



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Ausschuss für regionale Entwicklung

2010/2160(INI)

11.2.2011

ENTWURF EINES BERICHTS

über den derzeitigen Stand und künftige Synergien für mehr Effektivität
zwischen dem EFRE und den übrigen Strukturfonds
(2010/2160(INI))

Ausschuss für regionale Entwicklung

Berichtersteller: Georgios Stavrakakis

PR_INI

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	11

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem derzeitigen Stand und künftigen Synergien für mehr Effektivität zwischen dem EFRE und den übrigen Strukturfonds (2010/2160(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 174 Absatz 1 und Artikel 175 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
- in Kenntnis der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds¹, insbesondere deren Artikel 9 Absatz 4,
- in Kenntnis der Entscheidung des Rates 2006/702/EG vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft²,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 21. Oktober 2008 zu Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene und der Grundlage für Vorhaben im Bereich der Regionalpolitik³,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 11. März 2009 zur Kohäsionspolitik: In die Realwirtschaft investieren⁴,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 24. März 2009 zur Komplementarität und Koordinierung der Kohäsionspolitik mit Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums⁵,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 24. März 2009 zum Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt und zum Stand der Diskussion über die künftige Reform der Kohäsionspolitik⁶,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 20. Mai 2010 zur Verwirklichung der Synergien von für Forschung und Innovation in der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und im Siebten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung vorgesehenen Mitteln in Städten und Regionen sowie in den Mitgliedstaaten und der Union⁷,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 20. Mai 2010 zu dem Beitrag der Kohäsionspolitik zur Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Strategie und der EU-

¹ ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25.

² ABl. L 291 vom 21.10.2006, S. 11.

³ ABl. C 15 E vom 21.1.2010, S. 10.

⁴ Angenommene Texte, P6_TA(2009)0124.

⁵ ABl. C 117 E vom 6.5.2010, S. 46.

⁶ Angenommene Texte, P6_TA(2009)0163.

⁷ Angenommene Texte, P7_TA(2010)0189.

Strategie bis 2020¹,

- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 20. Mai 2010 zur Schaffung eines Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger²,
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 7. Oktober 2010 zur Kohäsions- und Regionalpolitik der EU nach 2013³,
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 12. Dezember 2010 zu einem effizienten Regelungssystem („Good Governance“) für die Regionalpolitik der EU⁴,
- in Kenntnis des 20. Jahresberichts der Kommission über die Durchführung der Strukturfonds (2008) vom 21. Dezember 2009 (KOM(2009)0617/2),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010 mit dem Titel „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (KOM(2010)2020),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 31. März 2010 mit dem Titel „Kohäsionspolitik: Strategiebericht 2010 über die Umsetzung der Programme 2007-2013“ (KOM(2010)0110),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 6. Oktober 2010 mit dem Titel „Regionalpolitik als Beitrag zum intelligenten Wachstum im Rahmen der Strategie Europa 2020“ (KOM(2010)0553),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 19. Oktober 2010 mit dem Titel „Überprüfung des EU-Haushalts“ (KOM(2010)0700),
- in Kenntnis des Fünften Berichts der Kommission über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: die Zukunft der Kohäsionspolitik (der „Fünfte Kohäsionsbericht“) vom November 2010,
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 9. November 2010 zu den Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (KOM(2010)0642),
- in Kenntnis des Schreibens der für Regionalpolitik, für maritime Angelegenheiten und Fischerei, für Beschäftigung, Soziales und Integration sowie für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständigen Mitglieder der Kommission an den Präsidenten der Kommission,
- gestützt auf Artikel 48 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für regionale Entwicklung sowie der

¹ Angenommene Texte, P7_TA(2010)0191.

² Angenommene Texte, P7_TA(2010)0186.

³ Angenommene Texte, P7_TA(2010)0356.

⁴ Angenommene Texte, P7_TA(2010)0468.

