

028811/EU XXIV.GP
Eingelangt am 31/03/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 31.3.2010
KOM(2010)110 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS
DER REGIONEN**

**Kohäsionspolitik: Strategiebericht 2010
über die Umsetzung der Programme 2007-2013**

SEK(2010)360

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

**Kohäsionspolitik: Strategiebericht 2010
über die Umsetzung der Programme 2007-2013**

1. EINLEITUNG

Mit dieser Mitteilung wird erstmalig eine vollständige Übersicht über die Durchführung der kohäsionspolitischen Programme im Zeitraum 2007-2013 vorgelegt. Sie beruht hauptsächlich auf den 27 einzelstaatlichen Strategieberichten, die erstmalig für diesen Zeitraum über die Kohäsionspolitik erstellt wurden.¹

Die nationalen Strategieberichte wurden eingeführt, um die Transparenz zu verbessern und die Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit der gemeinsamen Verwaltung in der Kohäsionspolitik auf nationaler Ebene zu erhöhen. Die nationalen Strategieberichte sind daher ein wesentliches Instrument für die Begleitung der strategischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, mittels der Kohäsionspolitik hochgesteckte EU-Ziele zu erreichen.

Angesicht der bedeutenden Rolle dieser Politik bei der Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung soll die vorliegende Mitteilung die Diskussion mit den EU-Organen erleichtern. Vor diesem Hintergrund werden im letzten Abschnitt Empfehlungen dafür ausgesprochen, wie sich die Durchführung wirksamer gestalten ließe, damit die Programme 2007-2013 den größtmöglichen Beitrag zu verstärkter Peer Review und politischen Lernprozessen leisten können, nicht zuletzt um zur Strategie „EU 2020“ beizutragen.

Die Mitgliedstaaten berichten, dass die Investitionszusagen für den Strukturwandel eingehalten werden. Nach etwa 18 Monaten aktiver Umsetzung wurden bereits Projekte im Wert von mehr als 93 Mrd. EUR bzw. 27 % der gesamten Mittelausstattung für den Zeitraum ausgewählt. Im Rahmen dieses allgemeinen Trends werden genau so schnell oder sogar etwas schneller Prioritäten ausgewählt, für die schon eine EU-Vorauswahl getroffen worden war. Dies liegt größtenteils daran, dass die kohäsionspolitischen Programme neuen Erfordernissen gerecht wurden und durch flexiblere und einfachere Verwaltung die Mittel wirksamer eingesetzt werden konnten. Dazu gehört auch die Änderung der Rechtsvorschriften, die von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat und vom Europäischen Parlament 2009 angenommen wurden.

Viele vorrangige EU-Investitionen kommen den Berichten zufolge gut voran. Dabei wurde ein Drittel oder mehr der geplanten Gesamtinvestition Projekten in folgenden Bereichen zugewiesen: Forschungs- und Innovationsförderung in KMU, Einsatz von Finanzinstrumenten zur Ausstattung von KMU mit Kapital (z. B. die Initiative JEREMIE), Förderung von

¹ Rechtsgrundlage: Artikel 29 und 30 der Verordnung (EG) des Rates Nr. 1083/2006, ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25. Die Berichte sind öffentlich zugänglich und von folgender Website abrufbar: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/index_en.htm

sauberem Stadtverkehr, Umsetzung aktiver Strategien für den Arbeitsmarkt und lebensbegleitendes Lernen sowie Erneuerung der Infrastruktur im Bildungs- und Gesundheitswesen. In den Berichten der Mitgliedstaaten werden auch die Bereiche hervorgehoben, in denen die Fortschritte langsamer erfolgen und in denen eindeutig weiterer Handlungsbedarf besteht.

Die Mitgliedstaaten haben bedeutende Anstrengungen unternommen, um Strategieberichte vorzulegen, die sowohl die einschlägigen qualitativen als auch quantitativen Elemente der Umsetzung darstellen. Die Programme für 2007-2013 wurden zwar erfolgreich eingeleitet, die Finanzierung vor Ort befindet sich aber noch in der Anfangsphase. Es ist noch zu früh für umfassende Daten über die Ergebnisse oder Auswirkungen. Dies wird sich mit den Strategieberichten von 2012 ändern, wenn voraussichtlich umfassendere Ergebnisse und Auswirkungen erkennbar sind.

Dieser Mitteilung liegt ein getrenntes Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen² bei, in dem die berichteten Fortschritte ausgewählter Projekte, ein kurzer Kommentar zu den Hauptentwicklungstendenzen und eine Auswahl von 40 in den einzelstaatlichen Berichten genannten bewährten Verfahren dargelegt sind.

2. SOZIOÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN UND TRENDS

Die Wirtschafts- und Finanzkrise, die 2008 ausbrach, hat die wirtschaftliche Landschaft der EU dramatisch verändert. Während das Wirtschaftswachstum 2006 und 2007, als die einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne (NSRF)³ ausgearbeitet wurden, noch etwa 3 % betrug, schrumpfte das BIP seit dem Sommer 2008 – ausgelöst durch die Turbulenzen der Finanzmärkte – erheblich. Seither ist die Beschäftigung gesunken, und die Arbeitslosigkeit ist so hoch wie seit mehr als zehn Jahren nicht mehr. Darüber hinaus sind der Verbrauch und die Investitionen beträchtlich zurückgegangen, und in vielen Ländern ist die Staatsverschuldung drastisch angestiegen. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass in den meisten einzelstaatlichen Berichten die Lage vor der Erstellung der NSRF der Lage seit 2008 gegenübergestellt wird. Fast alle Berichte beleuchten die regionalen oder lokalen Unterschiede, doch nur in der Hälfte der Berichte wird untersucht, welche Bedeutung diese Veränderungen für die Programme haben.

