

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für regionale Entwicklung

11.1.2007

ARBEITSPAPIER

über die Rolle und Wirksamkeit der Kohäsionspolitik bei der Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand in den ärmsten Regionen der EU

Ausschuss für regionale Entwicklung

Berichterstatterin: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

Die Kohäsionspolitik der EU ist darauf ausgerichtet, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Regionen der EU fördern. Den Regionen, die einen Entwicklungsrückstand aufweisen, sich in einem Umstrukturierungsprozess befinden oder mit besonderen geografischen, wirtschaftlichen oder sozialen Erschwernissen konfrontiert sind, ist Hilfe bei der Lösung ihrer Probleme zuzusichern, und sie müssen in die Lage versetzt werden, ihre Schwierigkeiten zu bewältigen. Wie zahlreiche Beispiele belegen, haben viele der ehemals armen Regionen der Europäischen Union bereits eine erfolgreiche Entwicklung genommen. Mit Hilfe der Strukturfonds verzeichneten alle vier früheren so genannten Kohäsionsländer - Irland, Griechenland, Portugal und Spanien - ein außerordentliches Wachstum.

In der EU27 ist jedoch das Entwicklungsgefälle der Regionen wesentlich ausgeprägter als in der EU15, sodass dringend ernsthafte Maßnahmen zur Verringerung dieses Abstands getroffen werden müssen. Ungeachtet der bedeutenden wirtschaftlichen Fortschritte, die bislang in den Mitgliedstaaten erzielt wurden, die der EU 2004 beigetreten sind, zeigt sich, dass der Entwicklungsrückstand häufig auf Mängel im Verwaltungsbereich zurückzuführen ist.

Das Wirtschaftswachstum konzentriert sich tendenziell auf bestimmte Gebiete. Den Beweis für eine solche Konzentration sieht man insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Ländern, deren Hauptstadtregionen sich rasch entwickeln. Das Wachstum der Städte und die damit verbundene Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit können die Entwicklung in den umliegenden ländlichen Gemeinden in mancherlei Hinsicht ankurbeln. Dennoch ist es eine Tatsache, dass es in einigen Regionen nach wie vor kein Wirtschaftswachstum gibt. Die jüngsten von Eurostat veröffentlichten Zahlen weisen eine große Kluft in der Entwicklung zwischen den reichsten und den ärmsten Regionen der EU aus, wobei sich die ärmsten Regionen vorwiegend in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten befinden, die der EU in jüngster Zeit beigetreten sind.

Tabelle 1.

Das regionale Pro-Kopf-BIP in der EU25 im Jahr 2003
(in KKS, EU25=100)

Die zehn Regionen mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP

Die zehn Regionen mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP

1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Capitale (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarorszag (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Tabelle 2.

Das regionale Pro-Kopf-BIP in der EU27 im Jahr 2006
(in KKS, EU25=100)

Region	Pro-Kopf-BIP (in KKS) in % des EU-25-Durchschnitts (EU-25 = 100)
Inner London (UK)	277,6
Bruxelles-Brussels (BE)	237,6
Luxembourg (LU)	233,9
Hamburg (DE)	184,0
Île de France (FR)	173,3
Wien (AT)	170,9
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (UK)	165,1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen (IT)	160,0
Oberbayern (DE)	157,9
Stockholm (SE)	157,9
Åland (FI)	154,3
Utrecht (NL)	152,5
North Eastern Scotland (UK)	150,3
Southern and Eastern (IE)	149,2
Darmstadt (DE)	148,3
.....	
Vest (RO)	34,0
Podkarpackie (PL)	33,2
Lubelskie (PL)	33,2
Centru (RO)	32,3
Istocna Hrvatska (HR)	31,0
Nord-Vest (RO)	29,1
Severozapaden (BG)	26,1
Sud-Est (RO)	25,6
Sud-Vest (RO)	25,5
Severozitochen (BG)	25,3
Yugoiztochen (BG)	24,9
Yuzhen tsentralen (BG)	24,6
Sud (RO)	24,4
Severen tsentralen (BG)	24,2
Nord-Est (RO)	21,7

Regionen mit dem niedrigsten/höchsten Pro-Kopf-BIP (in KKS) (EU 25=100)

In diesem Entwurf eines Initiativberichts sollen Grundsätze für mögliche Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten und der EU zur Verbesserung der Wirksamkeit der EU-Kohäsionspolitik in den ärmsten Regionen herausgearbeitet werden. Die für die Entwicklung der ärmsten Regionen bestimmten Mittel sind in der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 garantiert. Jetzt kommt es darauf an, sie wirksam zu nutzen.

