



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.7.2006
KOM(2006) 386 endgültig

2006/0131 (AVC)

Vorschlag für eine

ENTSCHEIDUNG DES RATES

über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft

{SEC(2006) 929}

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung: strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013

„Europa muss die Grundlagen seiner Wettbewerbsfähigkeit erneuern, sein Wachstumspotenzial sowie seine Produktivität erhöhen und den sozialen Zusammenhalt stärken, indem es vor allem auf Wissen, Innovation und Aufwertung des Humankapitals setzt.

Um diese Ziele zu erreichen, muss die Union verstärkt alle geeigneten einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel - einschließlich der Kohäsionspolitik - in den drei Dimensionen der Strategie (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) mobilisieren, um deren Synergiepotenzial im Gesamtkontext nachhaltiger Entwicklung besser zu nutzen“¹.

1. EINFÜHRUNG

Im Vierten Zwischenbericht über den Zusammenhalt² wurde bekräftigt, dass die Erweiterung der Union auf 25 Mitgliedstaaten und anschließend auf 27 oder mehr eine beispiellose Möglichkeit zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und des internen Zusammenhalts in Europa darstellt. Zwar vergrößern sich im Zuge der Erweiterung die regionalen Disparitäten in der Europäischen Union beträchtlich, jedoch wird in dem Bericht auch festgestellt, dass einige der ärmsten Teile der neuen Mitgliedstaaten die höchsten Wachstumsraten aufweisen.

Im Hinblick auf die im Vertrag³ verankerten Ziele und insbesondere mit Blick auf das Ziel der Förderung von realer Konvergenz müssen die Maßnahmen, die aus den für die Kohäsionspolitik verfügbaren, begrenzten Mitteln unterstützt werden, vornehmlich zur Förderung der in der überarbeiteten Lissabon-Strategie festgelegten Prioritäten nachhaltiges Wachstum⁴, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eingesetzt werden.

Es ist deutlich geworden, dass makroökonomische Stabilität und strukturelle Reformen eine Voraussetzung sind für den Erfolg der Kohäsionspolitik, neben einer Reihe anderer investitionsfördernder Bedingungen (einschließlich der wirksamen Durchsetzung des Binnenmarktes, Verwaltungsreformen, einer guten Governance, eines unternehmensfreundlichen Umfeldes und der Verfügbarkeit von hoch qualifizierten Arbeitskräften)⁵.

Dies sind auch die Vorstellungen, die dem neuen Rechtsrahmen für die Reform der Kohäsionspolitik des Zeitraums von 2007 bis 2013 zugrundeliegen.

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, März 2005.

² „Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die Reform der europäischen Kohäsionspolitik - Vierter Zwischenbericht über den Zusammenhalt“, KOM(2006) 281, 12.6.2006.

³ Gemäß Artikel 158 des Vertrags setzt sich die Gemeinschaft im Hinblick auf die Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts das Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.

⁴ In Übereinstimmung mit der Göteborg Strategie, die vom Europäischen Rat im Jahr 2001 angenommen und vom Europäischen Rat im Juni 2006 aktualisiert wurde.

⁵ „Die Wirtschaft der EU: Bilanz 2004“, KOM(2004) 723 vom 26.10.2004.

Mit dem neuen Rechtsrahmen werden Verbesserungen in zwei Schwerpunktbereichen angestrebt. Zum Einen soll der strategische Aspekt der Kohäsionspolitik gestärkt werden, um eine bessere Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Prioritäten in nationalen, regionalen und lokalen Entwicklungsprogrammen sicherzustellen. Zum Anderen sollen verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um eine größere eigenverantwortliche Teilhabe an der Kohäsionspolitik durch die Akteure auf regionaler und lokaler Ebene zu erreichen. Dies spiegelt sich sowohl in den Maßnahmen zur Förderung eines anhaltenden Dialogs innerhalb der Partnerschaften wider, in denen die Kommission, die Mitgliedstaaten, die Regionen und Städte beteiligt sind, als auch in einer deutlicheren und dezentralisierteren Form der Aufteilung der Verantwortlichkeiten in Bereichen wie der Finanzverwaltung und –kontrolle.

Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft stellen die Grundlage dar für die Entwicklung nationaler Strategien oder einzelstaatlicher strategischer Rahmenpläne und, zu einem späteren Zeitpunkt, für die einzelnen operationellen Programme. Sie stützen sich auf die nachstehenden Ziele und Grundsätze:

- die Kohäsionspolitik ist ein Schlüsselinstrument auf Gemeinschaftsebene zur Umsetzung der in den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung definierten überarbeiteten Lissabon-Strategie;
- der neue Rahmen für die Kohäsionspolitik des Zeitraums von 2007 bis 2013 hat zwei Grundpfeiler: einerseits die Konzentration von Finanzmitteln auf die am wenigsten entwickelten Regionen und andererseits die schwerpunktmäßige Konzentration innerhalb der neuen Programme auf die überarbeitete Agenda für Wachstum und Beschäftigung;
- die für die Kohäsionspolitik zur Verfügung stehenden Finanzinstrumente sind die Strukturfonds (EFRE und ESF) und der Kohäsionsfonds. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass in den folgenden Leitlinien bewusst auf eine Analyse der einzelnen Fonds verzichtet wurde. Welches Instrument für jeden Abschnitt das geeignetste ist muss in der Programmplanungsphase entschieden werden und hängt von der Art der geplanten Ausgaben ab (Infrastruktur, produktive Investition, Entwicklung der Humanressourcen usw.);
- die Leitlinien betreffen nur die durch Struktur- und Kohäsionsfonds kofinanzierten Teile der nationalen und regionalen Investitionen;
- die Leitlinien sind in Verbindung mit dem Rechtsrahmen zu lesen. Im Rechtsrahmen sind der Zweck und der Geltungsbereich der Unterstützung für jeden Fonds festgelegt. In den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft werden innerhalb dieses Geltungsbereiches jene Gebiete identifiziert, in denen die Kohäsionspolitik am wirksamsten zur Verwirklichung der gemeinschaftlichen Prioritäten, insbesondere in Bezug auf die erneuerte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, beitragen kann;
- in den Leitlinien stellt das Konzept der Governance ein bereichsübergreifendes Leitthema dar, auf dem alle Maßnahmen im Interesse einer besseren Durchführung kohäsionspolitischer Programme gründen und das die Qualität der politischen Entscheidungsfindung verbessert.
- im neuen Rahmen für die Kohäsionspolitik des Zeitraums von 2007 bis 2013 ist auch der territoriale Aspekt von bereichsübergreifender Art. Dieser erfordert eine besondere Berücksichtigung der Auswirkungen von Programmen insofern, als eine ausgewogene

nachhaltige Entwicklung gefördert wird und das Potenzial von Städten, dem ländlichen Raum und Gebieten mit naturbedingten Nachteilen auszuschöpfen ist.

2. KOHÄSION, WACHSTUM, BESCHÄFTIGUNG

2.1. Die überarbeitete Lissabon-Agenda

Im Jahr 2005 legte die Kommission dem Europäischen Rat vom März 2005 einen Vorschlag für eine neue Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung⁶ vor. Der Rat bestätigte die von der Kommission beschriebenen politischen Ziele und betonte die Notwendigkeit, der Lissabon-Strategie neuen Schwung zu verleihen.

Im Zuge dieser erneuerten Anstrengung *„muss die Union alle geeigneten einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel – einschließlich der Kohäsionspolitik – mobilisieren“*⁷ Darüber hinaus wurde festgestellt, dass sich die Beteiligten vor Ort unter Einbeziehung der regionalen und lokalen Akteure sowie der Sozialpartner die Lissabon-Ziele stärker zu Eigen machen müssen. Besonders wichtig ist dies in Bereichen, in denen die räumliche Nähe von Bedeutung ist, wie z. B. Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Beschäftigung, Humankapital, Unternehmergeist, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) oder Zugang zu Risikokapital.

Um die Arbeit voranzutreiben, wurden integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung entwickelt, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung nationaler Reformprogramme unterstützt werden sollen⁸. Im Rahmen des neuen Politikgestaltungszyklus für die Strategie für Wachstum und Beschäftigung mussten die Mitgliedstaaten im Jahr 2005 nationale Reformprogramme vorlegen. Diese einzelstaatlichen Strategien wurden von der Kommission in dem im Januar 2006 verabschiedeten Jahresfortschrittsbericht bewertet⁹.

Der erste Jahresfortschrittsbericht enthielt mehrere Empfehlungen in Bezug auf die Kohäsionspolitik. 1. Es wurde empfohlen, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Ausgaben der Gemeinschaft zugunsten der Kohäsion und der ländlichen Entwicklung generell auf die Unterstützung der Lissabon-Strategie ausgerichtet werden. Anders ausgedrückt sind die Ziele der Kohäsionspolitik mit den nationalen Reformprogrammen in Einklang zu bringen. Insbesondere wurde im Jahresfortschrittsbericht empfohlen, dass vor dem Hintergrund der nächsten Generation kohäsionspolitischer Programme die Mitgliedstaaten darin bestärkt werden sollten, kohäsionspolitische Mittel für Maßnahmen zur Erreichung der Ziele von Lissabon vorzusehen, wie dies bereits für die EU-15-Staaten vom Europäischen Rat im Dezember 2005 vereinbart worden war.

2. In dem Bericht wurde die Notwendigkeit größerer Anstrengungen hervorgehoben, um die Koordinierungsmechanismen zwischen den für die nationalen Reformprogramme Verantwortlichen und den Stellen auszubauen, die die Strukturfondsprogramme für 2007-2013 vorbereiten. Diese Verbindungen müssten rasch hergestellt werden, da sich diese Vorbereitungsarbeiten jetzt intensivieren, angefangen mit der Annahme der nationalen

⁶ Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates – „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze - Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“, KOM(2005) 24 vom 2.2.2005.

⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, März 2005.

⁸ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, März 2005.

⁹ KOM(2006) 30 vom 25. Januar 2006.

strategischen Rahmenpläne. 3. In dem Jahresfortschrittsbericht wurde betont, dass die Mitgliedstaaten die makroökonomischen Auswirkungen von Überträgen aus den kohäsionspolitischen Mitteln berücksichtigen sollten. 4. Der Jahresfortschrittsbericht enthält Empfehlungen für vier vorrangige Aktionen, die mit der nächsten Generation kohäsionspolitischer Programme verwirklicht werden sollen: 1) mehr Investitionen in Wissen und Innovation; 2) Erschließung des Unternehmenspotenzials, insbesondere von KMU; 3) Antwort auf Globalisierung und Bevölkerungsalterung; und 4) eine effiziente und integrierte europäische Energiepolitik. Auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im Jahr 2006 wurden die Empfehlungen des Jahresfortschrittsberichts bestätigt. Es wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer strategischen Rahmenpläne in ihren nationalen Reformprogrammen den Prioritäten Rechnung tragen sollten. Darüber hinaus wurden in Bezug auf Wissen und Innovation, Erschließung des Unternehmenspotenzials (insbesondere der KMU), Beschäftigung und Energiepolitik spezifische Prioritäten innerhalb der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung ermittelt.

2.2. Der Beitrag der Kohäsionspolitik zu Wachstum und Beschäftigung

Die Kohäsionspolitik trägt bereits jetzt zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie bei. Unabhängigen Bewertungen zufolge hat sie namentlich in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen beträchtliche makroökonomische Auswirkungen und wirkt für die EU insgesamt als Multiplikator¹⁰. Durch Mobilisierung des in allen Regionen vorhandenen Wachstumspotenzials bewirkt die Kohäsionspolitik eine geografisch ausgewogenere Wirtschaftsentwicklung und somit eine Anhebung der potenziellen Wachstumsrate der EU als Ganzes. Die EU kann die Lissabon-Ziele nur dann erreichen, wenn alle Regionen und besonders diejenigen mit dem höchsten Potenzial für mehr Produktivität und Beschäftigung ihren Beitrag leisten.

Darüber hinaus trägt die Kohäsionspolitik beispielsweise durch den Ausbau der Infrastrukturnetze und die Verbesserung des Zugangs zu Diensten der Daseinsvorsorge, die Anhebung des Qualifikationsniveaus der EU-Bürger, die Verbesserung der Anbindung der abgelegenen Regionen und die Förderung der Zusammenarbeit zur Stärkung der wirtschaftlichen und politischen Integration bei.

Die Kohäsionspolitik kann auf verschiedene Weise auch weiterhin einen signifikanten Beitrag zu den Lissabon-Prioritäten leisten:

- **Investitionen in Bereiche mit hohem Wachstumspotenzial.** Hohe Erträge lassen sich durch Investitionen in Regionen erzielen, die das Potenzial haben, rasch zur übrigen EU aufzuschließen, in denen jedoch die intern vorhandenen Mittel möglicherweise nicht ausreichen, um alle sich bietenden Chancen zu ergreifen.
- **Investitionen in Wachstums- und Beschäftigungsmotoren.** Im Mittelpunkt der Kohäsionspolitik stehen Investitionen in Sach- und Humankapital, das maßgeblich ist für das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial. Hierzu gehören physische und ICT-Infrastruktur, Forschungs- und Innovationskapazitäten, Aus- und Weiterbildung sowie Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte.

¹⁰ Siehe Dritter Kohäsionsbericht, S. 149

- **Förderung der Durchführung von kohärenten Strategien über einen mittleren bis längeren Zeitraum.** Die Kohäsionspolitik ist die einzige Politik, die einen stabilen siebenjährigen Rahmen für Investitionen bietet.
- **Entwicklung von Synergien und Ergänzungen mit anderen Gemeinschaftspolitiken.** Die Kohäsionspolitik übt eine signifikante Hebelwirkung auf die Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken aus. So bewirken die Projekte im Rahmen der transeuropäischen Netze, die in den Kohäsionsländern direkt aus dem Kohäsionsfonds finanziert werden, eine erhebliche Verbesserung der Anbindung an das restliche Europa; die Einhaltung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Umweltbereich sowie der umfassenderen Ziele einer nachhaltigen Entwicklung wird durch die Kohäsionspolitik maßgeblich gefördert; die FtE-Politik - und in diesem Zusammenhang insbesondere die Forschungsinfrastrukturen und die Entwicklung der Humanressourcen - werden im Rahmen der Kohäsionspolitik ebenfalls genauso unterstützt wie die Gemeinschaftspolitik zur Förderung von Innovation und KMU.
- **Mobilisierung zusätzlicher Mittel.** Die im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanzierten Tätigkeiten gewährleisten ein hohes Maß an Zusätzlichkeit der EU-Mittel, insbesondere indem die Investitionsmittel in Bereiche gelenkt werden, in denen die Ausgaben die größte Wirkung und den größten Mehrwert erzielen können. Sie bewirken, dass zusätzliche Mittel aus nationalen öffentlichen und privaten Quellen für kohärente nationale und regionale Entwicklungsstrategien mobilisiert werden. Jeder Euro, der auf EU-Ebene im Rahmen der Kohäsionspolitik ausgegeben wird, zieht weitere Ausgaben nach sich, die sich in den weniger entwickelten Regionen (derzeitiges Ziel 1) im Schnitt auf 0,9 EUR und in den in einem Umstrukturierungsprozess befindlichen Regionen (derzeitiges Ziel 2) auf 3 EUR belaufen.
- **Verbesserte Governance.** Das besondere, für Kohäsionsprogramme geltende Durchführungssystem fördert Verbesserungen der institutionellen Kapazitäten für die Politikgestaltung und -umsetzung, die Verbreitung einer Bewertungskultur, öffentlich-private Partnerschaften, Transparenz, regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Praktiken. Außerdem trägt es zu einer besseren Governance auf allen Ebenen bei, indem die Mitverantwortung für die Lissabon-Strategie auf subnationaler Ebene gestärkt wird und Synergien zwischen den verschiedenen Ebenen der Governance genutzt werden.
- **Förderung eines integrierten Konzepts für den territorialen Zusammenhalt.** Die Kohäsionspolitik kann zur Schaffung nachhaltiger Gemeinschaften beitragen, indem mittels integrierter Strategien für die Erneuerung, Wiederbelebung und Entwicklung städtischer und ländlicher Gebiete auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Belange eingegangen wird.
- **Annäherung der Lissabon-Agenda an die EU-Bürger.** Die Kohäsionspolitik hat es ermöglicht, die EU-Agenda für den Bürger sichtbarer und verständlicher zu machen. Wenn die Prioritäten von Lissabon mit der Kohäsionspolitik in Einklang gebracht werden, dann werden die Legitimität der Strategie für Wachstum und Beschäftigung gestärkt und die Bürger stärker in die Erreichung ihrer Ziele eingebunden.

In der Kohäsionspolitik sollte ein ausgewogener Ansatz bei der Verfolgung der Ziele „Wachstum“ und „Beschäftigung“ gewählt werden. Sie sollte zu einer ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und nachhaltigen Entwicklung beitragen. Im folgenden Abschnitt

werden die Hauptaspekte des neuen Rahmens für die Kohäsionspolitik von 2007 bis 2013 unter Berücksichtigung seiner möglichen Beiträge zur Lissabon-Agenda beschrieben.

3. DER RAHMEN FÜR DIE KOHÄSIONSPOLITIK IM ZEITRAUM 2007-2013

3.1. Konzentration

In diesem Abschnitt wird der neue Rahmen für die Kohäsionspolitik im Hinblick auf die erforderliche thematische und geografische Konzentration erörtert. Da die Mittelkonzentration auch eine Verfahrensfrage ist, wird hier auch das Thema „Governance“ aufgegriffen.

Das Wirtschaftswachstum hat im Wesentlichen zwei Triebfedern: Beschäftigungswachstum und Produktivitätswachstum. Beide sind eng miteinander verknüpft und müssen gleichzeitig gefördert werden, um eine maximale Wirkung zu erzielen. Zur Förderung eines nachhaltigen Entwicklungspfads und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in der wissensbasierten Wirtschaft unter den nationalen und regionalen Entwicklungsprogrammen für den Zeitraum 2007 bis 2013 ist es unerlässlich, die Ressourcen zu konzentrieren auf Basisinfrastrukturen, Humankapital sowie auf Forschung und Innovation – einschließlich des Zugangs zu und der strategischen Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Es werden materielle wie auch immaterielle Wirtschaftsgüter benötigt.

Der Policy-Mix, den ein Mitgliedstaat oder eine Region benötigt, um eine geeignete Kombination von Investitionen zur Förderung des Wachstums zu erreichen, hängt ab von den besonderen Gegebenheiten, von der Struktur der Wirtschaftstätigkeit sowie von der Art und dem Ausmaß der strukturellen Defizite und den Bereichen mit einem potenziellen Wettbewerbsvorteil. Der Policy-Mix entwickelt sich mit der Zeit zwangsläufig weiter, wodurch sich die Art der eingesetzten Politiken und Instrumente ändert. Alle Mitgliedstaaten und Regionen müssen unter Berücksichtigung ihrer besonderen wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen, kulturellen und institutionellen Bedingungen den richtigen Policy-Mix für ihren eigenen Entwicklungspfad finden.

Während jedoch der Mix je nach Kontext unterschiedlich ausfallen kann, wird die Konzentration auf der Ebene der Programme und Projekte dadurch sichergestellt, dass diejenigen Elemente aufgenommen werden, die zur Strategie für Wachstum und Beschäftigung beitragen. Dies wird für die Kommission das Leitprinzip sein, wenn die unterschiedlichen nationalen und regionalen Programme verhandelt werden.

Zweckbindung der Ausgaben für die Lissabon-Ziele

Im Zuge der Vereinbarung über eine finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007 bis 2013 beschlossen die Mitgliedstaaten auch, dass ein bestimmter Anteil der für die nächste Programmgeneration bestimmten Mittel zweckgebunden werden sollte für Investitionen in Bereiche, die unmittelbar mit der Agenda für Wachstum und Beschäftigung und insbesondere mit der detaillierten Liste zweckgebundener Ausgabenkategorien zusammenhängen. Diese Art der „Zweckbindung“ wurde in der Folge im Verordnungsentwurf bestätigt. Im Verordnungsentwurf werden Zielvorgaben für die Zweckbindung festgelegt. Diese liegen bei 60 % der Ausgaben für das Ziel „Konvergenz“ und bei 75 % der Ausgaben für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Diese Zielvorgaben sind als Durchschnittswerte über den gesamten Programmplanungszeitraum aller Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in der Zusammensetzung vor dem 1. Mai 2004 anzuwenden. Zwar wird bei diesen Zielvorgaben für jeden Mitgliedstaat die jeweilige Ausgangslage auf der Grundlage der Daten für den Zeitraum von 2000 bis 2006 berücksichtigt, jedoch besteht das Ziel darin, dass alle davon betroffenen Mitgliedstaaten die Zielvorgabe in Bezug auf die Zweckbindung als Durchschnittswert über den Programmplanungszeitraum erreichen. Obwohl die neuen Mitglied- und Beitrittsstaaten nicht durch die Zweckbindung betroffen sind, sollten sich auch diese Staaten Zielvorgaben setzen und ihre Anstrengungen hinsichtlich der Ausgangslage des Zeitraums 2000 bis 2006 steigern. Die Zielvorgaben für die Zweckbindung werden flexibel, d. h. unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Bedingungen und der im nationalen Reformprogramm ermittelten Schwerpunkte angewendet.

In Mitgliedstaaten, in denen die Transferzahlungen der EU makroökonomische Dimensionen annehmen, ist außerdem die Wahl des richtigen Zeitpunkts ein wichtiges Thema für die Kohäsionspolitik. Diese Transferleistungen bewirken möglicherweise kurzfristig einen Inflationsdruck in bestimmten Bereichen (beispielsweise im Bausektor) und setzen gegebenenfalls die Leistungsbilanz unter Druck (beispielsweise aufgrund der Einfuhr von Investitionsgütern), während bedeutende Beträge in den nationalen Haushalten bereitgestellt werden müssen, um Transferleistungen der EU mitzufinanzieren. Deswegen müssen die Mitgliedstaaten und Regionen bei der Aufstellung ihrer Investitionsprogramme dafür sorgen, dass Engpässe auf der Angebotsseite beseitigt werden und die Produktivität steigt, um den Nachfragedruck auf die nominale Wirtschaft auszugleichen.

Dabei sind auch gemeinschaftspolitische Prioritäten zu berücksichtigen, weil sie erstens einen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung im Rahmen der kohäsionspolitischen Programme leisten und zweitens Synergien mit anderen Bereichen der EU-Politik vor Ort fördern können.

3.2. Konvergenz

Für die Regionen und Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Kohäsionspolitik unter dem neuen Ziel „Konvergenz“ förderfähig sind, wird das Hauptziel darin bestehen, das Wachstumspotenzial zu stimulieren und hohe Wachstumsraten aufrechtzuerhalten. Dieses Ziel ist im Lichte der beispiellosen Zunahme der Disparitäten in der erweiterten Union und der langfristigen Anstrengungen, die zu deren Abbau unternommen werden müssen, zu sehen.

Die Strategien für den Zeitraum von 2007 bis 2013 werden sich daher auf Investitionen und kollektive Dienste konzentrieren, die erforderlich sind, um die Wettbewerbsfähigkeit, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine nachhaltige Entwicklung langfristig zu fördern. Die Basisinfrastrukturen und -dienste müssen eingerichtet, modernisiert und ausgeweitet werden,

um die regionale und lokale Wirtschaft anzubinden, einen geeigneten Rahmen für die Wirtschaftsförderung zu schaffen und die vom Binnenmarkt gebotenen Möglichkeiten zu nutzen. Darüber hinaus bedarf es erheblicher Anstrengungen, um die Investitionen in das Humankapital zu steigern, den Zugang zur Beschäftigung zu verbessern, die soziale Eingliederung zu verstärken und Reformen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung einzuführen und umzusetzen.

Zusätzlich zu den Anstrengungen im Bereich der Basisinfrastruktur muss die produktive Kapazität der Regionen modernisiert und umstrukturiert werden, indem den Unternehmen und namentlich den KMU Dienste zur Verfügung gestellt, der Zugang zu Finanzierungsmitteln verbessert, FtE und Innovation gefördert, die Humanressourcen entwickelt und die Marktdurchdringung, Verbreitung und Nutzung von IKT gefördert werden.

Die Stärkung der institutionellen Kapazitäten und der institutionellen Ordnung sind für die Gestaltung und Umsetzung effizienter Politiken unerlässlich.

3.3. Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Die Notwendigkeit einer Konzentration auf wenige Hauptprioritäten (insbesondere auf Forschung, Innovationen, Zugang und die Schaffung von Arbeitsplätzen) ist im Rahmen dieses Zieles besonders zwingend, um einen optimalen Einsatz der begrenzten Finanzmittel zu gewährleisten. Investitionen in das Humankapital können wesentlich dazu beitragen, eine reibungslose Anpassung nach einem wirtschaftlichen Wandlungs- und Umstrukturierungsprozess zu ermöglichen.

Das neue Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ dient der **Vorwegnahme und Förderung des wirtschaftlichen Wandels** durch Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Regionen in der EU durch Investitionen in die wissensbasierte Wirtschaft, Unternehmerschaft, Forschung, Kooperationsnetzwerken zwischen Hochschulen und Unternehmen, und Innovation, Zugänglichkeit von Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur, Energie und Einrichtungen des Gesundheitswesens, Umwelt und Risikoprävention, Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen, Verstärkung der Beteiligung am Arbeitsmarkt und durch Förderung der sozialen Eingliederung und nachhaltiger Gemeinschaften.

Es gilt, unterschiedliche Bedürfnisse zu berücksichtigen. **Industrieregionen** weisen unterschiedliche Formen auf. Viele sind durch große Industrieunternehmen, eine hohe Bevölkerungsdichte und hohe Wirtschaftswachstumsraten gekennzeichnet, während in anderen Regionen eine moderne Industrie, vor allem KMU, einem relativ rasch wachsenden Dienstleistungssektor gegenüberstehen. Beide Arten von Regionen können jedoch Gebiete aufweisen, in denen städtische Verwahrlosung und Armut tief verwurzelt und die mit Ballungseffekten, Umweltbelastung und Gesundheitsproblemen konfrontiert sind, und sich den Herausforderungen der Globalisierung und der Notwendigkeit stellen müssen, sich an den beschleunigten wirtschaftlichen Wandel anzupassen. Am anderen Ende des Spektrums beginnen viele Industrieregionen erst damit, sich an den Wandel anzupassen, und das Wegbrechen der industriellen Grundlage wurde noch nicht in ausreichendem Maße durch neue Tätigkeiten aufgefangen.

Währenddessen sind in den Gebieten mit **geringer Bevölkerungsdichte** häufig kleine Unternehmen die Triebfeder der wirtschaftlichen Entwicklung; doch sehen sich auch diese Gebiete ähnlichen Herausforderungen gegenüber. Aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte

ist es noch schwieriger, diese Herausforderungen zu bewältigen, weswegen sich die sozioökonomische Lage in den vergangenen zehn Jahren nicht geändert hat.

Die wirtschaftliche Situation der **ländlichen Gebiete** ist höchst unterschiedlich. Einige dieser Gebiete haben gute Verbindungen zu den städtischen Zentren und durchlaufen - bei einer weiterhin bedeutenden Rolle der Landwirtschaft - eine zunehmende Diversifizierung der Wirtschaft und einen Anstieg der Aktivitäten im Dienstleistungssektor (z.B. Fremdenverkehr). Andere, weiter abgelegene ländliche Gebiete müssen mit einer stark verstreuten und alternden Bevölkerung, schlechten technischen und sozialen Infrastrukturen, unzureichenden Dienstleistungen und einer schwachen Anbindung an den Rest der Wirtschaft zurechtkommen.

Diese vielfältigen Probleme zu lösen und den Regionen bei der Umstrukturierung und der Schaffung neuer Tätigkeiten zu helfen, die mit der überarbeiteten Lissabon-Agenda in Einklang stehen, ist die Herausforderung, der sich die neue Generation von Programmen zur Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung stellen muss.

Wo das betreffende Gebiet auch durch den Kohäsionsfonds abgedeckt ist, stellen die Mitgliedstaaten so weit wie möglich sicher, dass alle geförderten Projekte zu der Agenda für Wachstum und Beschäftigung beitragen.

3.4. Europäische territoriale Zusammenarbeit

Das neue Ziel der Zusammenarbeit dient einer **stärkeren Integration** des Gebiets der Union unter sämtlichen Aspekten. In diesem Zusammenhang fördert die Kohäsionspolitik eine **ausgewogene und nachhaltige Entwicklung** des EU-Gebiets auf Ebene ihrer Makroregionen und verringert die „Schränkeneffekte“ durch grenzübergreifende, transnationale unter interregionale Zusammenarbeit und den Austausch von bewährten Praktiken.

Diese Aktionen basieren auf gemeinsamen Entwicklungsstrategien der betreffenden Gebiete (auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene) sowie auf der Vernetzung der maßgeblichen Beteiligten. Als solche haben sie einen unbestrittenen europäischen Mehrwert, der mit einer erweiterten und stärker diversifizierten Union noch weiter steigt.

3.5. Governance

Während der letzten Jahre hat sich vor dem Hintergrund neuer durch die Globalisierung gestellter Herausforderungen der Rahmen für die Kohäsionspolitik geändert. Es ist deutlich geworden, dass heute, in einer offenen globalisierten Wirtschaft, die Verfolgung von wachstums- und beschäftigungspolitischen Zielen in regionalen und sogar lokalen Entwicklungsstrategien verankert sein muss. Auf dieser Ebene werden die meisten Unternehmensnetze gebildet und Verbindungen zu Ausbildungs- und Technologiezentren hergestellt. Hier lassen sich darüber hinaus lokales Wissen und Fachkenntnisse am besten mobilisieren. Darüber hinaus steht lokalen und regionalen Behörden sowie anderen Akteuren eine ganze Bandbreite an Befugnissen in Form von rechtlichen Bestimmungen und finanziellen Einflussmöglichkeiten zur Umsetzung jener öffentlichen Politik zur Verfügung, die zur Verwirklichung der Strategieziele für Wachstum und Beschäftigung beiträgt.

Im Kontext der Kohäsionspolitik hat die Frage der Governance verschiedene Aspekte.

Der erste Aspekt betrifft eine Reihe von Merkmalen öffentlicher Einrichtungen im Hinblick auf **die Leistungsfähigkeit und den Erfolg öffentlicher Politik**. Die Qualität und Effizienz des öffentlichen Sektors sind für die Länder und Regionen, vor allem aber für diejenigen, die unter das Ziel „Konvergenz“ fallen, von wesentlicher Bedeutung, um namentlich in den Bereichen Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales, Bildung, Umwelt und Rechtswesen Reformen und gute Governance in Angriff zu nehmen. Dies trägt nicht nur zu einer besseren Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik sondern auch zur Steigerung der Wirtschaftsleistung insgesamt bei.

