



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.6.2006  
KOM(2006) 281 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die Reform der europäischen  
Kohäsionspolitik  
Vierter Zwischenbericht über den Zusammenhalt**

{SEK(2006) 726}

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Wirtschaftliche Und Soziale Disparitäten In Der Erweiterten Eu .....	3
1.1.	Wachstum – weiterhin schleppend, Anstieg wird jedoch erwartet.....	4
1.2.	Disparitäten .....	4
1.2.1.	BIP – neue Mitgliedstaaten wachsen rascher, Konvergenz jedoch weiterhin eher langfristige Perspektive.....	4
1.2.2.	Beschäftigung – 24 Millionen neue Arbeitsplätze notwendig, um das Ziel von 70 % zu erreichen.....	4
1.3.	Entwicklungstendenzen bei den Disparitäten .....	5
1.3.1.	Disparitäten zwischen einzelnen Zielen .....	5
1.3.2.	... und innerhalb der einzelnen Ziele.....	6
1.3.3.	Beitrag von FuE und IKT zu einem nachhaltigen Wachstum.....	7
2.	Jüngste Entwicklungen in der Kohäsionspolitik der EU .....	7
2.1.	Ausführung des Haushaltsplans 2005 – Mittelbindungen in Rekordhöhe.....	7
2.2.	Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsion 2007-2013 .....	8
2.3.	„Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen“.....	8
2.4.	Die Kohäsionspolitik als Kernstück der Strategie für Wachstum und Beschäftigung.....	9
2.5.	Finanzmittel: Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Dezember 2005 .....	10
2.6.	Innovationen bei den neuen kohäsionspolitischen Programmen .....	11
2.6.1.	JASPERS .....	11
2.6.2.	JEREMIE .....	12
2.6.3.	JESSICA .....	12
2.6.4.	Modernisierung der öffentlichen Dienste.....	12
2.7.	Strategische Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Europäische Fischereifonds .....	13

## **MITTEILUNG DER KOMMISSION**

### **Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die Reform der europäischen Kohäsionspolitik**

#### **Vierter Zwischenbericht über den Zusammenhalt**

##### **Einleitung**

Für die Entwicklung der Kohäsionspolitik der EU war die Zeit seit der Veröffentlichung des Dritten Zwischenberichts im Frühjahr 2005 vor allem aus drei Gründen von entscheidender Bedeutung. Erstens wurden nach der historischen Erweiterung im Mai 2004 die kohäsionspolitischen Programme in den neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2005 beschleunigt umgesetzt und die Ergebnisse aus dem ersten abgeschlossenen Umsetzungsjahr liegen inzwischen vor. Zweitens wurden bei der Vorbereitung des Programmplanungszeitraums 2007-2013 große Fortschritte erzielt. Vor allem die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Finanzielle Vorausschau für 2007-2013, die das Parlament, der Rat und die Kommission am 17. Mai 2006 unterzeichneten, schaffte die Grundlage dafür, dass die Mitgliedstaaten und die Regionen in der EU die Vorbereitung neuer Programme nun vorantreiben können. Darüber hinaus nahm die Kommission mehrere wichtige Dokumente an, die den Weg für diese Arbeiten ebneten (dazu zählen der Entwurf für die Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsionspolitik, der Entwurf für die Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Leitlinien für staatliche Beihilfen auf regionaler Ebene 2007-2013). Drittens bestätigten wichtige politische Entscheidungen auf höchster Ebene im Jahr 2005, dass die Kohäsionspolitik für die Agenda für Wachstum und Beschäftigung („Lissabon-Strategie“) der Union von zentraler Bedeutung ist.

Diese Themen sind Gegenstand des vorliegenden vierten Zwischenberichts. Mit einer Aktualisierung zu den Entwicklungstendenzen in den Mitgliedstaaten und Regionen und zu den Disparitäten unter ihnen wird zunächst der allgemeine Rahmen abgesteckt. Anschließend folgt eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Entwicklungen hinsichtlich der politischen Rahmenbedingungen, zu denen auch die Vereinbarung über die für die Kohäsionspolitik bereitgestellten Finanzmittel im Rahmen der Finanziellen Vorausschau für 2007-2013 zählt.

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

Dieser Abschnitt vermittelt einen kurzen Überblick über die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungstendenzen und über das Ausmaß der Disparitäten. Dabei werden neue Erkenntnisse über entscheidende Faktoren für Disparitäten beim BIP, bei den Wachstumsraten und der Beschäftigung vorgelegt, insbesondere im Vergleich zur Höhe der Investitionen in FuE und in die Informationsgesellschaft.