Die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums in den ärmsten Regionen ist notwendige Voraussetzung für einen dauerhaft hohen Lebensstandard in der EU. Die Konvergenz der EU-Regionen ist von maßgeblicher Bedeutung für die künftige globale Wettbewerbsfähigkeit und Stärke der EU. Wenn Regionen mit Entwicklungsrückstand nicht mit den übrigen Regionen gleichziehen, dann besteht die Gefahr, dass die Politik durch den immer größeren Kostenaufschub in die Zukunft an Wirksamkeit verliert.

- Die EU-Kohäsionspolitik muss **dem besonderen Bedarf** der ärmsten Regionen **Rechnung tragen** und die richtigen Mechanismen finden, um deren Entwicklung anzukurbeln.

Dabei kommt es zunächst darauf an, die wichtigsten Bedürfnisse einer bestimmten Region zu ermitteln und die Finanzmittel konzentriert in entsprechender Höhe bereitzustellen. In den Kohäsionsländern muss die für andere Investitionen erforderliche infrastrukturelle Basis geschaffen werden. Zwischen der Wettbewerbsfähigkeit und dem Kohäsionsziel besteht kein Widerspruch; wichtig ist es jedoch zu verstehen, wo die Hebelwirkung ansetzt und dem Wachstum Auftrieb verleiht. Um ihre Wettbewerbsfähigkeit auf ein bestimmtes Niveau anheben zu können, müssen arme Regionen über eine entsprechend entwickelte Basisinfrastruktur und über Humanressourcen verfügen.

- Die Tatsache, dass **die ärmsten Regionen Schwierigkeiten haben, Mittel aufzunehmen**, ist ein wirkliches Problem. Den Behörden mangelt es oft an Sachkenntnis und Erfahrung oder dem so genannten Eigenanteil, um den komplizierten Anforderungen der Kohäsionspolitik gerecht zu werden, sodass sie nicht in der Lage sind, ihre Ansprüche auf Mittel geltend zu machen, die ihnen grundsätzlich zustehen.

Dies ist ein dringliches Problem, vor allem für die neuen Mitgliedstaaten und die Beitrittsländer.

Tabelle 3.

Reale BIP-Wachstumsrate

Wachstumsrate des BIP – prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr
(Bei den Angaben für 2006, 2007 und 2008 handelt es sich um Prognosen)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bulgarien	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,6	5,5	6,0	6,0	6,2
Rumänien			-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	7,2	5,8	5,6
EU25	2,7	3,0	3,0	3,9	2,0	1,2	1,3	2,3	1,7	2,8	2,4	2,4
EU15	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,2	1,5	2,6	2,2	2,3

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, verfügen die zwei Länder, die der EU im Jahr 2007 beigetreten sind – Bulgarien und Rumänien – über ein besonders großes Wachstumspotenzial. Um dieses Potenzial voll auszuschöpfen, müssen die zuständigen Verwaltungen effektiv funktionieren. Besonderes Gewicht ist der institutionellen Kapazität als notwendiger Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Programmen und Projekten einschließlich der Entwicklung der Humanressourcen beizumessen. Aus den Erfahrungen mit der im Heranführungszeitraum gewährten Hilfe geht hervor, dass bei verschiedenen Programmen auf der Empfängerseite eine Vielzahl von Mängeln auf der institutionellen Ebene sowie bei der Leitung und Verwaltung zu verzeichnen war. Diese Mängel sind noch nicht vollständig ausgeräumt worden. Sollen die Mittel jedoch ordnungsgemäß eingesetzt und ausgegeben werden, müssen diese Probleme in nächster Zukunft gelöst werden.