2008 war das BIP-Wachstum in der EU bereits sehr gering (0,8 %), und 2009 sank es um durchschnittlich mehr als 4 %. In den baltischen Ländern war die Rezession mit 14-18 % besonders schlimm. Nur Polen hatte 2009 ein Wirtschaftswachstum von 1,2 % zu verzeichnen. Allerdings deuten die Prognosen auf erste Zeichen wirtschaftlicher Erholung hin. 2010 wird das Wirtschaftswachstum in der EU, wenn auch geringfügig, wieder positiv sein, und in allen Mitgliedstaaten soll 2011 ein BIP-Wachstum zu verzeichnen sein.

Im Dezember 2009 betrug die Arbeitslosigkeit 9,6 % im Vergleich zu 8,2 % im Dezember 2008.⁴ Einige Länder wurden besonders schwer von der Krise getroffen. Die Arbeitslosenquote hat sich im letzten Jahr in Irland und Spanien fast verdoppelt, in den baltischen Ländern hat sie sich verdreifacht. Lettland (22,8 %) und Spanien (18,8 %)

² SEK(2010) 360, 31.3.2010.

³ Die einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne (NSRF) sind Rahmendokumente, mit denen die gemeinschaftlichen strategischen Leitlinien an die einzelstaatlichen Gegebenheiten angepasst werden.

⁴ Arbeitslosenquoten gemäß Eurostat im Dezember 2009, saisonbereinigt.

verzeichneten Ende 2009 die höchsten Quoten. Auch hat die Krise regionale Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt sicherlich verstärkt. Da die Arbeitslosigkeit wohl längere Zeit hoch bleiben wird, geht damit das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung einher.

Der wirtschaftliche Abschwung hat auch eine deutliche Verschlechterung des Geschäftsklimas und des Verbrauchervertrauens herbeigeführt. Die Gesamtinvestitionen gingen 2009 im Vergleich zum Vorjahr um etwa 15 % zurück, der Verbrauch sank um etwa 3 %. Exporte von Waren und Dienstleistungen nahmen dramatisch ab, um fast 20 %, und mehrere mittel- und osteuropäische Länder verzeichneten einen Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen.⁵ Die öffentlichen Ausgaben stiegen antizyklisch an. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Leistungen der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherung und die von vielen Mitgliedstaaten angenommenen Konjunkturpläne im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms zurückzuführen. Der Beschäftigungsrückgang und der Anstieg der Sozialausgaben wirken sich zusammen genommen in den verschiedenen Mitgliedstaaten wohl unterschiedlich aus. Für die Sozialausgaben wird zwischen 2007 und 2010 ein Anstieg von 27,5 % auf 30,8 % des EU-BIP erwartet.

Der Fünfte Kohäsionsbericht, der im Laufe des Jahres 2010 angenommen werden soll, wird ein vollständigeres Bild der Entwicklungen bei den sozioökonomischen Unterschieden geben.

3. HERAUSFORDERUNGEN UND FORTSCHRITTE BEI DER DURCHFÜHRUNG

Die einzelstaatlichen Berichte geben Einblick in die sehr verschiedenen Gegebenheiten, unter denen die Programme 2007-2013 durchgeführt werden.

Als systembedingte Hindernisse für die zügige Durchführung nannten die Mitgliedstaaten folgende:

- die Verzögerungen bei der Einigung auf den EU-Haushalt, beim Erlass der Verordnungen und der gemeinschaftlichen strategischen Leitlinien⁶ sowie bei den anschließenden Verhandlungen über die Programme⁷;
- Änderungen der Finanzkontrollvorschriften, die als häufigste Mitursache für Verzögerungen bei der Durchführung betrachtet werden, da die Mitgliedstaaten sich an das neue Kontrollsystem anpassen müssen⁸;
- Komplexität der Verwaltung sich überschneidender Programmplanungszeiträume⁹;
- unklare Aufgabenverteilung auf einzelstaatlicher Ebene, fehlende Erfahrung, Mangel an Verwaltungskapazitäten sowohl bei den Verwaltungsbehörden als auch bei den Empfängern und interne Umstrukturierungsprozesse bei öffentlichen Verwaltungen.¹⁰

Viele Berichte führen ausdrücklich an, dass die Auswirkungen der weltweiten wirtschaftlichen Rezession, die im Herbst 2008 einsetzte, die Durchführung erschwert und die

⁵ HU, LV, SK

⁶ ABl. L 291 vom 21.10.2006, S. 11 - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_de.htm

⁷ d. h. AT, DE, ES, LT

⁸ d. h. AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, IE, IT, PT, SK, UK

⁹ d. h. AT, EE, EL, ES, FI, IE, IT, HU, PT, UK

¹⁰ d. h. BG, RO, LT

erwartete Nachfrage verändert haben.¹¹ Einige Mitgliedstaaten verweisen auf die Auswirkungen der zunehmenden Einschränkungen der nationalen oder lokalen öffentlichen Finanzierung.¹² Zwei Mitgliedstaaten erwähnen den Einsatz von Darlehen der EIB zur Garantie der einzelstaatlichen Kofinanzierung (LT, HU). Sowohl der tschechische als auch der britische Bericht nennen Wechselkursschwankungen als weiteres Problem. Laut einigen Mitgliedstaaten sind die Programme jedoch so zügig wie früher eingeleitet worden.¹³

Kohäsionspolitische Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung

Die Mitteilung „Kohäsionspolitik: In die Realwirtschaft investieren“¹⁴ (mit entsprechenden Legislativreformen) legte wichtige Bestandteile des Europäischen Konjunkturprogramms¹⁵ dar; dazu gehörten auch Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten begrüßten das Konjunkturpaket. Da sie von der Krise in unterschiedlichem Maße betroffen sind, wurden die vorgeschlagenen Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich eingesetzt.