## 1.1. Wachstum – weiterhin schleppend, Anstieg wird jedoch erwartet

Im Jahr 2005 war die Wirtschaft der Union im historischen Vergleich durch ein anhaltend geringes Wachstum gekennzeichnet. Zwischen 2000 und 2004 belief sich das BIP-Wachstum in EU-25 im Durchschnitt auf etwas über 1½ % pro Jahr. EU-weit sind erhebliche Schwankungen festzustellen, wobei die stärksten Wirtschaftsleistungen hauptsächlich in den Mitgliedstaaten mit dem geringsten Wohlstand, also vor allem in den Baltischen Staaten und der Slowakei, aber auch in Griechenland und Irland sowie in den Beitrittsländern Rumänien und Bulgarien verzeichnet wurden. Die niedrigsten Wachstumsraten wiesen mehrere relativ wohlhabende Mitgliedstaaten auf, zu denen auch Deutschland, Dänemark, Italien, die Niederlande und Portugal sowie Malta zählten. Die Wachstumsraten dieser Länder lagen unter 1 % pro Jahr.

Nach den Vorausschätzungen der Europäischen Kommission ist zwischen 2005 und 2007 EU-weit mit einem Wiederanstieg des Wachstums auf über 2 % zu rechnen. Es wird davon ausgegangen, dass das Wachstum in 16 der 25 Mitgliedstaaten sowie in Rumänien und Bulgarien über 3 % pro Jahr liegt. Das erwartete Wirtschaftswachstum für Deutschland, Italien, Frankreich, Belgien, die Niederlande, Österreich, Dänemark, Portugal und Malta wird – wenn überhaupt – 2 % nur knapp übersteigen. In diesen Ländern lebt über die Hälfte der Gesamtbevölkerung von EU-27.

## 1.2. Disparitäten

### 1.2.1. BIP – neue Mitgliedstaaten wachsen rascher, Konvergenz jedoch weiterhin eher langfristige Perspektive

Vergleicht man das relativ rasche Wachstum in den dreizehn Kohäsionsländern mit dem Wachstum in der Mehrheit der EU-15-Länder (3,6 % pro Jahr gegenüber einem EU-15-Durchschnitt von 2,2 % pro Jahr, gemessen über den Zeitraum 1995-2005) so zeigt sich, dass sich die Einkommen einander angenähert haben. Allerdings wird es aufgrund des starken Einkommensgefälles noch viele Jahre dauern, bis in der Gruppe als Ganzes die Unterschiede weitgehend angeglichen sein werden. Einige der neuen Mitgliedstaaten haben bereits das Niveau der am wenigsten wohlhabenden EU-15-Mitgliedstaaten erreicht und auch die Pro-Kopf-Einkommen in Spanien nähern sich immer weiter den Einkommen in Italien und Deutschland an.

### 1.2.2. Beschäftigung – 24 Millionen neue Arbeitsplätze notwendig, um das Ziel von 70 % zu erreichen

2004 nahm die Beschäftigung in der EU um 0,6 % zu. Die durchschnittliche Beschäftigungsquote insgesamt<sup>1</sup> stieg um 0,4 Prozentpunkte auf 63,3 % an (64,7 % in EU-15 und 56,0 % in EU-10). Obgleich ihre Beschäftigungsquote relativ stark angestiegen ist, erfüllt die EU noch nicht die in Lissabon festgesetzte und bis 2010 zu erreichende Zielvorgabe einer Beschäftigungsquote von 70 %. Zwischen 1998 und 2004 wurden in EU-25 nahezu 10 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen (etwas weniger als in EU-27 aufgrund des erheblichen Beschäftigungsrückgangs in Rumänien). Etwas mehr als die Hälfte dieser zusätzlichen Arbeitsplätze entstanden im Zeitraum 1998-2000, während zwischen 2000 und 2004 4½ Mio. neuer Arbeitsplätze geschaffen wurden. In den letzten Jahren hat auch der Trend zum

---

<sup>1</sup> Als Prozentsatz der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren.

Stellenabbau in Polen, Deutschland und Rumänien langsam nachlassen, der sich seit dem Jahr 2000 negativ auf die Wirtschaftsleistung von EU-27 ausgewirkt hatte. In diesen Ländern ging die Gesamtbeschäftigung im Zeitraum 2000-2004 um nahezu 1½ Mio. zurück.

Um die Zielvorgabe einer Beschäftigung von 70 % zu erreichen, müssten 24 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze in EU-27 geschaffen werden, was einen Anstieg von nahezu 12 % gegenüber den derzeitigen Beschäftigungszahlen bedeuten würde. In den neuen Mitgliedstaaten sowie in Rumänien und Bulgarien wäre, bedingt durch die anhaltend niedrigen Beschäftigungsquoten in der Mehrzahl der großen Länder, insbesondere Polen und Bulgarien, ein Gesamtzuwachs von nahezu 25 % gegenüber den derzeitigen Beschäftigungszahlen erforderlich.

### 1.3. Entwicklungstendenzen bei den Disparitäten

Es folgt eine Analyse der Situation und der Entwicklungstendenzen in den verschiedenen Zielgruppen und –regionen der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007-2013 gemäß den Vorschlägen der Kommission vom Juli 2004, die in die Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Rat im Dezember 2005 übernommen.