Die Stärkung der institutionellen Kapazitäten und der Governance, soweit diese als nicht ausreichend angesehen werden, sollte in Regionen mit Entwicklungsrückstand weit im Vordergrund stehen. Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und eine stärkere Zivilgesellschaft hängen nicht nur von wirksamen Infrastrukturnetzen ab, sondern auch von einer nicht diskriminierenden, berechenbaren und transparenten Durchsetzung des Rechts, der Zuerkennung und Durchsetzung von handelbaren Eigentumsrechten, einschließlich der Rechte am geistigen Eigentum, einem offenen öffentlichen Beschaffungswesen und einer öffentlichen Verwaltung, die den Verwaltungsaufwand für Wirtschaftsteilnehmer auf ein Minimum reduziert.

Bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Strategien sollten die Mitgliedstaaten daher systematisch prüfen, in wieweit eine effizientere, rechenschaftspflichtige und transparente öffentliche Verwaltung zur Steigerung des Produktivitätsniveaus beitragen kann. Der Ausbau der Kapazitäten in den öffentlichen Verwaltungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zwecks Verbesserung des administrativen Rahmens für die Wirtschaftspolitik, eine effiziente Politikgestaltung und -umsetzung (mit einer besseren Rechtssetzung sowie der Bewertung von und Folgenabschätzungen zu Politikvorschlägen) sowie die regelmäßige Überprüfung der Durchführungsmechanismen sollten daher aus den Strukturfonds unterstützt werden.

Der zweite Aspekt betrifft die Maßnahmen und Aktionen, die benötigt werden, um die Kapazitäten der Mitgliedstaaten für die **Verwaltung und Durchführung der Kohäsionspolitik** zu verbessern. Eine wirtschaftliche, effiziente Fondsverwaltung erfordert angemessene, wirksame und transparente Strukturen in den zentralen und regionalen Behörden, die in der Lage sind, die mit der Durchführung der Fonds verbundenen Aufgaben zu erfüllen (z.B. öffentliches Beschaffungswesen, Finanzkontrolle, Begleitung, Bewertung sowie Prävention und Bekämpfung von Betrug und Korruption). Der effiziente Einsatz der Fonds hängt auch davon ab, wieweit die Projektträger in der Lage sind, Projekte von hoher Qualität auszuarbeiten und durchzuführen. Die Sichtbarkeit von Ressourcen, die effizient und transparent eingesetzt werden, gibt als solche bereits Impulse für Privatunternehmen und Sozialpartner und schafft den Rahmen, innerhalb dessen erstere ihre Investitionsentscheidungen treffen. Infolgedessen sind auch in diesem Bereich Maßnahmen erforderlich, die durch technische Hilfe unterstützt werden sollten.

Ein verwandter, wesentlicher, die Effizienz der Kohäsionspolitik bestimmender Faktor ist die Qualität der **Partnerschaft** zwischen sämtlichen maßgeblichen Beteiligten - einschließlich derjenigen auf regionaler und lokaler Ebene - bei der Ausarbeitung und Durchführung der Programme. Zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sind Strategien unerlässlich, die auf die lokale und regionale Ebene abzielen. Die Rolle der KMU, die Notwendigkeit, den lokalen Qualifikationsbedarf zu befriedigen, die Bedeutung von Clustern sowie der Bedarf an lokalen Innovationszentren machen es erforderlich, dass in vielen Fällen die Strategien auch an der Basis, also auf regionaler und lokaler Ebene, ansetzen müssen. Dies gilt übrigens nicht nur für die Wirtschaftsagenda, sondern auch für das breiter angelegte Bestreben, den Bürgern

aufgrund der partnerschaftlichen und ebenenübergreifenden Verwaltungsmodalitäten, die für die Kohäsionspolitik kennzeichnend sind, die Möglichkeit zu geben, sich unmittelbar an den Arbeiten im Rahmen der Strategie für Wachstum und Beschäftigung zu beteiligen. Eine starke Partnerschaft zwischen der Kommission und den Behörden in den Mitgliedstaaten ist die Grundlage, auf der eine Kohäsionsstrategie entwickelt werden kann, mit der die Prioritäten der Gemeinschaft in einen nationalen und regionalen Rahmen gesetzt werden. Eine solche Partnerschaft stellt auch die Grundlage dar für die Umsetzung der Kohäsionsstrategie über die operationellen Programme.

Die Aufstellung innovativer Projekte auf partnerschaftlicher Grundlage, die Förderung der Bürgerbeteiligung an der Formulierung und Ausführung von öffentlicher Politik sowie die Interaktion zwischen den und innerhalb der Gemeinschaften können zur Schaffung von Human- und Sozialkapital beitragen und eine nachhaltige Entwicklung, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt bewirken. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die maßgeblich Beteiligten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene geschlossen hinter der Reformagenda stehen, damit die Ressourcen **tatsächlich konzentriert** werden auf Wachstum und Beschäftigung, und die hierfür erforderlichen Partnerschaftsnetze aufgebaut werden. Partnerschaften, Bündnisse und Initiativen auf der Grundlage der Vernetzung der maßgeblichen Akteure, z. B. der Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen, nehmen eine Schlüsselrolle bei der Inklusionsfähigkeit von Beschäftigung und Arbeitsmarkt ein.

Den Regionen wird empfohlen, Strategien für eine nachhaltige Regionalentwicklung auszuarbeiten und dabei durch einen regelmäßigen, systematischen Dialog mit den maßgeblich Beteiligten einen Konsens über die zu verwirklichenden Ziele zu erreichen. Partnerschaft ist notwendig, um Komplexität erfolgreich zu handhaben und sie ist für die Ausarbeitung und Umsetzung von Entwicklungsstrategien unerlässlich. Sie beruht auf der Konsultation und Beteiligung der Akteure, z. B. der zuständigen Behörden, der Wirtschafts- und Sozialpartner und von Vertretern der Zivilgesellschaft einschließlich Nichtregierungsorganisationen. Die Partnerschaft bildet die Grundlage für die Mobilisierung von bestmöglichem lokalem Wissen und von Fachkenntnissen, für Offenheit und Transparenz bei der Ausarbeitung und Durchführung der Programme. Besonders wichtig ist dies für die Förderung von Wissen und Innovation. Dabei sollte auf den Methoden aufgebaut werden, die in der Vergangenheit im Zusammenhang mit regionalen Innovationsstrategien und den regionalen Programmen für innovative Maßnahmen entwickelt wurden.

Öffentlich-private Partnerschaften

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) können ein geeignetes Finanzierungsinstrument für Investitionen sein, wenn hinreichend Spielraum für die Beteiligung des Privatsektors besteht. Dies gilt besonders in Bereichen, in denen es nicht möglich oder nicht empfehlenswert ist, auf öffentliche Unternehmen oder die Marktversorgung durch den öffentlichen Sektor zu verzichten. Abgesehen von der finanziellen Hebelwirkung verbessert eine öffentlich-private Partnerschaft auf Projektebene die Qualität der Projektdurchführung und -verwaltung. Den Mitgliedstaaten wird daher angeraten, etwa vorhandene derartige Partnerschaften zu nutzen. Die wichtigsten Vorteile solcher ÖPP bestehen darin, dass

- der öffentliche Sektor Zugang zu zahlreichen privatwirtschaftlichen Fertigkeiten erhält, die es ihm ermöglichen dürften, effizientere und kostenwirksamere Dienste anzubieten;

- der Privatsektor Risiken übernimmt, die nach dem herkömmlichen öffentlichen Beschaffungsansatz vom öffentlichen Sektor getragen würden;
- effizienter vorgegangen wird, wenn Konzeption, Errichtung, Verwaltung und Finanzierung ein Gesamtpaket bilden, für das ein einziger Partner zuständig ist.

Bei der Erwägung, ob bestimmte Projekte im Rahmen einer ÖPP durchgeführt werden sollen, müssen einige Vorbedingungen gegeben sein, bevor Privatunternehmen mit der Lieferung von Waren und Dienstleistungen betraut werden. Hierzu gehört insbesondere die Schaffung eines geeigneten Rechtsrahmens.

ÖPP funktionieren dann am besten, wenn die ausdrückliche politische Verpflichtung der Staatsregierungen besteht, den Privatsektor an Projekten des öffentlichen Sektors zu beteiligen. Für die öffentlich-privaten Partnerschaften in unterschiedlichen Politikbereichen muss jeweils ein klarer, spezifischer Rahmen aufgestellt werden, der - beispielsweise in Abhängigkeit davon, wie schnell Kosten durch Benutzergebühren amortisiert werden, oder in welchem Umfang soziale Ziele verfolgt werden - unterschiedlich ausgestaltet wird. Verschiedene politische Optionen stehen zur Verfügung, um einen echten Wettbewerb für ÖPP zu gewährleisten, ohne dabei die für innovative und häufig komplexe Vorhaben erforderliche Flexibilität allzu sehr einzuschränken¹¹.

Die EU wird diese ÖPP mittels der Struktur- und Kohäsionsfonds fördern, wenn die jeweiligen Projekte mit den entsprechenden Kriterien übereinstimmen. Bei größeren Projekten wird die Kommission die Mitgliedstaaten zu einer Eignungsbewertung auffordern, um festzustellen, ob Raum für eine öffentlich-private Partnerschaft vorhanden ist. Es ist beabsichtigt, Verfahrensleitlinien für die Vorbereitung von ÖPP bereitzustellen. Dies könnte im Rahmen der Fazilität für allgemeine technische Hilfe erfolgen, die in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) (die Initiative JASPERS) geschaffen wurde. Die EIB und der Europäische Investitionsfonds (EIF) könnten in diesem Zusammenhang einen wertvollen Beitrag leisten.

4. LEITLINIEN FÜR DIE KOHÄSIONSPOLITIK IM ZEITRAUM 2007-2013

Im Lichte der obigen Ausführungen und entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung sollten bei den im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanzierten Programmen die Mittel gezielt für die folgenden drei Prioritäten eingesetzt werden¹²:

- Verbesserung der **Attraktivität der Regionen und Städte der Mitgliedstaaten** durch Verbesserung der Anbindung, Gewährleistung einer angemessenen Dienstleistungsqualität und eines angemessenen Dienstleistungsniveaus sowie durch Erhaltung ihrer Umwelt;
- Förderung von **Innovation, Unternehmergeist** und Wachstum der **wissensbasierten Wirtschaft** durch Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten, auch unter Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien; und

¹¹ „Öffentlich-private Partnerschaften und gemeinschaftliche Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen“, KOM(2005) 569 endg. vom 5.11.2005.

¹² Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze - Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“, KOM(2005) 24 vom 2.2.2005.

- Schaffung von **mehr und besseren Arbeitsplätzen**, indem mehr Menschen in ein Beschäftigungsverhältnis oder eine unternehmerische Tätigkeit geführt, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessert und die Investitionen in das Humankapital gesteigert werden.

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Aspekte jedes dieser weit gefassten Bereiche in jedem Kapitel anhand spezieller Leitlinien untersucht. Selbstverständlich sind nicht alle der näher ausgeführten Leitlinien für alle Regionen relevant. Welcher Investitionsmix am besten geeignet ist, hängt letztlich von den Stärken und Schwächen des einzelnen Mitgliedstaats oder der einzelnen Region und von den besonderen nationalen und regionalen Verhältnissen ab. **Die Leitlinien bilden vielmehr einen einheitlichen Rahmen, auf den die Mitgliedstaaten und Regionen bei der Ausarbeitung ihrer nationalen, regionalen und lokalen Programme zurückgreifen sollen, um insbesondere ihren Beitrag zu den Zielen der Union in Bezug auf Zusammenhalt, Wachstum und Beschäftigung abschätzen zu können.** Die Leitlinien bilden eine notwendige, aber nicht die einzige Voraussetzung dafür, dass der richtige Grad an Konzentration auf die Hauptprioritäten der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen im Einklang mit der überarbeiteten Lissabon-Agenda erreicht wird. Aufgrund der Berücksichtigung der Lissabon-Agenda in den neuen Programmen wird auf folgende Prinzipien hingewiesen:

1) Entsprechend dem Neustart der Lissabon-Strategie sollte sich die Kohäsionspolitik stärker auf Wissen, Forschung und Innovation sowie auf das Humankapital konzentrieren. Die globalen finanziellen Anstrengungen zugunsten dieser Aktionsbereiche müssen daher erheblich gesteigert werden, wie in den neuen Vereinbarungen über Rückstellungen für die Zweckbindung gefordert. Außerdem sollten sich die Mitgliedstaaten und Regionen von bewährten Praktiken leiten lassen, wenn diese deutlich positive Ergebnisse in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung gezeitigt haben.

2) Die Mitgliedstaaten und Regionen sollten das Ziel der nachhaltigen Entwicklung verfolgen und Synergien zwischen den wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Bereichen schaffen. In der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung und in den nationalen Reformprogrammen wird die Bedeutung des umweltpolitischen Aspektes für das Wachstum, die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung hervorgehoben. Der Umweltschutz muss bei der Vorbereitung von Programmen und Projekten im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt werden.

3) Die Mitgliedstaaten und Regionen sollten das Ziel der **Gleichstellung von Frauen und Männern** in allen Phasen der Ausarbeitung und Durchführung von Programmen und Projekten verfolgen. Dies kann durch spezielle Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung geschehen. Eine andere Möglichkeit wäre, sorgfältig zu prüfen, wie sich andere Projekte und die Fondsverwaltung auf Frauen und Männer auswirken.

4) Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Maßnahmen ergreifen, um jegliche Diskriminierung wegen Geschlechts, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Überzeugung, Behinderung, Alters oder sexueller Orientierung in den verschiedenen Phasen der Durchführung der Fonds zu vermeiden. Insbesondere der behindertengerechte Zugang ist eines der Kriterien, die bei der Definition von fondsfinanzierten Operationen beachtet und in den verschiedenen Durchführungsphasen berücksichtigt werden müssen.

4.1. LEITLINIE: Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte

Eine wesentliche Voraussetzung für Wachstum und Arbeitsplätze ist, dass die Unternehmen Zugang zur notwendigen Infrastruktur (z. B. Verkehr, Umwelt, Energie) haben. Eine moderne und sichere Infrastruktur ist für viele Unternehmen ein wichtiger Leistungsfaktor, der die wirtschaftliche und soziale Attraktivität von Regionen und Städten mitbestimmt. In Regionen mit Entwicklungsrückstand, und besonders in den neuen Mitgliedstaaten, geben Infrastrukturinvestitionen Impulse für Wachstum und somit für eine verstärkte Konvergenz mit der übrigen Union. Darüber hinaus tragen sie zur Verbesserung der Lebensqualität bei. Die Finanzierung sollte nicht nur über Zuschüsse, sondern auch aus dem privaten Sektor und über Darlehen namentlich der Europäischen Investitionsbank (EIB) erfolgen. Für den nächsten Programmzeitraum werden die Programmbehörden die Möglichkeit haben, bei der Aufstellung von Projekten, die für Zuschüsse aus Gemeinschaftsmitteln im Rahmen der JASPERS-Initiative in Betracht kommen, verstärkt auf das Fachwissen der EIB zurückzugreifen.

JASPERS: Eine neue technische Partnerschaft

Bei der Initiative JASPERS - „Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions“ - handelt es sich um eine neue Partnerschaft zwischen der Kommission, der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE). Sie wird den Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung von Großprojekten, die vom Kohäsionsfonds und dem EFRE unterstützt werden, als Hilfe zur Verfügung stehen. Die neue Partnerschaft schöpft aus den Erfahrungen der EIB und der EBWE bei der Vorbereitung von Großprojekten und in anderen wichtigen Bereichen, beispielsweise der Entwicklung von öffentlich-privaten Partnerschaften. Die drei Institutionen sollen mit vereinten Kräften die erfolgreiche Umsetzung der Kohäsionspolitik während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 unterstützen, indem sie die für die Projektvorbereitung verfügbaren Finanzmittel großzügig aufstocken. Die technische Hilfe wird bereits in der Frühphase des Entwicklungszyklus eines Projekts gewährt. JASPERS wird für alle Phasen des Projektzyklus eine umfassende Hilfe bereitstellen, also von der Projektermittlung bis hin zur Unterstützungsbewilligung durch die Kommission.

4.1.1. Ausbau und Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur

Die Bereitstellung einer effizienten, flexiblen, sicheren und umweltfreundlichen Verkehrsinfrastruktur kann als unverzichtbare Voraussetzung für die Wirtschaftsentwicklung angesehen werden, da dies die Produktivität steigert und – aufgrund des einfacheren Personen- und Warentransports - die Entwicklungsaussichten der betreffenden Regionen verbessert. Verkehrsnetze schaffen zusätzliche Chancen für den Handel und steigern gleichzeitig die Effizienz. Darüber hinaus ist vor allem in einer erweiterten Union der Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze (namentlich der betreffenden Abschnitte der dreißig prioritären Projekte im Rahmen der transeuropäischen Verkehrsnetze) - mit Gewicht besonders auf grenzüberschreitenden Projekten - wesentlich, um eine bessere Integration der einzelstaatlichen Märkte zu erreichen.

Infrastrukturinvestitionen müssen auf den speziellen Bedarf und den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Regionen und Länder zugeschnitten sein. Dieser Bedarf ist in der Regel in den Konvergenzregionen und in den Ländern am größten, die vom Kohäsionsfonds abgedeckt werden. Typisch für Infrastrukturinvestitionen (wie auch für

andere Investitionen) sind rückläufige Rentabilitätsquoten, sobald die Mittelausstattung ein bestimmtes Niveau überschritten hat. Der Wirtschaftsertrag solcher Investitionen ist dann hoch, wenn die Infrastrukturausstattung schlecht und Basisnetze noch nicht vollständig sind. Ab Erreichen eines bestimmten Niveaus ist jedoch mit geringeren Erträgen zu rechnen.

Deswegen ist dem Stand der regionalen Wirtschaftsentwicklung und einer etwa vorhandenen guten Infrastrukturausstattung Rechnung zu tragen. In den am wenigsten entwickelten Regionen und Ländern können internationale und interregionale Verbindungen langfristig höhere Erträge in Form einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bringen und gleichzeitig die Mobilität der Arbeitskräfte erleichtern. In Regionen mit einer weit gestreuten, kleinteiligen Wirtschaftsgrundlage und einer durch Kleinstädte geprägten Siedlungsstruktur hingegen kann es sinnvoller sein, regionale Verkehrsinfrastrukturen zu errichten. In Regionen mit unzureichenden Straßennetzen sollten Fördermittel auch für den Bau von wirtschaftlich unverzichtbaren Straßenverbindungen bereitgestellt werden. Auch für die Herausforderungen, die sich in Bezug auf Mobilität und Zugänglichkeit in städtischen Gebieten stellen, sollten Lösungen gefunden werden. Diesbezüglich sind Managementsysteme und saubere Verkehrslösungen zu fördern.

Um maximalen Gewinn aus den Verkehrsinvestitionen zu ziehen, sollten bei der Unterstützung aus den Fonds mehrere Prinzipien beachtet werden.

Als Erstes sollten Niveau und Art der zu fördernden Infrastrukturinvestition anhand objektiver Kriterien bestimmt werden. So sollten beispielsweise der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und die Art der Wirtschaftstätigkeiten der betreffenden Regionen, die vorliegende Infrastrukturdichte und –qualität oder das Ausmaß der Infrastrukturüberlastung herangezogen werden, um die potenziellen wirtschaftlichen Erträge zu ermitteln. Bei der Ermittlung der sozialen Erträge sind auch die Umwelt- und Sozialfolgen der geplanten Infrastrukturprojekte zu berücksichtigen.

Als Zweites sollte der Grundsatz der ökologischen Nachhaltigkeit im Einklang mit dem Weißbuch¹³ so weit wie möglich beachtet werden. Der Umstieg auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel sollte fortgesetzt werden. Jedoch sollte jedes Verkehrsmittel in Bezug auf die Umweltverträglichkeit und seine allgemeine Leistungsfähigkeit optimiert werden, insbesondere was die Nutzung von Infrastruktureinrichtungen sowohl innerhalb einer Transportart als auch transportartübergreifend anbelangt¹⁴.

Als Drittes ist in den Konvergenzregionen und in den vom Kohäsionsfonds abgedeckten Ländern besonderes Augenmerk auf die Modernisierung des Eisenbahnnetzes zu legen, indem die vorrangigen Streckenabschnitte sorgfältig so ausgewählt werden, dass die Interoperabilität innerhalb des europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (ERTMS) gewährleistet ist.

Als Viertes sollte nicht nur in die Verkehrsinfrastruktur investiert, sondern auch für ein geordnetes Verkehrsmanagement gesorgt werden, dessen Akzent auf der Sicherheit liegt. Die einschlägigen nationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen sind dabei zugrunde zu legen. Nationale oder regionale Strategien sollten der Notwendigkeit einer ausgewogenen (und umweltfreundlichen) Verkehrsverteilung, die sowohl wirtschaftlichen als auch umweltpolitischen Anforderungen dient, Rechnung tragen. Die Strategie sollten

¹³ „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370.

¹⁴ „Europa bewegen - Nachhaltige Mobilität für den europäischen Kontinent“, KOM(2006) 314 vom 22.6.2006.

beispielsweise intelligente Verkehrssysteme, multimodale Plattformen und ganz besonders die Technologie einschließen, die bei ERTMS (siehe oben) und ATM/SESAR (für ein einheitlicheres Flugverkehrsmanagementsystem in Europa) zum Einsatz kommt.

Aus den vorstehenden Grundsätzen ergeben sich folgende Aktionsleitlinien:

- Die Mitgliedstaaten und Regionen, die für Fördermittel im Rahmen des Konvergenzziels¹⁵ oder des Kohäsionsfonds in Frage kommen, sollten den 30 Projekten von europäischem Interesse Vorrang einräumen, die ihr Gebiet betreffen. Innerhalb dieser Projektgruppe ist grenzüberschreitenden Verbindungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Mitgliedstaaten sollten sich dieser Koordinatoren bedienen, um die Frist zwischen dem Entwurf der Netzpläne und der materiellen Errichtung verkürzen zu können. Weitere TEN-Vorhaben und strategische Verkehrsverbindungen sollten gefördert werden, wenn bei diesen ein bedeutender Beitrag zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erkennbar ist.
- Damit die Regionen die von den großen Verkehrsnetzen gebotenen Chancen nutzen können, sind im Kontext einer integrierten regionalen Verkehrs- und Kommunikationsstrategie, die sowohl städtische als auch ländliche Gebiete abdeckt, auch ergänzende Investitionen in **Nebenverbindungen** wichtig.
- Bei der Förderung von **Eisenbahninfrastruktur** ist für breitere Zugangsrechte zu sorgen. Fahrwegentgelte sollten unabhängigen Betreibern den Zugang erleichtern und die Errichtung eines EU-weiten, interoperablen Netzes fördern. Die Beachtung und Anwendung der Interoperabilität und die Installation des ERTMS-Systems in Fahrzeugen und an Gleisen sollte Teil aller finanzierten Projekte sein.
- Förderung von ökologisch nachhaltigen **Verkehrsnetzen**, insbesondere in Stadtgebieten. Dies umfasst Einrichtungen für den öffentlichen Nahverkehr (einschließlich Park-and-Ride-Einrichtungen), Mobilitätspläne, Ringstraßen, Verbesserung der Sicherheit an Kreuzungen, sanfter Verkehr (Radwege, Fußwege). das Angebot von öffentlichen Nahverkehrsdiensten, die für bestimmte Personengruppen (Senioren, Behinderte) zugänglich sind sowie Verteilungsnetze für alternative Fahrzeugtreibstoffe. Binnenschifffahrtswege können ebenfalls einen Beitrag zur Nachhaltigkeit von Verkehrsnetzen leisten.
- Damit die Verkehrsinfrastruktur effizient zur Förderung der Regionalentwicklung beiträgt, ist für die **Anbindung** isolierter Gebiete an das transeuropäische Verkehrsnetz (TEVN) zu sorgen. In dieser Hinsicht ist mit besonderem Augenmerk auf Intermodalität und nachhaltigen Verkehr die Errichtung von Nebenstrecken förderlich. So müssen besonders Häfen und Flughäfen an ihr Hinterland angebunden werden.
- Den „**Meeresautobahnen**“ und dem Kurzstreckenseeverkehr sollte als rentable Alternative zum Langstreckentransport auf Straße und Schiene mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

In den Mitgliedstaaten, die gleichzeitig sowohl aus dem Kohäsionsfonds als auch aus den Strukturfonds gefördert werden, sollten in den Programmen die Aktionen nach den Fonds

¹⁵ ABl. L 167 vom 30.4.2004, S. 1.

gegliedert werden, aus denen sie finanziert werden, wobei der wichtigste Anteil an der Förderung der transeuropäischen Verkehrsnetze aus dem Kohäsionsfonds kommen sollte.

Die Strukturfondsmittel wiederum sollten generell auf den Ausbau von Infrastruktur konzentriert werden, die mit Maßnahmen zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums zusammenhängt (wie Förderung des Fremdenverkehrs, Verbesserungen zur Steigerung der Attraktivität von Industriestandorten usw.). Im Hinblick auf die Straßeninfrastruktur sollten die Investitionen auch dem allgemeinen Ziel der Straßenverkehrssicherheit dienen.

Die Kofinanzierung aus dem Kohäsionsfonds und den Strukturfonds sollte die Zuschüsse aus den Mitteln für transeuropäische Netze ergänzen und gleichzeitig eine Überschneidung mit gemeinschaftlicher Hilfe vermeiden. Jeder Mitgliedstaat muss vorab für sich entscheiden, welches Finanzinstrument sich am besten für die geplanten Projekte eignet. Die Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik kann mit den im Rahmen der TEN-Finanzierung gewährten Darlehensbürgschaften kombiniert werden.

4.1.2. Stärkung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum

Umweltinvestitionen können in dreierlei Form zur Wirtschaftsleistung beitragen: Sie können die langfristige Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstum gewährleisten, sie vermindern externe Umweltkosten für die Wirtschaft (z. B. Ausgaben für Gesundheitsfürsorge, Sanierungskosten oder Schadensbehebung) und sie stimulieren Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Künftige Kohäsionsprogramme sollten die potenziellen Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum stärken. Dem Angebot von Umweltdienstleistungen wie saubere Wasservorräte, Abfall- und Abwasserbehandlungsanlagen, Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und Artenvielfalt, Dekontamination von Böden zwecks Ansiedlung neuer Wirtschaftstätigkeiten und Schutz vor bestimmten Umweltrisiken sollte in diesem Zusammenhang besonderer Vorrang eingeräumt werden.

Zwecks maximalen wirtschaftlichen Nutzens und minimaler Kosten sollte Umweltverschmutzung vor allem an der Quelle bekämpft werden. Im Sektor Abfallwirtschaft bedeutet dies, vorrangig die Entstehung von Abfall zu vermeiden und Abfälle zu recyceln und biologisch abzubauen, was kostenwirksam ist und Arbeitsplätze schafft.

Die Entwicklungsstrategien sollten sich auf eine Vorabschätzung des Bedarfs und der besonderen Probleme der Regionen stützen, die möglichst anhand geeigneter Indikatoren vorgenommen wird. Die Internalisierung externer Umweltkosten und die Einführung und Entwicklung marktbasierter Instrumente (vgl. z. B. die im Aktionsplan „Umwelttechnologien“ vorgeschlagenen Mechanismen) sind nach Möglichkeit zu fördern. In diesem Zusammenhang sei auf die Initiative „Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung“ hingewiesen, mit der von 2008 an europaweit aktuelle Informationen über die Bodenbedeckung und -nutzung, über den Zustand der Ozeane sowie im Fall von Katastrophen und Unfällen aktualisierte geografische Karten zu diesen Vorfällen zur Verfügung gestellt werden.

Deswegen werden folgende Aktionsleitlinien empfohlen:

- Deckung des beträchtlichen Bedarfs an **Infrastrukturinvestitionen** in den Konvergenzregionen und besonders in den neuen Mitgliedstaaten um dem Umweltrecht in den Bereichen Wasser, Abfälle, Luft, Natur- und Artenschutz sowie biologische Vielfalt zu genügen.
- Schaffung **attraktiver Rahmenbedingungen für Unternehmen und deren hoch qualifiziertes Personal**. Dies lässt sich erreichen, indem die Aufstellung von Flächennutzungsplänen zur Eindämmung des Wildwuchses von Städten gefördert und die physische Umwelt saniert wird, beispielsweise durch die Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes. Einschlägige Investitionen sollten eindeutig mit der Ansiedlung und Expansion von innovativen, Arbeitsplätze schaffenden Unternehmen an den betreffenden Standorten in Zusammenhang stehen.
- Förderung von Investitionen, die zur Verwirklichung der **Kyoto-Verpflichtungen** der EU beitragen, zusätzlich zu Investitionen in nachhaltige Energie und nachhaltigen Verkehr im Rahmen anderer Strategien.
- Maßnahmen zur **Risikoverhütung** durch bessere Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, gezieltere Forschung und den besseren Einsatz der IKT sowie eine innovativere Politik für die öffentliche Verwaltung, beispielsweise durch Instrumente zur vorbeugenden Kontrolle.

In den Mitgliedstaaten, die sowohl aus dem Kohäsionsfonds als auch aus den Strukturfonds gefördert werden, sollten in den Programmen die Aktionen klar nach Fonds gegliedert werden, aus denen sie jeweils finanziert werden.

4.1.3. Eine Lösung für Europas intensiven Einsatz traditioneller Energiequellen

Eine verwandte Priorität ist die Notwendigkeit, durch Steigerung der Energieeffizienz und die bessere Ausschöpfung von erneuerbaren Energien die Abhängigkeit von herkömmlichen Energieträgern zu verringern. Einschlägige Investitionen tragen dazu bei, eine gesicherte Energieversorgung für langfristiges Wachstum zu sichern, wirken gleichzeitig als Innovationsquelle, eröffnen Exportchancen und sind kostengünstig insbesondere bei hohen Energiepreisen.

Aber auch in herkömmliche Energiequellen muss investiert werden, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. In den Fällen, in denen der Markt nachweislich versagt hat und die Marktliberalisierung nicht behindert wird, sollten Finanzmittel besonders auf die Fertigstellung von Netzverbindungen konzentriert werden. Die Herstellung von Verbindungen (mit den TEN als besonderem Schwerpunkt), die Verbesserung der Stromverbundnetze und die Vervollständigung und Verbesserung der Gasfernleitungen und der Gasverteilungsnetze, gegebenenfalls auch in Gebieten mit Insellage oder weit entfernten Regionen, sollten dabei im Mittelpunkt stehen.