Um die Mittel aus den Strukturfonds ordnungsgemäß zu verwalten, ist für **Koordinierung auf der politischen, technischen und administrativen Ebene** zu sorgen. Dieses Problem ist

in den neuen Mitgliedstaaten besonders dringlich, zudem müssen wesentlich wirksamere Maßnahmen ergriffen werden. Diskussionen über die Gewährleistung der Kohärenz zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen kommt eine maßgebliche Bedeutung zu, und bei diesem konstruktiven Dialog darf kein Verwaltungsbereich unberücksichtigt bleiben. Bei der Kohäsionspolitik geht es nicht nur um Finanzmittel, sondern auch um die **Partnerschaft unterschiedlicher Akteure**. Maßnahmen und Zusammenarbeit auf lediglich einer Ebene reichen nicht aus, um die Hebelwirkung zu verstärken; ein angemessener Informationsfluss und Partnerschaften sind daher in besonderem Maße erforderlich.

- Es sollte ein Rahmen, der das Zusammenwirken in der Praxis ermöglicht, festgelegt und ein System für den Erfahrungsaustausch geschaffen werden. Entsprechende Bemühungen können auch die Festlegung von Normen und Standards ermöglichen, die für die Erweiterung der Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung der Vorschriften von Bedeutung sind.

Eine grundsätzliche Aufgabe besteht darin, **öffentlich-private Partnerschaften** in stärkerem Maße zu nutzen und auf diese Weise Mittel zu budgetieren und Kapital verfügbar zu machen. Es müssen Regeln für die Gründung öffentlich-privater Partnerschaften festgelegt und Hindernisse abgebaut werden. In den neuen Mitgliedstaaten besteht ein Mangel an bewährten Praktiken.

Darüber hinaus ist die Bedeutung **zusätzlicher Elemente** zu betonen. Die Einbindung privaten Kapitals ist ein maßgeblicher Aspekt, der zu zusätzlichen Investitionen führen kann. Die gewährten Finanzhilfen müssen transparent ausgegeben werden, damit gewährleistet ist, dass die vorgesehenen Ziele erreicht werden.

- Die Initiativen **Jaspers, Jeremie und Jessica** sind ausgezeichnete Hilfsinstrumente, auch für die KMU auf regionaler Ebene; von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission müssen jedoch größere Anstrengungen zu ihrer Förderung unternommen werden, um die volle Nutzung und Wirksamkeit dieser Instrumente insbesondere in den ärmsten Regionen zu gewährleisten.
- Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und **Innovationen**, die überdies das Schlüsselement der regionalen Entwicklung sind. Da die Kohäsionspolitik der EU gemäß der Lissabon-Strategie darauf ausgerichtet sein muss, die Innovationsfähigkeit der EU zu erhöhen, dürfen die ärmsten Regionen bei der Verfolgung dieses Ziels nicht unbeachtet gelassen werden.

Wichtig ist eine aktive Förderung des Unternehmergeistes, wozu die Einbeziehung aller Interessierten erforderlich ist. Unternehmerisches Denken muss insbesondere unter Frauen und den auf den Arbeitsmarkt drängenden Jugendlichen sowie unter sozial ausgegrenzten Gruppen propagiert werden. Für die Förderung von Innovationen ist es darüber hinaus wichtig, die Qualität der Vorschriften in den EU-Ländern zu verbessern, damit diese die Innovationsprozesse in wichtigen Wirtschaftsbranchen fördern und nicht hemmen. In dieser Hinsicht dürften die ärmsten Regionen stärker gefährdet sein.

An zahlreichen Beispielen lässt sich ablesen, dass es in den neuen Mitgliedstaaten an Kapazitäten mangelt, um Mittel entsprechend einzusetzen. Die **Qualität der Verwaltungstätigkeit muss daher so verbessert werden**, dass die Empfängerregionen in der

Lage sind, Beihilfen aufzunehmen und effektiv einzusetzen. Technische Unterstützung ist unerlässlich, insbesondere dann, wenn die Umsetzung neuer Vorhaben vorzubereiten ist. Ein hoher Qualitätsstandard muss unbedingt gewährleistet sein, sowohl extern, in Form von Fachwissen, als auch intern, da dort bekannt ist, was tatsächlich benötigt wird. Erforderlich sind überdies entsprechende Qualitätskontrollen bei Projekten und beim Einsatz der Mittel. Es besteht ferner Bedarf an aktuellen Bewertungen der Nachhaltigkeit bereits durchgeführter Projekte.