Stellungnahmen des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (A7-0000/2011),

- A. in der Erwägung, dass die Union gemäß Artikel 174 AEUV „weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ entwickelt und verfolgt, „um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern“,
- B. in der Erwägung, dass gemäß Erwägung 40 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates bei „der Programmplanung (...) eine Koordinierung der Fonds untereinander sowie mit den sonstigen vorhandenen Finanzinstrumenten, der EIB und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) gewährleistet sein“ sollte und dass diese „Koordinierung (...) auch die Ausarbeitung komplexer finanzieller Instrumente und die Vorbereitung von öffentlich-privaten Partnerschaften betreffen“ sollte,
- C. in der Erwägung, dass sich die Kommission in ihrer Strategie „Europa 2020“ im Zusammenhang mit einer der Leitinitiativen der Strategie mit dem Titel „Ressourcenschonendes Europa“ zur Mobilisierung der Finanzinstrumente der EU – und zwar unter anderem des Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raumes, der Strukturfonds, der FuE-Rahmenprogramme, der Transeuropäischen Netze (TEN), des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und der EIB – als Teil einer kohärenten Finanzierungsstrategie, die EU-Mittel sowie öffentliche und private nationale Mittel bündelt, verpflichtete, womit sie der Notwendigkeit einer Übereinstimmung von Politikbereichen und Instrumenten Rechnung trug,
- D. in der Erwägung, dass in dem Fünften Kohäsionsbericht eindeutig anerkannt wird, dass für eine effektive regionale Entwicklung eine enge Koordinierung der staatlichen Maßnahmen auf allen Ebenen erforderlich ist,
- E. in der Erwägung, dass der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 14. Juni 2010 zum Strategiebericht 2010 der Kommission über die Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme betonte, dass die Koordinierung der Kohäsionspolitik mit anderen Politikbereichen der EU und der Mitgliedstaaten erforderlichenfalls weiter verbessert werden müsse, um durch eine stärkere Koordinierung für mehr Effektivität bei der Verwirklichung gemeinsamer Ziele zu sorgen, und dass im allgemeinen Rahmen der Kohäsionspolitik mit einem einheitlichen strategischen Konzept und gemeinsamen Regeln für die Durchführung des EFRE, des Kohäsionsfonds und des ESF ein echter Zusatznutzen zu erzielen sei,
- F. in der Erwägung, dass die für Regionalpolitik, für maritime Angelegenheiten und Fischerei, für Beschäftigung, Soziales und Integration sowie für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständigen Mitglieder der Kommission in einem Schreiben an Präsident Barroso bestätigten, dass die unterschiedlichen EU-Politikbereiche stärker miteinander verknüpft werden müssten, um die nachhaltige und integrative Wirtschaftsentwicklung zu erreichen, die die Union verwirklichen müsse, und vorschlugen, einen gemeinsamen Strategierahmen auf EU-Ebene für den EFRE, den ESF, den Kohäsionsfonds, den ELER und den EFF für die Förderperiode nach 2013 zu erarbeiten,
- G. in der Erwägung, dass die Reform der Strukturpolitik für den Programmplanungszeitraum

2007-2013 dazu führte, dass die Entwicklung des ländlichen Raums aus der allgemeinen Rahmenregelung für Strukturfonds herausgenommen wurde,

- H. in der Erwägung, dass die Rationalisierung der Ausgaben eine größere Effektivität und Effizienz der Politikbereiche auf EU-Ebene sowie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene erfordert und dass eine bessere Koordinierung und eine größere Komplementarität unverzichtbare Faktoren bei der Modernisierung der Kohäsionspolitik in der Zukunft sein werden,
- I. in der Erwägung, dass die tatsächlichen Synergien in Ermangelung eines unterstützenden politischen Rahmens in hohem Maße von der organisatorischen und strategischen Kompetenz der Begünstigten abhängen, verschiedene EU-Förderinstrumente miteinander zu kombinieren,
- J. in der Erwägung, dass ein auf die lokale Entwicklung ausgerichteter Ansatz beträchtlich zur Effizienz und Effektivität der Kohäsionspolitik beitragen kann, wohingegen die ausschließliche Betonung städtischer Themen und der Rolle der Städte im Rahmen der Kohäsionspolitik zu einer unausgewogenen Entwicklung von ländlichen und städtischen Gebieten führen könnte,
- K. in der Erwägung, dass ein akuter Bedarf und auch Druck besteht, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, und dass dies mehr innovative Maßnahmen erfordert, um die Wirkung der verfügbaren Mittel zu steigern, und in der Erwägung, dass eine effektive Koordinierung der Politikbereiche und der Instrumente zu Einsparungen von Zeit und Ressourcen sowie zu echten Effizienz- und Effektivitätsgewinnen führen wird,
- L. in der Erwägung, dass eine Koordinierung und Synergien sowohl horizontal (durch die Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen) als auch vertikal (durch die Zusammenarbeit und Koordinierung verschiedener Verwaltungsebenen) anzustreben sind,
- M. in der Erwägung, dass ein fragmentierter Ansatz Unzulänglichkeiten der Politik, eine sich überschneidende oder sogar gegensätzliche Politik, widersprüchliche öffentliche Maßnahmen und Doppelaufwendungen bei den Ressourcen zur Folge haben kann, was sowohl die regionale Effektivität der staatlichen Maßnahmen als auch ihre Wirkung auf nationaler Ebene beeinflusst, und in der Erwägung, dass das Konzept eines integrierten Ansatzes in den jüngsten Strategiepapieren der Kommission unzureichend herausgestellt wird,
- N. in der Erwägung, dass eine stärker integrierte, schlüssigere, effektivere und wirksamere Kohäsionspolitik größere Bemühungen um Anpassung der EU-Politik an die spezifischen Bedürfnisse und Gegebenheiten der verschiedenen Gebiete und Regionen der Union erfordert,
- O. in der Erwägung, dass die Strategischen Leitlinien – im Rahmen der allgemeinen Leitlinie für einen verbesserten Zugang zu Finanzmitteln – eine bessere Koordinierung zwischen den Fonds erfordern,
- P. in der Erwägung, dass in den Strategischen Leitlinien ausdrücklich gefordert wird, dass Synergien zwischen den strukturpolitischen Strategien, den beschäftigungspolitischen