Aktionsleitlinien für dieses Kapitel:

- Förderung von Projekten zur Verbesserung der **Energieeffizienz**, z. B. von Gebäuden, und Verbreitung von wenig energieintensiven Entwicklungsmodellen.
- Förderung der Entwicklung und der Verwendung von **erneuerbaren und alternativen Technologien** (z. B. Wind, Sonne, Biomasse), beispielsweise für Heiz- und Kühlzwecke, in denen die EU eine Führungsposition einnehmen und somit ihre Wettbewerbsstellung stärken kann. Solche Investitionen tragen zudem zu dem Ziel der Lissabon-Strategie bei, demzufolge bis 2010 Strom zu 21 % aus erneuerbaren Quellen gewonnen werden soll.
- Konzentration von Investitionen in herkömmliche Energiequellen, um die **Netze** in den Fällen auszubauen, in denen der Markt eindeutig versagt hat. Diese Investitionen betreffen hauptsächlich die Konvergenzregionen.

4.2. LEITLINIE: Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum

Die Wachstums- und Beschäftigungsziele der Union können nur erreicht werden, wenn die Wirtschaftsstrukturen auf wissensbasierte Tätigkeiten ausgerichtet werden. Dazu sind Maßnahmen in mehreren Bereichen erforderlich: Anhebung des geringen Umfangs von Forschung und technologischer Entwicklung (FtE) vor allem im Privatsektor; Förderung von Innovation in Form neuer oder besserer Produkte, Verfahren und Dienste, die im internationalen Wettbewerb mithalten können; Steigerung der regionalen und lokalen Fähigkeiten, neue Technologien (und besonders IKT) hervorzubringen und zu absorbieren; mehr Unterstützung für Risikobereitschaft.

Die FtE-Ausgaben - ausgedrückt in Prozent des BIP - sind zwar angestiegen, aber nur sehr geringfügig. Mit 1,9 % des BIP liegen sie deutlich unter dem Lissabon-Ziel von 3 %¹⁶. Eine Erhöhung des Anteils von FtE-Ausgaben am BIP von 1,9 % auf 3 % (um das Lissabon-Ziel bis 2010 zu erreichen) hat schätzungsweise eine Steigerung des BIP um 1,7 % bis 2010 zur Folge¹⁷. Nicht nur der Rückstand der privaten FtE-Investitionen ist und bleibt signifikant, es deutet einiges darauf hin, dass auch die einschlägigen öffentlichen Investitionen unter Druck geraten. Die Kluft, die innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf FtE und Innovation und besonders bei den FtE-Ausgaben der Unternehmen besteht, ist deutlich größer als die Unterschiede bei den Einkommen. Zwar wurden einschlägige nationale und gemeinschaftliche Initiativen getroffen und miteinander kombiniert, doch sind weitere Maßnahmen erforderlich, um dem Unternehmensbedarf entsprechende FtE-Erkenntnisse aus öffentlichen und privaten FtE-Einrichtungen liefern zu können. Europa kommt bei der Innovation immer mehr ins Hintertreffen: Dem europäischen Innovationsanzeiger (European Innovation Scoreboard) zufolge liegt Europa bei neun von elf Innovationsindikatoren hinter den USA¹⁸. Auch *innerhalb* Europas bleibt die Innovationskluft bestehen, da es der EU häufig nicht gelingt, technologische Neuentwicklung in marktgängige Produkte und gewerbliche Verfahren umzusetzen. Die Kohäsionspolitik kann dazu beitragen, die Hauptursachen der mangelnden Innovationsleistung der EU zu beseitigen, wie unwirksame Innovationssysteme, mangelnde Dynamik seitens der Unternehmer oder schleppende Nutzung von IKT durch die Unternehmen.

¹⁶ „In Forschung investieren : ein Aktionsplan für Europa“, KOM(2003) 226 vom 30.4.2003.

¹⁷ „The economic costs of non-Lisbon“, SEC (2005) 385 vom 15. März 2005.

¹⁸ SEK(2004) 1475.

In diesem Zusammenhang müssen die nationalen und regionalen FtE-Kapazitäten gestärkt, Investitionen in IT-Infrastruktur gefördert sowie Technologie und Wissen über geeignete Instrumente für Technologietransfers und Wissensaustausch verbreitet werden. Durch regionale Zukunftsforschung und andere regionale strategische Planungsmethoden, die regelmäßige, systematische Kontakte mit den wichtigsten Beteiligten umfassen, ließe sich eine verstärkte Sensibilisierung in Bezug auf eine bessere Nutzung des bestehenden FtE-Potenzials erreichen. Wichtig ist außerdem eine Verbesserung der Fähigkeit von Unternehmen und besonders KMU, FtE zu assimilieren. Dies kann durch Maßnahmen zum Ausbau von Fähigkeiten und Kompetenzen geschehen; Anreize zu geben, damit der europäische Bestand an hoch qualifizierten Forschern wächst und zum Einsatz kommt, die privaten und öffentlichen Innovationen in FtE und Innovation anzuheben sowie Impulse zur Gründung von FtE-Partnerschaften über verschiedene EU-Regionen hinweg zu geben. Europäische Technologieplattformen bieten beispielsweise die Möglichkeit, Forschungsprogramme besser an den Bedürfnissen der Unternehmen auszurichten; die Kohäsionspolitik kann einen wichtigen Beitrag leisten zur gemeinschaftsweiten Umsetzung ihrer strategischen Forschungsprogramme, einschließlich in weniger entwickelten Regionen.

Direktzuschüsse bleiben zwar vor allem in den Konvergenzregionen wichtig, doch ist es notwendig, sich auf die Bereitstellung kollektiver Unternehmens- und Technologiedienste für Unternehmensgruppen zu konzentrieren, um diesen bei der Verbesserung ihrer Innovationstätigkeit zu helfen. Direktzuschüsse für einzelne Firmen sollten gezielt der Verbesserung der FtE- und Innovationsfähigkeit der Firma dienen, und nicht eine vorübergehende Senkung ihrer Produktionskosten bewirken, die erhebliche Mitnahmeeffekte zur Folge haben kann. Besonders wichtig ist dies in traditionellen Sektoren - besonders denjenigen, die sich dem globalen Wettbewerb stellen und deshalb zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben - und in KMU, die auf regionaler Ebene häufig die meisten Arbeitsplätze bereitstellen. Wesentlich ist aber auch, dass diese Politik auf die jeweiligen Rahmenbedingungen jeder Region und besonders an den Bedarf der KMU angepasst wird. Nationalen, regionalen und lokalen Strategien muss eine umfassende Untersuchung der Möglichkeiten für FtE-Investitionen zugrunde liegen.

Wissen und Innovation stehen im Mittelpunkt der Maßnahmen, die die EU unternimmt, um schnelleres Wachstum und mehr Beschäftigung zu fördern. Auf EU-Ebene werden zwei miteinander verwandte Rahmenprogramme vorgeschlagen: das siebte Rahmenprogramm für FtE und das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Die Synergie zwischen der Kohäsionspolitik und diesen Instrumenten ist unverzichtbar, um eine gegenseitige Stärkung von Forschungs- und Kohäsionspolitik zu erreichen. Deswegen muss in den nationalen und regionalen Entwicklungsstrategien klar festgehalten sein, wie diese Synergie erzielt werden soll. Im Rahmen der Kohäsionspolitik kann allen Regionen beim Aufbau von Forschungs- und Innovationskapazitäten geholfen und so dazu beigetragen werden, dass diese Regionen tatsächlich am europäischen Forschungsraum sowie der Forschungs- und Innovationstätigkeit der EU als Ganzes beteiligt sind. Die Kohäsionspolitik hat besonders zwei wichtige Aufgaben wahrzunehmen. Die erste besteht darin, die Regionen bei der Aufstellung regionaler Innovationsstrategien und Aktionspläne zu unterstützen, die auf regionaler Ebene und auf der Ebene der EU als Ganzes die Wettbewerbsfähigkeit wesentlich beeinflussen können. Als zweite Aufgabe ist ein Beitrag dazu zu leisten, die Forschungs- und Innovationskapazität in der Region auf ein Niveau zu heben, das es der Region gestattet, an transnationalen Forschungsprojekten teilzunehmen.

Die regionalen Strategien sollten deshalb die Mittel auf FtE-Investitionen, Innovation und Unternehmertum konzentrieren; dem Wirtschaftsentwicklungsbedarf der jeweiligen Region

entsprechende Investitionen und die Fähigkeiten zu deren Umwandlung in marktfähige Produkt-, Verfahrens- und Dienstleistungsinnovation gewährleisten; den Technologietransfer und Wissensaustausch steigern, die Entwicklung, Verbreitung und Nutzung von IKT in Unternehmen steigern und gewährleisten, dass Unternehmen, die in solche Waren und Dienstleistungen mit hohem Mehrwert investieren wollen, Zugang zu Finanzmitteln haben. In solchen Strategien sollten spezifische Experimentiermöglichkeiten vorgesehen werden im Hinblick auf eine Ausweitung der Fähigkeit zur politischen Einflussnahme und in Bezug auf Möglichkeiten für Mittlerorganisationen, regionale und lokale Akteure, insbesondere KMU, für Innovationen zu gewinnen.

4.2.1. Mehr und gezieltere Investitionen in Forschung und technologische Entwicklung

Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft hängt wesentlich von ihrer Fähigkeit ab, neues Wissen so schnell wie möglich marktfähig zu machen. Diese Fähigkeit wird durch öffentliche FtE-Unterstützung gestärkt, die da gerechtfertigt sein kann, wo Defizite bei den Marktbedingungen erkennbar sind sowie durch den öffentlichen Charakter bestimmter Investitionen in FtE. Außerdem lässt sich die staatliche Unterstützung von FtE mit Fragen des Eigentums an Forschungsergebnissen und der Notwendigkeit, in bestimmten Forschungsbereichen die kritische Masse zu erreichen, begründen.

Dem besonderen Charakter der FtE sollte bei der Umsetzung der Regionalpolitik Rechnung getragen werden. So setzt FtE eine besonders enge Zusammenarbeit der Beteiligten voraus, um die Entstehung von Kompetenzzentren zu fördern, die erforderlich sind, um die kritische Masse zu erreichen. Die geografische Nähe aufgrund des Vorliegens von KMU-Clustern und Innovationszentren im Umfeld öffentlicher Forschungsinstitute kann eine Schlüsselrolle spielen. Infolgedessen müssen FtE-Tätigkeiten notwendigerweise räumlich konzentriert werden, während gleichzeitig die Absorptionsfähigkeit der wenig FtE-intensiven Gebiete gesteigert werden muss.

In den Mitgliedstaaten und Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand sollte die FtE im Umfeld bestehender Kompetenzzentren entwickelt und die übermäßige räumliche Streuung von Ressourcen vermieden werden. Auch hier bieten Europäische Technologieplattformen die Möglichkeit, die Investitionen auf Schwerpunktbereiche der Forschung zu konzentrieren. Die Investitionen sollten auch den im siebten Rahmenprogramm niedergelegten europäischen Prioritäten zugute kommen und die Ziele der überarbeiteten Lissabon-Agenda unterstützen. Der Entwicklung von neuen, marktfähigen Produkten, Dienstleistungen und Fertigkeiten sollte Vorrang eingeräumt werden.

Maßnahmen im FtE-Bereich sollten auf die gemeinschaftliche FtE-Politik und den Bedarf der betreffenden Regionen abgestimmt werden. Das methodische Konzept sollte sich auf eine solide Analyse (z. B. Zukunftsforschung), aber auch auf Indikatoren wie die Zahl der Patentanmeldungen, die Humanressourcen im FtE-Bereich, den Standort privater und öffentlicher Forschungseinrichtungen und das Vorhandensein von Clustern innovativer Unternehmen stützen.

Aktionsleitlinien für den FtE-Bereich:

- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und öffentlichen Forschungsinstituten/tertiären Bildungseinrichtungen beispielsweise durch Förderung der Schaffung von regionalen und transregionalen Spitzentechnologie-Clustern.

- Förderung der **FtE-Tätigkeit in KMU** und Technologietransfer (Sicherstellung des Zugangs von KMU zu FtE-Diensten in öffentlich finanzierten Forschungsinstituten).
- Förderung regionaler **grenzüberschreitender und transnationaler Initiativen**, die der Stärkung der Forschungszusammenarbeit und dem Aufbau von Kapazitäten in prioritären Bereichen der EU-Forschungspolitik dienen.
- Stärkung des Aufbaus von **FtE-Kapazität** auch in Form von IKT, Forschungsinfrastruktur und Humankapital in Bereichen mit hohem Wachstumspotenzial.

Vor allem in den Regionen, die unter das Ziel „Konvergenz“ fallen, können Programme dazu beitragen, die FtE- und Bildungsinfrastruktur (einschließlich regionaler Hochgeschwindigkeits-Datennetze zwischen und innerhalb von Forschungseinrichtungen) ebenso zu verbessern wie die Geräte- und Instrumentenausstattung von aus öffentlichen Mitteln finanzierten Forschungsinstituten und von Privatunternehmen, sofern diese Investitionen direkt an die Ziele der regionalen Wirtschaftsentwicklung gekoppelt sind. Dies kann Forschungsinfrastruktur umfassen, für die unter früheren Rahmenprogrammen Machbarkeitsstudien finanziert worden sind. Zur Unterstützung der Prioritäten des siebten Rahmenprogramms sollten Bemühungen unternommen werden, das volle Potenzial der bestehenden Kompetenzzentren auszuschöpfen, und es sollte stärker in das Humankapital investiert werden, indem vor allem Forscher auf nationaler Ebene ausgebildet und Bedingungen geschaffen werden, die für im Ausland ausgebildete Forscher interessant sind.

4.2.2. *Innovation erleichtern und unternehmerische Initiative fördern*

Innovation ist die Frucht komplexer, interaktiver Abläufe und schließt auch die Fähigkeit von Unternehmen ein, komplementäres Wissen von anderen Marktbeteiligten, Organisationen und Einrichtungen zu erschließen.

Investitionen in Innovation sind die alles überragende Priorität der Kohäsionspolitik sowohl im Rahmen der Programme für Konvergenz als auch für Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. In den Regionen, die unter das neue Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ fallen und in denen relativ geringe Finanzmittel konzentriert werden müssen, um die kritische Masse zu erreichen und eine Hebelwirkung zu erzielen, sollte die Kofinanzierung solcher Investitionen der wesentliche Schwerpunkt sein.

Hauptziel sollte es sein, ein Wirtschaftsklima zu fördern, das Unternehmen dazu motiviert, neues Wissen hervorzubringen, zu verbreiten und einzusetzen. Der Aufbau effizienter regionaler Innovationssysteme ist nur möglich, wenn die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Akteure in Kontakt stehen mit den weltweit - nicht nur auf nationaler oder lokaler Ebene - führenden Verfahren in Technologie und Wirtschaft. In diesem Zusammenhang sollte auch die Zusammenarbeit gesucht werden mit den Innovation-Relay-Zentren und den Euro-Info-Zentren, die unter dem CIP-Programm finanziert werden, insbesondere in dem Bereich der transnationalen Technologie und der Verbreitung von Informationen.

Existenzgründungen, vor allem im Bereich FtE, müssen gefördert werden, damit langfristig ausgelegte, eindeutig marktorientierte Partnerschaften mit Forschungsinstituten entstehen. Die Kohäsionspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, einen Ausgleich für die Unzulänglichkeiten des Marktes zu bieten, die Innovation und unternehmerische Initiative behindern. Die Maßnahmen sollten darauf ausgerichtet sein, bestehende wirtschaftliche Zentren zu nutzen,

um das regionale FtE-Potenzial auszuschöpfen und die Vernetzung und technologische Zusammenarbeit in und zwischen den Regionen zu fördern.

Die öffentlichen Behörden sollten dafür sorgen, dass Forschungsinstitute, der Privatsektor und der öffentliche Sektor das Potenzial für Synergien zwischen ihnen voll ausschöpfen.

Was die Verfahren anbelangt, so können Strategien zur Wirtschaftsentwicklung durch Daten über bestehende innovative Maßnahmen in den betreffenden Regionen bereichert werden, die beispielsweise Patentanmeldungen durch Einzelpersonen oder die Art, die Reichweite und das Entwicklungspotenzial bestehender Cluster innovativer Tätigkeiten betreffen, einschließlich solcher, an denen private und öffentliche Forschungsinstitute beteiligt sind. Auch die gemeinschaftlichen Innovationserhebungen und der Europäische Innovationsanzeiger können in diesem Zusammenhang hilfreich sein.

Aktionsleitlinien für dieses Kapitel:

- Effizienteres FtE-, Innovations- und Bildungsangebot in den Regionen und besserer Zugang der Unternehmen, vor allem KMU, dazu, beispielsweise durch Einrichtung von **Kompetenzzentren**, räumliche Konzentration von im Spitzentechnologiebereich tätigen KMU im Umfeld von Forschungs- und Technologieeinrichtungen oder durch die Schaffung und den Ausbau von regionalen **Clustern** im Umfeld von Großunternehmen.
- Angebot an **Unternehmensdiensten**, damit Unternehmen und vor allem KMU ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern und auf internationalen Märkten präsent sein können, insbesondere indem sie die Chancen nutzen, die der Binnenmarkt bietet. Unternehmensdienste sollten die Nutzung von Synergien (z. B. Technologietransfer, Wissenschaftsparks, IKT-Zentren, Gründerzentren und verwandte Dienste, Zusammenarbeit mit Clustern) in den Mittelpunkt stellen und in den Bereichen Management, Marketing, technische Unterstützung, Einstellung sowie anderen fachlichen und wirtschaftlichen Diensten traditionelle Unterstützung leisten.
- Für die volle Ausschöpfung europäischer Stärken im Bereich der **Öko-Innovationen** sorgen. Öko-Innovationen sollten zusammen mit den in KMU eingesetzten Verfahren durch die Einführung von Umweltmanagementsystemen gefördert werden. Wenn die EU-Wirtschaft heute in diesen Bereich investiert, wird sie später eine starke Wettbewerbsstellung innehaben, wenn andere Regionen die Notwendigkeit solcher Technologien erst erkennen. Dieser Bereich steht eindeutig mit dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation im Zusammenhang.
- Förderung von **unternehmerischer Initiative**, Erleichterung der Gründung von **neuen Firmen und deren Expansion** und Förderung von Spin-out- und Spin-off-Unternehmen von Forschungseinrichtungen oder Firmen in unterschiedlicher Weise (z. B. Sensibilisierung, Schaffung von Prototypen, Tutoring und Bereitstellung von Verwaltungs- und Technologieunterstützung für künftige Unternehmer).

Es ist wichtig, dafür zu sorgen, dass Unternehmen, einschließlich KMU, Forschungsergebnisse kommerziell nutzen können.

Unternehmensdienste sollten vorzugsweise vom Privatsektor oder von gemischten öffentlich-privaten Einrichtungen erbracht werden. Die Dienste sollten von höchster Qualität, sofort verfügbar, einfach zugänglich und auf den Bedarf von KMU zugeschnitten sein. Für die

Qualität der Dienste sind Vorgaben zumachen, die beispielsweise von öffentlich-privaten Partnerschaften oder zentralen Anlaufstellen überwacht werden, so dass für Kohärenz zwischen den einzelnen Anbietern gesorgt ist.

Die Verwaltungsverfahren sind häufig zu komplex. Ein Netz zentraler Anlaufstellen, die als Schnittstelle zwischen dem öffentlichen Sektor und dem Antragsteller dienen, sollte Auskünfte und erste Unterstützung anbieten; dies sollte auch Informationen in Bezug auf die Aktionen umfassen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanziert werden. Diese Anlaufstellen sollten unabhängig von nationalen oder regionalen Zuständigkeiten für das gesamte Spektrum staatlicher Beihilfen zuständig sein und Zielvorgaben für die Effizienz ihrer Tätigkeit erhalten haben, die regelmäßig überprüft werden.

Sobald die Umstände dies gestatten, sollten bestimmten Kategorien von Unternehmen (Existenzgründungen oder neu niedergelassene Unternehmen) oder Unternehmern (junge Menschen, Frauen, ältere Arbeitnehmer oder Angehörige ethnischer Minderheiten) maßgeschneiderte Unterstützung erhalten. Außerdem sollten die Schulen dazu angehalten werden, unternehmerische Kompetenz in die Bildungsinhalte aufzunehmen.

4.2.3. Förderung der Informationsgesellschaft für alle

Der Einsatz der IKT in der gesamten EU-Wirtschaft ist ein wichtiger Hebel zur Verbesserung der Produktivitätsquoten und der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Die IKT geben außerdem Anstöße dafür, Produktionsverfahren neu zu gestalten, und bewirken, dass sich neue Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen herausbilden. Die effiziente und wirksame Bereitstellung von öffentlichen Diensten - besonders im Bereich der elektronischen Behördendienste (E-Government) und des Online-Gesundheitswesens - bietet beträchtliches Potenzial für wirtschaftliches Wachstum und die Entstehung neuer Dienstleistungen. Technologiedurchdringung kann zur Regionalentwicklung beitragen, indem sie die Schaffung und das Wachstum von Kompetenzzentren in IKT-Sparten fördert und für die Vernetzung von Unternehmen und besonders von KMU sorgt. Die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen muss Impulse erhalten, um private Investitionen in IKT zu erleichtern und zu stimulieren und gleichzeitig den Wettbewerb im IKT-Sektor zu gewährleisten.

Schwerpunkt der politischen Maßnahmen sollte daher die Vernetzung sein. Dies schließt auch die Innovationsunterstützung für KMU und besonders eine Verbesserung des Technologietransfers zwischen Forschungsinstituten und Unternehmen ein. Dazu ist es darüber hinaus erforderlich, die Fertigkeiten zu entwickeln, die in der wissensbasierten Wirtschaft verlangt werden, und Inhalte durch Anwendungen und Dienste (wie elektronische Behördendienste, elektronischer Geschäftsverkehr, technologiegestütztes Lernen, Online-Gesundheitswesen) zu entwickeln, die eine interessante Alternative zu häufig kostspieligen Infrastrukturen sind. Für abgelegene und dünn besiedelte Gebiete sowie für Regionen in äußerster Randlage, Inseln und Gebiete mit naturbedingten Nachteilen ist dies besonders wichtig. Es ist offensichtlich, dass der Einsatz und die Entwicklung von Produkten und inhalts gestützten Diensten nur funktionieren kann, wenn die geeignete Infrastruktur vorhanden und in der Lage ist, Breitbanddienste zu unterstützen. Deswegen muss in der ganzen Union die geeignete Infrastruktur für Breitbandkommunikation zu erschwinglichen Kosten verfügbar sein.

Investitionen in die IKT-Infrastruktur sollten generell der rasanten technologischen Entwicklung Rechnung tragen und die Grundsätze der Technologieneutralität und des offenen

Zugangs beachten. Wesentlich ist außerdem die Beachtung des Wettbewerbsrechts und des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation.

Die Aktionen müssen gestützt sein auf Kontextindikatoren mit Bezug auf die bestehende Wirtschaftsstruktur (vor allem hinsichtlich der Spezialisierung der Industrie, des Niveaus der wirtschaftlichen Entwicklung, der Qualität der Anbindung an IKT und potenzieller Synergien zwischen regionalen Wirtschaftszentren). Bei der Ermittlung des regionalen Bedarfs sind die bestehenden EU-Initiativen zur Förderung der IKT und besonders die Initiative „i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“ zu berücksichtigen¹⁹.

Angesichts der Tatsache, dass die IKT alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft berühren, müssen die Mitgliedstaaten und Regionen unbedingt kompatible Strategien für die Informationsgesellschaft entwickeln, die für Kohärenz zwischen den einzelnen Sektoren und deren Integration sorgen. Zu diesem Zweck sollten sie auf der Grundlage des lokalen Bedarfs, der Mitwirkung der Entscheidungsträger und einer starken öffentlichen politischen Unterstützung nachfrage- und angebotsgestützte Maßnahmen ausgewogen miteinander kombinieren.

Aktionsleitlinien:

- Gewährleistung der Nutzung von IKT durch Unternehmen und Haushalte sowie Förderung der Entwicklung durch ausgewogene Unterstützung von Nachfrage nach und Angebot an **IKT-Produkten und öffentlichen und privaten Diensten**, sowie durch höhere Investitionen in das Humankapitel. Diese Maßnahmen dürften eine Produktivitätssteigerung bewirken sowie eine offene und wettbewerbsfähige digitale Wirtschaft (z. B. durch besseren Zugang für Behinderte und Senioren) und somit Wachstum und Beschäftigung fördern.
- Gewährleistung der **Verfügbarkeit von IKT-Infrastruktur** und verwandter Dienstleistungen in den Fällen, in denen der Markt diese nicht zu tragbaren Kosten und auf dem Niveau hergibt, das erforderlich ist, um die verlangten Dienste zu unterstützen. Dies gilt vor allem für abgelegene und ländliche Gebiete sowie in den neuen Mitgliedstaaten.

4.2.4. *Besserer Zugang zu Finanzmitteln*

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Förderung von Wissen und Innovation ist der einfachere Zugang zu Finanzmitteln. Um Wachstum und Beschäftigung zu fördern, muss es für Unternehmer und Unternehmen lohnender werden, in die Entwicklung und Herstellung von Waren und Dienstleistungen zu investieren anstatt sich beispielsweise auf Tätigkeiten zu konzentrieren, die Spekulationsgewinne abwerfen.

Oft ist es in diesem Kontext schwierig, Zugang zu Finanzmitteln zu erhalten, was dem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen im Wege steht. Ein besserer Zugang zu Kapital ist sowohl für FtE-Tätigkeiten als auch für Existenzgründer wichtig. Deswegen müssen innovationsbezogene Risikokapitalmärkte entwickelt und gleichzeitig das Regelungsumfeld verbessert werden, um unternehmerische Initiativen zu vereinfachen.

¹⁹ KOM(2005) 229.

Solche Programme könnten in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) im Rahmen der JEREMIE-Initiative durchgeführt werden, um in den Fällen finanzielle Ressourcen zu erschließen, in denen der Markt angesichts der mit FtE-Tätigkeiten verbundenen hohen Risiken unergiebig bleibt, wodurch unternehmerische Initiativen verhindert werden. Dabei ist zu prüfen, wie sich die Förderung von Unternehmensgründungen durch die öffentliche Hand auswirkt, um zu vermeiden, dass private Investitionen völlig verdrängt und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen getroffen werden. Die Koordinierung zwischen den Fonds ist ebenfalls zu verbessern.

Privates Beteiligungskapital und Risikokapital sowie Darlehensfonds für die Gründung innovativer Unternehmen sollten als Motor für unternehmerische Initiative, Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen eine wesentliche Rolle spielen. Öffentliche Einrichtungen verfügen nicht immer über das notwendige Rüstzeug, um Risiken einzugehen. Der Schwerpunkt sollte darauf gelegt werden, im Falle eines Marktversagens spezialisierte Anbieter von Risikokapital und Bankbürgschaften einzurichten oder zu erweitern. Erfahrungsgemäß sind diese wirkungsvoller, wenn sie ein Unterstützungs-Gesamtpaket anbieten, das bereits eine der Unternehmensgründung oder -expansion vorangestellte Schulung einschließt.

Auf dieser Grundlage ergeben sich folgende Aktionsleitlinien:

- Förderung von **zuschussfreien Finanzinstrumenten** wie Darlehen, Finanzierung von nachrangigen Krediten über gesichertes Fremdkapital, wandelbare Instrumente (Mezzanin-Finanzierung) und Risikokapital (d. h. Startkapital und Risikokapital). Zuschüsse sollten dem Bau und der Erhaltung von Infrastrukturen, die den Zugang zu Finanzmitteln vereinfachen (d. h. Technologietransferbüros, Gründerzentren, Business-Angels-Netze, Investitionsförderungsprogramme), vorbehalten sein. Bürgschaftsmechanismen und Kreditgarantiegemeinschaften könnten ebenfalls gefördert werden, um insbesondere den KMU den Zugang zu Mikrokrediten zu erleichtern. Die EIB und der EIF könnten in dieser Hinsicht einen wertvollen Beitrag leisten.
- Entwicklung eines integrierten Ansatzes, mit dem zugleich Innovation und ihre Übertragung in neue Geschäftstätigkeiten als auch die Verfügbarkeit von Risikokapital gefördert wird.
- Erreichen **bestimmter Gruppen**, wie junge Unternehmer oder Unternehmerinnen oder solche aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

Angesichts des über Jahre hinweg entstandenen Fachwissens des EIF ist die enge Zusammenarbeit mit ihm besonders wichtig, um den KMU die nötige Unterstützung zu leisten und gleichzeitig den europäischen Risikokapitalmarkt auszubauen. Dies könnte die Beteiligung an der JEREMIE-Initiative einschließen.

JEREMIE: Besserer Zugang zu Finanzmitteln

Um den Zugang zu Finanzierungsmitteln für die Entwicklung von Unternehmen zu erleichtern, wurde in Partnerschaft mit dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) eine neue Initiative geschaffen. Unter der Bezeichnung „Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises – JEREMIE“ begann diese Initiative 2006 ihre Arbeiten mit der Ermittlung der Kluft zwischen Angebot von und Nachfrage nach Finanzierungsprodukten (wie beispielsweise Risikokapital, Darlehen oder Garantien) in den Mitgliedstaaten und Regionen.

Damit werden die Voraussetzungen für eine zweite Phase geschaffen, in der der EIF oder ähnliche Finanzinstitutionen die für die Kohäsionsprogramme zuständigen Behörden dabei unterstützen, diese Kluft zu schließen. Dies wird in Form einer sachverständigen Verwaltung der Mittel erfolgen, die im Rahmen des Programms zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln bereitgestellt werden, sowie durch die Auswahl und Zulassung von Finanzintermediären, die die Finanzierungsmittel zur Entwicklung von Unternehmen weitervergeben. Es wird davon ausgegangen, dass der Zuschussbeitrag im Rahmen des Programms zu einem erheblichen Hebeleffekt führt, indem zusätzliches Darlehenskapital von internationalen Finanzinstituten und dem Finanzsektor im Allgemeinen mobilisiert wird. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der JEREMIE-Initiative wird allerdings die uneingeschränkte Unterstützung durch und Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und Regionen sein.

4.3. LEITLINIE: Mehr und bessere Arbeitsplätze

Mit der Neulancierung der Lissabon-Strategie hat der Europäische Rat ein einziges Leitlinienbündel beschlossen, in dem die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Leitlinien für die europäische Beschäftigungsstrategie²⁰ vereint und somit makroökonomische, mikroökonomische und beschäftigungspolitische Strategien für Wachstum und Beschäftigung integriert werden. In Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Fonds²¹ decken sich die Schwerpunkte der strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft in den Bereichen Beschäftigung und Humanressourcen mit denjenigen der europäischen Beschäftigungsstrategie²², ergänzt durch die länderspezifischen Prioritäten der Beschäftigungspolitischen Empfehlungen der EU.