#### 1.3.1. Disparitäten zwischen einzelnen Zielen ...

Das neue Konvergenzziel für 2007-2013 (Regionen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 % des EU-Durchschnitts 2000-2002 liegt) betrifft 100 Regionen, einschließlich 16 Regionen, denen vorübergehend ein Phasing-out-Status erteilt wurde<sup>2</sup>. Auf diese Regionen entfallen etwas über 35 % der Bevölkerung von EU-27. Das neue Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) gilt prinzipiell für die restliche Union, d. h. für 155 Regionen, in denen 61 % der Bevölkerung von EU-27 leben, während weitere 13 Regionen als Phasing-in-Regionen<sup>3</sup> eingestuft sind (nahezu 4 % der Bevölkerung).

Kennzeichnend für die **Konvergenzregionen** (einschließlich der Phasing-out-Regionen) sind ein niedriges BIP und geringe Beschäftigungszahlen sowie eine hohe Erwerbslosigkeit. Ihr Gesamtanteil am BIP von EU-27 betrug 2002 lediglich 12½ % bei einem Bevölkerungsanteil von 35 %. Auch wenn das derzeitige durchschnittliche Wachstum in diesen Regionen über dem EU-Durchschnitt liegt, so ist generell die Wachstumsquote doch nicht hoch genug, um in naher Zukunft beim Pro-Kopf-BIP den EU-Durchschnitt zu erreichen.

Die **RWB-Regionen** weisen zusammen genommen ein relativ hohes BIP auf, doch in vielen Regionen ist das Wachstum nach wie vor gering und die Beschäftigungsquoten der meisten Regionen bleiben weit hinter der Zielvorgabe von 70 % zurück. Auch die Erwerbslosenquoten sind relativ niedrig, erreichen jedoch immer noch nahezu 7 % für die Gruppe als Ganzes. Die Phasing-in-Regionen verzeichnen ein stärkeres Wachstum, denn sie haben es geschafft, nicht mehr zu den unter das vorrangige Ziel 1 fallenden Regionen zu zählen. Dennoch liegen in diesen Regionen das BIP und die Beschäftigungszahlen immer noch unter denjenigen in anderen RWB-Regionen, während die Erwerbslosigkeit höher ist. Diese Durchschnittswerte machen deutlich, dass in der EU weiterhin ein großer Bedarf an kontinuierlichen Investitionen besteht, wenn das Wachstumspotenzial auf das Niveau der Lissabon-Ziele angehoben werden soll.

---

<sup>2</sup> Regionen, deren Pro-Kopf-BIP unterhalb von 75 % des Durchschnitts für EU-15 gelegen hätte (so genannter statistischer Effekt der Erweiterung).

<sup>3</sup> Ziel-1-Regionen, die die Kriterien für das Konvergenzziel auch unter Berücksichtigung des statistischen Effekts der Erweiterung nicht erfüllen.

### 1.3.2. ... und innerhalb der einzelnen Ziele

In der EU sind hinsichtlich der Wachstumsrate große regionale Unterschiede festzustellen. So lag die Wachstumsrate beispielsweise in den Konvergenzziel-Regionen zwischen 1995 und 2002 im Durchschnitt bei 2,6 % pro Jahr, in 16 dieser Regionen lag sie allerdings unter 1 % während sie in 15 anderen 5 % überstieg.

Auch die Höhe des BIP weist auf große regionale Unterschiede innerhalb der einzelnen Ziele hin. Im Rahmen des Konvergenzzieles meldeten 2002 mehrere Regionen ein Pro-Kopf-BIP (in KKS), das 2002 unter 25 % des EU-Durchschnitts lag. Diese Regionen lagen alle in Rumänien oder Bulgarien (derzeit liegen 12 der am wenigsten wohlhabenden Regionen in diesen beiden Ländern). Daneben lag in neun Regionen, die unter die Phasing-out-Regelung fallen, das Pro-Kopf-BIP über 80 % des EU-25-Durchschnitts. In 8 der RWB-Ziel-Regionen (einschließlich der Phasing-in-Regionen) lag das Pro-Kopf-BIP unter 85 % des Wertes für EU-25, während es in 7 anderen Regionen um 150 % darüber lag.

Die Beschäftigungsquote in den Regionen, die unter das RWB-Ziel fallen, ist um 10 Prozentpunkte höher als in den Konvergenzziel-Regionen. Innerhalb der einzelnen Ziele lassen sich zwischen den Regionen sehr unterschiedliche Beschäftigungsquoten feststellen. So leben in den Konvergenzregionen über 25 Mio. Menschen in Regionen mit hoher Erwerbstätigkeit, während weitere 27 Mio. in Regionen mit niedriger Erwerbstätigkeit leben; der Unterschied zwischen den Regionen mit niedriger und denjenigen mit hoher Erwerbstätigkeit beträgt mehr als 10 Prozentpunkte. Insgesamt gesehen, wurde die Zielvorgabe einer Beschäftigung von 70 % bislang nur in zwei Konvergenzziel-Regionen erreicht, nämlich in Cornwall (Vereinigtes Königreich) und in der Region Centro (Portugal).

