

3.7 Es hat sich gezeigt, dass es für den Erfolg vieler innovativer Programme und Projekte, die im Rahmen der Kohäsionspolitik durchgeführt wurden, sehr wichtig ist, dass die „neuen Konzepte und Ansätze“ auf hoher politisch-administrativer Ebene unterstützt werden. Gleichfalls wichtig sind die Schlüssigkeit der Strategien und die Zusammenarbeit der Verwaltungen untereinander. Diese Faktoren haben die Hebelwirkung der Strukturfonds untermauert.

3.8 Die Kohäsionspolitik hat erheblichen Einfluss auf die Hebung der Leistungsfähigkeit der Institutionen. Getreu dem Grundsatz der Partnerschaft hat sie im gesamten Gemeinschaftsgebiet eine neue kooperative Art der Governance gefördert und die verschiedenen Verwaltungsebenen und die Zivilgesellschaft strategisch eingebunden. Dadurch hat sie eine Steigerung des sozialen und wirtschaftlichen Kapitals der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften ermöglicht. Für die künftige Entwicklung der neuen Mitgliedstaaten ist dieser Faktor von besonders entscheidender Bedeutung.

3.9 Um mit den Strukturfonds einen möglichst großen und lang andauernden Hebeleffekt zu erreichen, muss dem allgemeinen Kontext und der kulturellen Identität einer Region Rechnung getragen werden. Insofern muss immer auch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen EU-weiten Vorgaben und regionalbezogener Schwerpunktsetzung bestehen. Wenn die Veränderungen, die die Strukturfonds bewirken können, von Dauer sein sollen, muss man versuchen, einen Wandel in der Kultur und der Mentalität einer Gesellschaft in Richtung auf mehr Innovation, Bildung, Unternehmergeist und Kreativität herbeizuführen.

3.10 Von großem Gewicht ist die Hebelwirkung der Kohäsionspolitik für eine von mehr Zusammenhalt geprägte Integration der EU. Sie hat das Potenzial, verschiedenartige Gebiete der EU einander näher zu bringen, sie ermöglicht allen Akteuren in Gesellschaft und Wirtschaft eine aktive Teilhabe, und wegen ihrer greifbaren Beiträge zur Verbesserung der Lebensqualität wird sie von den Bürgerinnen und Bürgern als integratives Element gesehen und wahrgenommen.

3.11 Die Kohäsionspolitik übt Hebelwirkungen aus, die ein nachhaltiges, umweltfreundliches Wachstum fördern. Sie verhindert damit, dass sich eine Vernachlässigung des Umweltschutzes wachstumshemmend auswirkt und die Lebensqualität sowie die Erhaltung der natürlichen Ressourcen beeinträchtigt.

3.12 Dadurch, dass sie alle Gebiete der EU abdeckt, schafft die Kohäsionspolitik europaweit einen geeigneten Rahmen für eine ausgewogene Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Sie umschließt sowohl Elemente der Konvergenz als auch der Wettbewerbsfähigkeit und schafft so die Grundvoraussetzungen für den Aufbau eines Erfahrungsschatzes und den Austausch bewährter Modelle. Mehr noch: Sie bietet einen integrierten Rahmen für das Voneinanderlernen, d.h. sie ermöglicht nicht nur die Finanzierung, sondern auch das Aufgreifen erfolgreicher Initiativen durch konkrete Formen der Durchführung.

3.13 Nach Auffassung des AdR kann die Hebelwirkung der Kohäsionspolitik im Programmplanungszeitraum 2007-2013 noch verstärkt werden. Die bereits gut erprobten und gefestigten Grundsätze der Kohäsionspolitik wurden durch eine Reihe von Maßnahmen ergänzt: strategischere Ausrichtung der Kohäsionspolitik, Zweckbindung und stärkere Mittelbündelung in Schwerpunktbereichen, ein besserer Rechtsrahmen für die Anwendung neuartiger, ausgeklügelter Finanzierungskonzepte, eine angemessene Berücksichtigung der Stadtentwicklungsprogramme und eine engere Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften. Diese Neuerungen haben gezeigt, dass die Kohäsionspolitik bei bedeutenden Änderungen in den politischen Zielsetzungen der EU eine zentrale Rolle spielen kann, um den wirtschaftlich-sozialen Wandel in allen Teilgebieten der Union konkret auszugestalten und zu unterstützen.