Die Offensive für Vollbeschäftigung und höhere Produktivität hängt von einer breiten Palette von Maßnahmen ab, darunter auch die bereits erörterten. Investitionen in die Entwicklung von Infrastruktur, Unternehmen und Forschung schaffen dank der Wirkung in der Anlaufphase kurzfristig Beschäftigungschancen, greifen aufgrund der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aber auch langfristig. Damit diese Investitionen die maximale Beschäftigungswirkung erzielen und durch sie qualitativ hochwertige langfristige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden, sollte das Humankapital weiter entwickelt und gestärkt werden.

²⁰ ABl. L 205 vom 12.07.2005, S. 21.

²¹ Artikel [2] der Verordnung (EG) Nr. [...] des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999. ABl. L vom dd.mm.yyyy, S.

²² KOM(2005) 141 vom 12. April 2005.

In Bezug auf die Entwicklung des Humankapitals heben die beschäftigungspolitischen Leitlinien drei Aktionsschwerpunkte für die politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten hervor:

- mehr Menschen an das Erwerbsleben heranzuführen und die Sozialschutzsysteme modernisieren;
- die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessern und die Flexibilität der Arbeitsmärkte steigern;
- die Investitionen in Humankapital steigern durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung.

Zusätzlich zu diesen Schwerpunkten sollten Investitionen hinreichend Beachtung finden, mit denen die Effizienz der öffentlichen Verwaltung, aber auch der Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsinfrastruktur gesteigert werden kann.

Die Kohäsionspolitik sollte sich darauf konzentrieren, die speziellen Probleme, mit denen die europäische Beschäftigungsstrategie in jedem Mitgliedstaat konfrontiert wird, zu lösen, indem sie Aktionen unterstützt, die im Rahmen der Ziele „Konvergenz“ sowie „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ durchgeführt werden. Dabei ist der im Rechtsrahmen definierte Umfang der Aktivitäten zu berücksichtigen. Für das erstgenannte Ziel steht ein breiteres Spektrum von Aktionen und Finanzmitteln zur Verfügung. Für das letztgenannte Ziel müssen die EU-Mittel deutlich stärker konzentriert werden, um eine signifikante Wirkung zu erzielen.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien heben besonders die länderspezifischen Herausforderungen und Prioritäten hervor. Mit den auf nationaler oder regionaler Ebene durchgeführten Programmen sollten, an die örtlichen Bedürfnisse angepasst, wirksame Lösungen für regionale Disparitäten gefunden werden.

Einer der sichtbarsten Aspekte für europäischen Mehrwert des Strukturfondszeitraums 2000 - 2006 war die Hilfe, die Mitgliedstaaten und Regionen erhielten, um Erfahrungen austauschen und Netzwerke aufbauen zu können. Dies war ein Beitrag zur Innovationsförderung. Vor diesem Hintergrund sollte aus den Erfahrungen, die durch die Gemeinschaftsinitiative EQUAL gewonnen wurden, größtmöglicher Nutzen gezogen werden, indem die folgenden Grundsätze, auf denen diese Initiative aufgebaut war, durchgängig berücksichtigt werden: Innovation, Transnationalität, Partnerschaft sowie die Einbeziehung der geschlechtsspezifischen Dimension („Gender-Mainstreaming“).

4.3.1. Mehr Menschen an das Erwerbsleben heranzuführen und die Sozialschutzsysteme modernisieren

Durch die Verbreiterung der Wirtschaftsbasis, die Anhebung des Beschäftigungsniveaus und die Verringerung der Arbeitslosigkeit kann es gelingen, Wirtschaftswachstum und eine Gesellschaft ohne soziale Ausgrenzung zu fördern und Armut zu bekämpfen. Allein schon angesichts des erwarteten Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist eine stärkere Erwerbsbeteiligung unverzichtbar. Im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien ergeben sich für dieses Kapitel folgende Aktionsleitlinien:

- die Beschäftigungspolitik auszurichten auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts;
- einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik zu fördern;
- integrative Arbeitsmärkte zu schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeit Suchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend zu machen;
- den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht zu werden.

Den Aktionen sollte die vorherige Bedarfsermittlung beispielsweise anhand einschlägiger nationaler und/oder regionaler Indikatoren wie Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote, Anteil der Langzeitarbeitslosen, Anteil der von Armut bedrohten Menschen und Einkommensniveau zugrunde gelegt werden. Es sollte insbesondere in Bezug auf die lokale Ebene berücksichtigt werden, dass dort eventuell vorhandene große Disparitäten durch regionale Statistiken möglicherweise nicht erfasst werden.

Damit die Strukturfonds Arbeitsmarktdienste für Arbeitsuchende, Arbeitslose und Benachteiligte unterstützen können, müssen effiziente, wirksame Arbeitsmarkteinrichtungen, vor allem Arbeitsvermittlungsdienste vorhanden sein, die auf die Herausforderungen des rapiden wirtschaftlichen und sozialen Wandels und der Alterung der Bevölkerung reagieren können. Diese Einrichtungen spielen eine zentrale Rolle, indem sie aktive Arbeitsmarktstrategien umsetzen und individuell zugeschnittene Dienste mit dem Ziel anbieten, die berufliche und geografische Mobilität zu fördern und - auch auf lokaler Ebene - das Angebot an Arbeitsplätzen mit der Nachfrage danach abzustimmen. Sie sollten dazu beitragen, Defizite und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt sowie Kompetenzen und Qualifikationen besser zu antizipieren. Dadurch würde auch eine bessere Bewältigung von Wirtschaftsmigration unterstützt. Deshalb ist es sehr wichtig, dass die angebotenen Dienste einfach zugänglich und transparent sind. Das EURES-Netz ist ein wichtiges Instrument zur Steigerung der beruflichen und geografischen Mobilität auf europäischer und auf nationaler Ebene²³.

Großes Gewicht sollte auf die Stärkung aktiver und präventiver Arbeitsmarktmaßnahmen gelegt werden, die es Arbeitsuchenden, Arbeitslosen, Nichterwerbstätigen, älteren Beschäftigten und von Arbeitslosigkeit Bedrohten gestatten, Probleme beim Eintritt in das Erwerbsleben oder beim Verbleib darin zu überwinden. Insbesondere sind auch die Belange minderqualifizierter Arbeitnehmer zu berücksichtigen. Im Mittelpunkt der Maßnahmen sollten personenbezogene Dienste stehen, die Hilfe bei der Stellensuche, Arbeitsvermittlung und bei Schulungen einschließen, um die Fähigkeiten von Arbeitsuchenden und Beschäftigten mit den Anforderungen der lokalen Arbeitsmärkte in Einklang zu bringen. Dabei sind das Potenzial für Selbstständigkeit und Unternehmensgründung, IKT-Kenntnisse und die Fähigkeit zum Umgang mit digitalen Medien in vollem Umfang zu berücksichtigen. Folgende Punkte sind besonders wichtig:

²³ EURES ist ein 1993 gegründetes Kooperationsnetz zwischen der Europäischen Kommission und den öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen der EWR-Mitgliedstaaten (EU-Mitgliedstaaten mit Norwegen, Island und Liechtenstein) sowie weiteren Partnerorganisationen.

- Umsetzung des Europäischen Paktes für die Jugend, indem Jugendlichen der Zugang zur Beschäftigung und der Übergang von der Schule in den Beruf erleichtert wird. Dies kann auch durch Berufsberatung, Hilfestellung bei der Vervollständigung der Bildung oder beim Zugang zu geeigneten Schulungs- und Ausbildungsgängen geschehen.
- Umsetzung des Europäischen Paktes für die Gleichstellung der Geschlechter durch Einbeziehung der geschlechtsspezifischen Dimension („Gender Mainstreaming“) und besondere Maßnahmen, um die weibliche Erwerbsbeteiligung zu steigern, die berufliche Geschlechtersegregation abzubauen sowie die unterschiedliche Bezahlung von Frauen und Männern und geschlechtsspezifische Stereotype zu beseitigen, ein familienfreundlicheres Arbeitsumfeld zu schaffen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Ein einfacherer Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen und zu Betreuungseinrichtungen für Pflegebedürftige ist ebenso wichtig wie die Einbeziehung der geschlechtsspezifischen Dimension („Gender Mainstreaming“) im Rahmen politischer Strategien und Maßnahmen, Bewusstseinsbildung und der Dialog zwischen Entscheidungsträgern.
- Spezielle Maßnahmen, um Migranten in stärkerem Maße Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren und deren soziale Integration zu erleichtern. Dies könnte folgendes umfassen: Schulungen und Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, auf die individuelle Situation zugeschnittene Beratung, Sprachkurse, geeignete Unterstützung für unternehmerische Initiative, Sensibilisierung von Arbeitgebern und zugewanderten Arbeitskräften für ihre Rechte und Pflichten sowie Stärkung der Durchsetzung des Diskriminierungsverbots.

Eine weitere wichtige Priorität sollte darin bestehen, benachteiligte oder von sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen wie Schulabbrecher, Langzeitarbeitslose, Minderheiten und Behinderte besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies setzt eine noch breitere Vielfalt von Unterstützungsmaßnahmen voraus, die Integrationswege schaffen und die Diskriminierung bekämpfen. Dabei ist Folgendes anzustreben:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen durch eine höhere Beteiligung an Berufs- und Fortbildung, Umschulung, geeignete Anreize und besondere Arbeitsregelungen aber auch durch das Angebot der notwendigen sozialen Hilfs- und Betreuungsdienste, einschließlich durch Entwicklung der Sozialwirtschaft.
- Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der Akzeptanz von Vielfalt am Arbeitsplatz durch Schulung in Sachen Vielfalt und Sensibilisierungskampagnen, in die auch lokale Gemeinschaften und Unternehmen in vollem Umfang einbezogen werden sollten.

4.3.2. *Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessern und die Flexibilität der Arbeitsmärkte steigern*

Angesichts des steigenden Globalisierungsdrucks, einschließlich plötzlicher und unerwarteter Handelsschocks, und der ständigen Einführung neuer Technologien muss Europa wirtschaftliche und soziale Veränderungen besser antizipieren, auslösen und assimilieren können. Im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien ergeben sich für dieses Kapitel folgende Aktionsleitlinien:

- Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern.
- Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten.

Der Schwerpunkt sollte auf die Förderung von Investitionen der Unternehmen und vor allem der KMU in die Humanressourcen und Arbeitskräfte gelegt werden, indem Strategien und Systeme für lebenslanges Lernen entwickelt werden, die Beschäftigten, vor allem minderqualifizierten und älteren Arbeitnehmern, die Fertigkeiten vermitteln, die erforderlich sind, um in der wissensbasierten Wirtschaft mithalten und das Erwerbsleben verlängern zu können. Besonderes Augenmerk ist zu richten auf

- die Entwicklung von Strategien und Systemen für lebenslanges Lernen einschließlich Instrumente wie regionale und sektorale Fonds, um die betrieblichen Investitionen in und die Teilnahme aller Beschäftigten an Fortbildungsmaßnahmen anzuheben;
- die Durchführung dieser Strategien durch Beiträge zu den Programmen und Fortbildungsmaßnahmen. Besonderen Vorrang sollten KMU erhalten, denen u. a. der Zugang zu externer Fachkompetenz, beispielsweise in Finanzierungstechniken wie JEREMIE, und externen Schulungsangeboten - mit besonderem Gewicht auf IKT- und Managementkompetenzen - erleichtert werden sollte. Außerdem sollten mehr minderqualifizierte und ältere Beschäftigte dazu bewegt werden, an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen teilzunehmen.

Besondere Bedeutung kommt der besseren Antizipation und Bewältigung des Strukturwandels und besonders der durch die Öffnung des Handels induzierten Veränderungen zu. Es wäre zu prüfen, ob unter Mitwirkung der Sozialpartner, Unternehmen und lokalen Gemeinschaften Beobachtungssysteme eingerichtet werden sollten, um sozioökonomische Veränderungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene genau zu untersuchen und künftige Wirtschafts- und Arbeitsmarkttrends zu prognostizieren. Für Programme, deren Ziel darin besteht, die Arbeitsmärkte zu modernisieren und die allmähliche Entwicklung von Sektoren wie Landwirtschaft, Automobilbau, Textil oder Bergbau innerhalb der EU zu prognostizieren, sind Fördermittel bereitzustellen; außerdem sind aktive Maßnahmen zur Konsolidierung des wirtschaftlichen Wohlstands der Regionen zu treffen. Bedarf besteht auch an speziellen Beschäftigungs-, Fortbildungs- und Unterstützungsdiensten für Beschäftigte im Zusammenhang mit der Umstrukturierung von Unternehmen und Sektoren. Dazu gehören u. a. Möglichkeiten, rasch auf Massenentlassungen zu reagieren.

Beachtung sollte auch der Entwicklung und Verbreitung von Wissen über innovative und anpassungsfähige Formen der Arbeitsorganisation geschenkt werden, um neue Technologien zu nutzen. Dies betrifft u. a. Telearbeit, die Förderung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, die Produktivitätssteigerung und die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Hierunter könnten auch Maßnahmen fallen, die dazu dienen, Unternehmen für ihre soziale Verantwortung zu sensibilisieren, ein Bewusstsein für mit dem Arbeitsvertrag verbundene Rechte zu entwickeln, Initiativen zur Einhaltung des Arbeitsgesetzes durchzuführen, die Schattenwirtschaft einzudämmen und Möglichkeiten der Umwandlung von Schwarzarbeit in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu finden.

Die Sozialpartner spielen eine wichtige Rolle bei der Einrichtung von Mechanismen zur Gewährleistung der Flexibilität des Arbeitsmarktes. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten die Beteiligung der Sozialpartner an Aktivitäten, die unter diese Priorität fallen, fördern. Des Weiteren ist im Rahmen des Konvergenzziels ein geeigneter Betrag der Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) für den Kapazitätenaufbau bereitzustellen. Dies umfasst auch Ausbildung, Vernetzungsmaßnahmen, einen verstärkten sozialen Dialog sowie gemeinsam von den Sozialpartnern durchgeführte Maßnahmen.

4.3.3. Steigerung der Investitionen in Humankapital durch bessere Ausbildung und Qualifikation

Europa muss mehr in Humankapital investieren. In vielen Fällen verhindern Qualifikationsdefizite (einschließlich grundlegender Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten) und ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage, dass Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden oder in ihm verbleiben. Um den Zugang zur Beschäftigung für alle Altersgruppen zu erleichtern und das Produktivitätsniveau und die Arbeitsplatzqualität zu verbessern, muss zum Nutzen des Einzelnen, der Unternehmen, der Wirtschaft und der Gesellschaft mehr und effektiver in Humankapital investiert und müssen wirksame nationale Strategien für lebenslanges Lernen umgesetzt werden. Im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien ergeben sich für dieses Kapitel folgende Aktionsleitlinien:

- die Investitionen in Humankapital zu steigern und zu optimieren,
- die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen auszurichten.

Reformen in Bezug auf eine arbeitsmarktorientierte Ausbildung sind erforderlich, um mehr Menschen an das Erwerbsleben heranzuführen und die Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen zu steigern. In den vorherigen Programmplanungszeiträumen haben die Strukturfonds in großem Umfang in die Schul- und Berufsbildungssysteme investiert. Im kommenden Planungszeitraum sollten die Investitionen in das Humankapital verstärkt werden, indem die Lissabon-Ziele im Einklang mit den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung in den Mittelpunkt gestellt werden. Die folgenden allgemeinen Prioritäten sind zu beachten:

- mehr und bessere Investitionen in das Humankapital einschließlich geeigneter Anreize und Mechanismen zur Kostenaufteilung für Unternehmen, öffentliche Behörden und Privatpersonen;
- Förderung kohärenter, umfassender Strategien für lebenslanges Lernen mit besonderem Augenmerk auf die von der Wissensökonomie nachgefragten Fähigkeiten, einschließlich der Förderung von Zusammenarbeit und der Gründung von Partnerschaften zwischen Mitgliedstaaten, Regionen und Städten im Bereich Schul- und Berufsbildung, um den Austausch von Erfahrung und bewährten Verfahren (auch aus innovativen Projekten) zu erleichtern. Besondere Aufmerksamkeit ist auf die Belange benachteiligter Gruppen zu richten;
- Förderung der Ausarbeitung und Umsetzung von Reformen der Schul- und Berufsbildungssysteme, denen soweit möglich europäische Standards und Grundsätze zugrunde liegen, insbesondere zur Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz von Schul- und Berufsbildung;

- Stärkung der Verbindungen zwischen Hochschulen, Forschungs- und Technologiezentren und Unternehmen, namentlich durch die Arbeit in Netzwerken und gemeinsame Maßnahmen.

Im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ müssen sich viele Mitgliedstaaten und Regionen beträchtlichen Herausforderungen im Schul- und Berufsbildungsbereich stellen. Außerdem sollten die Finanzmittel für die Umsetzung von Reformen eingesetzt werden, mit denen die folgenden speziellen Grundsätze verwirklicht werden:

- Gewährleistung eines angemessenen Angebots an attraktiver, zugänglicher und hochwertiger Schul- und Berufsbildung auf allen Ebenen, einschließlich verbesserter Personalqualifikationen; Förderung flexibler Bildungswege und neuer Optionen, die bereits im Schul- und Vorschulalter ansetzen; deutlicher Rückgang der Zahl der Schulabbrüche und Anhebung der Zahl der Abschlüsse der Sekundarstufe II sowie verbesserter Zugang zu Vorschul- und Schulbildung;
- Förderung der Modernisierung der höheren Bildung und Erschließung des Humanpotenzials in Forschung und Innovation, durch Aufbaustudiengänge, die weitere Fortbildung von Forschern und durch die Anziehung von mehr jungen Menschen in wissenschaftliche und technische Studiengänge;
- Förderung von Qualität und Attraktivität der beruflichen Ausbildung, einschließlich der betrieblichen Ausbildung und der Ausbildung in unternehmerischer Kompetenz;
- Sicherstellung von gegebenenfalls mehr Mobilität auf regionaler, nationaler und transnationaler Ebene, und Förderung von Rahmenbedingungen und Systemen, innerhalb deren hinsichtlich von Qualifikationen Transparenz herrscht und diese anerkannt werden und nichtformales und informelles Lernen validiert wird;
- Investitionen in die Schul- und Berufsbildungsinfrastruktur einschließlich in IKT, sofern solche Investitionen nötig sind, um Reformen durchzuziehen, und/oder sofern sie wesentlich dazu beitragen können, die Qualität und Wirksamkeit der Schul- und Berufsbildungssysteme zu steigern.

4.3.4. *Verwaltungskapazitäten*

In den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen haben die Fonds im Rahmen der technischen Hilfe die Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden in Bezug auf die Anwendung der einschlägigen Verordnungen gestärkt. Dies wird auch im Zeitraum 2007-2013 der Fall sein.

Abgesehen von der Fondsverwaltung ist die vorhandene Verwaltungskapazität der öffentlichen Verwaltungen und Dienste, d. h. eine intelligente Verwaltung, eine wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Dies steht mit der überarbeiteten Lissabon-Strategie im Einklang, in der eine bessere Rechtssetzung, Politikgestaltung und -umsetzung gefordert werden, um die Bedingungen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu schaffen. Die Fonds werden daher Investitionen in das Humankapital der Verwaltungs- und öffentlichen Dienste auf allen territorialen Ebenen fördern.

Für die unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Kohäsionsländer und -regionen ist es äußerst wichtig, die Produktivität und Qualität am Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor, namentlich in

den Bereichen Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales, Bildung, Gesundheitswesen, Umwelt und Rechtswesen zu verbessern, um Reformen durchzusetzen und zu beschleunigen, die Produktivität und das Wachstum der Wirtschaft als Ganzes zu steigern und den sozialen und territorialen Zusammenhalt sowie eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die Strukturfonds können eine wichtige Rolle übernehmen, indem sie in vielen Bereichen eine wirksame Politikgestaltung und -umsetzung mit Beteiligung aller maßgeblichen Beteiligten fördern.

Deswegen sind die unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Kohäsionsländer und -regionen aufgefordert, öffentliche Verwaltungen und öffentliche Dienste auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene aufzubauen. Die einschlägigen Maßnahmen sollten der besonderen Situation jedes Mitgliedstaats Rechnung tragen. Im Einklang mit dem Grundsatz der Mittelkonzentration werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine umfassende Analyse vorzunehmen, in der die Politikbereiche ermittelt werden, in denen die Verwaltungskapazität am förderbedürftigsten ist. Die Investitionen sollten auf die Politikbereiche, in denen die Hindernisse für die sozioökonomische Entwicklung am größten sind, und die wichtigsten Aspekte der Verwaltungsreformen konzentriert werden.

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass dem Erfordernis, die Effizienz und Transparenz der öffentlichen Verwaltungen zu steigern und den öffentlichen Dienst zu modernisieren, in gebührendem Umfang nachgekommen wird. Aktionsleitlinien für dieses Kapitel:

- **Förderung einer korrekten Konzeption**, Begleitung, Evaluierung und Folgenabschätzung **der Politiken und Programme** auf der Grundlage von Studien, Statistiken und Gutachten, Vorausschauen, Förderung der bereichsübergreifenden Koordinierung und des Dialogs zwischen den betreffenden öffentlichen und privaten Einrichtungen;
- **Förderung des Aufbaus von Kapazitäten** für die Durchführung der Politiken und Programme - u. a. in Bezug auf Kriminalitätsprüfung, Rechtsdurchsetzung - insbesondere durch die Erfassung des Fortbildungsbedarfs, Beurteilung der Laufbahnentwicklung, Bewertung, Sozialaudits, Verwirklichung der Grundsätze der transparenten Führung, Management- und Personalfortbildung und spezifische Unterstützung der wesentlichen Dienste, der Aufsichtsbehörden und der sozioökonomischen Akteure.

4.3.5. *Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte*

Angesichts der demografischen Struktur der EU, der alternden Bevölkerung und des zu erwartenden Arbeitskräfterrückgangs muss die Europäische Union Maßnahmen ergreifen, damit ihre Arbeitskräfte länger bei guter Gesundheit berufstätig sein können. Investitionen in die Gesundheitsfürsorge und die Krankheitsvorsorge sorgen dafür, dass möglichst viele Arbeitskräfte länger aktiv am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können, so dass sie weiterhin zur Wirtschaft beitragen und die Abhängigkeitsquote sinkt. Dies hat eine unmittelbare Wirkung auf die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit und darüber hinaus wichtige positive Nebeneffekte für die Lebensqualität im Allgemeinen.

In den europäischen Regionen sind beträchtliche Disparitäten in Bezug auf den Gesundheitsstatus und den Zugang zur Gesundheitsfürsorge zu beobachten. Deswegen müssen im Rahmen der Kohäsionspolitik Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge unterstützt werden, um dafür zu sorgen, dass die Menschen vor allem in weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten und Regionen länger bei guter Gesundheit arbeitsfähig sind. Eine gemeinschaftliche Verbesserung des Gesundheitsstatus und Vorsorgemaßnahmen spielen eine

wichtige Rolle beim Abbau von Ungleichheiten im Gesundheitswesen. Eine gute Gesundheitsfürsorge führt zu einer höheren Beteiligung am Arbeitsmarkt, einem längerem Arbeitsleben, höherer Produktivität und niedrigeren Gesundheits- und Sozialkosten.

Die Kohäsionspolitik muss jedoch auch vor allem in Regionen mit Entwicklungsrückstand dazu beitragen, dass Langzeitpflegeeinrichtungen verbessert werden und Investitionen in die Verbesserung der Gesundheitsinfrastruktur erfolgen, insbesondere wenn deren Fehlen oder unzureichende Entwicklung ein größeres Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die notwendige Steigerung der Effizienz von Gesundheitsfürsorgesystemen durch Investitionen in IKT, Wissen und Innovation erreicht wird. Aktionsleitlinien für dieses Kapitel:

- **Verhütung von Gesundheitsrisiken** zur Steigerung der Produktivität durch allgemeine Gesundheitsinformationskampagnen, durch einen Know-how- und Technologietransfer und durch Sicherstellung, dass Gesundheitsdienste mit den notwendigen Fertigkeiten, Produkten und Geräten ausgestattet sind, um Risiken zu verhüten und die möglichen Schäden zu minimieren.
- Dort **Lücken in der Gesundheitsinfrastruktur** schließen und effiziente Dienstleistungen fördern, wo die wirtschaftliche Entwicklung der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten und Regionen behindert wird. Dies setzt voraus, dass zuvor das optimale Niveau der Versorgung mit Dienstleistungen und geeigneter Technik wie Telemedizin und dem Kosten einsparenden Potenzial von Online-Gesundheitsdiensten sorgfältig geprüft wird.

5. DER TERRITORIALE ASPEKT DER KOHÄSIONSPOLITIK

Anders als die sektorbezogene Politik ist die Kohäsionspolitik dadurch gekennzeichnet, dass sie an die speziellen Bedürfnisse und Eigenheiten spezieller geografischer Probleme und Chancen angepasst werden kann. In der Kohäsionspolitik kommt dem geografischen Aspekt eine zentrale Bedeutung bei. Deswegen sollten die Mitgliedstaaten und Regionen, wenn sie ihre Programme ausarbeiten und die Mittel auf Prioritäten konzentrieren, besonders diese spezifischen geografischen Umstände berücksichtigen.

Die Einbeziehung des territorialen Aspekts trägt dazu bei, dass sich nachhaltige Kommunen entwickeln können und sich eine ungleiche Regionalentwicklung nicht negativ auf das allgemeine Wachstumspotenzial auswirkt. Ein derartiger Ansatz erfordert außerdem eine Lösungssuche für die spezifischen Probleme und Möglichkeiten städtischer und ländlicher Gebiete sowie von Grenzregionen und weiteren transnationalen Gebieten, einschließlich der Regionen, die unter Nachteilen leiden aufgrund deren Insellage, Entfernung (wie z. B. die äußeren oder arktischen Regionen), geringer Bevölkerungsdichte oder Gebirgslage. Auch für die Probleme, mit denen Küstengebiete aufgrund von Umweltbedingungen und demografischen Umständen konfrontiert sind, müssen möglicherweise Lösungsansätze gefunden werden. Die erfolgreiche Durchführung von Maßnahmen zur Förderung des territorialen Aspekts der Kohäsionspolitik erfordert Durchführungsmechanismen, die zur Gewährleistung einer gerechten, auf den individuellen Fähigkeiten gründenden Behandlung aller Gebiete als wettbewerbsfördernder Faktor beitragen. Infolgedessen ist eine gute Governance wichtig für eine erfolgreiche Herangehensweise an den territorialen Aspekt.

Für die nächste Programmgeneration sollte die Förderung der territorialen Kohäsion sogar Teil der Anstrengungen sein, gemeinschaftsweit sicherzustellen, dass alle Gebiete die

Möglichkeit erhalten, zur Agenda für Wachstum und Beschäftigung beizutragen. Auf den Einzelfall bezogen bedeutet dies, dass dem Konzept der territorialen Kohäsion unter der Berücksichtigung der Geschichte, Kultur oder institutionellen Beschaffenheit jedes einzelnen Mitgliedstaates eine unterschiedliche Bedeutung zukommen sollte.

Der Aufbau qualitativ hochwertiger Partnerschaften ist ebenfalls unabdingbar, da dadurch die Beteiligung von Akteuren aller Ebenen (national, regional, städtisch, ländlich und lokal) erreicht wird. Der territoriale Zusammenhalt kann deswegen nur durch eine umfassende Strategie erfolgreich verwirklicht werden, die einen Rahmen absteckt, innerhalb dessen spezielle Ziele und Maßnahmen verfolgt werden.

Mit dem neuen Rechtsrahmen eröffnet sich für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, an Städte die Fonds zu delegieren, deren Zweck innerhalb der neuen Programme städtische Belange betrifft. Die Städte sollten während des gesamten Prozesses beteiligt sein, um vollen Nutzen aus der jeweiligen Partnerschaft zu ziehen. Dies beinhaltet auch die Verantwortung für die Konzeption und Durchführung des weiterdelegierten Teils des Programms.

In dem neuen Rechtsrahmen ist darüber hinaus eine außerordentliche Unterstützung für Regionen in äußerster Randlage vorgesehen, die von diesen zur Bewältigung der Kosten zu verwenden sind, welche ihnen aufgrund der großen Entfernung entstehen. Es wird eine besondere Herausforderung sein, sicherzustellen, dass diese Unterstützung zur Verwirklichung der Programmstrategie als Ganzes beiträgt, d. h. nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung schafft.

5.1. Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung

Wie in der Mitteilung der Kommission über die Kohäsionspolitik und die Städte beschrieben, leben mehr als 60 % der Bevölkerung der Europäischen Union in städtischen Gebieten mit über 50 000 Einwohnern²⁴. Städte und Ballungsgebiete im Allgemeinen verfügen über das größte Angebot an Arbeitsplätzen, Unternehmen und höheren Bildungseinrichtungen und sind wichtige Akteure bei der Verwirklichung des sozialen Zusammenhalts. Europäische Städte und Ballungsgebiete ziehen gewöhnlich Einwohner mit hohem Ausbildungsstand an, was oft einen „Circulus virtuosus“ bewirkt, d. h. eine Aufschwungspirale, in der durch eine stimulierte Innovations- und Unternehmenstätigkeit deren eigene Attraktivität erhöht wird und wiederum neue Talente anzieht.

In Städten und Ballungsgebieten konzentrieren sich nicht nur Möglichkeiten, sondern auch Herausforderungen und deshalb muss den spezifischen Problemen, mit denen sich städtische Gebiete konfrontiert sehen, beispielsweise Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung (einschließlich des Problems der „erwerbstätigen Armen“), hohe und weiter steigende Kriminalitätsraten, zunehmende Verkehrsstaus und benachteiligte Stadtviertel, Rechnung getragen werden.

Programme, deren Schwerpunkt auf städtischen Gebieten liegt, können in unterschiedlicher Weise durchgeführt werden: 1) Maßnahmen zur Förderung der Städte als Motor der regionalen Entwicklung. Solche Maßnahmen sollten die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, z. B. durch die Bildung von Clustern, zum Ziel haben. Die unterstützten Aktionen umfassen Fördermaßnahmen in Bezug auf **die unternehmerische**

²⁴ Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament „Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen“, KOM(2006) [...], 12.7.2006.

Initiative, Innovationen und die Entwicklung von Dienstleistungen (insbesondere Produktionsdienstleistungen). Darüber hinaus ist es ebenfalls wichtig, hochqualifiziertes Personal anzuziehen und dauerhaft zu beschäftigen. Dies lässt sich durch Maßnahmen in den Bereichen Verkehrsanbindung, kulturelles Angebot usw. erreichen.

2) Maßnahmen zur Förderung des Zusammenhalts innerhalb städtischer Gebiete, deren Ziel eine Verbesserung der Situation von Problembezirken ist. Dies hat nicht nur einen unmittelbaren Nutzen für die betreffenden Bezirke zur Folge, sondern trägt auch dazu bei, den Druck auf die Vororte abzumildern, die aufgrund der Suche vieler Menschen nach mehr Lebensqualität einem unkontrollierten wilden Wachstum ausgesetzt sind.

Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen zur Schaffung attraktiverer und damit für die Menschen lebenswerterer Städte wichtig. Diese Maßnahmen haben die Sanierung der **physischen Umwelt**, die Wiedererschließung von Industriebrachen insbesondere in alten Industrieregionen und die Erhaltung und Erschließung des historischen und kulturellen Erbes mit positiven Effekten für die Entwicklung des Fremdenverkehrs zum Ziel. Die Sanierung von öffentlichen Räumen und Industriestandorten kann wesentlich dazu beitragen, die Suburbanisierung und das unkontrollierte wilde Wachstum von Vororten zu vermeiden, und so die Bedingungen zu schaffen, die für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung erforderlich sind. Im Allgemeinen können Städte bereits durch städtebauliche und planerische Maßnahmen, d. h. durch verbesserte Planung, Gestaltung und Instandhaltung öffentlicher Räume den Faktor Kriminalität berücksichtigen und weitgehend beseitigen und so die Anziehungskraft, die von sowohl subjektiv als auch objektiv sicheren Straßen, Parks und offenen Räumen ausgeht, vergrößern. In städtischen Gebieten sind die Faktoren Umwelt, Wirtschaft und Soziales eng miteinander verbunden. Eine gute Qualität der städtischen Umwelt ist auch vor dem Hintergrund der erneuerten Lissabonner Strategie anzustreben, in der das prioritäre Anliegen formuliert wurde, aus Europa einen attraktiveren Platz für Arbeit, Leben und Investitionen zu machen²⁵.

3) Maßnahmen zur Förderung einer **ausgewogeneren polyzentrischen Entwicklung** durch den Ausbau des städtischen Netzes auf der nationalen und gemeinschaftlichen Ebene einschließlich der Verbindungen zwischen den wirtschaftlich stärksten Städten und anderen städtischen Gebieten, d. h. kleinerer und mittelgroßer Städte. Dies macht es notwendig, bei der Ermittlung und Stärkung von Wachstumspolen eine strategische Auswahl zu treffen und, was von gleicher Bedeutung ist, die Vernetzungen herzustellen, mit welchen diese Wachstumspole sowohl in physischer (Infrastruktur, Informationstechnologien usw.) als auch in menschlicher Hinsicht (Maßnahmen zur Förderung von Zusammenarbeit usw.) verbunden werden können. Da diese Pole einen größeren Einzugsbereich haben und das unmittelbare ländliche Hinterland einschließen, tragen sie zu einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung des jeweiligen Mitgliedstaates und der Gemeinschaft als Ganzes bei. In einer vergleichbaren Weise bieten ländliche Gebiete Dienstleistungen an die Gesellschaft als Ganzes, z.B. in der Form von Erholungsmöglichkeiten und von hoch geschätzten Landschaften. Besonderes Augenmerk sollte daher auch den Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten gelten.

Auf der Grundlage früherer Erfahrungen basieren städtische Maßnahmen auf einer Reihe von Grundsätzen. Zum Einen fällt den maßgeblichen Partnern in den Städten und den lokalen Behörden bei der Verwirklichung dieser Ziele eine wesentliche Rolle zu. Wie oben erwähnt,

²⁵ Thematische Strategie für die städtische Umwelt, KOM(2005) 718 endg.

können Mitgliedstaaten Verantwortung für städtische Entwicklung an Städte delegieren. Dies ist insbesondere da von Bedeutung, wo räumliche Nähe erforderlich ist, beispielsweise um auf die Herausforderungen vorwiegend lokaler Art zu reagieren wie gesellschaftliche Ausgrenzung oder mangelnder Zugang zu wichtigen Dienstleistungen.

Zum Anderen werden Erfolge in der Regel nur dann erzielt, wenn ein mittel- bis langfristiger **Plan für eine nachhaltige städtische Entwicklung** aufgestellt wird, der die Kohärenz von Investitionen und ihrer Umweltqualität gewährleistet. Dadurch kann auch das Engagement des Privatsektors und dessen Beteiligung an der Stadtentwicklung sichergestellt werden. Im Allgemeinen ist ein multidisziplinärer oder integrierter Ansatz notwendig. In Bezug auf gebietsbezogene Maßnahmen, beispielsweise zur Förderung der sozialen Einbeziehung, bedeutet dies, dass die Maßnahmen, mit denen die Lebensqualität (einschließlich der Umwelt und der Wohnverhältnisse) oder der Versorgungsgrad der Bürger mit Dienstleistungen verbessert werden soll, zu kombinieren sind mit solchen Maßnahmen, welche die Förderung der Entwicklung neuer Aktivitäten und die Schaffung von Arbeitsplätzen zum Ziel haben, um langfristig die Zukunft der betreffenden Gebiete zu sichern. Mit der neuen JESSICA-Initiative wird die Entwicklung von Finanzierungsprodukten gefördert und erleichtert, um Projekte zu unterstützen, die Teil von Stadtentwicklungsplänen sind.

Im Allgemeinen sollten sich integrierte Unterstützungsdienste und Programme auf jene Gruppen konzentrieren, die einer Unterstützung am meisten bedürfen, beispielsweise Einwanderer, junge Menschen und Frauen. Alle Bürger sollten darin unterstützt werden, bei der Planung und der Erbringung von Dienstleistungen mitzuwirken.

JESSICA: nachhaltige städtische Entwicklung

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) ist eine neue politische Initiative, die den Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Finanzierung von Projekten für eine nachhaltige Stadtentwicklung bilden soll. Bei den Kooperationspartnern handelt es sich um die Behörden der Mitgliedstaaten auf der einen und die Kommission, die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Entwicklungsbank des Europarates (CEB) auf der anderen Seite. Darüber hinaus wird erwartet, dass sich noch andere internationale Finanzinstitutionen (IFI) sowie europäische Banken und Privatunternehmen an der Initiative beteiligen. JESSICA ist von der Kommission in Zusammenarbeit mit der EIB und der CEB auf den Weg gebracht worden, um den zuständigen Behörden Hilfestellung bei der Verwaltung der nächsten Generation kohäsionspolitischer Programme zu geben und ihnen neue Möglichkeiten zu eröffnen.

JESSICA lehnt sich, insbesondere in methodischer Hinsicht, an die Initiative JEREMIE an (besserer Zugang zur Finanzierung für KMU). Wie JEREMIE ist JESSICA ein Rahmen, über den – auf der Grundlage einer Zuschussgewährung aus den Programmen an Stadtentwicklungs- oder Holdingfonds – Expertenwissen gewonnen, zusätzliche Kreditmittel mobilisiert und die Beziehungen zu den Projektträgern erleichtert werden, was neue konkrete Investitionen nach sich zieht.

Die Initiativen JESSICA und JEREMIE werden sich im Rahmen integrierter Stadtentwicklungspläne ergänzen. Während JEREMIE die Finanzierungsmöglichkeiten von in städtischen Gebieten angesiedelten Mikro-, Klein- und Mittelunternehmen verbessern kann, können über JESSICA städtische Infrastrukturprojekte und –netze, Projekte zur Verbesserung der Energieeffizienz und IKT-Vorhaben oder sonstige Projekte oder Gruppen von Projekten unterstützt werden, die für eine EFRE- (oder ESF-) Förderung in Frage kommen, in einen integrierten Stadtentwicklungsplan eingebettet sind und nicht den Zugang von KMU zu Finanzierungsmitteln betreffen.

5.2. Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums, von Fischereigebieten und von Gebieten mit naturbedingten Nachteilen

Die Kohäsionspolitik kann ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Wiederbelebung ländlicher Gebiete spielen, indem sie die Maßnahmen des neuen Instruments für die Entwicklung des ländlichen Raums (des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) ergänzt²⁶. Mit diesem ergänzenden Ansatz sollte die Umstrukturierung und Diversifizierung der Wirtschaft in Europas ländlichen Gebieten unterstützt werden.

Die Synergien zwischen der Strukturpolitik, der Beschäftigungspolitik und den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums müssen erhöht werden. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten für Synergie und Kohärenz zwischen den Maßnahmen sorgen, die in einem bestimmten geografischen Gebiet und einem bestimmten Tätigkeitsbereich durch den Europäischen Regionalfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Sozialfonds, den Europäischen Fischereifonds und den EAFRD zu finanzieren sind. Die wichtigsten Leitprinzipien für die Abgrenzung und die Koordinierungsmechanismen zwischen den durch die verschiedenen Fonds geförderten Maßnahmen sollten in dem nationalen Strategieplan und dem nationalen strategischen Bezugsrahmen festgelegt werden.

Die Kohäsionspolitik sollte durch Maßnahmen zugunsten ländlicher Gebiete oder Gebiete mit besonderen natürlichen Nachteilen, beispielsweise vieler Inselregionen, durch Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zur Schaffung neuer Möglichkeiten beitragen. Zu diesem Zweck sollten beispielsweise Maßnahmen durchgeführt werden, mit denen eine Mindestversorgung mit **Leistungen der Daseinsvorsorge** gesichert wird, um die Anziehungskraft für Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte zu steigern und die Abwanderung aufzuhalten. Notwendig ist in diesem Zusammenhang außerdem die Anbindung an die wichtigsten nationalen und europäischen Netze. Darüber hinaus sollte im Rahmen der Kohäsionspolitik die endogene Kapazität ländlicher Gebiete gestärkt werden, indem beispielsweise die Vermarktung lokaler Erzeugnisse auf nationaler oder globaler Ebene oder die Verfahrens- und Produktinnovation in vorhandenen Sektoren gefördert werden.

Ein besonderes Problem besteht darin, die kritische Masse zu erreichen, die für eine effiziente Leistungserbringung erforderlich ist. Dies gilt auch für die vorstehend erwähnten Leistungen zur Gesunderhaltung der Arbeitskräfte. Die allgemeine Versorgung mit allen Dienstleistungen lässt sich vor allem in sehr dünn besiedelten Gebieten durch Investitionen in **Entwicklungszentren** in ländlichen Gebieten (beispielsweise in Klein- und Mittelstädten),

²⁶ Verordnung (EG) Nr. 1685/2005 des Rates vom 20. September 2005 ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1.

durch die Entwicklung von **wirtschaftlichen Clustern**, die auf die örtlichen Vorteile aufbauen, und durch den Einsatz neuer Informationstechnologien erreichen.

Viele ländliche Gebiete sind stark vom Fremdenverkehr abhängig. Diese Regionen benötigen einen **integrierten, qualitätsorientierten Ansatz**, dessen zentrales Anliegen die Kundenzufriedenheit ist und der auf den wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Aspekten der nachhaltigen Entwicklung beruht. Die Maßnahmen sollten das natürliche und kulturelle Erbe nutzen, dieses zu erhalten und entwickeln suchen. Dies kann wichtige positive Nebenwirkungen zeitigen, indem die Einwohner geschützt und Investitionen in die Artenvielfalt gefördert werden. Der integrierte Ansatz sollte sich positiv auf den Tourismussektor, die lokale Wirtschaft, die im Tourismus beschäftigten Menschen, die Besucher und die lokale Bevölkerung sowie das natürliche und kulturelle Erbe auswirken.

In Bezug auf den Fischereisektor kann die Kohäsionspolitik ergänzend einen wichtigen Beitrag zu den vom neuen Europäischen Fischereifonds finanzierten Maßnahmen leisten, da die wirtschaftliche Neuordnung der von der Fischerei abhängigen Küstengebiete und der kleineren Inseln aufgrund geografischer Bedingungen oft eine besondere Herausforderung darstellt.

5.3. Zusammenarbeit

Maßnahmen zur Förderung einer grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen sowie gegebenenfalls maritimen Zusammenarbeit sollten die drei oben beschriebenen Prioritäten ergänzen. Dies könnte bewirken, dass sich infolge der engeren Zusammenarbeit der EU-Regionen die Wirtschaftsentwicklung beschleunigt und höhere Wachstumsraten erzielt werden. Staatsgrenzen stehen der Entwicklung des gesamten EU-Gebiets oft im Wege, wodurch das volle Wettbewerbspotenzial der EU beschnitten wird. Der Verkehr, die Wasserwirtschaft und der Umweltschutz sind leuchtende Beispiele dafür, dass grenzübergreifende und transnationale Herausforderungen eine konzentrierte, integrierte Handlungsweise erforderlich machen, die über die Staatsgrenzen hinausreicht.

5.4. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Endziel der grenzübergreifenden Zusammenarbeit **in Europa** ist die Integration der von Staatsgrenzen zerschnittenen Gebiete, die mit gemeinsamen Problemen konfrontiert sind und für die gemeinsame Lösungen gefunden werden müssen. Alle Grenzregionen der EU werden mit solchen Problemen konfrontiert, die in der Regel dadurch verursacht werden, dass Arbeits- und Kapitalmärkte, Infrastrukturnetze, finanzielle Fähigkeiten und Institutionen zersplittert sind.

Zwar sollten Kooperationsprogramme auf die besondere Situation jeder Grenzregion zugeschnitten sein, doch muss die Unterstützung auf die wichtigsten Prioritäten bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigungszuwachs konzentriert werden.

Allgemeingültige Empfehlungen für die künftige grenzübergreifende Zusammenarbeit sind angesichts der enormen Vielfalt der Ausgangssituationen oft nicht sachdienlich. Angesichts der Hindernisse, die von Grenzen aufgeworfen werden, bestünde ein sinnvoller erster Schritt darin, die vorhandene Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur zu verbessern und erforderlichenfalls neue Verbindungen aufzubauen. Dies sind die Grundvoraussetzungen für die Einrichtung oder den Ausbau von grenzübergreifenden Kontakten.

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit sollte auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregionen ausgerichtet sein. Außerdem dürfte die grenzübergreifende Zusammenarbeit besonders dann zur wirtschaftlichen und sozialen Integration beitragen, wenn **die Gebiete beiderseits der Grenze** durch beträchtliche **wirtschaftliche Disparitäten** gekennzeichnet sind. Denkbar sind u. a. folgende Aktionen: Förderung des Transfers von Wissen und Know-how, der Entwicklung grenzübergreifender Wirtschaftstätigkeit, grenzübergreifender Schul- und Berufsbildungspotenziale, des Potenzials bei der Gesundheitsfürsorge und Integration des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes; sowie gemeinsames Umweltmanagement und gemeinsames Reagieren auf gemeinsame Bedrohungen. Sind die **Grundvoraussetzungen** für die grenzübergreifende Zusammenarbeit **bereits vorhanden**, sollten die Finanzmittel im Rahmen der Kohäsionspolitik vorrangig auf Maßnahmen konzentriert werden, die einen Mehrwert für die grenzübergreifende Tätigkeit bedeuten, wie Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Grenzgebieten durch Innovation, Forschung und Entwicklung, sowie die Verbindung immaterieller (Dienstleistungs-) oder materieller (Verkehrs-)Netze zwecks Stärkung einer grenzüberschreitenden Identität im Rahmen der Europabürgerschaft, die Förderung eines integrierten grenzübergreifenden Arbeitsmarktes, schließlich eine grenzübergreifende Wasserwirtschaft und grenzübergreifenden Hochwasserschutz.

Besondere Aufmerksamkeit ist den Herausforderungen und Chancen zu widmen, die sich im Zuge der Veränderungen der äußeren Grenzen der Gemeinschaft aufgrund der Erweiterung ergeben. Es ist in diesem Zusammenhang erforderlich, kohärente grenzübergreifende Maßnahmen zu fördern, mit denen die Wirtschaftsaktivität auf beiden Seiten stimuliert wird, und Hemmnisse für die Entwicklung zu beseitigen. Zu diesem Zweck muss mit Hilfe der Kohäsionspolitik und des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments ein kohärenter Rahmen für solche Maßnahmen geschaffen werden.

5.5. Transnationale Zusammenarbeit

Transnationale Gebiete sind Makroregionen, in denen die wirtschaftliche und soziale Integration und der Zusammenhalt gestärkt werden müssen. Mit transnationalen Kooperationsprogrammen soll die mitgliedstaatenübergreifende Zusammenarbeit in strategisch wichtigen Bereichen verstärkt werden.

Die geförderten Maßnahmen sollten daher darauf ausgerichtet sein, die physische und die immaterielle Interkonnektion von Gebieten zu verbessern, was im ersten Fall durch Investitionen in nachhaltigen Verkehr und im zweiten Fall durch Netzwerke oder den Austausch zwischen Regionen und den Beteiligten erreicht werden könnte.

Die geplanten Maßnahmen umfassen Folgendes: Verwirklichung der europäischen Verkehrskorridore (und besonders der grenzüberschreitenden Abschnitte), Vorbeugungsmaßnahmen gegen Naturgefahren, Wasserwirtschaft auf Ebene des Einzugsgebiets, integrierte Zusammenarbeit auf See und FuE-/Innovationsnetze.

Die Gliederung der derzeitigen Räume der transnationalen Zusammenarbeit wurde überprüft, um sicherzustellen, dass durch sie die Bedingungen für die Durchführung von grundlegenden Strukturmaßnahmen geschaffen werden. Diese Gliederung wurde unter Berücksichtigung der territorialen Kohärenz und funktioneller Kriterien mit geografischem Bezug vorgenommen, beispielsweise Zugehörigkeit zu ein und demselben Wassereinzugs-, Küsten- oder Berggebiet oder die Lage an ein und demselben großen Verkehrskorridor. Sinnvoll sind auch andere

Kriterien wie Geschichte, institutionelle Strukturen, bestehende Zusammenarbeit oder Übereinkommen.

5.6. Interregionale Zusammenarbeit

Im Mittelpunkt der Programme für interregionale Zusammenarbeit sollte die Wachstums- und Beschäftigungsagenda mit folgenden Ansprüchen stehen: Stärkung von Innovation, KMU und Unternehmertum, Umweltschutz und Risikoprävention. Gefördert werden außerdem der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren im Bereich der Stadtentwicklung, die Modernisierung des öffentlichen Dienstes (wie Einsatz von IKT im Gesundheitswesen und auf Regierungsebene) und die Durchführung von Kooperationsprogrammen sowie Studien und Datenerhebungen. Außerdem wird die interregionale Zusammenarbeit durch Programme im Rahmen der Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gefördert. Gefördert werden außerdem der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren in den Bereichen Stadtentwicklung, soziale Eingliederung, Beziehungen zwischen Stadt und Land sowie die Durchführung von Kooperationsprogrammen.

Vorschlag für eine

ENTSCHEIDUNG DES RATES

über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EG) des Rates Nr. [...] /2006 vom [DD.MM.]2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung EG Nr. 1260/1999²⁷, insbesondere auf Artikel [25] Absatz 1,

auf Vorschlag der Kommission²⁸,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments²⁹,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses³⁰,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen³¹,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 158 des Vertrags setzt sich die Gemeinschaft im Hinblick auf die Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts das Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.
- (2) Gemäß Artikel [25] der Verordnung (EG) des Rates Nr. [...] /2006 sind strategische Leitlinien für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt festzulegen, um einen indikativen Rahmen für die Intervention des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds und des Kohäsionsfonds (im Folgenden „die Fonds“) zu definieren. Dies erfolgt unter Berücksichtigung anderer einschlägiger Gemeinschaftspolitiken zur Förderung einer harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Gemeinschaft.

²⁷ ABl. L vom dd.mm.yyyy, S.

²⁸ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

²⁹ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

³⁰ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

³¹ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

- (3) Zwar vergrößern sich im Zuge der Erweiterung die regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft beträchtlich, jedoch wird in dem Bericht auch festgestellt, dass einige der ärmsten Teile der neuen Mitgliedstaaten die höchsten Wachstumsraten aufweisen. Die Erweiterung ist daher eine beispiellose Gelegenheit für ein stärkeres Wachstum und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit in der Gemeinschaft als Ganzes und dies sollte sich in den strategischen Leitlinien widerspiegeln.
- (4) Auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im Jahr 2005 wurde bekräftigt, dass bei der Verfolgung der Ziele der überarbeiteten Lissabon-Agenda, welche aus den vom Rat angenommenen³² integrierten Leitlinien einschließlich der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Beschäftigungspolitischen Leitlinien besteht, die Union alle geeigneten einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel – einschließlich der Kohäsionspolitik – mobilisieren sollte.
- (5) Im Hinblick auf die im Vertrag verankerten Ziele und insbesondere mit Blick auf das Ziel der Förderung von realer wirtschaftlicher Konvergenz müssen die Maßnahmen, die aus den für die Kohäsionspolitik verfügbaren, begrenzten Mitteln unterstützt werden, vornehmlich zur Förderung der in der überarbeiteten Lissabon-Strategie festgelegten Prioritäten nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eingesetzt werden.
- (6) Der Zweck dieser strategischen Leitlinien sollte daher die Vergrößerung des strategischen Anteils in der Kohäsionspolitik sein, um Synergien mit den Zielen der überarbeiteten Lissabon-Strategie zu stärken und um zum Erreichen dieser Ziele beizutragen.
- (7) Auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im Jahr 2005 wurde festgestellt, dass sich die Beteiligten vor Ort unter Einbeziehung der regionalen und lokalen Akteure sowie der Sozialpartner die Ziele der neuen Lissabon-Agenda stärker zu Eigen machen müssten, insbesondere in Bereichen, in denen eine größere räumliche Nähe von Bedeutung ist, wie z. B. Innovation, wissensbasierte Wirtschaft und die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, Beschäftigung, Humankapital, Unternehmergeist, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Zugang zu Risikokapital. In den strategischen Leitlinien wird diese Einbeziehung der Beteiligten vor Ort berücksichtigt.
- (8) In den strategischen Leitlinien sollte auch berücksichtigt werden, dass makroökonomische Stabilität und strukturelle Reformen auf einzelstaatlicher Ebene die Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der Kohäsionspolitik sind, neben einer Reihe anderer investitionsfördernder Bedingungen wie z. B. der wirksamen Durchsetzung des Binnenmarktes, Verwaltungsreformen, einer guten Governance, eines unternehmensfreundlichen Umfeldes und der Verfügbarkeit von hoch qualifizierten Arbeitskräften.
- (9) Die Mitgliedstaaten haben nationale Reformprogramme entwickelt, um unter Berücksichtigung der integrierten Leitlinien die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Mit diesen strategischen Leitlinien sollte in allen Mitgliedstaaten und Regionen jenen Investitionsbereichen Vorrang gegeben werden,

³² ABl.

die unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Bedürfnisse und der jeweiligen Situation zu einer Verwirklichung der Ziele der nationalen Reformprogramme beitragen: Investitionen in Innovation und in die wissensbasierte Wirtschaft, in die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, in Beschäftigung, Humankapital, unternehmerische Initiative, Unterstützung von KMU und in den Zugang zu Risikokapital.

- (10) Die strategischen Leitlinien sollten den Beitrag berücksichtigen, den die Kohäsionspolitik zur Verwirklichung anderer, mit der erneuerten Lissabon-Agenda zusammenhängender Gemeinschaftspolitiken leisten kann.
- (11) Für die Regionen und Mitgliedstaaten, welche unter dem Ziel „Konvergenz“ förderfähig sind, sollte das Ziel darin bestehen, das Wachstumspotenzial zu stimulieren, um hohe Wachstumsraten zu erzielen und beizubehalten, beispielsweise indem Lösungen für defizitäre grundlegende Infrastrukturnetze gefunden werden und die institutionelle und verwaltungstechnische Kapazität gestärkt wird.
- (12) Dem territorialen Aspekt der Kohäsionspolitik kommt große Bedeutung zu und alle Gebiete der Gemeinschaft sollten die Möglichkeit haben, zu Wachstum und Beschäftigung beizutragen. Daher sollte in den strategischen Leitlinien dem Investitionsbedarf sowohl städtischer als auch ländlicher Gebiete Rechnung getragen werden. Dies sollte mit Blick auf deren jeweilige Rolle in der regionalen Entwicklung geschehen und die Förderung einer ausgewogenen Entwicklung, nachhaltiger Gemeinschaften und der sozialen Einbeziehung zum Ziel haben.
- (13) Dem Ziel der europäischen territorialen Zusammenarbeit kommt bei der Sicherstellung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Gemeinschaft eine große Bedeutung zu. Mit den strategischen Leitlinien sollte ein Beitrag zur Verwirklichung des Ziels der europäischen territorialen Zusammenarbeit geleistet werden. Für das Erreichen dieses Ziels sind gemeinsame Entwicklungsstrategien der betreffenden Gebiete auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie die Vernetzung der maßgeblichen Beteiligten notwendig, um insbesondere den Transfer von Ideen an die wichtigsten nationalen und regionalen Kohäsionsprogramme zu gewährleisten.
- (14) Im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sollten die strategischen Leitlinien die Berücksichtigung des erforderlichen Schutzes und der Verbesserung der Umwelt bei der Vorbereitung nationaler Strategien widerspiegeln.
- (15) Die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Vermeidung jeglicher Diskriminierung wegen Geschlechts, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Überzeugung, Behinderung, Alters oder sexueller Orientierung stellen grundlegende Prinzipien der Kohäsionspolitik dar und sie sollten auf allen Ebenen des strategischen Kohäsionskonzeptes wirksam werden.
- (16) Eine gute Governance ist auf allen Ebenen für die erfolgreiche Umsetzung der Kohäsionspolitik unabdingbar. In den strategischen Leitlinien sollte der Rolle einer breit angelegten Partnerschaft für die Ausarbeitung und Umsetzung von Entwicklungsstrategien Rechnung getragen werden. Eine solche ist für die Gewährleistung einer erfolgreichen Durchführung komplexer Kohäsionsstrategien unerlässlich. Auch die Anforderungen an Qualität und Effizienz des öffentlichen Sektors sind zu berücksichtigen.

- (17) Diese Leitlinien bilden einen einheitlichen indikativen Rahmen, auf den die Mitgliedstaaten und Regionen bei der Ausarbeitung ihrer nationalen und regionalen Programme zurückgreifen sollen, um insbesondere ihren Beitrag zu den Zielen der Gemeinschaft in Bezug auf Zusammenhalt, Wachstum und Beschäftigung abschätzen zu können. Unter Berücksichtigung dieser strategischen Leitlinien sollte jeder Mitgliedstaat seinen jeweiligen einzelstaatlichen strategischen Referenz-Rahmenplan und die die daraus resultierenden operationellen Programme ausarbeiten.

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die als Anhang beigefügten strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (im Folgenden „die strategischen Leitlinien“) werden hiermit angenommen.

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die einzelstaatlichen strategischen Referenz-Rahmenpläne und die operationellen Programme für den Zeitraum von 2007 bis 2013 mit diesen Leitlinien übereinstimmen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

ANHANG

Strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, 2007-2013

1. EINLEITUNG: LEITLINIEN FÜR DIE KOHÄSIONSPOLITIK IM ZEITRAUM 2007-2013

In Übereinstimmung mit den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung der überarbeiteten Lissabon-Agenda sollten mit den Programmen, die durch die Kohäsionspolitik unterstützt werden, die finanziellen Mittel auf die folgenden drei Prioritäten konzentriert werden³³:

- Verbesserung der **Attraktivität der Regionen und Städte der Mitgliedstaaten** durch Verbesserung der Anbindung, Gewährleistung einer angemessenen Dienstleistungsqualität und eines angemessenen Dienstleistungsniveaus sowie durch Erhaltung der Umwelt;
- Förderung von **Innovation, Unternehmergeist** und Wachstum der **wissensbasierten Wirtschaft** durch Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten, auch unter Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien; und
- Schaffung von **mehr und besseren Arbeitsplätzen**, indem mehr Menschen in ein Beschäftigungsverhältnis oder eine unternehmerische Tätigkeit geführt, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessert und die Investitionen in das Humankapital gesteigert werden.

Aufgrund der Berücksichtigung der erneuerten Lissabon-Agenda in den neuen Programmen wird auf folgende Prinzipien hingewiesen:

1) Entsprechend dem Neustart der Lissabon-Strategie sollte sich die Kohäsionspolitik stärker auf Wissen, Forschung und Innovation sowie auf das Humankapital konzentrieren. Die globalen finanziellen Anstrengungen zugunsten dieser Aktionsbereiche müssen daher erheblich gesteigert werden, wie in den neuen Vereinbarungen über Rückstellungen für die Zweckbindung gefordert. Außerdem sollten sich die Mitgliedstaaten und Regionen von bewährten Praktiken leiten lassen, wenn diese deutlich positive Ergebnisse in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung gezeitigt haben.

2) Die Mitgliedstaaten und Regionen sollten das Ziel der **nachhaltigen Entwicklung** verfolgen und Synergien zwischen den wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Bereichen schaffen. In der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung und in den nationalen Reformprogrammen wird die Bedeutung des umweltpolitischen Aspektes für das Wachstum, die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung hervorgehoben. Der Umweltschutz muss bei der Vorbereitung von Programmen und Projekten im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt werden.

3) Die Mitgliedstaaten und Regionen sollten das Ziel der **Gleichstellung von Frauen und Männern** in allen Phasen der Ausarbeitung und Durchführung von Programmen und Projekten verfolgen. Dies kann durch spezielle Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung

³³ Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze - Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“, KOM(2005) 24 vom 2.2.2005.

geschehen. Eine andere Möglichkeit wäre, sorgfältig zu prüfen, wie sich andere Projekte und die Fondsverwaltung auf Frauen und Männer auswirken.

4) Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Maßnahmen ergreifen, um **jegliche Diskriminierung** wegen Geschlechts, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Überzeugung, Behinderung, Alters oder sexueller Orientierung in den verschiedenen Phasen der Durchführung der Fonds **zu vermeiden. Insbesondere der behindertengerechte Zugang ist eines der Kriterien, die bei der Definition von fondsfinanzierten Operationen beachtet und in den verschiedenen Durchführungsphasen berücksichtigt werden müssen.**

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Aspekte jedes dieser weit gefassten Bereiche in jedem Kapitel anhand spezieller Leitlinien untersucht. Nicht alle der näher ausgeführten Leitlinien sind für alle Regionen relevant. Welcher Investitionsmix am besten geeignet ist, hängt letztlich von den Stärken und Schwächen des einzelnen Mitgliedstaats oder der einzelnen Region und von den besonderen nationalen und regionalen Verhältnissen ab. Die Leitlinien bilden vielmehr einen einheitlichen Rahmen, auf den die Mitgliedstaaten und Regionen bei der Ausarbeitung ihrer nationalen, regionalen und lokalen Programme zurückgreifen sollen, um insbesondere ihren Beitrag zu den Zielen der Gemeinschaft in Bezug auf Zusammenhalt, Wachstum und Beschäftigung abschätzen zu können.