Strategien sowie den Strategien für die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert werden sollen, wobei in diesem Zusammenhang hervorgehoben wird, dass die Mitgliedstaaten Synergien und Kohärenz zwischen den Maßnahmen gewährleisten sollten, die in einem bestimmten Gebiet und in einem bestimmten Tätigkeitsbereich aus dem EFRE, dem Kohäsionsfonds, dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Fischereifonds (EFF) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert werden sollen, und in der Erwägung, dass sie ferner vorsehen, dass die wichtigsten Leitprinzipien für die Abgrenzung und die Mechanismen für die Koordinierung der durch die verschiedenen Fonds geförderten Maßnahmen in nationalen strategischen Bezugsrahmen/nationalen Strategieplänen festgelegt werden sollten,

- Q. in der Erwägung, dass in der Halbzeitüberprüfung anerkannt wird, dass die Haushaltsflexibilität begrenzt ist und dass Hindernisse für eine Neugewichtung der Prioritäten sogar innerhalb der Programme bestehen, und auch festgestellt wird, dass die Effektivität durch Inkonsistenzen zwischen Programmen und hohe Verwaltungslasten behindert wird,
- R. in der Erwägung, dass es in der derzeitigen Situation nach der Krise wichtiger ist denn je, die Verfahren in den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und die durch den Einsatz von EU-Mitteln erzielten Ergebnisse zu verstehen,
- S. in der Erwägung, dass es wichtig ist, die Sichtbarkeit und den „europäischen Zusatznutzen“ des EU-Beitrags sicherzustellen,
1. fordert, dass ein einheitlicher Strategierahmen vorgeschlagen wird, um einen gemeinsamen Ansatz zu gewährleisten und die Synergien zwischen allen Maßnahmen zu nutzen, die vor Ort die Erreichung der Ziele der Kohäsionspolitik fördern, wie sie in den Verträgen festgelegt sind und aus dem EFRE, dem Kohäsionsfonds, dem ESF, dem ELER und dem EFF finanziert werden;
 2. begrüßt den in der Überprüfung des EU-Haushalts enthaltenen Vorschlag für die Annahme eines Gemeinsamen Strategierahmens durch die Kommission, um die EU-Politikbereiche im Hinblick auf den Erfolg der Strategie Europa 2020 stärker miteinander zu verknüpfen; hebt jedoch hervor, dass die größeren Synergieeffekte zwischen den von den oben genannten fünf Fonds finanzierten Maßnahmen im Rahmen des Gemeinsamen Strategierahmens nicht nur für die Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020, sondern auch und in erster Linie für die Erreichung der Ziele der Kohäsionspolitik, wie sie im Vertrag festgelegt sind, von ausschlaggebender Bedeutung sind;
 3. begrüßt den Fünften Kohäsionsbericht, dessen Schwerpunkt zwar darauf liegt, den Beitrag hervorzuheben, den die Regionen und die Kohäsionspolitik zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 leisten können, der jedoch einige Schlussfolgerungen enthält, die die Bedeutung aufzeigen, die größeren Synergieeffekten zwischen den Strukturfonds, einschließlich des Kohäsionsfonds, zukommt;
 4. ist der Auffassung, dass die Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik rationalisiert werden müssen, indem die Fragmentierung der Finanzinstrumente und –kanäle verringert wird, und begrüßt den Vorschlag der Kommission für eine bessere Prioritätensetzung und