- Die meisten Länder bestätigen nachdrücklich, dass die vereinbarten Strategien weiterhin zweckdienlich sind. Wie die meisten Programme bieten die NSRF ausreichende Flexibilität, um die sich verändernden sozioökonomischen Gegebenheiten zu bewältigen.
- Viele Mitgliedstaaten haben geprüft, ob neuem Bedarf Rechnung zu tragen ist oder ob die Durchführung beschleunigt werden muss. Die Antworten reichen von Vereinfachungsmaßnahmen (Verminderung der Belastung für die Empfänger) über interne Flexibilität innerhalb der Prioritäten oder Verschiebungen der Mittelzuweisungen zwischen den Prioritäten bis hin zu Änderungen der Kofinanzierungsraten.
- Am häufigsten wurde auf Arbeitsmarkt-Aktivierungsmaßnahmen zurückgegriffen, die auf die von der Krise am stärksten Betroffenen abzielten (ESF), und auf einen stärkeren Einsatz der Finanzierungsinstrumente über die ursprünglich geplanten 3 Mrd. EUR hinaus, ohne Berücksichtigung der Mobilisierung von weiterem Privatkapital (z. B. JEREMIE und Mikrofinanzierungsfonds für die von der Krise Betroffenen (DE)). Eine kleinere Anzahl von Programmen wurde abgeändert, um neue Maßnahmen wie Investitionen in effizientere Energienutzung zu ermöglichen.
- Die zusätzlichen EU-Vorauszahlungen lieferten den Mitgliedstaaten 2009 eine Zufuhr von Barkapital in Höhe von 6,25 Mrd. EUR für verstärkte Vorfinanzierung und Investitionsbeschleunigung. Die meisten einzelstaatlichen Berichte enthalten ausführliche Angaben darüber, auf welche Weise dies erfolgte, und zwar häufig durch Änderungen einzelstaatlicher Strategien und Verfahren.
- Die Kommission wird bis Mitte 2010 einen zusammenfassenden Bericht über die Mobilisierung der kohäsionspolitischen Programmplanung vor dem Hintergrund der Rezession vorlegen.

Das Europäische Parlament und der Rat werden ersucht, ihre Prüfung der Vorschläge für

¹¹ d. h. AT, DE, ES, IE, PT, SL, UK

¹² d. h. DE, ES, FI, IE, LT, LV, MT

¹³ d. h. AT, BE, DE, SE

¹⁴ KOM(2008) 876 vom 16.12.2008.

¹⁵ KOM(2008) 800, 29.10.2008.

weitere Änderungen der Rechtsvorschriften, die die Kommission im Juli 2009 vorgelegt hat, zu beschleunigen, damit frühzeitig eine Entscheidung getroffen werden kann.

Eine Stärke der meisten einzelstaatlichen Berichte besteht darin, dass sie auch die Maßnahmen erörtern, die getroffen wurden, um die Schwierigkeiten bei der Durchführung zu überwinden oder diesen entgegenzuwirken. Auch haben die Mitgliedstaaten Beispiele bewährter Verfahren¹⁶ geliefert, die die nachstehenden Erfolgsfaktoren für die Durchführung deutlich machen:

- enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Fertigstellung der Verordnungen und Leitlinien;
- positive Verbindungen zwischen kohäsionspolitischen Zielen und sektoralen Reformen in Bereichen wie Bildung, Wissenschaft/Forschung, Gesundheit und Rahmenbedingungen für Unternehmen;
- Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien;
- positive Auswirkungen von Investitionsplänen und umfassenderen einzelstaatlichen Reformen (Reform der Regional- oder Kommunalverwaltung, Haushaltsreform, Reform von Umwelt- oder Beschaffungsvorschriften), obwohl sich Verzögerungen bei manchen Reformen auch negativ ausgewirkt haben;
- Vereinfachung der Verwaltungsabläufe (national und/oder regional);
- Förderung von Unternehmertum und Vorgehen gegen Arbeitsmarktlücken durch Förderung der Anpassungsfähigkeit.

Selbstverständlich ist die Programmplanung in den Mitgliedstaaten, die der EU seit 2004 beigetreten sind, eng mit Maßnahmen zur Bewältigung großer Herausforderungen in verschiedenen Bereichen verbunden, etwa der sozialen Eingliederung, der Modernisierung der Wirtschaft, des institutionellen Aufbaus und des Aufbaus von Handlungskompetenzen. In vielen Strategieberichten wird auch die Rolle von Multi-Level-Governance und Partnerschaft in ihrer Programmplanung im Sinne einer Mobilisierung und Koordinierung verschiedener politischer Ebenen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Unternehmensinteressen sowie der Berücksichtigung verschiedener sektoraler Ziele erörtert.

4. DURCHFÜHRUNG VEREINBARTER STRATEGIEN UND FORTSCHRITTE BEI DER ERREICHUNG DER ZIELE

Zwei Mitteilungen der Kommission haben bereits Einblick in die vereinbarten Prioritäten der Programme 2007-2013 gegeben, was die EU-Wachstums- und Beschäftigungsziele¹⁷ sowie die Ergebnisse der Programmverhandlungen¹⁸ im weiteren Sinne betrifft. Kurz gesagt, sollen für die weniger weit entwickelten Regionen, die unter das Ziel „Konvergenz“ fallen (81 % der Mittel) und die Regionen, die unter das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und

¹⁶ Eine repräsentative Auswahl von 40 der 220 von den Mitgliedstaaten ermittelten *vorbildlichen* Projekte ist Abschnitt 3 des Arbeitspapiers der Dienststellen zu entnehmen.

¹⁷ KOM(2007) 798, 11.12.2007.

¹⁸ KOM(2008) 301, 14.5.2008.

Beschäftigung“ (15 % der Mittel) fallen, 65 % und 82 % der Mittel in die jeweiligen vorrangigen EU-Themen investiert werden. Es wurden insgesamt 230 Mrd. EUR für Investitionen in die Modernisierung der EU-Wirtschaft nach Maßgabe der hochgesteckten EU-Prioritäten gemäß der Lissabon-Agenda vorgesehen.

Die Fortschritte in Richtung auf die Ziele, die ursprünglich in den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft, den einzelstaatlichen strategischen Rahmenplänen und den Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung¹⁹ festgelegt wurden, sind im Folgenden anhand der Informationen aus den einzelstaatlichen Berichten über die Projektpipelines (Mittelzuweisungen an das ausgewählte Projekt), frühe Ausgabentrends und erste Erkenntnisse aus Begleitung und Bewertung dargestellt.