In den RWB-Regionen ist die durchschnittliche Beschäftigungsquote mit 66,7 % höher, aber auch hier sind zwischen Regionen mit hoher Erwerbstätigkeit und Regionen mit niedriger Erwerbstätigkeit Schwankungen von 10 Prozentpunkten und mehr festzustellen. Die Zielvorgabe einer Beschäftigungsquote von 70 % wird in 49 RWB-Regionen erfüllt.

Seit der Veröffentlichung des Dritten Zwischenberichts über den Zusammenhalt<sup>4</sup> hat sich hinsichtlich der summarischen Indikatoren für die regionalen Disparitäten wenig geändert. Das ist nicht weiter verwunderlich, da sich die wichtigen makroökonomischen Indikatoren innerhalb einer so kurzen Zeitspanne nur selten tiefgehend verändern. Betrachtet man die Zahlen für EU-27 (im Gegensatz zu denjenigen für EU-25, die für den Dritten Zwischenbericht verwendet wurden), so zeigt sich, dass 2002 die 10 % der Bevölkerung von EU-27, die in den wohlhabendsten Regionen lebten, über 19 % des gesamten BIP für EU-27 erwirtschafteten, während im Vergleich dazu lediglich 1,5 % des BIP von den 10 % der Bevölkerung aufgebracht wurde, die in den am wenigsten wohlhabenden Regionen lebten. Wird das BIP in KKS ausgedrückt, so entfallen auf die 10 % in den wohlhabendsten Regionen knapp über 15 % des BIP in KKS während der Anteil für die 10 % in den am wenigsten wohlhabenden Regionen über 3 % ausmacht. In KKS ausgedrückt beträgt das Verhältnis des jeweiligen Anteils am BIP zwischen den 10 % in den wohlhabendsten Regionen und den 10 % in den am wenigsten wohlhabenden Regionen 5:1. Die KKS-Anpassung ist bedeutend. Ohne eine Anpassung in Bezug auf die relativen Preise beträgt das Verhältnis (in Euro) 12,5:1.

---

<sup>4</sup> KOM (2005) 192 vom 17.5.2005

### 1.3.3. Beitrag von FuE und IKT zu einem nachhaltigen Wachstum

**FuE** sind einer der Schlüsselfaktoren zur Bestimmung der Innovationskapazität einer Region. Es kann zwar nicht jede Region über eine große FuE-Kapazität verfügen, doch die Konzentration hoher FuE-Ausgaben auf eine ziemlich begrenzte Anzahl von EU-Regionen gibt Anlass zur Sorge. Schätzungen der FuE-Ausgaben nach Region<sup>5</sup> zufolge, übersteigt in 35 Regionen die FuE-Intensität die Lissabon-Zielvorgabe eines EU-weiten Durchschnitts von 3 % des BIP. Auf diese 35 Regionen entfallen 46 % der gesamten FuE-Ausgaben in EU-27, was ihrem doppelten Anteil am BIP entspricht. Am oberen Ende der Tabelle finden sich FuE-Ausgaben von 7 % in Braunschweig (DE) und von über 4 % in 12 weiteren Regionen.

Diese Konzentration der FuE-Aktivitäten bedeutet zwangsläufig, dass in vielen Regionen praktisch überhaupt keine FuE-Ausgaben getätigt werden. In 47 Regionen liegen die FuE-Ausgaben unter 0,5 % des BIP. In diesen 47 Regionen zusammen werden rund 0,5 % der gesamten FuE-Ausgaben in EU-27 getätigt (ihr Anteil am BIP beläuft sich auf 3,5 %).

Der **Zugang zu IKT** wird ebenfalls als eine wichtige Antriebskraft für die Entwicklung einer wissensbasierten Wirtschaft erachtet. In der EU insgesamt verfügte 2005 nahezu die Hälfte aller Haushalte über einen Internet-Zugang. Ein Zahlenvergleich ergibt, dass zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten deutliche Unterschiede bestehen. So beträgt der Verbreitungsgrad in den Niederlanden, Dänemark und Schweden über 70 %, während er in Litauen, der Tschechischen Republik, Ungarn, der Slowakei und Griechenland rund 20 % ausmacht. Darüber hinaus ist der Verbreitungsgrad in den neuen Mitgliedstaaten im Allgemeinen viel geringer, wobei Slowenien mit 48 % und Litauen mit 42 % nennenswerte Ausnahmen darstellen.

In den derzeitigen Ziel-1-Regionen verfügt lediglich ein Drittel aller Haushalte über einen Internet-Zugang. In diesen Regionen ist der Internet-Zugang weniger weit verbreitet als in anderen Regionen desselben Mitgliedstaats; dieser Unterschied ist besonders deutlich in Spanien, Belgien und Italien. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten deutlicher als innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten – in den Ziel-1-Regionen in Schweden, dem Vereinigten Königreich oder Deutschland ist der Internet-Zugang weiter verbreitet als in den EU-Haushalten insgesamt. Die Verbreitung liegt beispielsweise weit über derjenigen in Nicht-Ziel-1-Regionen in Italien. Es besteht also weiterhin eine territoriale Breitbandklüft beim Internet-Zugang. Die Breitbandverfügbarkeit beträgt in den städtischen Ballungsgebieten von EU-15 90 % gegenüber 60 % im ländlichen Raum.