eine thematische Konzentration von EU- und nationalen Mitteln auf einige Prioritäten, damit eine bessere Koordinierung zwischen den Fonds erzielt werden kann und Raum für die Verbesserung der Strategie dieser Politik bleibt; betont jedoch, dass die Mitgliedstaaten und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften weiterhin eine hinreichende Flexibilität benötigen, um die Prioritäten an ihre spezifischen Entwicklungsbedürfnisse anzupassen;

5. betont, dass viele Initiativen für die Wirtschaftsentwicklung im Rahmen der Kohäsionspolitik nicht einfach Chancen eröffnen, die gerne ergriffen werden, dass ihr tatsächlicher Erfolg vielmehr davon abhängt, ob sowohl dem Faktor Mensch als auch physischen Faktoren Rechnung getragen wird (beispielsweise führen Verbesserungen der Infrastruktur nicht automatisch zu einem höheren Wachstum, wenn sie nicht mit Investitionen in Bildung, Unternehmen und Innovationen kombiniert werden); ist daher der Auffassung, dass durch größere Synergieeffekte zwischen dem EFRE, dem ESF und dem Kohäsionsfonds die Auswirkungen dieser Fonds auf die Entwicklung maximiert werden;
6. ist der Ansicht, dass die Maßnahmen für die ländliche Entwicklung im Rahmen des ELER und die Maßnahmen für die nachhaltige Entwicklung von Fischereigebieten im Rahmen des EFF in einen einzigen Rahmen mit den anderen Strukturfonds, insbesondere dem EFRE, dem Kohäsionsfonds und dem ESF, integriert werden sollten; fordert die Kommission daher auf zu bewerten, inwieweit ein umfassender Ansatz für die Entwicklung der ländlichen Gemeinden und der fischwirtschaftlichen Gemeinschaften im Einklang mit dem Ziel des territorialen Zusammenhalts dadurch garantiert werden könnte, dass die Maßnahmen für die lokale Entwicklung im Rahmen der beiden in Rede stehenden Fonds unter den „Kohäsionsschirm“ gestellt werden, oder dadurch, dass wenigstens klarere Synergieeffekte zwischen allen Fonds erzielt werden; ist der Ansicht, dass ein derartiger Ansatz den Kontext wichtiger Politikbereiche, die territoriale Auswirkungen haben, berücksichtigen würde, und es den aktiv an den Entwicklungsprozessen auf regionaler und lokaler Ebene Beteiligten ermöglichen würde, eine effektiv an den Gegebenheiten vor Ort ausgerichtete Politik zu betreiben, die den territorialen Bedürfnissen von ländlichen Räumen, Fischereigebieten und kleinen Inseln gerecht wird;
7. betont, dass die Koordinierung nicht nur zwischen den Instrumenten der Kohäsionspolitik als solchen (EFRE, ESF und Kohäsionsfonds), sondern auch zwischen den von diesen Instrumenten finanzierten Maßnahmen und den im Rahmen der Transeuropäischen Netze (TEN), des siebten Rahmenprogramms und des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) durchgeführten Tätigkeiten weiter verbessert werden sollte;
8. ist der Auffassung, dass durch diese gegenseitige Verstärkung und die Koordinierung der EU-Politikbereiche zweifellos gewährleistet wird, dass sich die bestmöglichen Ergebnisse mit den Haushaltsmitteln der EU erzielen lassen;
9. hebt jedoch hervor, dass viele Mitgliedstaaten mit Schwierigkeiten bei der Koordinierung zwischen den verschiedenen Fonds zu kämpfen haben und offenbar Befürchtungen in Bezug auf mangelnde Synergieeffekte und in einigen Fällen sogar in Bezug auf Überschneidungen zwischen den Fonds geäußert haben; betont in dieser Hinsicht, dass die

komplexen Verwaltungsvorschriften für die Fonds beträchtliche institutionelle Kapazitäten erfordern, damit Hindernisse überwunden werden können und die Durchführung der Fonds zufriedenstellend koordiniert werden kann;