4.1. Beschleunigte Durchführung

Nach den Berichten beläuft sich das Finanzvolumen für die ausgewählten Projekte auf 93,4 Mrd. EUR; das sind mehr als 27 % der verfügbaren EU-Mittel im betreffenden Zeitraum. Diese durchschnittliche Quote der Projektauswahl wird in allen drei Zielen – „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ – eingehalten und gilt auch für die Auswahlquote der Kategorien gemäß dem Zweckbindungsgrundsatz von Lissabon. Insgesamt 63 Mrd. EUR werden den Angaben zufolge für Projekte gemäß dem Zweckbindungsgrundsatz von Lissabon aufgewendet.

Allerdings schwankt der Fortschritt der Durchführung stärker, als aus Schaubild 1 hervorgeht. Bei Mitgliedstaaten, die unter dem Durchschnitt liegen, besteht das Risiko einer Verzögerung, wenn die Projektauswahl und -durchführung nicht beschleunigt werden. Das beiliegende Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen² enthält nähere Einzelheiten über die Fortschritte der ausgewählten Projekte.

Was den Investitionsbedarf angeht, lehnen sich die bereits in diesem Zeitraum gemäß der Zweckbindung festgelegten EU-Prioritäten eng an die Prioritäten der Strategie „Europa 2020“ an. Eine Stärke des Informationssystems zur „Kategorisierung“ ist, dass 86 der ermittelten „vorrangigen Themen“ anhand der wichtigsten Schwerpunkte (d. h. Verkehr, Energie) oder im Lichte politischer Querschnittsprioritäten (d. h. Innovation oder Klimawandel) betrachtet werden können.

¹⁹ KOM(2007) 803, 11.12.2007.

Schaubild 1: Berichtete aggregierte Quoten der Projektauswahl nach Mitgliedstaaten

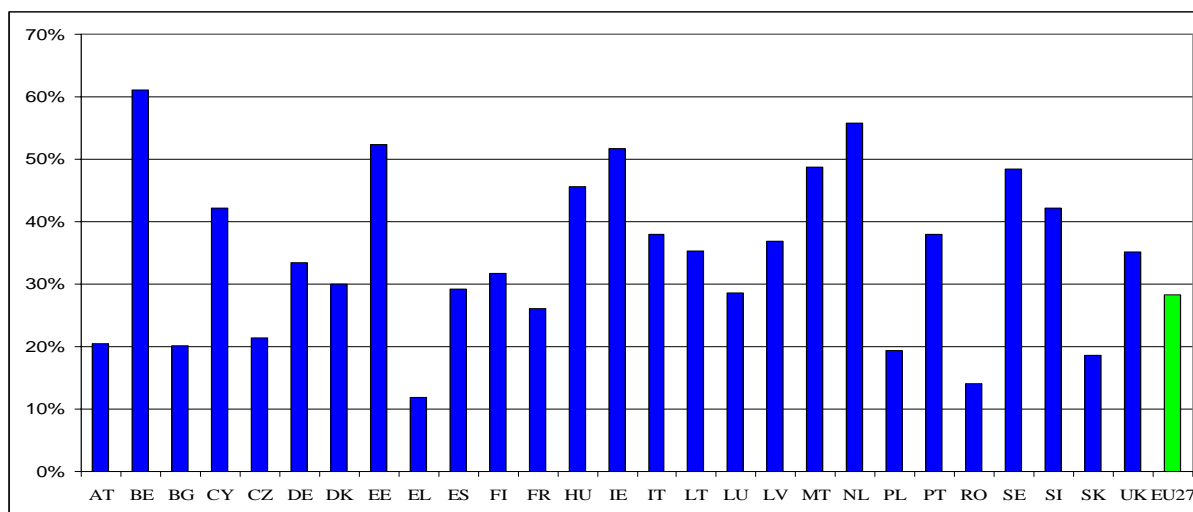


Tabelle 1 enthält eine Zusammenfassung der aus den einzelstaatlichen Berichten entnommenen Daten über die Mittelausstattung der ausgewählten Projekte gemäß den Prioritäten, die in den gemeinschaftlichen strategischen Leitlinien festgelegt wurden. Sie zeigt den relativen Fortschritt bei der Projektauswahl nach den verschiedenen Zielen.

Tabelle 1: Fortschritte beim Erreichen der Prioritäten 2007-2013 gemäß dem Zweckbindungsgrundsatz von Lissabon nach Zielen.

Lissabon-Zweckbindung			Nicht zweckgebunden		
geplante EU-Investition (Mrd. €)	Ausgewählten Projekten zugewiesen (Mrd. €)	%	geplante EU-Investition (Mrd. €)	Ausgewählten Projekten zugewiesen (Mrd. €)	%

I. Konvergenz

Anziehungskraft für Investoren und Arbeitskräfte	65,883	16,235	24,6%	76,579	20,340	26,6%
Förderung von Wissen und Innovation	64,599	19,727	30,5%			
Mehr und bessere Arbeitsplätze	42,860	11,020	25,7%	3,878	0,697	18,0%
Nationale Zweckbindung	7,972	3,262	40,9%			
Territorialer Aspekt				11,095	3,036	27,4%
	181,315	50,244	27,7%	91,552	24,074	26,6%

II. Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Anziehungskraft für Investoren und Arbeitskräfte	2,531	0,827	32,7%	7,032	1,695	24,1%
--	-------	-------	--------------	-------	-------	--------------

Förderung von Wissen und Innovation	18,601	4,740	25,5%			
Mehr und bessere Arbeitsplätze	21,614	6,318	29,2%	0,463	0,076	16,3%
Nationale Zweckbindung	0,714	0,193	27,0%			
Territorialer Aspekt				2,533	0,556	21,9%
	43,460	12,078	27,8%	10,027	2,327	23,2%