## 2. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN IN DER KOHÄSIONSPOLITIK DER EU

### 2.1. Ausführung des Haushaltsplans 2005 – Mittelbindungen in Rekordhöhe

Im Jahr 2005 wurden im Rahmen des EFRE, des Kohäsionsfonds und des für die Bewerberländer eingerichteten Heranführungsinstruments (ISPA) Mittel in Höhe von 27,1 Mrd. € gebunden, wobei sich die Mittelbindung für den ESF auf insgesamt 11,2 Mrd. € belief. Dies ist der höchste Betrag, der jemals in einem Jahr im Rahmen der Kohäsionspolitik gebunden wurde. 2005 wurden insgesamt 16,9 Mrd. € im Rahmen des EFRE und 3 Mrd. € im

---

<sup>5</sup> Es gab einige Erfassungsprobleme bei diesen Daten, daher wurden für Schweden, Belgien und Irland die nationalen Daten verwendet und für das Vereinigte Königreich die NUTS-1-Ebene; für Malta stehen keine Daten zur Verfügung.

Rahmen des Kohäsionsfonds und des ISPA zusammen ausgezahlt. Hinzu kommen die Zahlungen des ESF in Höhe von 11,2 Mrd. €.

Für die vier Strukturfonds, den Kohäsionsfonds und ISPA zusammen beliefen sich 2005 die Auszahlungen auf über 33 Mrd. €. Was die Ausführung anbelangt, so war die Situation in den neuen Mitgliedstaaten während des ersten Programmplanungszeitraums nach dem Beitritt weitgehend vergleichbar mit derjenigen der früheren Mitgliedstaaten in der Anlaufphase des Programmplanungszeitraums 2000-2006.

## **2.2. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsion 2007-2013**

Als einen ersten Schritt zur Eröffnung der Diskussion über die Prioritäten für die neue Generation von kohäsionspolitischen Programmen veröffentlichte die Kommission am 6. Juli 2005 ein Dokument mit dem Titel „Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung - strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013“<sup>6</sup>.

Mit dem Leitlinienentwurf wurde ein Rahmen für die neuen Programme geschaffen, die vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Kohäsionsfonds unterstützt werden sollen. Künftig wird das entscheidende Kriterium für die kohäsionspolitischen Programme ihr Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung gemäß der überarbeiteten Lissabon-Agenda sein. In dem Leitlinienentwurf kommt zum Ausdruck, dass die Kohäsionspolitik auf EU-Ebene das wichtigste Instrument ist, um die Ziele der EU zu verwirklichen, nämlich a) die Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte zu stärken, b) hohes Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation in Europa zu erreichen, und c) Vollbeschäftigung und eine höhere Produktivität mit mehr und besseren Arbeitsplätzen zu erzielen.

Nach der Annahme des Leitlinienentwurfs hat die Kommission im Juli 2005 eine öffentliche Konsultation eingeleitet, um Meinungen zu den Prioritäten für die neue Generation von kohäsionspolitischen Programmen zusammenzutragen. Auf der Grundlage der Ergebnisse wird dann die endgültige Fassung der Leitlinien ausgearbeitet. Diese wird von der Kommission nach der Annahme der neuen Verordnungen im Jahr 2006 und unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments sowie der Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses dem Rat übermittelt.

## **2.3. „Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen“**

Als Ergänzung zu den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsion 2007-2013 wird die Kommission 2006 eine Mitteilung zu der Kernfrage veröffentlichen, welchen Beitrag die städtischen Gebiete zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen leisten können. Dieses Dokument wird den Mitgliedstaaten und Regionen als Referenz bei der Ausarbeitung ihrer nationalen strategischen Rahmenpläne für die Kohäsionspolitik und der daraus resultierenden operationellen Programme dienen. Ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zum Thema Beitrag der städtischen Gebiete zu Wachstum und Beschäftigung wurde am 23. November 2005 veröffentlicht (siehe Tabelle 4 im Anhang).

---

<sup>6</sup> KOM (2005) 299 vom 5.7.2005

Es ist zwar richtig, dass in diesem Bereich die Zuständigkeiten vor allem auf der nationalen und regionalen Ebene liegen, doch auch die Städte können ihren Beitrag leisten, vor allem wenn ihre Handlungsfähigkeit durch europäische Programme gesteigert wird. Die Leitlinien für die verschiedenen Schwerpunktbereiche, in denen die Städte aktiv werden können, sehen u. a. Maßnahmen vor wie beispielsweise die Anziehungskraft und damit die Investitionsbereitschaft zu erhöhen, unternehmerische Initiativen, die Beschäftigungsfähigkeit und das Wachstum der wissensbasierten Wirtschaft zu fördern, die Kommunalentwicklung zu unterstützen, Disparitäten zwischen Wohnvierteln und sozialen Gruppen zu verringern sowie die Sicherheit auf lokaler Ebene und die Gewaltprävention zu verbessern. In den Städten konzentrieren sich nicht nur Möglichkeiten, sondern auch Herausforderungen und deshalb muss den spezifischen Problemen, mit denen sich städtische Gebiete konfrontiert sehen, Rechnung getragen werden. Damit diese Probleme angegangen werden können, ist es von entscheidender Bedeutung, dass zwischen den Akteuren auf allen Ebenen eine effektive Partnerschaft aufgebaut wird.