10. ist der Auffassung, dass gemeinsame Vorschriften für die Verwaltung, die Förderfähigkeit, die Rechnungsprüfung und das Berichtswesen betreffend Vorhaben, die aus dem EFRE, ESF, dem Kohäsionsfonds, dem ELER und dem EFF finanziert werden (insbesondere Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Diversifizierung ländlicher Gebiete und Fischereigebiete), nicht nur eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung und Erleichterung einer effektiven Durchführung kohäsionspolitischer Programme spielen würden, sondern auch Bemühungen um Vereinfachungen maßgeblich unterstützen würden; ist ferner der Auffassung, dass dies sowohl die Nutzung der Mittel durch die Begünstigten als auch die Verwaltung der Fonds durch die nationalen staatlichen Stellen vereinfachen, das Fehlerrisiko verringern und für eine Differenzierung sorgen würde, die erforderlich ist, um die Besonderheiten der Maßnahmen, Instrumente und Begünstigten zu berücksichtigen, und auch die Teilnahme von kleinen Interessengruppen an kohäsionspolitischen Programmen sowie eine einfachere Aufnahme der verfügbaren Mittel ermöglichen würde;
11. betont daher, dass das Konzept einer einzigen allgemeinen Verordnung, die die Verwaltung, die Förderfähigkeit, die Rechnungsprüfung sowie Vorschriften für die Kontrolle und das Berichtswesen umfasst, kombiniert mit kurzen Fonds-spezifischen Verordnungen, die die besonderen politischen Ziele jedes Fonds widerspiegeln, aufrechterhalten und verstärkt werden muss; betont ferner, dass die Koordinierung auf allen Ebenen der Politikgestaltung durchgeführt werden muss, angefangen bei der strategischen Planung über die konkrete Bereitstellung und die Auszahlungen bis hin zum Abschluss, zur Rechnungsprüfung, Kontrolle und Bewertung;
12. betont gleichzeitig, wie wichtig es ist, die Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten auf regionaler und lokaler Ebene sowie unter den Interessengruppen zu erhöhen, um Hindernisse für effektive Synergien zwischen den Strukturfonds und anderen Fonds zu überwinden und die effektive Gestaltung und Umsetzung der Politik zu unterstützen; verweist nachdrücklich darauf, dass die Kommission in dieser Hinsicht eine wesentliche Rolle spielen muss;
13. fordert die Kommission auf, die effektivsten Mittel zur Verstärkung der Synergien vor Ort zu untersuchen; regt in dieser Hinsicht an, in Betracht zu ziehen, es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, sich für ein einziges operationelles Programm je Region zu entscheiden, an dem verschiedene Fonds (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, ELER und EFF) und eine einzige Verwaltungsbehörde beteiligt sind;
14. fordert die Kommission auf, Vorschläge für eine Überprüfung der Bestimmungen über die Querfinanzierung und den Abbau der Hindernisse für ihre Anwendung auf der Grundlage verlässlicher und umfassender Daten über ihre Verwendung und ihre Auswirkungen vorzulegen, um ausgehend von der derzeit zu beobachtenden Lage für Vereinfachungen und größere Rechtssicherheit bei ihrer Anwendung zu sorgen;
15. fordert die Kommission auf, die Mitgliedstaaten zu ermuntern, die Verwaltungsverfahren der Kohäsionspolitik (d. h. Programmierung, Mittelausstattung und Durchführung in

Partnerschaft mit der nationalen, regionalen und lokalen Ebene) auf diejenigen Fonds auszuweiten, die unter den geplanten Gemeinsamen Strategierahmen fallen, um die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Ausgaben zu steigern;

16. fordert die Kommission auf, bei der Erstellung des neuen Gemeinsamen Strategischen Rahmens und der Vorlage von Vorschlägen für Verordnungen Bestimmungen aufzunehmen, die es den lokalen und regionalen Partnerschaften (Städten, funktionalen Regionen, Gruppen von Gebietskörperschaften) ermöglichen, die verschiedenen EU-Finanzierungsströme in einen schlüssigen und integrierten Rahmen in deren jeweiligen Gebieten zu integrieren;
17. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission und den Mitgliedstaaten zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Zeit und Ort für eine bessere Koordinierung und größere Synergien