III. Europäische Territoriale Zusammenarbeit

Anziehungskraft für Investoren und Arbeitskräfte	0,947	0,168	17,7%	2,913	0,745	25,6%
Förderung von Wissen und Innovation	1,971	0,462	23,4%			
Mehr und bessere Arbeitsplätze	0,540	0,079	14,6%	0,505	0,137	27,2%
Territorialer Aspekt				0,482	0,138	28,7%
	3,458	0,709	20,5%	3,900	1,020	26,9%

Technische Hilfe				10,594	2,993	28,3%
------------------	--	--	--	--------	-------	--------------

Insgesamt	228,233	63,031	27,6%	116,072	30,413	26,1%
------------------	----------------	---------------	--------------	----------------	---------------	--------------

Viele Mitgliedstaaten bestätigen nun, dass die durch den Zweckbindungsgrundsatz auferlegte Disziplin die Programmplanung qualitativ verbessert und gezielter gestaltet hat. Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Daten ermöglichen auch eine Analyse der relativen Fortschritte zwischen zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Prioritäten jedes Mitgliedstaats. Die Schaubilder 2 und 3 zeigen die relativen Fortschritte bei der Zweckbindung im Rahmen der Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Dabei wird von links nach rechts die abnehmende absolute finanzielle Bedeutung dargestellt.

Schaubild 2: Lissabon-Zweckbindung – Ziel „Konvergenz“: prozentualer Anteil der ausgewählten Projekte am Gesamtvolumen

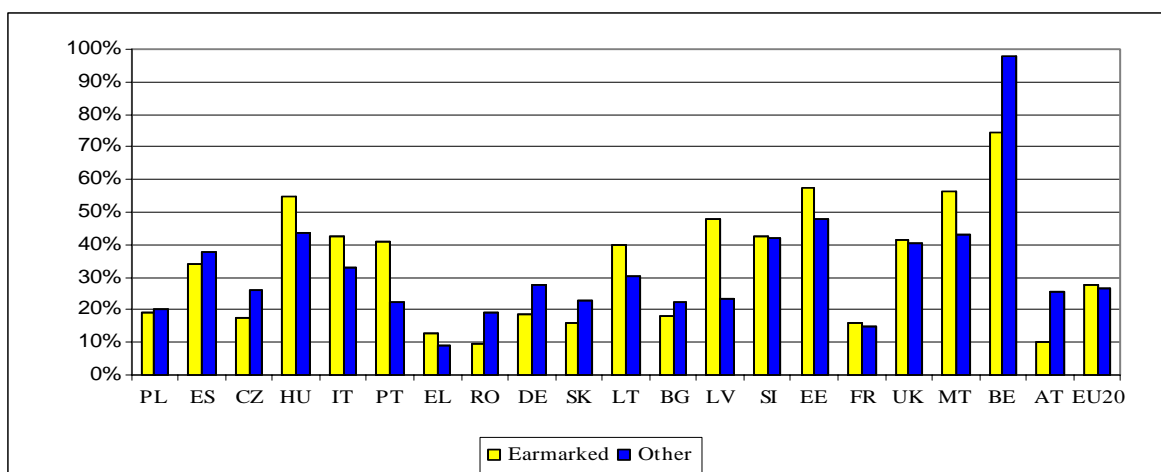
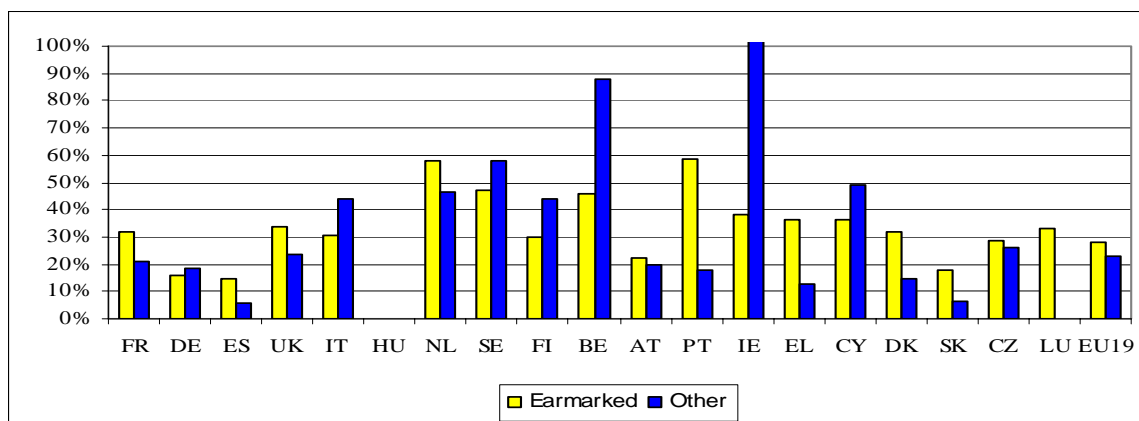


Schaubild 3: Lissabon-Zweckbindung – Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“: prozentualer Anteil der ausgewählten Projekte am Gesamtvolumen