3.14 Es hat sich gezeigt, dass die Projektkonzeption und -auswahl eine wichtige Erfolgsvoraussetzung ist: Die Art der einzusetzenden Instrumente ist mit Sorgfalt so zu wählen, dass sie von ihren Merkmalen her gut zum regionalen Kontext und zu den angestrebten Zielen passen.

#### 4. Empfehlungen

Der Ausschuss der Regionen

4.1 empfiehlt der Europäischen Kommission, ein umfassendes Konzept der Hebelwirkung in ihrer nächsten Bewertung des aktuellen Stands und der erzielten Fortschritte im Bereich des Zusammenhalts in der Europäischen Union zu berücksichtigen;

4.2 schlägt der Kommission, dem Parlament und dem Rat vor, die Hebelwirkung als ein adäquates Element in die Bewertung der Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen, insbesondere im Hinblick auf die mittelfristige Revision des Gemeinschaftshaushalts;

4.3 ersucht die Kommission, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um die Vorteile, die Gestalt und das Erscheinungsbild der Kohäsionspolitik in allen Mitgliedstaaten und insbesondere in den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften besser bekannt zu machen;

4.4 fordert die Europäische Kommission auf, die bereits eingeleiteten Schritte zur Förderung der einzelnen Finanzinstrumente (JEREMIE, JESSICA u.a.) im Rahmen der Strukturfonds zu intensivieren und insbesondere die für die Entwicklung von Risikokapitalfonds und Bürgerschaftsprogrammen in den Regionen notwendigen wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten zu schaffen;

4.5 fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, auf rechtlichem, administrativem und finanziellem Gebiet einen innovationsfreundlichen Rahmen zu schaffen und auf innovationsfreudige Unternehmen zugeschnittene Finanzierungsformen (Risikokapital, *Business Angels*, Mikrokredite usw.) stärker zu fördern;

4.6 spricht sich dafür aus, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten die Fortschritte bewerten, die im Zeitraum 2007-2013 in der Vereinfachung und Dezentralisierung der Strukturfondsverwaltung gemacht werden; dabei sollten sie besonders ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Verwaltungsaufwand und der Art und dem Umfang der Intervention sowie die Folgen des Verwaltungsaufwandes für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Blick haben;

4.7 empfiehlt den Mitgliedstaaten, in allen Phasen der Beschlussfassung und Verwaltung der Strukturfonds stärker nach dem Grundsatz der Partnerschaft zu handeln und dazu wirkungsvolle praktische Maßnahmen zu ergreifen, um die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und die Zivilgesellschaft in den gesamten Prozess mit einzubinden, und empfiehlt zudem eine vertiefte Partnerschaft mit den Städten, da diese ein treibender Faktor für Wachstum und Beschäftigung sein können;

4.8 ersucht die Kommission, das Parlament, die Mitgliedstaaten und die EIB, klar die Hindernisse zu ermitteln, auf die öffentlich-private Partnerschaften bei der Verwaltung strukturfondsfinanzierter Projekte stoßen. In dieser Hinsicht wären von der Seite der EU eine eindeutige Interpretation der Grundkonzepte von ÖPP-Vereinbarungen sowie die Vereinfachung der Regelung für staatliche Beihilfen sehr von Nutzen. Nötig ist auch eine stärkere Aufklärung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU über die Möglichkeiten und Schwierigkeiten von ÖPP;