#### **2.4. Die Kohäsionspolitik als Kernstück der Strategie für Wachstum und Beschäftigung**

Mit der Neubelebung der Lissabon-Strategie wurde anerkannt, dass die Kohäsionspolitik auf Gemeinschaftsebene ein wichtiges Instrument ist, das zur Umsetzung der Strategie für Wachstum und Beschäftigung beiträgt. Und dies nicht nur, weil ein Drittel des Gemeinschaftshaushalts auf die Kohäsionspolitik entfällt, sondern auch, weil zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung Strategien unerlässlich sind, 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.

Dieser Ansatz basiert sowohl auf den Prioritäten des Entwurfs für strategische Leitlinien der Gemeinschaft für 2007-2013, als auch auf dem Vorschlag, für die nächste Generation von kohäsionspolitischen Programmen quantitative Ausgabenziele anzusetzen, damit ein bestimmter Anteil der Mittel für Zwecke eingesetzt wird, die eindeutig mit der Strategie für Wachstum und Beschäftigung in Zusammenhang stehen (Zweckbindung). Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Dezember 2005 werden zunächst die 15 früheren Mitgliedstaaten ehrgeizige Zielvorgaben für die Mittelzuweisungen festlegen (60 % der Gesamtausgaben für das Konvergenzziel und 75 % für das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung). Die neuen Mitgliedstaaten können diese Zielvorgaben freistellen. In den Verordnungsentwürfen ist vorgesehen, dass über die Fortschritte im Hinblick auf die Zielvorgaben Bericht zu erstatten ist.

Als Bestandteil des neuen Politikgestaltungszyklus der Strategie für Wachstum und Beschäftigung unterbreiteten die Mitgliedstaaten ihre nationalen Reformprogramme im Herbst 2005. Diese wurden anschließend von der Kommission im Rahmen ihres jährlichen Fortschrittsberichts bewertet, der im Januar 2006<sup>7</sup> angenommen wurde.

---

<sup>7</sup> KOM (2006) 30 vom 25.1.2006

Der Fortschrittsbericht enthielt mehrere Empfehlungen für die Kohäsionspolitik. Den Mitgliedstaaten wurde zunächst empfohlen sicherzustellen, dass die Ausgaben der Gemeinschaft für die Kohäsion und die Entwicklung des ländlichen Raums allgemein zur Unterstützung der Ziele der Lissabon-Strategie verwendet werden. Mit anderen Worten, die kohäsionspolitischen Programme sollten die nationalen Reformprogramme unmittelbar unterstützen. Insbesondere wurde empfohlen, die neuen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den kohäsionspolitischen Programmen dazu ermutigen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik gewährten Mittel für Maßnahmen zur Umsetzung der Lissabon-Ziele einzusetzen, was für EU-15 auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2005 bereits vereinbart wurde.

An zweiter Stelle wurde empfohlen, größere Anstrengungen zu unternehmen, 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 strategischen Rahmenpläne. Drittens wurde darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten die makroökonomischen Auswirkungen kurzfristiger Überträge aus Mitteln der Kohäsionspolitik berücksichtigen, sollten. Schließlich wurde in dem Fortschrittsbericht noch empfohlen, dass die neue Generation kohäsionspolitischer Programme die in den nationalen Reformprogrammen genannten Prioritäten sowie die vier prioritären Aktionen<sup>8</sup> widerspiegeln sollten.

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung im Frühjahr 2006 viele der im Fortschrittsbericht enthaltenen Empfehlungen bestätigt und den Mitgliedstaaten abschließend empfohlen, bei der Ausarbeitung ihrer nationalen strategischen Rahmenpläne die Prioritäten ihrer nationalen Reformprogramme zu berücksichtigen.

## **2.5. Finanzmittel: Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Dezember 2005**

Mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Dezember 2005 und der Annahme der Interinstitutionellen Vereinbarung am 17. Mai 2006 ist nun der Weg frei für eine Einigung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Finanzrahmen für den Gemeinschaftshaushalt 2007-2013. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Vorbereitung der neuen Generation von kohäsionspolitischen Programmen. Die Mittel für die Kohäsionspolitik dürften sich im Zeitraum 2007-2013 auf 308 Mrd. € belaufen, was 0,37 % des BNE von EU-27 entspricht. Dies bedeutet gegenüber dem Kommissionsvorschlag eine Kürzung um rund 10 %, wobei die größten Mittelkürzungen bei den Zielen „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (ohne die Phasing-in-Übergangsregelung) mit einem Minus von rund 50 % bzw. 20 % vorgenommen wurden. Deshalb müssen wir uns künftig noch stärker darauf konzentrieren, eine effektive und effiziente Verwendung der Gemeinschaftsmittel sicherzustellen.