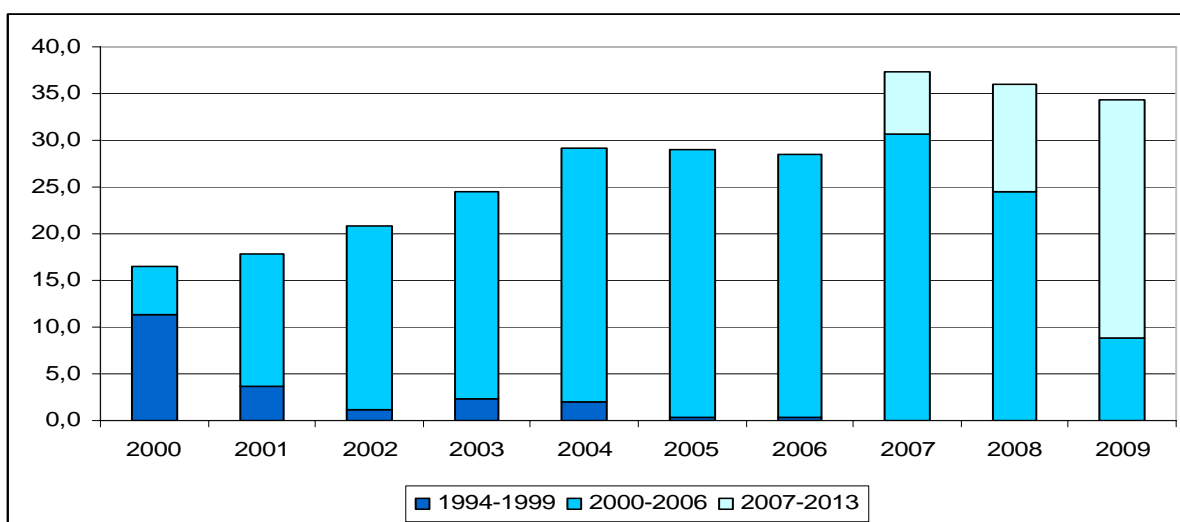


4.2. Ausgabentrends

Was die Zahlung der EU-Finanzhilfen betrifft, sind den Mitgliedstaaten 108 Mrd. EUR in den Jahren 2007-2009 überwiesen worden: 64 Mrd. EUR für die tatsächlichen Ausgaben im Rahmen der Programme 2000-2006 und 44 Mrd. EUR für Vorschüsse und tatsächliche Ausgaben im Rahmen der Programme 2007-2013 (Schaubild 4).

Die einzelstaatlichen Berichte enthalten Informationen über die Ausgaben je Programm ausschließlich für den letztgenannten Zeitraum. Bisher wurden 23,3 Mrd. EUR als Zwischenzahlungen im Rahmen der Programme 2007-2013 geltend gemacht.²⁰ Im Jahre 2009 gab es eine eindeutige Beschleunigung der bescheinigten Ausgaben im Rahmen der neuen Programme, sobald die vorherigen Programme abgeschlossen waren.

Schaubild 4: EU-Zahlungen an die Mitgliedstaaten – 2000-2009 (EFRE, ESF und Kohäsionsfonds – Mrd. EUR in jeweiligen Preisen)



²⁰ Da die Mitgliedstaaten die Daten über die Zahlungen nicht nach Prioritäten, sondern nach den vereinbarten Finanzierungstabellen der Programme vorlegen, lassen sich die gemeldeten Ausgaben nicht nach Prioritäten mit den bisher ausgewählten Projekten vergleichen. Deshalb werden die Zahlungen nicht weiter analysiert.

4.3. Begleitung und Bewertung

Die verschiedenen nationalen und regionalen Verwaltungsbehörden verwenden im Rahmen des gemeinsamen Verwaltungssystems eine Vielzahl von Indikatoren; diese können jedoch meist nicht auf EU-Ebene aggregiert werden.²¹ Auf EU-Ebene kann die Kommission nur Daten zu bestimmten Kernindikatoren aggregieren. Zwar enthalten nicht alle Berichte Angaben über Indikatoren, doch haben immerhin 19 Mitgliedstaaten über Kernindikatoren für den EFRE und den Kohäsionsfonds berichtet. Diese Berichterstattung über empfohlene Kernindikatoren ist ein vielversprechender erster Schritt auf dem Weg zur aggregierten Darstellung dessen, was die Kohäsionspolitik vor Ort leistet. So haben beispielsweise 13 Mitgliedstaaten berichtet, dass sie über Programme oder genehmigte Projektziele verfügen, um mehr als 351 300 Bruttoarbeitsplätze zu schaffen.²² 8 Mitgliedstaaten²³ berichteten bereits über die Schaffung von 55 900 Bruttoarbeitsplätzen.

Die laufenden ESF-Programme haben 2007 und 2008 bereits fast 6 Millionen Menschen erreicht, davon 52 % Frauen. Etwa ein Drittel der Maßnahmen zielte auf die Unterstützung von Arbeitnehmern. Weitere Maßnahmen richteten sich an Arbeitslose (33 % der Empfänger, davon 7 % Langzeitarbeitslose) sowie an besonders gefährdete Gruppen wie Migranten und Minderheiten (13 %).

In 20 einzelstaatlichen Strategieberichten wird angeführt, welche Lehren aus den nationalen und regionalen Bewertungen gezogen werden konnten. Außerdem kommt eine Ex-ante-Bewertung der einzelstaatlichen Strategien im Auftrag der Kommission zu dem Schluss, dass die Mittel ein beträchtliches Potenzial besitzen, um zu den hochgesteckten EU-Zielen beizutragen, und dass die EU-Prioritäten einen zentralen Platz in der kohäsionspolitischen Programmplanung einnehmen.²⁴

Ex-post-Bewertung der Programme 2000-2006

Die Auswirkungen von Investitionen auf den Strukturwandel lassen sich erst im Laufe der Zeit erkennen. Die laufenden Ex-post-Bewertungen der Kommission für den Zeitraum 2000-2006 belegen, welche Leistungen die Kohäsionspolitik vor Ort erbracht hat.²⁵

Es gibt Anhaltspunkte für vermehrte Investitionen bei Unternehmen, die durch den EFRE gefördert werden. Die Mitgliedstaaten haben über die Schaffung von mindestens 730 000 Bruttoarbeitsplätzen in Ziel-2-Gebieten berichtet. Modellrechnungen ergeben die Schaffung von 612 000 Nettoarbeitsplätzen in Ziel-1-Regionen.

²¹ Jährliche Durchführungsberichte liefern ausführliche Angaben über die Fortschritte der einzelnen Programme in Bezug auf die festgelegten Indikatoren und Ziele. Anhang XXIII der Durchführungsverordnung Nr. 1828/2006 enthält Angaben zu den Teilnehmern an ESF-Vorhaben nach Prioritäten.

²² Dabei handelt es sich um folgende Mitgliedstaaten: AT, BE, BG, CZ, DE, FI, HU, IE, LU, NL, PL, SE, SI.