4.9 fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, den experimentellen, pionierhaften Charakter zu wahren, der oftmals von den Strukturfonds ausgeht. Die Mitgliedstaaten sollten in diesem Zusammenhang die vorgesehenen Reserven und anderen Instrumente einsetzen, um besonders erfolgreiche Strategien zu honorieren und bekanntzumachen und die Ergebnisse der territorialen Zusammenarbeit zu konsolidieren;

4.10 fordert die Europäische Kommission auf, den engen Zusammenhang zwischen den Interventionen der Strukturfonds und den Programmen für die ländliche Entwicklung zu beachten und auf allen Ebenen — unbeschadet der Notwendigkeit klarer verrechnungstechnischer Schnittstellen — eine optimale inhaltliche Abstimmung und Koordination zu ermöglichen und zu fördern;

4.11 spricht sich dafür aus, bei der Anwendung der Strukturfonds ein besonderes Augenmerk auf die Ziele des Kyoto-Protokolls zu richten und wieder den Weg eines nachhaltigen, umweltfreundlichen Wachstums zu beschreiten;

4.12 empfiehlt den Mitgliedstaaten und der Kommission, die Hebelwirkung in der Phase der Programmplanung der Strukturfonds zu akzentuieren, so dass die Entstehung, Stimulierung und Finanzierung von Projekten mit großem Hebeleffekt gefördert wird, und sie auch in der Erstellung von Berichten und in den Bewertungsrunden zu berücksichtigen;

4.13 betont die Notwendigkeit, regionale Besonderheiten auf allen Ebenen auch in der künftigen Kohäsionspolitik zu berücksichtigen, da die „Stärke in der Vielfalt“ ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Hebelwirkung der Kohäsionspolitik ist;

4.14 fordert die Regionen und die Mitgliedstaaten im Interesse einer vollständigen Ausnutzung der Hebelwirkung der Strukturfonds auf, sorgsam auf einen sinnvollen Gleichlauf zwischen

den regionalen Strategien, den Nationalen Reformprogrammen, den Einzelstaatlichen strategischen Rahmenplänen und den operationellen Programmen, mit denen die europäische Kohäsionspolitik ausgeführt wird, zu achten;

4.15 regt an, die Vorzüge des Hebeleffekts zur Sprache zu bringen und die potenziellen Nutznießer und die Öffentlichkeit durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit sowohl in Fach- als auch in Massenmedien besser darüber zu informieren und — so wie der Ausschuss der Regionen im Rahmen seiner „Open Days“ — für die Verbreitung bewährter Methoden zu sorgen;

4.16 ersucht die Kommission, die langfristige Entwicklung der Regionen zu untersuchen und zu messen, wobei zu betonen ist, dass es einen Wandel in der Kultur und der Mentalität sowie eine in jeglicher Hinsicht transparente und gleichzeitig für alle Beteiligten verständliche Öffentlichkeitsarbeit braucht, um tatsächlich zu erreichen, dass diese Regionen in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung einen wirklichen Schritt vorwärts machen;

4.17 begrüßt den Schritt der Kommission, ein Netzwerk von „Regionen für den wirtschaftlichen Wandel“ aufzubauen, und regt an, dafür ein breites Themenspektrum vorzusehen, das die unterschiedlichen territorialen Kräfte des Wandels sowie die im laufenden Programmzeitraum entwickelten Innovationen widerspiegelt. Er dringt darauf, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Auswahl der prioritären Bereiche für diese Initiative aktiv zu beteiligen, und zählt darauf, in vollem Umfang darin einbezogen zu werden;

4.18 empfiehlt den Gemeinschaftsinstitutionen, den Grundsatz der Solidarität unter den Gebieten der Union als eine grundlegende Dimension des Zusammenhalts der EU festzuschreiben. Die Kohäsionspolitik muss auch in Zukunft ein zentrales Element der europäischen Integrationspolitik bleiben.

Rom, den 23. März 2007

Der Präsident  
des Ausschusses der Regionen  
Michel DELEBARRE

---