1.1 LEITLINIE: Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte

Eine wesentliche Voraussetzung für Wachstum und Arbeitsplätze ist, dass die Unternehmen Zugang zur notwendigen Infrastruktur (z. B. Verkehr, Umwelt, Energie) haben. Eine moderne und sichere Infrastruktur ist für viele Unternehmen ein wichtiger Leistungsfaktor, der die wirtschaftliche und soziale Attraktivität von Regionen und Städten mitbestimmt. In Regionen mit Entwicklungsrückstand, und besonders in den neuen Mitgliedstaaten, geben Infrastrukturinvestitionen Impulse für Wachstum und somit für eine verstärkte Konvergenz mit der übrigen Union. Darüber hinaus tragen sie zur Verbesserung der Lebensqualität bei. Die Finanzierung sollte nicht nur über Zuschüsse, sondern auch aus dem privaten Sektor und über Darlehen namentlich der Europäischen Investitionsbank (EIB) erfolgen. Für den nächsten Programmzeitraum werden die Programmbehörden die Möglichkeit haben, bei der Aufstellung von Projekten, die für Zuschüsse aus Gemeinschaftsmitteln im Rahmen der JASPERS-Initiative in Betracht kommen, verstärkt auf das Fachwissen der EIB zurückzugreifen.

1.1.1 Ausbau und Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur

Die Bereitstellung einer effizienten, flexiblen, sicheren und umweltfreundlichen Verkehrsinfrastruktur kann als unverzichtbare Voraussetzung für die Wirtschaftsentwicklung angesehen werden, da dies die Produktivität steigert und – aufgrund des einfacheren Personen- und Warentransports - die Entwicklungsaussichten der betreffenden Regionen verbessert. Verkehrsnetze schaffen zusätzliche Chancen für den Handel und steigern gleichzeitig die Effizienz. Darüber hinaus ist vor allem in einer erweiterten Union der Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze (namentlich der betreffenden Abschnitte der dreißig prioritären Projekte im Rahmen der transeuropäischen Verkehrsnetze) - mit Gewicht besonders auf grenzüberschreitenden Projekten - wesentlich, um eine bessere Integration der einzelstaatlichen Märkte zu erreichen.

Infrastrukturinvestitionen müssen auf den speziellen Bedarf und den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Regionen und Länder zugeschnitten sein. Dieser Bedarf ist in der Regel in den Konvergenzregionen und in Ländern am größten, die vom Kohäsionsfonds abgedeckt werden. Typisch für Infrastrukturinvestitionen (wie auch für andere Investitionen) sind rückläufige Rentabilitätsquoten, sobald die Mittelausstattung ein bestimmtes Niveau überschritten hat. Der Wirtschaftsertrag solcher Investitionen ist dann hoch, wenn die Infrastrukturausstattung schlecht und Basisnetze noch nicht vollständig sind. Ab Erreichen eines bestimmten Niveaus ist jedoch mit geringeren Erträgen zu rechnen.

Deswegen ist dem Stand der regionalen Wirtschaftsentwicklung und einer etwa vorhandenen guten Infrastrukturausstattung Rechnung zu tragen. In den am wenigsten entwickelten Regionen und Ländern können internationale und interregionale Verbindungen langfristig höhere Erträge in Form einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bringen und gleichzeitig die Mobilität der Arbeitskräfte erleichtern. In Regionen mit einer weit gestreuten, kleinteiligen Wirtschaftsgrundlage und einer durch Kleinstädte geprägten Siedlungsstruktur hingegen kann es sinnvoller sein, regionale Verkehrsinfrastrukturen zu errichten. In Regionen mit unzureichenden Straßennetzen sollten Fördermittel auch für den Bau von wirtschaftlich unverzichtbaren Straßenverbindungen bereitgestellt werden. Auch für die Herausforderungen, die sich in Bezug auf Mobilität und Zugänglichkeit in städtischen Gebieten stellen, sollten Lösungen gefunden werden. Diesbezüglich sind Managementsysteme und saubere Verkehrslösungen zu fördern.

Um maximalen Gewinn aus den Verkehrsinvestitionen zu ziehen, sollten bei der Unterstützung aus den Fonds mehrere Prinzipien beachtet werden.

Als Erstes sollten Niveau und Art der zu fördernden Infrastrukturinvestition anhand objektiver Kriterien bestimmt werden. So sollten beispielsweise der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und die Art der Wirtschaftstätigkeiten der betreffenden Regionen, die vorliegende Infrastrukturdichte und –qualität oder das Ausmaß der Infrastrukturüberlastung herangezogen werden, um die potenziellen wirtschaftlichen Erträge zu ermitteln. Bei der Ermittlung der sozialen Erträge sind auch die Umwelt- und Sozialfolgen der geplanten Infrastrukturprojekte zu berücksichtigen.

Als Zweites sollte der Grundsatz der ökologischen Nachhaltigkeit im Einklang mit dem Weißbuch³⁴ so weit wie möglich beachtet werden. Der Umstieg auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel sollte fortgesetzt werden. Jedoch sollte jedes Verkehrsmittel in Bezug auf die Umweltverträglichkeit und seine allgemeine Leistungsfähigkeit optimiert werden, insbesondere was die Nutzung von Infrastruktureinrichtungen sowohl innerhalb einer Transportart als auch transportartübergreifend anbelangt³⁵.

Als Drittes ist in den Konvergenzregionen und in den vom Kohäsionsfonds abgedeckten Ländern besonderes Augenmerk auf die Modernisierung des Eisenbahnnetzes zu legen, indem die vorrangigen Streckenabschnitte sorgfältig so ausgewählt werden, dass die Interoperabilität innerhalb des europäischen Eisenbahnverkehrssystems (ERTMS) gewährleistet ist.

Als Viertes sollte nicht nur in die Verkehrsinfrastruktur investiert, sondern auch für ein geordnetes Verkehrsmanagement gesorgt werden, dessen Akzent auf der Sicherheit liegt. Die

³⁴ „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370.

³⁵ „Europa bewegen - Nachhaltige Mobilität für den europäischen Kontinent“, KOM(2006) 314 vom 22.06.2006.

einschlägigen nationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen sind dabei zugrunde zu legen. Nationale oder regionale Strategien sollten der Notwendigkeit einer ausgewogenen (und umweltfreundlichen) Verkehrsverteilung, die sowohl wirtschaftlichen als auch umweltpolitischen Anforderungen dient, Rechnung tragen. Die Strategie sollten beispielsweise intelligente Verkehrssysteme, multimodale Plattformen und ganz besonders die Technologie einschließen, die bei ERTMS (siehe oben) und ATM/SESAR (für ein einheitlicheres Flugverkehrsmanagementsystem in Europa) zum Einsatz kommt.

Aus den vorstehenden Grundsätzen ergeben sich folgende Aktionsleitlinien:

- Die Mitgliedstaaten und Regionen, die für Fördermittel im Rahmen des Konvergenzziels³⁶ oder des Kohäsionsfonds in Frage kommen, sollten denjenigen der 30 Projekte von europäischem Interesse Vorrang einräumen, die ihr Gebiet betreffen. Innerhalb dieser Projektgruppe ist grenzüberschreitenden Verbindungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Mitgliedstaaten sollten sich dieser Koordinatoren bedienen, um die Frist zwischen dem Entwurf der Netzpläne und der materiellen Errichtung verkürzen zu können. Weitere TEN-Vorhaben und strategische Verkehrsverbindungen sollten gefördert werden, wenn bei diesen ein bedeutender Beitrag zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erkennbar ist.
- Damit die Regionen die von den großen Verkehrsnetzen gebotenen Chancen nutzen können, sind im Kontext einer integrierten regionalen Verkehrs- und Kommunikationsstrategie, die sowohl städtische als auch ländliche Gebiete abdeckt, auch ergänzende Investitionen in Nebenverbindungen wichtig.
- Bei der Förderung von Eisenbahninfrastruktur ist für breitere Zugangsrechte zu sorgen. Fahrwegentgelte sollten unabhängigen Betreibern den Zugang erleichtern und die Errichtung eines EU-weiten, interoperablen Netzes fördern. Die Beachtung und Anwendung der Interoperabilität und die Installation des ERTMS-Systems in Fahrzeugen und an Gleisen sollte Teil aller finanzierten Projekte sein.
- Förderung von ökologisch nachhaltigen Verkehrsnetzen, insbesondere in Stadtgebieten. Dies umfasst Einrichtungen für den öffentlichen Nahverkehr (einschließlich Park-and-Ride-Einrichtungen), Mobilitätspläne, Ringstraßen, Verbesserung der Sicherheit an Kreuzungen, sanfter Verkehr (Radwege, Fußwege). das Angebot von öffentlichen Nahverkehrsdiensten, die für bestimmte Personengruppen (Senioren, Behinderte) zugänglich sind sowie Verteilungsnetze für alternative Fahrzeugtreibstoffe. Binnenschifffahrtswege können ebenfalls einen Beitrag zur Nachhaltigkeit von Verkehrsnetzen leisten.
- Damit die Verkehrsinfrastruktur effizient zur Förderung der Regionalentwicklung beiträgt, ist für die Anbindung isolierter Gebiete und von Regionen in Insel- oder äußerster Randlage an das transeuropäische Verkehrsnetz (TEVN) zu sorgen. In dieser Hinsicht ist mit besonderem Augenmerk auf Intermodalität und nachhaltigen Verkehr die Errichtung von Nebenstrecken förderlich. So müssen besonders Häfen und Flughäfen an ihr Hinterland angebunden werden.

³⁶ ABL. L 167 vom 30.4.2004, S. 1.

- Den „Meeresautobahnen“ und dem Kurzstreckenseeverkehr sollte als rentable Alternative zum Langstreckentransport auf Straße und Schiene mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

In den Mitgliedstaaten, die gleichzeitig sowohl aus dem Kohäsionsfonds als auch aus den Strukturfonds gefördert werden, sollten in den Programmen die Aktionen nach den Fonds gegliedert werden, aus denen sie finanziert werden, wobei der wichtigste Anteil an der Förderung der transeuropäischen Verkehrsnetze aus dem Kohäsionsfonds kommen sollte.

Die Strukturfondsmittel wiederum sollten generell auf den Ausbau von Infrastruktur konzentriert werden, die mit Maßnahmen zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums zusammenhängt (wie Förderung des Fremdenverkehrs, Verbesserungen zur Steigerung der Attraktivität von Industriestandorten usw.). Im Hinblick auf die Straßeninfrastruktur sollten die Investitionen auch dem allgemeinen Ziel der Straßenverkehrssicherheit dienen.

Die Kofinanzierung aus dem Kohäsionsfonds und den Strukturfonds sollte die Zuschüsse aus den Mitteln für transeuropäische Netze ergänzen und gleichzeitig eine Überschneidung mit gemeinschaftlicher Hilfe vermeiden. Jeder Mitgliedstaat muss vorab für sich entscheiden, welches Finanzinstrument sich am besten für die geplanten Projekte eignet. Die Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik kann mit den im Rahmen der TEN-Finanzierung gewährten Darlehensbürgschaften kombiniert werden.

1.1.2 Stärkung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum

Umweltinvestitionen können in dreierlei Form zur Wirtschaftsleistung beitragen: Sie können die langfristige Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstum gewährleisten, sie vermindern externe Umweltkosten für die Wirtschaft (z. B. Ausgaben für Gesundheitsfürsorge, Sanierungskosten oder Schadensbehebung) und sie stimulieren Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Künftige Kohäsionsprogramme sollten die potenziellen Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum stärken. Dem Angebot von Umweltdienstleistungen wie saubere Wasservorräte, Abfall- und Abwasserbehandlungsanlagen, Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Dekontamination von Böden zwecks Ansiedlung neuer Wirtschaftstätigkeiten und Schutz vor bestimmten Umweltrisiken sollte in diesem Zusammenhang besonderer Vorrang eingeräumt werden.

Zwecks maximalen wirtschaftlichen Nutzens und minimaler Kosten sollte Umweltverschmutzung vor allem an der Quelle bekämpft werden. Im Sektor Abfallwirtschaft bedeutet dies, vorrangig die Entstehung von Abfall zu vermeiden und Abfälle zu recyceln und biologisch abzubauen, was kostenwirksam ist und Arbeitsplätze schafft.

Die Entwicklungsstrategien sollten sich auf eine Vorabanschätzung des Bedarfs und der besonderen Probleme der Regionen stützen, die möglichst anhand geeigneter Indikatoren vorgenommen wird. Die Internalisierung externer Umweltkosten und die Einführung und Entwicklung marktbasierter Instrumente (vgl. z. B. die im Aktionsplan „Umweltechnologien“ vorgeschlagenen Mechanismen) sind nach Möglichkeit zu fördern. In diesem Zusammenhang sei auf die Initiative „Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung“ hingewiesen, mit der von 2008 an europaweit aktuelle Informationen über die Bodenbedeckung und -nutzung, über den Zustand der Ozeane sowie im Fall von Katastrophen und Unfällen aktualisierte geografische Karten zu diesen Vorfällen zur Verfügung gestellt werden.

Deswegen werden folgende Aktionsleitlinien empfohlen:

- Deckung des beträchtlichen Bedarfs an **Infrastrukturinvestitionen** in den Konvergenzregionen und besonders - in den neuen Mitgliedstaaten - um dem Umweltrecht in den Bereichen Wasser, Abfälle, Luft, Natur- und Artenschutz sowie biologische Vielfalt zu genügen.
- Schaffung **attraktiver Rahmenbedingungen für Unternehmen und deren hoch qualifiziertes Personal**. Dies lässt sich erreichen, indem die Aufstellung von Flächennutzungsplänen zur Eindämmung des Wildwuchses von Städten gefördert und die physische Umwelt saniert wird, beispielsweise durch die Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes. Einschlägige Investitionen sollten eindeutig mit der Ansiedlung und Expansion von innovativen, Arbeitsplätze schaffenden Unternehmen an den betreffenden Standorten in Zusammenhang stehen.
- Förderung von Investitionen, die zur Verwirklichung der **Kyoto-Verpflichtungen** der EU beitragen, zusätzlich zu Investitionen in nachhaltige Energie und nachhaltigen Verkehr im Rahmen anderer Strategien.
- Maßnahmen zur **Risikoverhütung** durch bessere Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, gezieltere Forschung und den besseren Einsatz der IKT sowie eine innovativere Politik für die öffentliche Verwaltung, beispielsweise durch Instrumente zur vorbeugenden Kontrolle.

In den Mitgliedstaaten, die sowohl aus dem Kohäsionsfonds als auch aus den Strukturfonds gefördert werden, sollten in den Programmen die Aktionen klar nach Fonds gegliedert werden, aus denen sie jeweils finanziert werden.

1.1.3 Eine Lösung für Europas intensiven Einsatz traditioneller Energiequellen

Eine verwandte Priorität ist die Notwendigkeit, durch Steigerung der Energieeffizienz und die bessere Ausschöpfung von erneuerbaren Energien die Abhängigkeit von herkömmlichen Energieträgern zu verringern. Einschlägige Investitionen tragen dazu bei, eine gesicherte Energieversorgung für langfristiges Wachstum zu sichern, wirken gleichzeitig als Innovationsquelle, eröffnen Exportchancen und sind kostengünstig insbesondere bei hohen Energiepreisen.

Aber auch in herkömmliche Energiequellen muss investiert werden, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. In den Fällen, in denen der Markt nachweislich versagt hat und die Marktliberalisierung nicht behindert wird, sollten Finanzmittel besonders auf die Fertigstellung von Netzverbindungen konzentriert werden. Die Herstellung von Verbindungen (mit den TEN als besonderem Schwerpunkt), die Verbesserung der Stromverbundnetze und die Vervollständigung und Verbesserung der Gasfernleitungen und der Gasverteilungsnetze, gegebenenfalls auch in Gebieten mit Insellage oder weit entfernten Regionen, sollten dabei im Mittelpunkt stehen.

Aktionsleitlinien für dieses Kapitel:

- Förderung von Projekten zur Verbesserung der **Energieeffizienz**, z. B. von Gebäuden, und Verbreitung von wenig energieintensiven Entwicklungsmodellen.
- Förderung der Entwicklung und der Verwendung von **erneuerbaren und alternativen Technologien** (z. B. Wind, Sonne, Biomasse), beispielsweise für Heiz- und Kühlzwecke, in denen die EU eine Führungsposition einnehmen und somit ihre Wettbewerbsstellung stärken kann. Solche Investitionen tragen zudem zu dem Ziel der Lissabon-Strategie bei, demzufolge bis 2010 Strom zu 21 % aus erneuerbaren Quellen gewonnen werden soll.
- Konzentration von Investitionen in herkömmliche Energiequellen, um die **Netze** in den Fällen auszubauen, in denen der Markt eindeutig versagt hat. Diese Investitionen betreffen hauptsächlich die Konvergenzregionen.

1.2 LEITLINIE: Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum

Die Wachstums- und Beschäftigungsziele der Gemeinschaft können nur erreicht werden, wenn die Wirtschaftsstrukturen auf wissensbasierte Tätigkeiten ausgerichtet werden. Dazu sind Maßnahmen in mehreren Bereichen erforderlich: Anhebung des geringen Umfangs von Forschung und technologischer Entwicklung (FtE) vor allem im Privatsektor; Förderung von Innovation in Form neuer oder besserer Produkte, Verfahren und Dienste, die im internationalen Wettbewerb mithalten können; Steigerung der regionalen und lokalen Fähigkeiten, neue Technologien (und besonders IKT) hervorzubringen und zu absorbieren; mehr Unterstützung für Risikobereitschaft.

Die FtE-Ausgaben - ausgedrückt in Prozent des BIP - sind zwar angestiegen, aber nur sehr geringfügig. Mit 1,9 % des BIP liegen sie deutlich unter dem Lissabon-Ziel von 3 %³⁷. Eine Erhöhung des Anteils von FtE-Ausgaben am BIP von 1,9 % auf 3 % (um das Lissabon-Ziel bis 2010 zu erreichen) hat schätzungsweise eine Steigerung des BIP um 1,7 % bis 2010 zur Folge³⁸. Nicht nur der Rückstand der privaten FtE-Investitionen ist und bleibt signifikant, es deutet einiges darauf hin, dass auch die einschlägigen öffentlichen Investitionen unter Druck geraten. Die Kluft, die innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf FtE und Innovation und besonders bei den FtE-Ausgaben der Unternehmen besteht, ist deutlich größer als die Unterschiede bei den Einkommen. Zwar wurden einschlägige nationale und gemeinschaftliche Initiativen getroffen und miteinander kombiniert, doch sind weitere Maßnahmen erforderlich, um dem Unternehmensbedarf entsprechende FtE-Erkenntnisse aus öffentlichen und privaten FtE-Einrichtungen liefern zu können. Europa kommt bei der Innovation immer mehr ins Hintertreffen: Dem europäischen Innovationsanzeiger (European Innovation Scoreboard) zufolge liegt Europa bei neun von elf Innovationsindikatoren hinter den USA³⁹. Auch *innerhalb* Europas bleibt die Innovationskluft bestehen, da es der EU häufig nicht gelingt, technologische Neuentwicklung in marktgängige Produkte und gewerbliche Verfahren umzusetzen. Die Kohäsionspolitik kann dazu beitragen, die Hauptursachen der mangelnden Innovationsleistung der EU zu beseitigen, wie unwirksame Innovationssysteme, mangelnde Dynamik seitens der Unternehmer oder schleppende Nutzung von IKT durch die Unternehmen.

³⁷ „In Forschung investieren : ein Aktionsplan für Europa“, KOM(2003) 226 vom 30.04.2003.

³⁸ „The economic costs of non-Lisbon“, SEC (2005) 385 vom 15. März 2005.

³⁹ SEK(2004) 1475.

In diesem Zusammenhang müssen die nationalen und regionalen FtE-Kapazitäten gestärkt, Investitionen in IT-Infrastruktur gefördert sowie Technologie und Wissen über geeignete Instrumente für Technologietransfers und Wissensaustausch verbreitet werden. Durch regionale Zukunftsforschung und andere regionale strategische Planungsmethoden, die regelmäßige, systematische Kontakte mit den wichtigsten Beteiligten umfassen, ließe sich eine verstärkte Sensibilisierung in Bezug auf eine bessere Nutzung des bestehenden FtE-Potenzials erreichen. Wichtig ist außerdem eine Verbesserung der Fähigkeit von Unternehmen und besonders KMU, FtE zu assimilieren. Dies kann durch Maßnahmen zum Ausbau von Fähigkeiten und Kompetenzen geschehen; Anreize zu geben, damit der europäische Bestand an hoch qualifizierten Forschern wächst und zum Einsatz kommt, die privaten und öffentlichen Innovationen in FtE und Innovation anzuheben sowie Impulse zur Gründung von FtE-Partnerschaften über verschiedene EU-Regionen hinweg zu geben. Europäische Technologieplattformen bieten beispielsweise die Möglichkeit, Forschungsprogramme besser an den Bedürfnissen der Unternehmen auszurichten; die Kohäsionspolitik kann einen wichtigen Beitrag leisten zur gemeinschaftsweiten Umsetzung ihrer strategischen Forschungsprogramme, einschließlich in weniger entwickelten Regionen.

Direktzuschüsse bleiben zwar vor allem in den Konvergenzregionen wichtig, doch ist es notwendig, sich auf die Bereitstellung kollektiver Unternehmens- und Technologiedienste für Unternehmensgruppen zu konzentrieren, um diesen bei der Verbesserung ihrer Innovationstätigkeit zu helfen. Direktzuschüsse für einzelne Firmen sollten gezielt der Verbesserung der FtE- und Innovationsfähigkeit der Firma dienen, und nicht eine vorübergehende Senkung ihrer Produktionskosten bewirken, die erhebliche Mitnahmeeffekte zur Folge haben kann. Besonders wichtig ist dies in traditionellen Sektoren - besonders denjenigen, die sich dem globalen Wettbewerb stellen und deshalb zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben - und in KMU, die auf regionaler Ebene häufig die meisten Arbeitsplätze bereitstellen. Wesentlich ist aber auch, dass diese Politik auf die jeweiligen Rahmenbedingungen jeder Region und besonders an den Bedarf der KMU angepasst wird. Nationalen, regionalen und lokalen Strategien muss eine umfassende Untersuchung der Möglichkeiten für FtE-Investitionen zugrunde liegen.

Wissen und Innovation stehen im Mittelpunkt der Maßnahmen, die die EU unternimmt, um schnelleres Wachstum und mehr Beschäftigung zu fördern. Auf EU-Ebene werden zwei miteinander verwandte Rahmenprogramme vorgeschlagen: das siebte Rahmenprogramm für FtE und das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Die Synergie zwischen der Kohäsionspolitik und diesen Instrumenten ist unverzichtbar, um eine gegenseitige Stärkung von Forschungs- und Kohäsionspolitik zu erreichen. Deswegen muss in den nationalen und regionalen Entwicklungsstrategien klar festgehalten sein, wie diese Synergie erzielt werden soll. Im Rahmen der Kohäsionspolitik kann allen Regionen beim Aufbau von Forschungs- und Innovationskapazitäten geholfen und so dazu beigetragen werden, dass diese Regionen tatsächlich am europäischen Forschungsraum sowie der Forschungs- und Innovationstätigkeit der Gemeinschaft als Ganzes beteiligt sind. Die Kohäsionspolitik hat besonders zwei wichtige Aufgaben wahrzunehmen. Die erste besteht darin, die Regionen bei der Aufstellung regionaler Innovationsstrategien und Aktionspläne zu unterstützen, die auf regionaler Ebene und auf der Ebene der EU als Ganzes die Wettbewerbsfähigkeit wesentlich beeinflussen können. Als zweite Aufgabe ist ein Beitrag dazu zu leisten, die Forschungs- und Innovationskapazität in der Region auf ein Niveau zu heben, das es der Region gestattet, an transnationalen Forschungsprojekten teilzunehmen.

Die regionalen Strategien sollten deshalb die Mittel auf FtE-Investitionen, Innovation und Unternehmertum konzentrieren; dem Wirtschaftsentwicklungsbedarf der jeweiligen Region

entsprechende Investitionen und die Fähigkeiten zu deren Umwandlung in marktfähige Produkt-, Verfahrens- und Dienstleistungsinnovation gewährleisten; den Technologietransfer und Wissensaustausch steigern, die Entwicklung, Verbreitung und Nutzung von IKT in Unternehmen steigern und gewährleisten, dass Unternehmen, die in solche Waren und Dienstleistungen mit hohem Mehrwert investieren wollen, Zugang zu Finanzmitteln haben. In solchen Strategien sollten spezifische Experimentiermöglichkeiten vorgesehen werden im Hinblick auf eine Ausweitung der Fähigkeit zur politischen Einflussnahme und in Bezug auf Möglichkeiten für Mittlerorganisationen, regionale und lokale Akteure, insbesondere KMU, für Innovationen zu gewinnen.

1.2.1 Mehr und gezieltere Investitionen in Forschung und technologische Entwicklung

Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft hängt wesentlich von ihrer Fähigkeit ab, neues Wissen so schnell wie möglich marktfähig zu machen. Öffentliche FtE-Unterstützung kann da gerechtfertigt sein, wo Defizite bei den Marktbedingungen erkennbar sind sowie durch den öffentlichen Charakter bestimmter Investitionen in FtE. Außerdem lässt sich die staatliche Unterstützung von FtE mit Fragen des Eigentums an Forschungsergebnissen und der Notwendigkeit, in bestimmten Forschungsbereichen die kritische Masse zu erreichen, begründen.

Dem besonderen Charakter der FtE sollte bei der Umsetzung der Regionalpolitik Rechnung getragen werden. So setzt FtE eine besonders enge Zusammenarbeit der Beteiligten voraus, um die Entstehung von Kompetenzzentren zu fördern, die erforderlich sind, um die kritische Masse zu erreichen. Die geografische Nähe aufgrund des Vorliegens von KMU-Clustern und Innovationszentren im Umfeld öffentlicher Forschungsinstitute kann eine Schlüsselrolle spielen. Infolgedessen müssen FtE-Tätigkeiten notwendigerweise räumlich konzentriert werden, während gleichzeitig die Absorptionsfähigkeit der wenig FtE-intensiven Gebiete gesteigert werden muss.

In den Mitgliedstaaten und Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand sollte die FtE im Umfeld bestehender Kompetenzzentren entwickelt und die übermäßige räumliche Streuung von Ressourcen vermieden werden. Auch hier bieten Europäische Technologieplattformen die Möglichkeit, die Investitionen auf Schwerpunktbereiche der Forschung zu konzentrieren. Die Investitionen sollten auch den im siebten Rahmenprogramm niedergelegten europäischen Prioritäten zugute kommen und die Ziele der überarbeiteten Lissabon-Agenda unterstützen. Der Entwicklung von neuen, marktfähigen Produkten, Dienstleistungen und Fertigkeiten sollte Vorrang eingeräumt werden.

Maßnahmen im FtE-Bereich sollten auf die gemeinschaftliche FtE-Politik und den Bedarf der betreffenden Regionen abgestimmt werden. Das methodische Konzept sollte sich auf eine solide Analyse (z. B. Zukunftsforschung), aber auch auf Indikatoren wie die Zahl der Patentanmeldungen, die Humanressourcen im FtE-Bereich, den Standort privater und öffentlicher Forschungseinrichtungen und das Vorhandensein von Clustern innovativer Unternehmen stützen.

Aktionsleitlinien für den FtE-Bereich:

- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und öffentlichen Forschungsinstituten/tertiären Bildungseinrichtungen beispielsweise durch Förderung der Schaffung von regionalen und transregionalen Spitzentechnologie-**Clustern**.
- Förderung der **FtE-Tätigkeit in KMU** und Technologietransfer (Sicherstellung des Zugangs von KMU zu FtE-Diensten in öffentlich finanzierten Forschungsinstituten).
- Förderung regionaler **grenzüberschreitender und transnationaler Initiativen**, die der Stärkung der Forschungszusammenarbeit und dem Aufbau von Kapazitäten in prioritären Bereichen der EU-Forschungspolitik dienen.
- Stärkung des Aufbaus von **FtE-Kapazität** auch in Form von IKT, Forschungsinfrastruktur und Humankapital in Bereichen mit hohem Wachstumspotenzial.

Vor allem in den Regionen, die unter das Ziel „Konvergenz“ fallen, können Programme dazu beitragen, die FtE- und Bildungsinfrastruktur (einschließlich regionaler Hochgeschwindigkeits-Datenetze zwischen und innerhalb von Forschungseinrichtungen) ebenso zu verbessern wie die Geräte- und Instrumentenausstattung von aus öffentlichen Mitteln finanzierten Forschungsinstituten und von Privatunternehmen, sofern diese Investitionen direkt an die Ziele der regionalen Wirtschaftsentwicklung gekoppelt sind. Dies kann Forschungsinfrastruktur umfassen, für die unter früheren Rahmenprogrammen Machbarkeitsstudien finanziert worden sind. Zur Unterstützung der Prioritäten des siebten Rahmenprogramms sollten Bemühungen unternommen werden, das volle Potenzial der bestehenden Kompetenzzentren auszuschöpfen, und es sollte stärker in das Humankapital investiert werden, indem vor allem Forscher auf nationaler Ebene ausgebildet und Bedingungen geschaffen werden, die für im Ausland ausgebildete Forscher interessant sind.

1.2.2 Innovation erleichtern und unternehmerische Initiative fördern

Innovation ist die Frucht komplexer, interaktiver Abläufe und schließt auch die Fähigkeit von Unternehmen ein, komplementäres Wissen von anderen Marktbeteiligten, Organisationen und Einrichtungen zu erschließen.

Investitionen in Innovation sind die alles überragende Priorität der Kohäsionspolitik sowohl im Rahmen der Programme für Konvergenz als auch für Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. In den Regionen, die unter das neue Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ fallen und in denen relativ geringe Finanzmittel konzentriert werden müssen, um die kritische Masse zu erreichen und eine Hebelwirkung zu erzielen, sollte die Kofinanzierung solcher Investitionen der wesentliche Schwerpunkt sein.

Hauptziel sollte es sein, ein Wirtschaftsklima zu fördern, das Unternehmen dazu motiviert, neues Wissen hervorzubringen, zu verbreiten und einzusetzen. Der Aufbau effizienter regionaler Innovationssysteme ist nur möglich, wenn die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Akteure in Kontakt stehen mit den weltweit - nicht nur auf nationaler oder lokaler Ebene - führenden Verfahren in Technologie und Wirtschaft. In diesem Zusammenhang sollte auch die Zusammenarbeit gesucht werden mit den Innovation-Relay-Zentren und den Euro-

Info-Zentren, die unter dem CIP-Programm finanziert werden, insbesondere in dem Bereich der transnationalen Technologie und der Verbreitung von Informationen.

Existenzgründungen, vor allem im Bereich FtE, müssen gefördert werden, damit langfristig ausgelegte, eindeutig marktorientierte Partnerschaften mit Forschungsinstituten entstehen. Die Kohäsionspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, einen Ausgleich für die Unzulänglichkeiten des Marktes zu bieten, die Innovation und unternehmerische Initiative behindern. Die Maßnahmen sollten darauf ausgerichtet sein, bestehende wirtschaftliche Zentren zu nutzen, um das regionale FtE-Potenzial auszuschöpfen und die Vernetzung und technologische Zusammenarbeit in und zwischen den Regionen zu fördern.