Der Berichterstatter vertritt die Auffassung, dass der Grund für einen nachdrücklicheren Versuch, EU-Fonds und EU-Programme aufeinander abzustimmen, wohl entscheidend darin liegt, dass Europa in die Phase unmittelbar nach der Krise eingetreten ist. Es ist klar, dass die in den nächsten Jahren notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte innovativere Vorgehensweisen verlangt, mit denen eine größere Wirkung der vorhandenen Finanzmittel erzielt wird¹. Hier liegt die Chance für eine bessere Koordinierung, wie viele erkannt haben. Das Parlament hat in mehreren Entschlüssen beständig auf „die Notwendigkeit von Synergien und eines integrierten Ansatzes bei den verschiedenen sektorspezifischen Maßnahmen, um das optimale Ergebnis für Wachstum und Entwicklung vor Ort zu erreichen“, hingewiesen und betont, dass „an einer einheitlichen und flexiblen EU-Politik festgehalten werden muss“². Durch die gemeinsame Mittelbeschaffung für Maßnahmen auf regionaler und/oder lokaler Ebene erhöht sich ihr Mehrwert und die lokalen Interessengruppen können einzelne Maßnahmen genauer auf die tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse und somit auf die Beschäftigungslage in der jeweiligen Region abstimmen (Strategie der endogenen Entwicklung, ortsbezogene Entwicklungspläne usw.).

Koordinierung von Fonds - eine Bilanz des bisher Erreichten

Was den ESF angeht, so zeigen die Erfahrungen eindeutig, dass die EFRE-Förderung von wirtschaftlichen Maßnahmen (Innovation, Forschung, KMU, Umwelt usw.) effektiver sein kann, wenn sie eng mit den Maßnahmen dieses Fonds abgestimmt und integriert ist, zumal der Erfolg der meisten Programme und Maßnahmen weitgehend von der erfolgreichen Kombination verschiedener Faktoren abhängt, von denen die Humanentwicklung den höchsten Stellenwert hat. Die Verbesserung des europäischen Mehrwerts beider Strukturfonds ist damit verknüpft, inwieweit Synergieeffekte zwischen wirtschaftlicher und sozialer Intervention erschlossen werden.

Die Reform der Strukturpolitik für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 führte dazu, dass der Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums aus der allgemeinen Rahmenregelung für Strukturfonds herausgenommen wurde. Es war zwar betont worden, dass durch diese Abtrennung Ziele weder wegfallen sollten noch doppelt verfolgt werden dürften und Entwicklungsmöglichkeiten im ländlichen und städtischen Raum gleichermaßen erschlossen werden müssten, doch liegt hierin von Anfang an ein Widerspruch. Um Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums wirksam umzusetzen, müssen sie eng auf die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und entsprechender regionalpolitischer Instrumente abgestimmt werden. In diesem Zusammenhang hat das Europäische Parlament

¹ „Wenn sich die Investitionen der Steuerzahler in den EU-Haushalt auszahlen sollen, muss die nächste Generation der Finanzprogramme überarbeitet und auf das Ziel Wirksamkeit ausgerichtet werden.“ (KOM(2010)0700), Ziffer 4, Einleitung, S. 20.

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. März 2009 (P6_TA(2009)0163).

konsequent und nachdrücklich gefordert, dass die Abtrennung der Entwicklung des ländlichen Raums von der Kohäsionspolitik aufmerksam überwacht wird, um die tatsächlichen Auswirkungen auf die Entwicklung ländlicher Gebiete bewerten zu können. Die Ergebnisse der Abtrennung des ELER vom Bereich der Kohäsionspolitik sollten sorgfältig analysiert werden.

Die Forderung nach mehr Flexibilität bei der Verwendung der Fonds einerseits und nach einer Verwaltungskultur, die einen interdisziplinären Ansatz und eine vereinfachte Verwaltung der Fonds unterstützt, andererseits ist hingegen nicht neu. Zu den Synergien zwischen den Strukturfonds, dem Siebten Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration und dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation wies das Europäische Parlament darauf hin, dass eine zu hohe Konzentration von Kapazitäten in Wirtschaftsklustern und Spitzenregionen der EU vermieden werden müsse, wobei gleichzeitig bedauert wurde, dass Synergien im Finanzierungsbereich noch nicht so bekannt seien.

Ja zu Synergien, aber wie?

Wichtige Grundlagen für eine Koordinierung bestehen bereits, können aber noch weiter verbessert werden, um stärkere Synergieeffekte zu erzielen. Die Instrumente der europäischen Kohäsionspolitik (EFRE, ESF und Kohäsionsfonds) werden in einem gemeinsamen Rahmen verwaltet, der von den Strategischen Leitlinien bis zu den Zahlungen und dem Berichtswesen reicht. Doch das genügt nicht. Die Koordinierung zwischen den Instrumenten der Kohäsionspolitik und darüber hinaus kann noch verbessert werden.