Die neuen Mitgliedstaaten würden 51,3 % der für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Gesamtmittel erhalten. In Jahresdurchschnitten entspricht dies absolut gesehen einem Anstieg

---

<sup>8</sup> 1) Mehr in Wissen und Innovation investieren, 2) Erschließung des Unternehmenspotenzials, insbesondere von KMU, 3) Antwort auf Globalisierung und Bevölkerungsalterung, 4) Auf dem Weg zu einer effizienten, integrierten europäischen Energiepolitik.

um rund 165 % der verfügbaren Finanzmittel gegenüber dem Zeitraum 2004-2006 (jedes Jahr). Was die Obergrenze für die Übertragung von Mitteln an die nationalen Haushalte (capping) anbelangt, so würden die durchschnittlichen Übertragungen für die neuen Mitgliedstaaten rund 3,5 % ihres BIP ausmachen, während im Kommissionsvorschlag 3,8 % vorgesehen waren.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember, die durch die politische Einigung über die Legislativvorschläge im Mai 2006 bestätigt wurden, haben ebenfalls dazu beigetragen, die Arbeiten an den neuen Rechtstexten voranzutreiben, denn sie haben den Standpunkt des Rates zu einer Reihe von Themen verdeutlicht, zu denen u. a. die Zuschussfähigkeit der nicht erstattungsfähigen Mehrwertsteuer, die Wohnungsausgaben, die Höchstsätze der Kofinanzierung und die Grundlage für die Berechnung dieser Sätze sowie die Anwendung der Regel zur automatischen Aufhebung der Mittelbindung (N+2) zählen. Im Allgemeinen haben die Mitgliedstaaten versucht, bei der Zuweisung, Verwaltung und Kontrolle der Gemeinschaftsmittel möglichst flexibel vorzugehen. Die neuen Bestimmungen werden künftig zu berücksichtigen sein, während gleichzeitig die Finanzdisziplin und die thematische, finanzielle und geografische Konzentration gewährleistet werden müssen, für die sich die Kommission eingesetzt hat.

## **2.6. Innovationen bei den neuen kohäsionspolitischen Programmen**

Im Lauf der letzten Jahre hat die Kommission neue Instrumente entwickelt, die die Mitgliedstaaten und die Regionen dabei unterstützen sollen, die Qualität der Projekte zu verbessern. Gleichzeitig wurden aufgrund der gesteigerten Hebelwirkung der Kohäsionspolitik die Finanzmittel der Gemeinschaft effizienter eingesetzt. Demgemäß wurden für die neuen Programme spezifische Initiativen entwickelt, mit denen die Finanzierung von Unternehmensgründungen und Mikrounternehmen gefördert werden soll. Dabei werden fachliche Hilfe und Zuschüsse mit Instrumenten wie Darlehen, Beteiligungskapital, Risikokapital oder Garantien kombiniert. Diese Maßnahmen werden im Rahmen einer intensiveren Zusammenarbeit bei der Finanzierung durchgeführt, die Gegenstand von Vereinbarungen zwischen der Kommission, der EIB-Gruppe und anderen Finanzinstitutionen ist, die am 30. Mai 2006 unterzeichnet wurden. Der Mehrwert, den eine Zusammenarbeit in diesem Bereich mit sich bringt, besteht u. a. in der Bereitstellung zusätzlicher Darlehensmittel für die Gründung und Entwicklung von Unternehmen in den Regionen der EU, der Bereitstellung von Finanz- und Managementwissen von spezialisierten Instituten wie z.B. der EIB-Gruppe und anderen internationalen Finanzinstituten sowie vom Finanzsektor allgemein, der Schaffung starker Anreize für eine erfolgreiche Durchführung durch die Begünstigten durch die Kombination von Zuschüssen mit Darlehen und der Gewährleistung einer langfristigen Nachhaltigkeit für finanztechnische Maßnahmen durch den revolvingierenden Charakter des EFRE-Beitrags.

### *2.6.1. JASPERS*

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 und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. 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 umfassenden Erfahrungen der EIB und der EBWE bei der Vorbereitung von Großprojekten, vor allem in den Bereichen Verkehr und Umwelt. 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.

Das Hauptziel von JASPERS besteht darin, den Mitgliedstaaten bei der komplexen Vorbereitung von Qualitätsprojekten zu helfen, damit die Kommissionsdienststellen für diese Projekte rascher EU-Mittel bewilligen können. Dazu wird auch eine Unterstützung für die Projektentwicklung auf der Grundlage von öffentlich-privaten Partnerschaftsvereinbarungen zählen. JASPERS wird für alle Phasen des Projektzyklus eine umfassende Hilfe bereitstellen, also von der Projektermittlung bis hin zur Unterstützungsbewilligung durch die Kommission.

#### 2.6.2. *JEREMIE*

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. 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.