Die öffentlichen Behörden sollten dafür sorgen, dass Forschungsinstitute, der Privatsektor und der öffentliche Sektor das Potenzial für Synergien zwischen ihnen voll ausschöpfen.

Was die Verfahren anbelangt, so können Strategien zur Wirtschaftsentwicklung durch Daten über bestehende innovative Maßnahmen in den betreffenden Regionen bereichert werden, die beispielsweise Patentanmeldungen durch Einzelpersonen oder die Art, die Reichweite und das Entwicklungspotenzial bestehender Cluster innovativer Tätigkeiten betreffen, einschließlich solcher, an denen private und öffentliche Forschungsinstitute beteiligt sind. Auch die gemeinschaftlichen Innovationserhebungen und der Europäische Innovationsanzeiger können in diesem Zusammenhang hilfreich sein.

Aktionsleitlinien für dieses Kapitel:

- Effizienteres FtE-, Innovations- und Bildungsangebot in den Regionen und besserer Zugang der Unternehmen, vor allem KMU, dazu, beispielsweise durch Einrichtung von **Kompetenzzentren**, räumliche Konzentration von im Spitzentechnologiebereich tätigen KMU im Umfeld von Forschungs- und Technologieeinrichtungen oder durch die Schaffung und den Ausbau von regionalen **Clustern** im Umfeld von Großunternehmen.
- Angebot an **Unternehmensdiensten**, damit Unternehmen und vor allem KMU ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern und auf internationalen Märkten präsent sein können, insbesondere indem sie die Chancen nutzen, die der Binnenmarkt bietet. Unternehmensdienste sollten die Nutzung von Synergien (z. B. Technologietransfer, Wissenschaftsparks, IKT-Zentren, Gründerzentren und verwandte Dienste, Zusammenarbeit mit Clustern) in den Mittelpunkt stellen und in den Bereichen Management, Marketing, technische Unterstützung, Einstellung sowie anderen fachlichen und wirtschaftlichen Diensten traditionelle Unterstützung leisten.
- Für die volle Ausschöpfung europäischer Stärken im Bereich der **Öko-Innovationen** sorgen. Öko-Innovationen sollten zusammen mit den in KMU eingesetzten Verfahren durch die Einführung von Umweltmanagementsystemen gefördert werden. Wenn die EU-Wirtschaft heute in diesen Bereich investiert, wird sie später eine starke Wettbewerbsstellung innehaben, wenn andere Regionen die Notwendigkeit solcher Technologien erst erkennen. Dieser Bereich steht eindeutig mit dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation im Zusammenhang.

- Förderung von **unternehmerischer Initiative**, Erleichterung der Gründung von **neuen Firmen und deren Expansion** und Förderung von Spin-out- und Spin-off-Unternehmen von Forschungseinrichtungen oder Firmen in unterschiedlicher Weise (z. B. Sensibilisierung, Schaffung von Prototypen, Tutoring und Bereitstellung von Verwaltungs- und Technologieunterstützung für künftige Unternehmer).

Es ist wichtig, dafür zu sorgen, dass Unternehmen, einschließlich KMU, Forschungsergebnisse kommerziell nutzen können.

Unternehmensdienste sollten vorzugsweise vom Privatsektor oder von gemischten öffentlich-privaten Einrichtungen erbracht werden. Die Dienste sollten von höchster Qualität, sofort verfügbar, einfach zugänglich und auf den Bedarf von KMU zugeschnitten sein. Für die Qualität der Dienste sind Vorgaben zumachen, die beispielsweise von öffentlich-privaten Partnerschaften oder zentralen Anlaufstellen überwacht werden, so dass für Kohärenz zwischen den einzelnen Anbietern gesorgt ist.

Die Verwaltungsverfahren sind häufig zu komplex. Ein Netz zentraler Anlaufstellen, die als Schnittstelle zwischen dem öffentlichen Sektor und dem Antragsteller dienen, sollte Auskünfte und erste Unterstützung anbieten; dies sollte auch Informationen in Bezug auf die Aktionen umfassen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanziert werden. Diese Anlaufstellen sollten unabhängig von nationalen oder regionalen Zuständigkeiten für das gesamte Spektrum staatlicher Beihilfen zuständig sein und Zielvorgaben für die Effizienz ihrer Tätigkeit erhalten haben, die regelmäßig überprüft werden.

Sobald die Umstände dies gestatten, sollten bestimmten Kategorien von Unternehmen (Existenzgründungen oder neu niedergelassene Unternehmen) oder Unternehmern (junge Menschen, Frauen, ältere Arbeitnehmer oder Angehörige ethnischer Minderheiten) maßgeschneiderte Unterstützung erhalten. Außerdem sollten die Schulen dazu angehalten werden, unternehmerische Kompetenz in die Bildungsinhalte aufzunehmen.

1.2.3 Förderung der Informationsgesellschaft für alle

Der Einsatz der IKT in der gesamten EU-Wirtschaft ist ein wichtiger Hebel zur Verbesserung der Produktivitätsquoten und der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Die IKT geben außerdem Anstöße dafür, Produktionsverfahren neu zu gestalten, und bewirken, dass sich neue Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen herausbilden. Die effiziente und wirksame Bereitstellung von öffentlichen Diensten - besonders im Bereich der elektronischen Behördendienste (E-Government) und des Online-Gesundheitswesens - bietet beträchtliches Potenzial für wirtschaftliches Wachstum und die Entstehung neuer Dienstleistungen. Technologiedurchdringung kann zur Regionalentwicklung beitragen, indem sie die Schaffung und das Wachstum von Kompetenzzentren in IKT-Sparten fördert und für die Vernetzung von Unternehmen und besonders von KMU sorgt. Die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen muss Impulse erhalten, um private Investitionen in IKT zu erleichtern und zu stimulieren und gleichzeitig den Wettbewerb im IKT-Sektor zu gewährleisten.

Schwerpunkt der politischen Maßnahmen sollte daher die Vernetzung sein. Dies schließt auch die Innovationsunterstützung für KMU und besonders eine Verbesserung des Technologietransfers zwischen Forschungsinstituten und Unternehmen ein. Dazu ist es darüber hinaus erforderlich, die Fertigkeiten zu entwickeln, die in der wissensbasierten Wirtschaft verlangt werden, und Inhalte durch Anwendungen und Dienste (wie elektronische

Behördendienste, elektronischer Geschäftsverkehr, technologiegestütztes Lernen, Online-Gesundheitswesen) zu entwickeln, die eine interessante Alternative zu häufig kostspieligen Infrastrukturen sind. Für abgelegene und dünn besiedelte Gebiete sowie für Regionen in äußerster Randlage, Inseln und Gebiete mit naturbedingten Nachteilen ist dies besonders wichtig. Es ist offensichtlich, dass der Einsatz und die Entwicklung von Produkten und inhaltsgestützten Diensten nur funktionieren kann, wenn die geeignete Infrastruktur vorhanden und in der Lage ist, Breitbanddienste zu unterstützen. Deswegen muss in der ganzen Union die geeignete Infrastruktur für Breitbandkommunikation zu erschwinglichen Kosten verfügbar sein.

Investitionen in die IKT-Infrastruktur sollten generell der rasanten technologischen Entwicklung Rechnung tragen und die Grundsätze der Technologieneutralität und des offenen Zugangs beachten. Wesentlich ist außerdem die Beachtung des Wettbewerbsrechts und des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation.

Die Aktionen müssen gestützt sein auf Kontextindikatoren mit Bezug auf die bestehende Wirtschaftsstruktur (vor allem hinsichtlich der Spezialisierung der Industrie, des Niveaus der wirtschaftlichen Entwicklung, der Qualität der Anbindung an IKT und potenzieller Synergien zwischen regionalen Wirtschaftszentren). Bei der Ermittlung des regionalen Bedarfs sind die bestehenden Gemeinschaftsinitiativen zur Förderung der IKT und besonders die Initiative „i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“ zu berücksichtigen⁴⁰.

Angesichts der Tatsache, dass die IKT alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft berühren, müssen die Mitgliedstaaten und Regionen unbedingt kompatible Strategien für die Informationsgesellschaft entwickeln, die für Kohärenz zwischen den einzelnen Sektoren und deren Integration sorgen. Zu diesem Zweck sollten sie auf der Grundlage des lokalen Bedarfs, der Mitwirkung der Entscheidungsträger und einer starken öffentlichen politischen Unterstützung nachfrage- und angebotsgestützte Maßnahmen ausgewogen miteinander kombinieren.

Aktionsleitlinien:

- Gewährleistung der Nutzung von IKT durch Unternehmen und Haushalte sowie Förderung der Entwicklung durch ausgewogene Unterstützung von Nachfrage nach und Angebot an **IKT-Produkten und öffentlichen und privaten Diensten**, sowie durch höhere Investitionen in das Humankapitel. Diese Maßnahmen dürften eine Produktivitätssteigerung bewirken sowie eine offene und wettbewerbsfähige digitale Wirtschaft (z. B. durch besseren Zugang für Behinderte und Senioren) und somit Wachstum und Beschäftigung fördern.
- Gewährleistung der **Verfügbarkeit von IKT-Infrastruktur** und verwandter Dienstleistungen in den Fällen, in denen der Markt diese nicht zu tragbaren Kosten und auf dem Niveau hergibt, das erforderlich ist, um die verlangten Dienste zu unterstützen. Dies gilt vor allem für abgelegene und ländliche Gebiete sowie in den neuen Mitgliedstaaten.

⁴⁰ KOM(2005) 229.

1.2.4 Besserer Zugang zu Finanzmitteln

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Förderung von Wissen und Innovation ist der einfachere Zugang zu Finanzmitteln. Um Wachstum und Beschäftigung zu fördern, muss es für Unternehmer und Unternehmen lohnender werden, in die Entwicklung und Herstellung von Waren und Dienstleistungen zu investieren anstatt sich beispielsweise auf Tätigkeiten zu konzentrieren, die Spekulationsgewinne abwerfen.

Oft ist es in diesem Kontext schwierig, Zugang zu Finanzmitteln zu erhalten, was dem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen im Wege steht. Ein besserer Zugang zu Kapital ist sowohl für FtE-Tätigkeiten als auch für Existenzgründer wichtig. Deswegen müssen innovationsbezogene Risikokapitalmärkte entwickelt und gleichzeitig das Regelungsumfeld verbessert werden, um unternehmerische Initiativen zu vereinfachen.

Solche Programme könnten in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) im Rahmen der JEREMIE-Initiative durchgeführt werden, um in den Fällen finanzielle Ressourcen zu erschließen, in denen der Markt angesichts der mit FtE-Tätigkeiten verbundenen hohen Risiken unergiebig bleibt, wodurch unternehmerische Initiativen verhindert werden. Dabei ist zu prüfen, wie sich die Förderung von Unternehmensgründungen durch die öffentliche Hand auswirkt, um zu vermeiden, dass private Investitionen völlig verdrängt und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen getroffen werden. Die Koordinierung zwischen den Fonds ist ebenfalls zu verbessern.

Privates Beteiligungskapital und Risikokapital sowie Darlehensfonds für die Gründung innovativer Unternehmen sollten als Motor für unternehmerische Initiative, Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen eine wesentliche Rolle spielen. Öffentliche Einrichtungen verfügen nicht immer über das notwendige Rüstzeug, um Risiken einzugehen. Der Schwerpunkt sollte darauf gelegt werden, im Falle eines Marktversagens spezialisierte Anbieter von Risikokapital und Bankbürgschaften einzurichten oder zu erweitern. Erfahrungsgemäß sind diese wirkungsvoller, wenn sie ein Unterstützungs-Gesamtpaket anbieten, das bereits eine der Unternehmensgründung oder -expansion vorangestellte Schulung einschließt.

Auf dieser Grundlage ergeben sich folgende Aktionsleitlinien:

- Förderung von **zuschussfreien Finanzinstrumenten** wie Darlehen, Finanzierung von nachrangigen Krediten über gesichertes Fremdkapital, wandelbare Instrumente (Mezzanin-Finanzierung) und Risikokapital (d. h. Startkapital und Risikokapital). Zuschüsse sollten dem Bau und der Erhaltung von Infrastrukturen, die den Zugang zu Finanzmitteln vereinfachen (d. h. Technologietransferbüros, Gründerzentren, Business-Angels-Netze, Investitionsförderungsprogramme), vorbehalten sein. Bürgschaftsmechanismen und Kreditgarantiegemeinschaften könnten ebenfalls gefördert werden, um insbesondere den KMU den Zugang zu Mikrokrediten zu erleichtern. Die EIB und der EIF könnten in dieser Hinsicht einen wertvollen Beitrag leisten.
- Entwicklung eines integrierten Ansatzes, mit dem zugleich Innovation und ihre Übertragung in neue Geschäftstätigkeiten als auch die Verfügbarkeit von Risikokapital gefördert wird.
- Erreichen **bestimmter Gruppen**, wie junge Unternehmer oder Unternehmerinnen oder solche aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

Angesichts des über Jahre hinweg entstandenen Fachwissens des EIF ist die enge Zusammenarbeit mit ihm besonders wichtig, um den KMU die nötige Unterstützung zu leisten und gleichzeitig den europäischen Risikokapitalmarkt auszubauen. Dies könnte die Beteiligung an der JEREMIE-Initiative einschließen.

1.3 LEITLINIE: Mehr und bessere Arbeitsplätze

Mit der Neulancierung der Lissabon-Strategie hat der Europäische Rat ein einziges Leitlinienbündel beschlossen, in dem die Grundzüge der Wirtschaftspolitik⁴¹ und die Leitlinien für die europäische Beschäftigungsstrategie vereint und somit makroökonomische, mikroökonomische und beschäftigungspolitische Strategien für Wachstum und Beschäftigung integriert werden. In Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Fonds⁴² decken sich die Schwerpunkte der strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft in den Bereichen Beschäftigung und Humanressourcen mit denjenigen der europäischen Beschäftigungsstrategie⁴³, ergänzt durch die länderspezifischen Prioritäten der Beschäftigungspolitischen Empfehlungen der EU.

Die Offensive für Vollbeschäftigung und höhere Produktivität hängt von einer breiten Palette von Maßnahmen ab, darunter auch die bereits erörterten. Investitionen in die Entwicklung von Infrastruktur, Unternehmen und Forschung schaffen dank der Wirkung in der Anlaufphase kurzfristig Beschäftigungschancen, greifen aufgrund der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aber auch langfristig. Damit diese Investitionen die maximale Beschäftigungswirkung erzielen und durch sie qualitativ hochwertige langfristige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden, sollte das Humankapital weiter entwickelt und gestärkt werden.

In Bezug auf die Entwicklung des Humankapitals heben die beschäftigungspolitischen Leitlinien drei Aktionsschwerpunkte für die politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten hervor:

- mehr Menschen an das Erwerbsleben heranzuführen und die Sozialschutzsysteme modernisieren;
- die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessern und die Flexibilität der Arbeitsmärkte steigern;
- die Investitionen in Humankapital steigern durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung.

Zusätzlich zu diesen Schwerpunkten sollten Investitionen hinreichend Beachtung finden, mit denen die Effizienz der öffentlichen Verwaltung, aber auch der Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsinfrastruktur gesteigert werden kann.

Die Kohäsionspolitik sollte sich darauf konzentrieren, die speziellen Probleme, mit denen die europäische Beschäftigungsstrategie in jedem Mitgliedstaat konfrontiert wird, zu lösen, indem

⁴¹ ABl. L 205 vom 6.8.2005, S. 21.

⁴² Artikel [2] der Verordnung (EG) Nr. [...] des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999. ABl. L vom dd.mm.yyyy, S.

⁴³ KOM(2005) 141 vom 12. April 2005.

sie Aktionen unterstützt, die im Rahmen der Ziele „Konvergenz“ sowie „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ durchgeführt werden. Dabei ist der im Rechtsrahmen definierte Umfang der Aktivitäten zu berücksichtigen. Für das erstgenannte Ziel steht ein breiteres Spektrum von Aktionen und Finanzmitteln zur Verfügung. Für das letztgenannte Ziel müssen die EU-Mittel deutlich stärker konzentriert werden, um eine signifikante Wirkung zu erzielen.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien heben besonders die länderspezifischen Herausforderungen und Prioritäten hervor. Mit den auf nationaler oder regionaler Ebene durchgeführten Programmen sollten, an die örtlichen Bedürfnisse angepasst, wirksame Lösungen für regionale Disparitäten gefunden werden.

Einer der sichtbarsten Aspekte für europäischen Mehrwert des Strukturfondszeitraums 2000 - 2006 war die Hilfe, die Mitgliedstaaten und Regionen erhielten, um Erfahrungen austauschen und Netzwerke aufbauen zu können. Dies war ein Beitrag zur Innovationsförderung. Vor diesem Hintergrund sollte aus den Erfahrungen, die durch die Gemeinschaftsinitiative EQUAL gewonnen wurden, größtmöglicher Nutzen gezogen werden, indem die folgenden Grundsätze, auf denen diese Initiative aufgebaut war, durchgängig berücksichtigt werden: Innovation, Transnationalität, Partnerschaft sowie die Einbeziehung der geschlechtsspezifischen Dimension („Gender-Mainstreaming“).

1.3.1 Mehr Menschen an das Erwerbsleben heranführen und die Sozialschutzsysteme modernisieren

Durch die Verbreiterung der Wirtschaftsbasis, die Anhebung des Beschäftigungsniveaus und die Verringerung der Arbeitslosigkeit kann es gelingen, Wirtschaftswachstum und eine Gesellschaft ohne soziale Ausgrenzung zu fördern und Armut zu bekämpfen. Allein schon angesichts des erwarteten Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist eine stärkere Erwerbsbeteiligung unverzichtbar. Im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien ergeben sich für dieses Kapitel folgende Aktionsleitlinien:

- die Beschäftigungspolitik auszurichten auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts;
- einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik zu fördern;
- integrative Arbeitsmärkte zu schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeit Suchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend zu machen;
- den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht zu werden.

Den Aktionen sollte die vorherige Bedarfsermittlung beispielsweise anhand einschlägiger nationaler und/oder regionaler Indikatoren wie Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote, Anteil der Langzeitarbeitslosen, Anteil der von Armut bedrohten Menschen und Einkommensniveau zugrunde gelegt werden. Es sollte insbesondere in Bezug auf die lokale Ebene berücksichtigt werden, dass dort eventuell vorhandene große Disparitäten durch regionale Statistiken möglicherweise nicht erfasst werden.

Damit die Strukturfonds Arbeitsmarktdienste für Arbeitsuchende, Arbeitslose und Benachteiligte unterstützen können, müssen effiziente, wirksame Arbeitsmarkteinrichtungen,

vor allem Arbeitsvermittlungsdienste vorhanden sein, die auf die Herausforderungen des rapiden wirtschaftlichen und sozialen Wandels und der Alterung der Bevölkerung reagieren können. Diese Einrichtungen spielen eine zentrale Rolle, indem sie aktive Arbeitsmarktstrategien umsetzen und individuell zugeschnittene Dienste mit dem Ziel anbieten, die berufliche und geografische Mobilität zu fördern und - auch auf lokaler Ebene - das Angebot an Arbeitsplätzen mit der Nachfrage danach abzustimmen. Sie sollten dazu beitragen, Defizite und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt sowie Kompetenzen und Qualifikationen besser zu antizipieren. Dadurch würde auch eine bessere Bewältigung von Wirtschaftsmigration unterstützt. Deshalb ist es sehr wichtig, dass die angebotenen Dienste einfach zugänglich und transparent sind. Das EURES-Netz ist ein wichtiges Instrument zur Steigerung der beruflichen und geografischen Mobilität auf europäischer und auf nationaler Ebene⁴⁴.

Großes Gewicht sollte auf die Stärkung aktiver und präventiver Arbeitsmarktmaßnahmen gelegt werden, die es Arbeitssuchenden, Arbeitslosen, Nichterwerbstätigen, älteren Beschäftigten und von Arbeitslosigkeit Bedrohten gestatten, Probleme beim Eintritt in das Erwerbsleben oder beim Verbleib darin zu überwinden. Insbesondere sind auch die Belange minderqualifizierter Arbeitnehmer zu berücksichtigen. Im Mittelpunkt der Maßnahmen sollten personenbezogene Dienste stehen, die Hilfe bei der Stellensuche, Arbeitsvermittlung und bei Schulungen einschließen, um die Fähigkeiten von Arbeitssuchenden und Beschäftigten mit den Anforderungen der lokalen Arbeitsmärkte in Einklang zu bringen. Dabei sind das Potenzial für Selbstständigkeit und Unternehmensgründung, IKT-Kenntnisse und die Fähigkeit zum Umgang mit digitalen Medien in vollem Umfang zu berücksichtigen. Folgende Punkte sind besonders wichtig:

- Umsetzung des **Europäischen Paktes für die Jugend**, indem Jugendlichen der Zugang zur Beschäftigung und der Übergang von der Schule in den Beruf erleichtert wird. Dies kann auch durch Berufsberatung, Hilfestellung bei der Vervollständigung der Bildung oder beim Zugang zu geeigneten Schulungs- und Ausbildungsgängen geschehen.
- Umsetzung des Europäischen Paktes für die Gleichstellung der Geschlechter durch Einbeziehung der geschlechtsspezifischen Dimension („Gender Mainstreaming“) und besondere Maßnahmen, um die **weibliche Erwerbsbeteiligung** zu steigern, die berufliche Geschlechtersegregation abzubauen sowie die unterschiedliche Bezahlung von Frauen und Männern und geschlechtsspezifische Stereotype zu beseitigen, ein familienfreundlicheres Arbeitsumfeld zu schaffen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Ein einfacherer Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen und zu Betreuungseinrichtungen für Pflegebedürftige ist ebenso wichtig wie die Einbeziehung der geschlechtsspezifischen Dimension („Gender Mainstreaming“) im Rahmen politischer Strategien und Maßnahmen, Bewusstseinsbildung und der Dialog zwischen Entscheidungsträgern.
- Spezielle Maßnahmen, um **Migranten in stärkerem Maße Zugang** zum Arbeitsmarkt zu gewähren und deren soziale Integration zu erleichtern. Dies könnte folgendes umfassen: Schulungen und Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, auf die individuelle Situation zugeschnittene Beratung, Sprachkurse, geeignete Unterstützung für unternehmerische Initiative, Sensibilisierung von Arbeitgebern und zugewanderten

⁴⁴ EURES ist ein 1993 gegründetes Kooperationsnetz zwischen der Europäischen Kommission und den öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen der EWR-Mitgliedstaaten (EU-Mitgliedstaaten mit Norwegen, Island und Liechtenstein) sowie weiteren Partnerorganisationen.

Arbeitskräften für ihre Rechte und Pflichten sowie Stärkung der Durchsetzung des Diskriminierungsverbots.

Eine weitere wichtige Priorität sollte darin bestehen, benachteiligte oder von sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen wie Schulabbrecher, Langzeitarbeitslose, Minderheiten und Behinderte besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies setzt eine noch breitere Vielfalt von Unterstützungsmaßnahmen voraus, die Integrationswege schaffen und die Diskriminierung bekämpfen. Dabei ist Folgendes anzustreben:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen durch eine höhere Beteiligung an Berufs- und Fortbildung, Umschulung, geeignete Anreize und besondere Arbeitsregelungen aber auch durch das Angebot der notwendigen sozialen Hilfs- und Betreuungsdienste, einschließlich durch Entwicklung der Sozialwirtschaft.
- Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der Akzeptanz von Vielfalt am Arbeitsplatz durch Schulung in Sachen Vielfalt und Sensibilisierungskampagnen, in die auch lokale Gemeinschaften und Unternehmen in vollem Umfang einbezogen werden sollten.

*1.3.2 Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der **Unternehmen** verbessern und die Flexibilität der Arbeitsmärkte steigern*

Angesichts des steigenden Globalisierungsdrucks, einschließlich plötzlicher und unerwarteter Handelsschocks, und der ständigen Einführung neuer Technologien muss Europa wirtschaftliche und soziale Veränderungen besser antizipieren, auslösen und assimilieren können. Im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien ergeben sich für dieses Kapitel folgende Aktionsleitlinien:

- Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern.
- Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten.

Der Schwerpunkt sollte auf die Förderung von Investitionen der Unternehmen und vor allem der KMU in die Humanressourcen und Arbeitskräfte gelegt werden, indem Strategien und Systeme für lebenslanges Lernen entwickelt werden, die Beschäftigten, vor allem minderqualifizierten und älteren Arbeitnehmern, die Fertigkeiten vermitteln, die erforderlich sind, um in der wissensbasierten Wirtschaft mithalten und das Erwerbsleben verlängern zu können. Besonderes Augenmerk ist zu richten auf

- die Entwicklung von Strategien und Systemen für lebenslanges Lernen einschließlich Instrumente wie regionale und sektorale Fonds, um die betrieblichen Investitionen in und die Teilnahme aller Beschäftigten an Fortbildungsmaßnahmen anzuheben;
- die Durchführung dieser Strategien durch Beiträge zu den Programmen und Fortbildungsmaßnahmen. Besonderen Vorrang sollten KMU erhalten, denen u. a. der Zugang zu externer Fachkompetenz, beispielsweise in Finanzierungstechniken wie JEREMIE, und externen Schulungsangeboten - mit besonderem Gewicht auf IKT- und Managementkompetenzen - erleichtert werden sollte. Außerdem sollten mehr

minderqualifizierte und ältere Beschäftigte dazu bewegt werden, an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen teilzunehmen.

Besondere Bedeutung kommt der besseren Antizipierung und Bewältigung des Strukturwandels und besonders der durch die Öffnung des Handels induzierten Veränderungen zu. Es wäre zu prüfen, ob unter Mitwirkung der Sozialpartner, Unternehmen und lokalen Gemeinschaften Beobachtungssysteme eingerichtet werden sollten, um sozioökonomische Veränderungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene genau zu untersuchen und künftige Wirtschafts- und Arbeitsmarkttrends zu prognostizieren. Für Programme, deren Ziel darin besteht, die Arbeitsmärkte zu modernisieren und die allmähliche Entwicklung von Sektoren wie Landwirtschaft, Automobilbau, Textil oder Bergbau innerhalb der EU zu prognostizieren, sind Fördermittel bereitzustellen; außerdem sind aktive Maßnahmen zur Konsolidierung des wirtschaftlichen Wohlstands der Regionen zu treffen. Bedarf besteht auch an speziellen Beschäftigungs-, Fortbildungs- und Unterstützungsdiensten für Beschäftigte im Zusammenhang mit der Umstrukturierung von Unternehmen und Sektoren. Dazu gehören u. a. Möglichkeiten, rasch auf Massenentlassungen zu reagieren.

Beachtung sollte auch der Entwicklung und Verbreitung von Wissen über innovative und anpassungsfähige Formen der Arbeitsorganisation geschenkt werden, um neue Technologien zu nutzen. Dies betrifft u. a. Telearbeit, die Förderung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, die Produktivitätssteigerung und die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Hierunter könnten auch Maßnahmen fallen, die dazu dienen, Unternehmen für ihre soziale Verantwortung zu sensibilisieren, ein Bewusstsein für mit dem Arbeitsvertrag verbundene Rechte zu entwickeln, Initiativen zur Einhaltung des Arbeitsgesetzes durchzuführen, die Schattenwirtschaft einzudämmen und Möglichkeiten der Umwandlung von Schwarzarbeit in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu finden.

Die Sozialpartner spielen eine wichtige Rolle bei der Einrichtung von Mechanismen zur Gewährleistung der Flexibilität des Arbeitsmarktes. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten die Beteiligung der Sozialpartner an Aktivitäten, die unter diese Priorität fallen, fördern. Des Weiteren ist im Rahmen des Konvergenzziels ein geeigneter Betrag der Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) für den Kapazitätenaufbau bereitzustellen. Dies umfasst auch Ausbildung, Vernetzungsmaßnahmen, einen verstärkten sozialen Dialog sowie gemeinsam von den Sozialpartnern durchgeführte Maßnahmen.

1.3.3 Steigerung der Investitionen in Humankapital durch bessere Ausbildung und Qualifikation

Europa muss mehr in Humankapital investieren. In vielen Fällen verhindern Qualifikationsdefizite (einschließlich grundlegender Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten) und ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage, dass Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden oder in ihm verbleiben. Um den Zugang zur Beschäftigung für alle Altersgruppen zu erleichtern und das Produktivitätsniveau und die Arbeitsplatzqualität zu verbessern, muss zum Nutzen des Einzelnen, der Unternehmen, der Wirtschaft und der Gesellschaft mehr und effektiver in Humankapital investiert und müssen wirksame nationale Strategien für lebenslanges Lernen umgesetzt werden. Im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien ergeben sich für dieses Kapitel folgende Aktionsleitlinien:

- die Investitionen in Humankapital zu steigern und zu optimieren,
- die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen auszurichten.

Reformen in Bezug auf eine arbeitsmarktorientierte Ausbildung sind erforderlich, um mehr Menschen an das Erwerbsleben heranzuführen und die Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen zu steigern. In den vorherigen Programmplanungszeiträumen haben die Strukturfonds in großem Umfang in die Schul- und Berufsbildungssysteme investiert. Im kommenden Planungszeitraum sollten die Investitionen in das Humankapital verstärkt werden, indem die Lissabon-Ziele im Einklang mit den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung in den Mittelpunkt gestellt werden. Die folgenden allgemeinen Prioritäten sind zu beachten:

- mehr und bessere Investitionen in das Humankapital einschließlich geeigneter Anreize und Mechanismen zur Kostenaufteilung für Unternehmen, öffentliche Behörden und Privatpersonen;
- Förderung kohärenter, umfassender Strategien für lebenslanges Lernen mit besonderem Augenmerk auf die von der Wissensökonomie nachgefragten Fähigkeiten, einschließlich der Förderung von Zusammenarbeit und der Gründung von Partnerschaften zwischen Mitgliedstaaten, Regionen und Städten im Bereich Schul- und Berufsbildung, um den Austausch von Erfahrung und bewährten Verfahren (auch aus innovativen Projekten) zu erleichtern. Besondere Aufmerksamkeit ist auf die Belange benachteiligter Gruppen zu richten;
- Förderung der Ausarbeitung und Umsetzung von Reformen der Schul- und Berufsbildungssysteme, denen soweit möglich europäische Standards und Grundsätze zugrunde liegen, insbesondere zur Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz von Schul- und Berufsbildung;
- Stärkung der Verbindungen zwischen Hochschulen, Forschungs- und Technologiezentren und Unternehmen, namentlich durch die Arbeit in Netzwerken und gemeinsame Maßnahmen.