Die Programmziele sind eine Gesamtgröße der auf den ausgewählten Projekten beruhenden Ziele. Manche Mitgliedstaaten haben keine Programmziele genannt, aber über die bisher erzielten Projektziele berichtet.

²³ CZ, DE, FI, IE, PL, SE, SI

²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_de.htm

²⁵ Bewertungen des EFRE und des Kohäsionsfonds:

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/impact/index_de.htm

Bewertungen des ESF: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=de>

Die Kohäsionspolitik hat in ganz Europa die Anbindungen verbessert. Allein aus dem EFRE wurde der Bau von 2 000 km Autobahnen gefördert – 24 % des gesamten Autobahnbaus in diesem Zeitraum – ebenso wie der Bau oder Ausbau von 4 000 km Eisenbahnnetz.

Der ESF leistete sinnvolle Unterstützung zur Durchführung von Arbeitsmarktreformen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Dies erwies sich als wirksames Instrument, das zum Übergang von passiven auf aktive und sogar präventive Arbeitsmarktstrategien beiträgt, indem die Reformen finanziell und konzeptionell unterstützt und indem Umfang und Tragweite der Maßnahmen erweitert wurden.

An den vom ESF finanzierten Maßnahmen waren mehr als 75 Millionen Bürger beteiligt. Etwa 28 Millionen von ihnen nahmen an breitgefächerten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil, die Hälfte von ihnen waren Frauen, fast drei Viertel waren arbeitslos und mehr als ein Drittel war unter 26 Jahre alt. Bildungsmaßnahmen und lebensbegleitendes Lernen richteten sich an fast 33 Mio. Teilnehmer. 71 % der Teilnehmer hatten einen Arbeitsplatz, 23 % hingegen waren arbeitslos und 6 % Nichterwerbspersonen. Bei 62 % davon handelte es sich um junge Menschen; mehr als ein Drittel war 26-54 Jahre alt.

Die Kohäsionspolitik führte auch zu Umweltverbesserungen entsprechend den EU-Richtlinien; so wurden durch die Projekte 14 Millionen Menschen zusätzlich mit Wasser versorgt und weiteren 20 Millionen Menschen kamen Abwasserbeseitigungsprojekte zugute, die vom EFRE kofinanziert wurden, vor allem in Ziel-1-Gebieten.

Schließlich lassen sich aus der Ex-post-Bewertung politische Lehren ziehen, wie die Wirkung der Kohäsionspolitik heute und in Zukunft optimiert werden kann. Durch diese Arbeit ermitteln die Mitgliedstaaten und die Kommissionsdienststellen Hindernisse für die Durchführung der EU-Politik vor Ort, die dann durch entsprechende Finanzierungen und andere Mechanismen der Kohäsionspolitik beseitigt werden können.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Mit der Erstellung von Strategieberichten wird die Rechenschaftspflicht über die Erreichung der politischen Ziele wesentlich besser erfüllt ...

Die Mitgliedstaaten sind ihrer Verantwortung nachgekommen und haben erhebliche Anstrengungen unternommen, um über die Fortschritte zu berichten. Anhand der dabei gewonnenen Erfahrungen dürften die einzelstaatlichen Berichte 2012 knapper werden und sich mehr auf Ergebnisse und strategische Entwicklungen konzentrieren. Die einzelstaatlichen Berichte wurden zwar in enger Zusammenarbeit mit den einschlägigen Verwaltungsbehörden erstellt, doch wäre es sinnvoll gewesen, systematischer auf öffentliche Präsentationen und Diskussionen zurückzugreifen.

... trotz ihrer Grenzen ist diese erste Runde eine vielversprechende Grundlage für den Aufbau einer gründlicheren Peer Review der Leistung, die zu einer stärker ergebnisorientierten Politik anregen dürfte.

Aufgrund der spezifischen Rechtsgrundlage und der festgelegten strategischen Ziele beschränkten sich die strategischen Berichte auf die Programme 2007-2013. Damit liefern sie jedoch nur teilweise ein Bild von den Auswirkungen der Kohäsionspolitik. Da nun die Programme 2000-2006 abgelaufen sind und die Ausgaben in den Programmen 2007-2013

eindeutig schneller getätigt werden, ist auch eine schnellere Vorlage der Daten über Output und Ergebnisse vor Ort zu erwarten.

Das gemeinsame System der Berichterstattung über die ausgewählten Projekte hat sich als sinnvoll erwiesen, indem es „Echtzeit“-Daten über die Projektserie lieferte. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die jährlichen Programmberichte durch genaue und vollständige Daten ergänzt werden, die es ermöglichen, die Fortschritte laufend zu überwachen und die Programminhalte besser zu verstehen.

Es ist ein gutes Zeichen, dass viele Mitgliedstaaten bereits Informationen über die auf EU-Ebene festgelegten Kernindikatoren für Interventionen des EFRE und des Kohäsionsfonds vorgelegt haben, obwohl dies nicht zwingend erforderlich war. Die Berichterstattung über gemeinsame Indikatoren sollte verstärkt werden. Die spezifischen Programmberichte, die Mitte 2010 fällig sind, und die nächste Runde der einzelstaatlichen Strategieberichte 2012 müssen die Fortschritte der Programme in Richtung auf die Ziele analysieren und deutlich von der Input-Berichterstattung zur Erörterung von Output, Ergebnissen und frühen Auswirkungen übergehen.

Die Berichterstattung liefert wichtige und zeitnahe Argumente für die Erörterung der Frage, ob die Kohäsionspolitik die Überwindung der Krise beschleunigen kann, indem sie bei der Reaktion auf die Folgen der Krise auf den Entwicklungsbedarf eingeht ...

In den einzelstaatlichen Berichten wurde die grundlegende Bedeutung der 2007 vereinbarten Strategien und der Wert der Kohäsionspolitik für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung betont.