- Ein bestimmter Teil der Mittel kann für die Vorbereitung, Überwachung und Bewertung sowie für den Einsatz von Fachleuten verwendet werden. Besonders in Ländern mit einem komplizierten Verwaltungssystem können diese Beihilfen, wenn sie richtig eingesetzt werden, viel bewirken.

Es ist wichtig, dass die **Mittel rasch in den Fördergebieten ankommen**. Manchmal vergeht zu viel Zeit, bis die Begünstigten diese Mittel erhalten, und ihre korrekte Weiterleitung stellt eine Herausforderung für alle Seiten dar.

Es ist schwierig sicherzustellen, dass sich die Verwendung von Strukturfondsmitteln nicht zu kompliziert gestaltet, zumal es drei verschiedene Regelungsebenen gibt, die dabei zum Tragen kommen: Gemeinschaftsvorschriften, nationale Rahmenbestimmungen sowie die Praxis auf regionaler Ebene. Daher ist es geboten, auf allen drei Ebenen eine **Vereinfachung der Verfahren** anzustreben, um nachträgliche Auslegungen zu vermeiden und die Programmdurchführung zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Unerlässlich ist eine Abstimmung zwischen den politischen Maßnahmen auf europäischer und auf nationaler Ebene. Die politischen Maßnahmen müssen sich ergänzen und dürfen einander nicht zuwiderlaufen. So kann beispielsweise die territoriale Konzentration der Vorteile anderer EU-Politiken auf einzelne Länder und Regionen die Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen mindern. Die regionale Entwicklung muss auch eine soziale und ökologische Dimension haben.

- Bei der 2009 durchzuführenden Halbzeitbewertung des Gemeinschaftshaushalts sowie im Vierten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sollte berücksichtigt und untersucht werden, inwieweit eventuelle Unstimmigkeiten zwischen verschiedenen politischen Maßnahmen Auswirkungen haben.

Zur Stärkung der Kohäsion und der erfolgreichen Entwicklung der ärmsten Regionen ist es notwendig, **alle betroffenen Parteien zu mobilisieren** und jeden Einzelnen voll einzubeziehen.

Unerlässlich ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, mit der insbesondere die ärmsten Regionen ringen, wobei die Langzeitarbeitslosigkeit unter einigen sozialen Gruppen besonders besorgniserregend ist. **Um soziale Kohäsion zu erreichen, muss** als notwendige Voraussetzung zur Erzielung angemessener Lebensstandards in der gesamten EU **eine möglichst weitgehende Eingliederung von Menschen mit Behinderungen angestrebt**

werden. Darüber hinaus trägt auch die **Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt** zur Kohäsion in der EU bei. Es bestehen nach wie vor Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen, was das Wirtschaftswachstum behindert. Wenn den geschlechtsspezifischen Unterschieden gebührende Aufmerksamkeit gewidmet wird, so trägt dies dazu bei, dass die Kohäsionspolitik besser und wirksamer umgesetzt wird. Dessen sollten sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf allen Ebenen bewusst sein. In dieser Hinsicht müssen entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.

- Es sollte vermittelt werden, wie bei der Durchführung und Bewertung von Programmen und Projekten ein Gleichstellungsansatz zugrunde gelegt werden kann und muss, wobei stärker auf vorhandene Studien und Analysen zurückgegriffen werden sollte. Diese Fragen lassen sich in die Praxis umzusetzen, was zum Beispiel durch die Sicherstellung des Gender Budgeting (bei dem es beispielsweise um die Prüfung geht, ob der Haushalt für die Durchführung von Gleichstellungsmaßnahmen ausreichend ist), die Sensibilisierung der Sozialpartner und aller Beteiligten für geschlechterspezifische Aspekte und das Verfügbarmachen einschlägigen Fachwissens geschehen kann. Ein intelligenter Gleichstellungsansatz im Leben von Gesellschaft und Wirtschaft, bei dem Klischees hinsichtlich der Rolle der Geschlechter in der Gesellschaft vermieden werden, ist für eine wirksame Kohäsionspolitik von maßgeblicher Bedeutung.

Ein ausgewogenes und auf die Besonderheiten und Probleme der jeweiligen Region zugeschnittenes Entwicklungskonzept für die ärmsten Regionen ist entscheidend, wenn die europäischen Politiken, die auf eine Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand abzielen, zu wahrhaft nachhaltigen Entwicklungs- und Kohäsionsstrategien werden sollen.