#### 2.6.3. *JESSICA*

Die Initiative JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) bietet den Rahmen für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der Kommission und der EIB, der Entwicklungsbank des Europarates (CEB) und den Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) bei der Finanzierung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Ziel der Initiative ist es, den Behörden für die komplexe Finanzierung von Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsprojekten vorgefertigte Konzepte an die Hand zu geben, die auf der Nutzung revolvierender Fonds basieren.

JESSICA wird im Rahmen einer Partnerschaft zwischen der Kommission, der Europäischen Investitionsbank und der Entwicklungsbank des Europarates eingerichtet.

#### 2.6.4. *Modernisierung der öffentlichen Dienste*

Der Entwurf der ESF-Verordnung für den neuen Programmplanungszeitraum beinhaltet unter dem Konvergenzziel eine neue Priorität, die darauf abzielt, die institutionelle Kapazität und die Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Dienste auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu stärken. Die Bedeutung, die dieser Priorität zugemessen wird, kommt in den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsion 2007-2013 zum Ausdruck.

Diese Priorität zielt vor allem darauf ab, die Reform der öffentlichen Verwaltungen und der öffentlichen Dienste gemäß den Zielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu unterstützen, die u. a. darin bestehen, die Arbeitsplatzqualität und die Arbeitsproduktivität zu steigern. In diesem Zusammenhang bedeutet das, die Effizienz und Produktivität der öffentlichen Verwaltungen zu verbessern.

Die im Rahmen der neuen Priorität gewährte Unterstützung sollte es den öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Diensten möglich sein, zu einer effizienten Antriebskraft für Wettbewerbsfähigkeit, Entwicklung und Wachstum der Mitgliedstaaten und Regionen zu werden. Die Umsetzung der neuen Priorität sollte eine umfassende Reform bzw. Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Dienste dadurch fördern, dass ermittelt wird, in welchen Bereichen Interventionen am dringendsten erforderlich sind und den höchsten Mehrwert erzielen.

## **2.7. Strategische Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Europäische Fischereifonds**

Der Rat hat die neue Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums<sup>9</sup> im September 2005 angenommen. Während des Zeitraums 2007-2013 wird die Politik der EU zur Entwicklung des ländlichen Raums drei Hauptziele verfolgen: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation; Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung; Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft. Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird nicht länger Bestandteil des Strukturfonds sein. Künftig werden die beiden Politikbereiche bei der Unterstützung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums zusammenarbeiten. Die neue Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird aus einem einzigen Fonds, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), finanziert, der für den Zeitraum 2007-2013 über einen Gesamtbetrag von 69,75 Mrd. €<sup>10</sup> verfügen wird.

Die Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums wurden im Februar durch einen Beschluss des Rates angenommen. Anhand der Leitlinien wird ermittelt, in welchen Gebieten vorrangig EU-Prioritäten umgesetzt werden sollten. Zu diesen Prioritäten zählen insbesondere solche, die im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitszielen von Göteborg und der neubelebten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung stehen.

Die Kohäsionspolitik trägt bereits aufgrund ihrer Aktivitäten in ländlichen Gebieten zu deren Entwicklung bei. Während des Zeitraums 2000-2006 sind über 2 Mrd. € an EFRE-Mitteln für spezielle Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Forstwirtschaft sowie Anpassung und Entwicklung des ländlichen Raums bereitgestellt worden. Dieser Betrag kommt zu den Mitteln, die für andere Aspekte des produktiven Umfelds angesetzt wurden, und zu den Investitionen in die Basisinfrastruktur in ländlichen Gebieten hinzu. Während des Zeitraums 2007-2013 wird die Kohäsionspolitik weiterhin die Diversifizierung der Wirtschaft im ländlichen Raum mit Mitteln aus dem EFRE unterstützen.

---

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

<sup>10</sup> Vor der Modulation aus den landwirtschaftlichen Direktzahlungen.

Es ist wichtig, dass sowohl für die nationalen strategischen Pläne als auch für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums die Komplementarität und Synergie mit den nationalen strategischen Rahmenplänen und den Strukturfonds-Programmen sichergestellt ist, damit das Defizit der ländlichen Gebiete in der EU durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeiten ausgeglichen wird. Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten, der Bedeutung der ländlichen Gebiete durch die Umsetzung der Lissabon-Ziele besondere Aufmerksamkeit zu widmen und nach Möglichkeiten zur Ausschöpfung des lokalen Potenzials zu suchen.

Die Kommission hat den Verordnungsentwurf zum Europäischen Fischereifonds (EFF) im Juli 2004 angenommen. Gemäß der Vereinbarung über die Finanzielle Vorausschau vom Dezember 2005 wird sich der Gesamthaushalt des EFF für den Zeitraum 2007-2013 auf 3,849 Mrd. € belaufen.

Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für den EFF, die in dem ursprünglichen Vorschlag enthalten waren, sind als Leitsätze in die EFF-Verordnung aufgenommen worden. Diese Leitsätze berücksichtigen EU-Prioritäten, zu denen insbesondere die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung zählt.