Ein integriertes Planungs- und Umsetzungssystem kann zum Beispiel alle Politikbereiche in einem Nationalen Entwicklungsplan zusammenfassen oder mehrere Politikbereiche zur Behandlung einzelner komplexer Probleme (z. B. die Strategie „Europa 2020“) zusammenstellen. Der Wert der integrierten Planung ergibt sich aus dem Verständnis, dass schwierige Probleme nicht gelöst werden können, wenn man sich ihnen nur von einer Seite nähert. So kann Arbeitslosigkeit nicht allein durch die Schulung von Arbeitslosen aus der Welt geschafft werden, sondern man braucht auch Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, beispielsweise die Unterstützung von KMU, Unternehmensgründungen usw. Ist ein Land/eine Region wirtschaftlich schwach und soll den Rückstand aufholen, dann wird die Einrichtung einzeln verwalteter sektorbezogener Politikbereiche, wie etwa einer Verkehrs- oder Umweltinfrastruktur, nicht ausreichen, um in der Gesamtentwicklung eine nennenswerte Wirkung zu erzielen¹. Ein fragmentierter Ansatz kann eine sich überschneidende oder sogar gegensätzliche Politik, widersprüchliche öffentliche Maßnahmen und Doppelaufwendungen bei den Ressourcen zur Folge haben, was sowohl die regionale Wirksamkeit der staatlichen Maßnahmen als auch ihre Wirkung auf nationaler Ebene beeinflusst².

Im Kontext der Kohäsionspolitik der EU bedeutet dies, dass das derzeitige Planungs- und Umsetzungssystem, das die Maßnahmen (und ihre Mittelausstattung) für die Entwicklung des Humankapitals, die Unternehmensentwicklung, insbesondere die Entwicklung von KMU, die Infrastrukturentwicklung usw. zusammenführt, darauf abzielt, dass die geförderten Regionen

¹ OECD-Veröffentlichung: „Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth“ (Regionen sind wichtig: wirtschaftliche Erholung, Innovation und nachhaltiges Wachstum), 2009, S. 125.

² Idem.

den Rückstand aufholen. Jede dieser Politikbereiche einzeln genommen würde weniger zuwege bringen, als sie derzeit gemeinsam im Rahmen des integrierten Planungs- und Umsetzungssystem erreichen. Die gemeinsame Planung und Durchführung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds und ihre bessere Wiedereingliederung in den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Fischereifonds sind die entscheidende Voraussetzung, um das Potenzial wirtschaftlich schwächerer Regionen zu erschließen.

Synergieeffekte und Koordinierung bedeuten jedoch keine Einheitslösungen. Vielmehr erfordern sie eine enge strategische Abstimmung zwischen Instrumenten, Maßnahmen und Akteuren, um sorgfältig erarbeitete Interventionen und Programme aufzustellen, die im Rahmen eines integrierten standortbezogenen Ansatzes territoriale Besonderheiten und Wettbewerbsvorteile bzw. die Eigenheiten jeder Region berücksichtigen¹.

Der Berichterstatter vertritt angesichts der vorstehenden Bemerkungen die Auffassung, dass die aktuelle komplizierte Lage, in der die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise langsam überwunden werden, eine Chance bietet, die bevorstehenden Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen zu nutzen, um mit der **Einführung eines noch weiter reichenden Koordinierungsmechanismus** größere Synergieeffekte aus den Fonds und Programmen der EU zu erzielen. Hierzu wird gehören müssen, die derzeitigen Strategischen Leitlinien durch einen einheitlichen Strategierahmen auf ein neues Niveau strategischer Planung zu bringen und den allgemeinen Rahmen der kohäsionspolitischen Instrumente der EU um zusätzliche Verbindungen zu anderen, mit der EU im Zusammenhang stehenden Programmen zu ergänzen.

¹ Im Rahmen des Programms ESPON 2013 geförderte Studie *Applied Research Project of EDORA -European Development Opportunities for Rural Areas* (Anwendungsorientiertes Forschungsprojekt EDORA - Europäische Entwicklungsmöglichkeiten für ländliche Gebiete), Juli 2010, Teil B, S. 48.