Im Allgemeinen haben die Maßnahmen zur Durchführung der vereinbarten Strategien und zum Erreichen der Ziele angesichts der drastischen Veränderungen des Wirtschaftsklimas ein gutes Tempo erreicht. Nach durchschnittlich 18 Monaten effektiver Durchführung vor Ort sind 27,1 % der Projekte ausgewählt, und der Fortschritt wird durch beschleunigte Ausgaben belegt. Die Projekte für die auf EU-Ebene vereinbarten zweckgebundenen Prioritäten werden ebenso schnell ausgewählt wie die nicht zweckgebundenen. Diese EU-Prioritäten umfassen intelligente, saubere und sozial verträgliche Investitionen in die Infrastruktur (Energieeffizienz, Breitband, soziale Infrastruktur), Unternehmensförderung (Öko-Innovation, Finanztechnik) und flexible Arbeitsmärkte.

Diese positiven Fortschritte sind teilweise darauf zurückzuführen, dass die Mitgliedstaaten innerhalb der Programme dem sich verändernden Bedarf gemäß den vereinbarten Prioritäten flexibel Rechnung tragen. Das kohäsionspolitische Konjunkturpaket von Ende 2008 mit verstärkter Vorfinanzierung, Änderungen der Vorschriften zur Beschleunigung der Erstattung und Vereinfachung hat breite Anwendung gefunden, während die Mitgliedstaaten auch ihre eigenen Vorschriften vereinfacht haben.

Dennoch besteht kein Anlass zur Selbstzufriedenheit. Anhand der mit der Berichterstattung ausgetauschten Informationen können die Mitgliedstaaten messen, welche Fortschritte sie bei den verschiedenen Schwerpunktthemen im EU-Durchschnitt gemacht haben, und dabei ermitteln, in welchen Bereichen gute und in welchen nur langsame Fortschritte erzielt wurden.

Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten deshalb dazu auf,

- die bereits ausgewählten Projekte rasch durchzuführen;

- die Auswahl hochwertiger Projekte zu beschleunigen, die zu den vereinbarten Programmzielen beitragen sollen, insbesondere um die derzeitige Wirtschaftskrise schneller zu überwinden;
- trotz wachsender Belastung der einzelstaatlichen Haushalte die nationale Kofinanzierung, die zur Förderung der vereinbarten Investitionen erforderlich ist, sicherzustellen, damit die EU-Haushaltsmittel vollständig abgerufen werden können.

2010 wird die Kommission ihrerseits Mitteilungen vorlegen, in denen sie erläutert, wie die Kohäsionspolitik 2007-2013 ihrer Ansicht nach die Ziele fördern kann, die für die Strategie „EU 2020“ festgelegt wurden. Darin soll vor allem angesprochen werden, wie die laufenden Programme die Beschäftigungspolitik, den sozialen Aufschwung und die soziale Eingliederung sowie die Unterstützung von nachhaltiger Entwicklung und Innovationsförderung auf nationaler und regionaler Ebene stärken können. Die Kommission hat sich verpflichtet, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um die Durchführung der Programme zu verbessern und Engpässe in den verschiedenen Bereichen in Angriff zu nehmen.

... und gleichzeitig ein wertvolles Überwachungsinstrument zur Verfügung stellt und auf Bereiche hinweist, in denen verstärkter Handlungsbedarf besteht

Die einzelstaatlichen Berichte lassen ganz klar Verzögerungen bei der Auswahl von Projekten in wichtigen Investitionsbereichen erkennen. Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, diese vorrangigen Bereiche in Angriff zu nehmen – nötigenfalls durch die Einführung von Aktionsplänen zur Behebung der Verzögerungen, solange dafür noch Zeit besteht. Die Kommission hat in folgenden vorrangigen Bereichen allgemeine Verzögerungen oder das Fehlen gleichmäßiger Fortschritte in den Mitgliedstaaten festgestellt:

- Im **Eisenbahnsektor** gibt es Schwierigkeiten bei der Vorbereitung wichtiger Investitionen in einer Kerngruppe von Mitgliedstaaten, wie sowohl die berichteten Fortschritte als auch die Ergebnisse der Bewertungen zeigen.
- **Bestimmte Energie- und Umweltinvestitionen** machen nicht die erwarteten Fortschritte. Hier besteht erneuter Handlungsbedarf für die Mitgliedstaaten und die Regionen, damit sie umfassend zu den EU-Zielen der nachhaltigen Entwicklung beitragen.
- Investitionen im Bereich der **digitalen Wirtschaft** – Ausbau von Breitbandnetzen und Nutzung von IKT im öffentlichen und privaten Sektor – sind langsamer als der Durchschnitt und zeigen uneinheitliche Ergebnisse, auch wenn einige vorbildliche Verfahren aufgezeigt werden.
- Fortschritte im Schwerpunkt der **sozialen Eingliederung** sind relativ langsam und nicht gleichmäßig über die Mittel und die Programme verteilt. Die EU-Mittel müssen mobilisiert werden, um zum vorgeschlagenen Ziel der Armutsverringerung der Strategie „EU 2020“ beizutragen.
- Es werden Verzögerungen bei der Durchführung der Maßnahmen **zur Stärkung der Governance und des Kapazitätsaufbaus** beobachtet, die in Angriff zu nehmen sind, um die Leistung der öffentlichen Verwaltung, insbesondere angesichts der Krise, zu verbessern.

... um frühzeitig zur Strategie „EU 2020“ beizutragen.

Indem die Mitgliedstaaten, Regionen und Programmbeteiligten nun die in vielen vorrangigen Bereichen erzielten guten Fortschritte fortsetzen und die Verzögerungen beheben, können sie die Ziele der Programme 2007-2013 erreichen und sie sich zu eigen machen. Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, die Durchführung der Programme mit verstärkter Transparenz, Vernetzung und dem Austausch von bewährten Verfahren und Erkenntnissen über die kohäsionspolitischen Schwerpunkte zu verbessern, um sehr frühzeitig zur Strategie „EU 2020“, deren Vorreiterinitiativen und quantifizierten Zielen beizutragen.