Im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ müssen sich viele Mitgliedstaaten und Regionen beträchtlichen Herausforderungen im Schul- und Berufsbildungsbereich stellen. Außerdem sollten die Finanzmittel für die Umsetzung von Reformen eingesetzt werden, mit denen die folgenden speziellen Grundsätze verwirklicht werden:

- Gewährleistung eines angemessenen Angebots an attraktiver, zugänglicher und hochwertiger Schul- und Berufsbildung auf allen Ebenen, einschließlich verbesserter Personalqualifikationen; Förderung flexibler Bildungswege und neuer Optionen, die bereits im Schul- und Vorschulalter ansetzen; deutlicher Rückgang der Zahl der Schulabbrüche und Anhebung der Zahl der Abschlüsse der Sekundarstufe II sowie verbesserter Zugang zu Vorschul- und Schulbildung;
- Förderung der Modernisierung der höheren Bildung und Erschließung des Humanpotenzials in Forschung und Innovation, durch Aufbaustudiengänge, die weitere Fortbildung von Forschern und durch die Anziehung von mehr jungen Menschen in wissenschaftliche und technische Studiengänge;

- Förderung von Qualität und Attraktivität der beruflichen Ausbildung, einschließlich der betrieblichen Ausbildung und der Ausbildung in unternehmerischer Kompetenz;
- Sicherstellung von gegebenenfalls mehr Mobilität auf regionaler, nationaler und transnationaler Ebene, und Förderung von Rahmenbedingungen und Systemen, innerhalb deren hinsichtlich von Qualifikationen Transparenz herrscht und diese anerkannt werden und nichtformales und informelles Lernen validiert wird;
- Investitionen in die Schul- und Berufsbildungsinfrastruktur einschließlich in IKT, sofern solche Investitionen nötig sind, um Reformen durchzuziehen, und/oder sofern sie wesentlich dazu beitragen können, die Qualität und Wirksamkeit der Schul- und Berufsbildungssysteme zu steigern.

1.3.4 Verwaltungskapazitäten

In den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen haben die Fonds im Rahmen der technischen Hilfe die Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden in Bezug auf die Anwendung der einschlägigen Verordnungen gestärkt. Dies wird auch im Zeitraum 2007-2013 der Fall sein.

Abgesehen von der Fondsverwaltung ist die vorhandene Verwaltungskapazität der öffentlichen Verwaltungen und Dienste, d. h. eine intelligente Verwaltung, eine wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Dies steht mit der überarbeiteten Lissabon-Strategie im Einklang, in der eine bessere Rechtssetzung, Politikgestaltung und -umsetzung gefordert werden, um die Bedingungen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu schaffen. Die Fonds werden daher Investitionen in das Humankapital der Verwaltungs- und öffentlichen Dienste auf allen territorialen Ebenen fördern.

Für die unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Kohäsionsländer und -regionen ist es äußerst wichtig, die Produktivität und Qualität am Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor, namentlich in den Bereichen Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales, Bildung, Gesundheitswesen, Umwelt und Rechtswesen zu verbessern, um Reformen durchzusetzen und zu beschleunigen, die Produktivität und das Wachstum der Wirtschaft als Ganzes zu steigern und den sozialen und territorialen Zusammenhalt sowie eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die Strukturfonds können eine wichtige Rolle übernehmen, indem sie in vielen Bereichen eine wirksame Politikgestaltung und -umsetzung mit Beteiligung aller maßgeblichen Beteiligten fördern.

Deswegen sind die unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Kohäsionsländer und -regionen aufgefordert, öffentliche Verwaltungen und öffentliche Dienste auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene aufzubauen. Die einschlägigen Maßnahmen sollten der besonderen Situation jedes Mitgliedstaats Rechnung tragen. Im Einklang mit dem Grundsatz der Mittelkonzentration werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine umfassende Analyse vorzunehmen, in der die Politikbereiche ermittelt werden, in denen die Verwaltungskapazität am förderbedürftigsten ist. Die Investitionen sollten auf die Politikbereiche, in denen die Hindernisse für die sozioökonomische Entwicklung am größten sind, und die wichtigsten Aspekte der Verwaltungsreformen konzentriert werden.

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass dem Erfordernis, die Effizienz und Transparenz der öffentlichen Verwaltungen zu steigern und den öffentlichen Dienst zu modernisieren, in gebührendem Umfang nachgekommen wird. Aktionsleitlinien für dieses Kapitel:

- **Förderung einer korrekten Konzeption**, Begleitung, Evaluierung und Folgenabschätzung **der Politiken und Programme** auf der Grundlage von Studien, Statistiken und Gutachten, Vorausschauen, Förderung der bereichsübergreifenden Koordinierung und des Dialogs zwischen den betreffenden öffentlichen und privaten Einrichtungen;
- **Förderung des Aufbaus von Kapazitäten** für die Durchführung der Politiken und Programme - u. a. in Bezug auf Kriminalitätsprüfung, Rechtsdurchsetzung - insbesondere durch die Erfassung des Fortbildungsbedarfs, Beurteilung der Laufbahnentwicklung, Bewertung, Sozialaudits, Verwirklichung der Grundsätze der transparenten Führung, Management- und Personalfortbildung und spezifische Unterstützung der wesentlichen Dienste, der Aufsichtsbehörden und der sozioökonomischen Akteure.

1.3.5 *Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte*

Angesichts der demografischen Struktur der EU, der alternden Bevölkerung und des zu erwartenden Arbeitskräfterrückgangs muss die Europäische Union Maßnahmen ergreifen, damit ihre Arbeitskräfte länger bei guter Gesundheit berufstätig sein können. Investitionen in die Gesundheitsfürsorge und die Krankheitsvorsorge sorgen dafür, dass möglichst viele Arbeitskräfte länger aktiv am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können, so dass sie weiterhin zur Wirtschaft beitragen und die Abhängigkeitsquote sinkt. Dies hat eine unmittelbaren Wirkung auf die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit und darüber hinaus wichtige positive Nebeneffekte für die Lebensqualität im Allgemeinen.

In den europäischen Regionen sind beträchtliche Disparitäten in Bezug auf den Gesundheitsstatus und den Zugang zur Gesundheitsfürsorge zu beobachten. Deswegen müssen im Rahmen der Kohäsionspolitik Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge unterstützt werden, um dafür zu sorgen, dass die Menschen vor allem in weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten und Regionen länger bei guter Gesundheit arbeitsfähig sind. Eine gemeinschaftliche Verbesserung des Gesundheitsstatus und Vorsorgemaßnahmen spielen eine wichtige Rolle beim Abbau von Ungleichheiten im Gesundheitswesen. Eine gute Gesundheitsfürsorge führt zu einer höheren Beteiligung am Arbeitsmarkt, einem längerem Arbeitsleben, höherer Produktivität und niedrigeren Gesundheits- und Sozialkosten.

Die Kohäsionspolitik muss jedoch auch vor allem in Regionen mit Entwicklungsrückstand dazu beitragen, dass Langzeitpflegeeinrichtungen verbessert werden und Investitionen in die Verbesserung der Gesundheitsinfrastruktur erfolgen, insbesondere wenn deren Fehlen oder unzureichende Entwicklung ein größeres Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die notwendige Steigerung der Effizienz von Gesundheitsfürsorgesystemen durch Investitionen in IKT, Wissen und Innovation erreicht wird. Aktionsleitlinien für dieses Kapitel:

- **Verhütung von Gesundheitsrisiken** zur Steigerung der Produktivität durch allgemeine Gesundheitsinformationskampagnen, durch einen Know-how- und Technologietransfer und durch Sicherstellung, dass Gesundheitsdienste mit den notwendigen Fertigkeiten, Produkten und Geräten ausgestattet sind, um Risiken zu verhüten und die möglichen Schäden zu minimieren.

- Dort **Lücken in der Gesundheitsinfrastruktur** schließen und effiziente Dienstleistungen fördern, wo die wirtschaftliche Entwicklung der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten und Regionen behindert wird. Dies setzt voraus, dass zuvor das optimale Niveau der Versorgung mit Dienstleistungen und geeigneter Technik wie Telemedizin und dem Kosten einsparenden Potenzial von Online-Gesundheitsdiensten sorgfältig geprüft wird.

2. DER TERRITORIALE ASPEKT DER KOHÄSIONSPOLITIK

Anders als die sektorbezogene Politik ist die Kohäsionspolitik dadurch gekennzeichnet, dass sie an die speziellen Bedürfnisse und Eigenheiten spezieller geografischer Probleme und Chancen angepasst werden kann. In der Kohäsionspolitik kommt dem geografischen Aspekt eine zentrale Bedeutung bei. Deswegen sollten die Mitgliedstaaten und Regionen, wenn sie ihre Programme ausarbeiten und die Mittel auf Prioritäten konzentrieren, besonders diese spezifischen geografischen Umstände berücksichtigen.

Die Einbeziehung des territorialen Aspekts trägt dazu bei, dass sich nachhaltige Kommunen entwickeln können und sich eine ungleiche Regionalentwicklung nicht negativ auf das allgemeine Wachstumspotenzial auswirkt. Ein derartiger Ansatz erfordert außerdem eine Lösungssuche für die spezifischen Probleme und Möglichkeiten städtischer und ländlicher Gebiete sowie von Grenzregionen und weiteren transnationalen Gebieten, einschließlich der Regionen, die unter Nachteilen leiden aufgrund deren Insellage, Entfernung (wie z. B. die äußeren oder arktischen Regionen), geringer Bevölkerungsdichte oder Gebirgslage. Auch für die Probleme, mit denen Küstengebiete aufgrund von Umweltbedingungen und demografischen Umständen konfrontiert sind, müssen möglicherweise Lösungsansätze gefunden werden. Die erfolgreiche Durchführung von Maßnahmen zur Förderung des territorialen Aspekts der Kohäsionspolitik erfordert Durchführungsmechanismen, die zur Gewährleistung einer gerechten, auf den individuellen Fähigkeiten gründenden Behandlung aller Gebiete als wettbewerbsfördernder Faktor beitragen. Infolgedessen ist eine gute Governance wichtig für eine erfolgreiche Herangehensweise an den territorialen Aspekt.

Für die nächste Programmgeneration sollte die Förderung der territorialen Kohäsion sogar Teil der Anstrengungen sein, gemeinschaftsweit sicherzustellen, dass alle Gebiete die Möglichkeit erhalten, zur Agenda für Wachstum und Beschäftigung beizutragen. Auf den Einzelfall bezogen bedeutet dies, dass dem Konzept der territorialen Kohäsion unter der Berücksichtigung der Geschichte, Kultur oder institutionellen Beschaffenheit jedes einzelnen Mitgliedstaates eine unterschiedliche Bedeutung zukommen sollte.

Der Aufbau qualitativ hochwertiger Partnerschaften ist ebenfalls unabdingbar, da dadurch die Beteiligung von Akteuren aller Ebenen (national, regional, städtisch, ländlich und lokal) erreicht wird. Der territoriale Zusammenhalt kann deswegen nur durch eine umfassende Strategie erfolgreich verwirklicht werden, die einen Rahmen absteckt, innerhalb dessen spezielle Ziele und Maßnahmen verfolgt werden.

Mit dem neuen Rechtsrahmen eröffnet sich für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, an Städte die Fonds zu delegieren, deren Zweck innerhalb der neuen Programme städtische Belange betrifft. Die Städte sollten während des gesamten Prozesses beteiligt sein, um vollen Nutzen aus der jeweiligen Partnerschaft zu ziehen. Dies könnte auch die Verantwortung für die Konzeption und Durchführung des weiterdelegierten Teils des Programms beinhalten.

In dem neuen Rechtsrahmen ist darüber hinaus eine außerordentliche Unterstützung für Regionen in äußerster Randlage vorgesehen, die von diesen zur Bewältigung der Kosten zu verwenden sind, welche ihnen aufgrund der großen Entfernung entstehen. Es wird eine besondere Herausforderung sein, sicherzustellen, dass diese Unterstützung zur Verwirklichung der Programmstrategie als Ganzes beiträgt, d. h. nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung schafft.

2.1 Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung

Wie in der Mitteilung der Kommission über die Kohäsionspolitik und die Städte beschrieben, leben mehr als 60 % der Bevölkerung der Europäischen Union in städtischen Gebieten mit über 50 000 Einwohnern⁴⁵. Städte und Ballungsgebiete im Allgemeinen verfügen über das größte Angebot an Arbeitsplätzen, Unternehmen und höheren Bildungseinrichtungen und sind wichtige Akteure bei der Verwirklichung des sozialen Zusammenhalts. Europäische Städte und Ballungsgebiete ziehen gewöhnlich Einwohner mit hohem Ausbildungsstand an, was oft einen „Circulus virtuosus“ bewirkt, d. h. eine Aufschwungspirale, in der durch eine stimulierte Innovations- und Unternehmenstätigkeit deren eigene Attraktivität erhöht wird und wiederum neue Talente anzieht.

In Städten und Ballungsgebieten konzentrieren sich nicht nur Möglichkeiten, sondern auch Herausforderungen und deshalb muss den spezifischen Problemen, mit denen sich städtische Gebiete konfrontiert sehen, beispielsweise Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung (einschließlich des Problems der „erwerbstätigen Armen“), hohe und weiter steigende Kriminalitätsraten, zunehmende Verkehrsstaus und benachteiligte Stadtviertel, Rechnung getragen werden.

Programme, deren Schwerpunkt auf städtischen Gebieten liegt, können in unterschiedlicher Weise durchgeführt werden: 1) Maßnahmen zur Förderung der Städte als Motor der regionalen Entwicklung. Solche Maßnahmen sollten die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, z. B. durch die Bildung von Clustern, zum Ziel haben. Die unterstützten Aktionen umfassen Fördermaßnahmen in Bezug auf **die unternehmerische Initiative, Innovationen und die Entwicklung von Dienstleistungen** (insbesondere Produktionsdienstleistungen). Darüber hinaus ist es ebenfalls wichtig, hochqualifiziertes Personal anzuziehen und dauerhaft zu beschäftigen. Dies lässt sich durch Maßnahmen in den Bereichen Verkehrsanbindung, kulturelles Angebot usw. erreichen.

2) Maßnahmen zur Förderung des Zusammenhalts innerhalb städtischer Gebiete, deren Ziel eine Verbesserung der Situation von Problembezirken ist. Dies hat nicht nur einen unmittelbaren Nutzen für die betreffenden Bezirke zur Folge, sondern trägt auch dazu bei, einen Teil des Drucks auf die Vororte abzumildern, die aufgrund der Suche vieler Menschen nach mehr Lebensqualität einem ausufernden wilden Wachstum ausgesetzt sind.

Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen zur Schaffung attraktiverer und damit für die Menschen lebenswerterer Städte wichtig. Diese Maßnahmen haben die Sanierung der **physischen Umwelt**, die Wiedererschließung von Industriebrachen insbesondere in alten Industrieregionen und die Erhaltung und Erschließung des historischen und kulturellen Erbes mit positiven Effekten für die Entwicklung des Fremdenverkehrs zum Ziel. Die Sanierung

⁴⁵ Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament „Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen“, KOM(2006) [...], 12.7.2006.

von öffentlichen Räumen und Industriestandorten kann wesentlich dazu beitragen, die Suburbanisierung und das unkontrollierte wilde Wachstum von Vororten zu vermeiden, und so die Bedingungen zu schaffen, die für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung erforderlich sind. Im Allgemeinen können Städte bereits durch städtebauliche und planerische Maßnahmen, d. h. durch verbesserte Planung, Gestaltung und Instandhaltung öffentlicher Räume den Faktor Kriminalität berücksichtigen und weitgehend beseitigen und so die Anziehungskraft, die von sowohl subjektiv als auch objektiv sicheren Straßen, Parks und offenen Räumen ausgeht, vergrößern. In städtischen Gebieten sind die Faktoren Umwelt, Wirtschaft und Soziales eng miteinander verbunden. Eine gute Qualität der städtischen Umwelt ist auch vor dem Hintergrund der erneuerten Lissabonner Strategie anzustreben, in der das prioritäre Anliegen formuliert wurde, aus Europa einen attraktiveren Platz für Arbeit, Leben und Investitionen zu machen⁴⁶.

3) Maßnahmen zur Förderung einer **ausgewogeneren polyzentrischen Entwicklung** durch den Ausbau des städtischen Netzes auf der nationalen und gemeinschaftlichen Ebene einschließlich der Verbindungen zwischen den wirtschaftlich stärksten Städten und anderen städtischen Gebieten, d. h. kleinerer und mittelgroßer Städte. Dies macht es notwendig, bei der Ermittlung und Stärkung von Wachstumspolen eine strategische Auswahl zu treffen und, was von gleicher Bedeutung ist, die Vernetzungen herzustellen, mit welchen diese Wachstumspole sowohl in physischer (Infrastruktur, Informationstechnologien usw.) als auch in menschlicher Hinsicht (Maßnahmen zur Förderung von Zusammenarbeit usw.) verbunden werden können. Da diese Pole einen größeren Einzugsbereich haben und das unmittelbare ländliche Hinterland einschließen, tragen sie zu einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung des jeweiligen Mitgliedstaates und der Gemeinschaft als Ganzes bei. In einer vergleichbaren Weise bieten ländliche Gebiete Dienstleistungen an die Gesellschaft als Ganzes, z.B. in der Form von Erholungsmöglichkeiten und von hoch geschätzten Landschaften. Besonderes Augenmerk sollte daher auch den Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten gelten.

Auf der Grundlage früherer Erfahrungen basieren städtische Maßnahmen auf einer Reihe von Grundsätzen. Zum Einen fällt den maßgeblichen Partnern in den Städten und den lokalen Behörden bei der Verwirklichung dieser Ziele eine wesentliche Rolle zu. Wie oben erwähnt, können Mitgliedstaaten Verantwortung für städtische Entwicklung an Städte delegieren. Dies ist insbesondere da von Bedeutung, wo räumliche Nähe erforderlich ist, beispielsweise um auf die Herausforderungen vorwiegend lokaler Art zu reagieren wie gesellschaftliche Ausgrenzung oder mangelnder Zugang zu wichtigen Dienstleistungen.

Zum Anderen werden Erfolge in der Regel nur dann erzielt, wenn ein mittel- bis langfristiger **Plan für eine nachhaltige städtische Entwicklung** aufgestellt wird, der die Kohärenz von Investitionen und ihrer Umweltqualität gewährleistet. Dadurch kann auch das Engagement des Privatsektors und dessen Beteiligung an der Stadtentwicklung sichergestellt werden. Im Allgemeinen ist ein multidisziplinärer oder integrierter Ansatz notwendig. In Bezug auf gebietsbezogene Maßnahmen, beispielsweise zur Förderung der sozialen Einbeziehung, bedeutet dies, dass die Maßnahmen, mit denen die Lebensqualität (einschließlich der Umwelt und der Wohnverhältnisse) oder der Versorgungsgrad der Bürger mit Dienstleistungen verbessert werden soll, zu kombinieren sind mit solchen Maßnahmen, welche die Förderung der Entwicklung neuer Aktivitäten und die Schaffung von Arbeitsplätzen zum Ziel haben, um langfristig die Zukunft der betreffenden Gebiete zu sichern. Mit der neuen JESSICA-Initiative

⁴⁶ Thematische Strategie für die städtische Umwelt, KOM(2005) 718 endg.

wird die Entwicklung von Finanzierungsprodukten gefördert und erleichtert, um Projekte zu unterstützen, die Teil von integrierten Stadtentwicklungsplänen sind.

Im Allgemeinen sollten sich integrierte Unterstützungsdienste und Programme auf jene Gruppen konzentrieren, die einer Unterstützung am meisten bedürfen, beispielsweise Einwanderer, junge Menschen und Frauen. Alle Bürger sollten darin unterstützt werden, bei der Planung und der Erbringung von Dienstleistungen mitzuwirken.

2.2 Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums, von Fischereigebieten und von Gebieten mit naturbedingten Nachteilen

Die Kohäsionspolitik kann ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Wiederbelebung ländlicher Gebiete spielen, indem sie die Maßnahmen des neuen Instruments für die Entwicklung des ländlichen Raums (des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums - EAFRD) ergänzt⁴⁷. Mit diesem ergänzenden Ansatz sollte die Umstrukturierung und Diversifizierung der Wirtschaft in Europas ländlichen Gebieten unterstützt werden.

Die Synergien zwischen der Strukturpolitik, der Beschäftigungspolitik und den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums müssen erhöht werden. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten für Synergie und Kohärenz zwischen den Maßnahmen sorgen, die in einem bestimmten geografischen Gebiet und einem bestimmten Tätigkeitsbereich durch den Europäischen Regionalfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Sozialfonds, den Europäischen Fischereifonds und den EAFRD zu finanzieren sind. Die wichtigsten Leitprinzipien für die Abgrenzung und die Koordinierungsmechanismen zwischen den durch die verschiedenen Fonds geförderten Maßnahmen sollten in dem nationalen Strategieplan und dem nationalen strategischen Bezugsrahmen festgelegt werden.

Die Kohäsionspolitik sollte durch Maßnahmen zugunsten ländlicher Gebiete oder Gebiete mit besonderen natürlichen Nachteilen, beispielsweise vieler Inselregionen, durch Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zur Schaffung neuer Möglichkeiten beitragen. Zu diesem Zweck sollten beispielsweise Maßnahmen durchgeführt werden, mit denen eine Mindestversorgung mit **Leistungen der Daseinsvorsorge** gesichert wird, um die Anziehungskraft für Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte zu steigern und die Abwanderung aufzuhalten. Notwendig ist in diesem Zusammenhang außerdem die Anbindung an die wichtigsten nationalen und europäischen Netze. Darüber hinaus sollte im Rahmen der Kohäsionspolitik die endogene Kapazität ländlicher Gebiete gestärkt werden, indem beispielsweise die Vermarktung lokaler Erzeugnisse auf nationaler oder globaler Ebene oder die Verfahrens- und Produktinnovation in vorhandenen Sektoren gefördert werden.

Ein besonderes Problem besteht darin, die kritische Masse zu erreichen, die für eine effiziente Leistungserbringung erforderlich ist. Dies gilt auch für die vorstehend erwähnten Leistungen zur Gesunderhaltung der Arbeitskräfte. Die allgemeine Versorgung mit allen Dienstleistungen lässt sich vor allem in sehr dünn besiedelten Gebieten durch Investitionen in **Entwicklungszentren** in ländlichen Gebieten (beispielsweise in Klein- und Mittelstädten), durch die Entwicklung von **wirtschaftlichen Clustern**, die auf die örtlichen Vorteile aufbauen, und durch den Einsatz neuer Informationstechnologien erreichen.

⁴⁷ Verordnung (EG) Nr. 1685/2005 des Rates vom 20. September 2005 ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1.

Viele ländliche Gebiete sind stark vom Fremdenverkehr abhängig. Diese Regionen benötigen einen **integrierten, qualitätsorientierten Ansatz**, dessen zentrales Anliegen die Kundenzufriedenheit ist und der auf den wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Aspekten der nachhaltigen Entwicklung beruht. Die Maßnahmen sollten das natürliche und kulturelle Erbe nutzen, dieses zu erhalten und entwickeln suchen. Dies kann wichtige positive Nebenwirkungen zeitigen, indem die Einwohner geschützt und Investitionen in die Artenvielfalt gefördert werden. Der integrierte Ansatz sollte sich positiv auf den Tourismussektor, die lokale Wirtschaft, die im Tourismus beschäftigten Menschen, die Besucher und die lokale Bevölkerung sowie das natürliche und kulturelle Erbe auswirken.

In Bezug auf den Fischereisektor kann die Kohäsionspolitik einen wichtigen Beitrag als Ergänzung zu den vom neuen Europäischen Fischereifonds finanzierten Maßnahmen leisten, da die wirtschaftliche Neuordnung der von der Fischerei abhängigen Küstengebiete und der kleineren Inseln aufgrund geografischer Bedingungen oft eine besondere Herausforderung darstellt.

2.3 Zusammenarbeit

Maßnahmen zur Förderung einer grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen sowie gegebenenfalls maritimen Zusammenarbeit sollten die drei oben beschriebenen Prioritäten ergänzen. Dies könnte bewirken, dass sich infolge der engeren Zusammenarbeit der EU-Regionen die Wirtschaftsentwicklung beschleunigt und höhere Wachstumsraten erzielt werden. Staatsgrenzen stehen der Entwicklung des gesamten EU-Gebiets oft im Wege, wodurch das volle Wettbewerbspotenzial der EU beschnitten wird. Der Verkehr, die Wasserwirtschaft und der Umweltschutz sind leuchtende Beispiele dafür, dass grenzübergreifende und transnationale Herausforderungen eine konzentrierte, integrierte Handlungsweise erforderlich machen, die über die Staatsgrenzen hinausreicht. In Bezug auf die Durchführung kann von den Mitgliedstaaten die Errichtung eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit geprüft werden, der die Rolle einer Verwaltungsbehörde für bestimmte Kooperationsprogramme einnimmt.

2.4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Das Ziel der grenzübergreifenden Zusammenarbeit **in Europa** ist die Integration der von Staatsgrenzen zerschnittenen Gebiete, die mit gemeinsamen Problemen konfrontiert sind und für die gemeinsame Lösungen gefunden werden müssen. Alle Grenzregionen der EU werden mit solchen Problemen konfrontiert, die in der Regel dadurch verursacht werden, dass Arbeits- und Kapitalmärkte, Infrastrukturnetze, finanzielle Fähigkeiten und Institutionen zersplittert sind.

Zwar sollten Kooperationsprogramme auf die besondere Situation jeder Grenzregion zugeschnitten sein, doch muss die Unterstützung auf die wichtigsten Prioritäten bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigungszuwachs konzentriert werden.

Allgemeingültige Empfehlungen für die künftige grenzübergreifende Zusammenarbeit sind angesichts der enormen Vielfalt der Ausgangssituationen oft nicht sachdienlich. Angesichts der Hindernisse, die von Grenzen aufgeworfen werden, bestünde ein sinnvoller erster Schritt darin, die vorhandene Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur zu verbessern und erforderlichenfalls neue Verbindungen aufzubauen. Dies sind die Grundvoraussetzungen für die Einrichtung oder den Ausbau von grenzübergreifenden Kontakten.

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit sollte auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregionen ausgerichtet sein. Außerdem dürfte die grenzübergreifende Zusammenarbeit besonders dann zur wirtschaftlichen und sozialen Integration beitragen, wenn **die Gebiete beiderseits der Grenze** durch beträchtliche wirtschaftliche Disparitäten gekennzeichnet sind. Denkbar sind u. a. folgende Aktionen: Förderung des Transfers von Wissen und Know-how, der Entwicklung grenzübergreifender Wirtschaftstätigkeit, grenzübergreifender Schul- und Berufsbildungspotenziale, des Potenzials bei der Gesundheitsfürsorge und Integration des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes; sowie gemeinsames Umweltmanagement und gemeinsames Reagieren auf gemeinsame Bedrohungen. Sind die **Grundvoraussetzungen** für die grenzübergreifende Zusammenarbeit **bereits vorhanden**, sollten die Finanzmittel im Rahmen der Kohäsionspolitik vorrangig auf Maßnahmen konzentriert werden, die einen Mehrwert für die grenzübergreifende Tätigkeit bedeuten, wie Steigerung der grenzübergreifenden Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation, Forschung und Entwicklung, sowie die Verbindung immaterieller (Dienstleistungs-) oder materieller (Verkehrs-)Netze zwecks Stärkung einer grenzüberschreitenden Identität im Rahmen der Europabürgerschaft, die Förderung eines integrierten grenzübergreifenden Arbeitsmarktes, eine grenzübergreifende Wasserwirtschaft und grenzübergreifenden Hochwasserschutz und schließlich gemeinsames Management natürlicher und technologischer Risiken.

Besondere Aufmerksamkeit ist den Herausforderungen und Chancen zu widmen, die sich im Zuge der Veränderungen der äußeren Grenzen der Gemeinschaft aufgrund der Erweiterung ergeben. Es ist in diesem Zusammenhang erforderlich, kohärente grenzübergreifende Maßnahmen zu fördern, mit denen die Wirtschaftsaktivität auf beiden Seiten stimuliert wird, und Hemmnisse für die Entwicklung zu beseitigen. Zu diesem Zweck muss mit Hilfe der Kohäsionspolitik und des neuen Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments sowie gegebenenfalls mit dem neuen Instrument für Heranführungshilfe ein kohärenter Rahmen für solche Maßnahmen geschaffen werden.

2.5 Transnationale Zusammenarbeit

In transnationalen Gebieten sind die wirtschaftliche und soziale Integration sowie der Zusammenhalt zu stärken. Mit transnationalen Kooperationsprogrammen soll die mitgliedstaatenübergreifende Zusammenarbeit in strategisch wichtigen Bereichen verstärkt werden.

Die geförderten Maßnahmen sollten daher darauf ausgerichtet sein, die physische und die immaterielle Interkonnektion von Gebieten zu verbessern, was im ersten Fall durch Investitionen in nachhaltigen Verkehr und im zweiten Fall durch Netzwerke oder den Austausch zwischen Regionen und den Beteiligten erreicht werden könnte.

Die geplanten Maßnahmen umfassen Folgendes: Verwirklichung der europäischen Verkehrskorridore (und besonders der grenzüberschreitenden Abschnitte), Vorbeugungsmaßnahmen gegen Naturgefahren, Wasserwirtschaft auf Ebene des Einzugsgebiets, integrierte Zusammenarbeit auf See und FuE-/Innovationsnetze.

Die Gliederung der derzeitigen Räume der transnationalen Zusammenarbeit wurde überprüft, um sicherzustellen, dass durch sie die Bedingungen für die Durchführung von grundlegenden Strukturmaßnahmen geschaffen werden. Diese Gliederung wurde unter Berücksichtigung der territorialen Kohärenz und funktioneller Kriterien mit geografischem Bezug vorgenommen, beispielsweise Zugehörigkeit zu ein und demselben Wassereinzugs-, Küsten- oder Berggebiet

oder die Lage an ein und demselben großen Verkehrskorridor. Sinnvoll sind auch andere Kriterien wie Geschichte, institutionelle Strukturen, bestehende Zusammenarbeit oder Übereinkommen.

2.6 Interregionale Zusammenarbeit

Interregionale Kooperationsprogramme sollten sich auf die erneuerte Lissabon-Strategie konzentrieren. Stärkung von Innovation, KMU und Unternehmertum, Umweltschutz und Risikoprävention. Gefördert werden außerdem der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren im Bereich der Stadtentwicklung, die Modernisierung des öffentlichen Dienstes (wie Einsatz von IKT im Gesundheitswesen und auf Regierungsebene) und die Durchführung von Kooperationsprogrammen sowie Studien und Datenerhebungen. Außerdem kann die interregionale Zusammenarbeit auch durch Programme im Rahmen der Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gefördert werden. Gefördert werden außerdem der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren in den Bereichen Stadtentwicklung, soziale Eingliederung, Beziehungen zwischen Stadt und Land sowie die Durchführung von Kooperationsprogrammen.