



Brüssel, den 23.7.2014
COM(2014) 473 final

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

**Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt:
Investitionen in Beschäftigung und Wachstum**

{SWD(2014) 242 final}

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

**Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt:
Investitionen in Beschäftigung und Wachstum**

1. EINFÜHRUNG

Obwohl die nationalen Regierungen in den vergangenen Jahren zum Ausgleich ihrer Haushalte Ausgabenkürzungen vornehmen mussten und die private Finanzierung aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise drastisch eingebrochen ist, flossen im Rahmen der Kohäsionspolitik weiterhin Mittel an die Mitgliedstaaten und Regionen zur Unterstützung wichtiger entscheidender Investitionen in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung.

Die Krise hatte tiefgreifende Folgen für die nationalen und regionalen Haushalte, und in sämtlichen Investitionsbereichen waren Finanzmittel nur beschränkt verfügbar. In der gesamten EU gingen die öffentlichen Investitionen zwischen 2008 und 2013 real um 20 % zurück. In Griechenland, Spanien und Irland betrug der Rückgang sogar rund 60 %. In den mittel- und osteuropäischen Ländern, in denen die Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik eine besonders große Rolle spielt, ist der Anteil der öffentlichen Investitionen (gemessen als Bruttoanlageinvestition) um ein Drittel gesunken. Ohne Kohäsionspolitik wären die Investitionen in den Mitgliedstaaten, die am stärksten von der Krise betroffen waren, um weitere 50 % zurückgegangen. Die Mittel der Kohäsionspolitik machen in diesen Ländern nun mehr als 60 % des Investitionshaushalts aus.

Abbildung 1: Auswirkung der Kohäsionspolitik auf die öffentlichen Investitionen

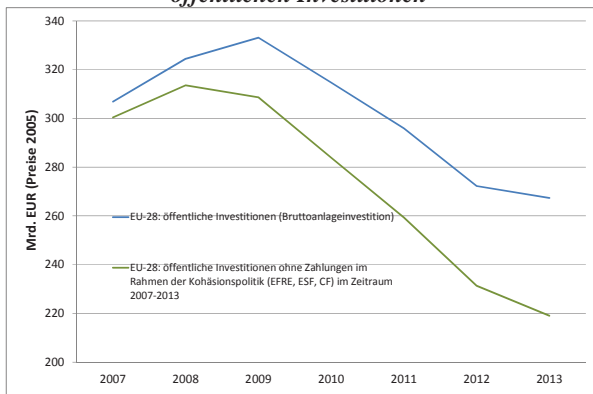
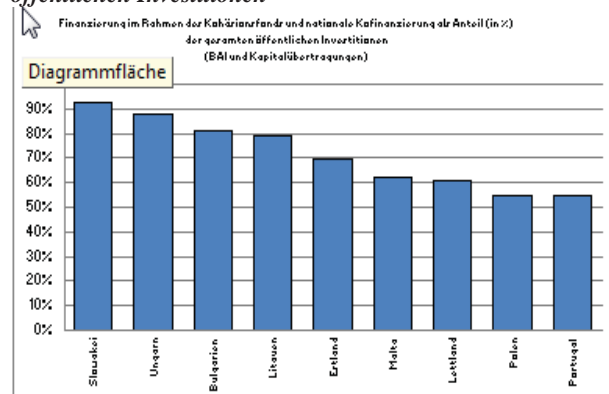


Abbildung 2: Anteil der Kohäsionspolitik an den öffentlichen Investitionen



Die Wirtschaftskrise kehrte den langjährigen Trend der Annäherung von BIP und Arbeitslosenquote innerhalb der EU um und hatte insbesondere in südeuropäischen Regionen gravierende Auswirkungen. Die Krise führte zudem zu einem Anstieg von Armut und sozialer Ausgrenzung. Dies wiederum erschwerte die Verwirklichung mehrerer Ziele der Strategie Europa 2020.

So nahm beispielsweise die Arbeitslosigkeit zwischen 2007 und 2012 in 210 der 277 EU-Regionen zu. In 50 dieser Regionen hat sich die Arbeitslosenquote sogar mehr als verdoppelt. Diese Situation ist vor allem für junge Menschen schwierig – im Jahr 2012 lag die Jugendarbeitslosigkeit in der Hälfte der Regionen bei über 20 %. Viele Regionen konnten deshalb noch nicht zur Verwirklichung des Kernziels der Strategie Europa 2020 beitragen, bis

zum Jahr 2020 in der Bevölkerungsgruppe der 20- bis 64-Jährigen eine Beschäftigungsquote von 75 % zu erreichen.

Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten konzentrierten sich auch weiterhin auf die Beseitigung der langfristigen strukturellen Entwicklungshindernisse, reagierten aber auch auf die Krise, indem sie einige der Kohäsionsmittel auf Bereiche umverteilten, in denen die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität und die Beschäftigung direkt und unmittelbar spürbar wären. Bis Ende 2013 wurden auf diese Weise mehr als 45 Mrd. EUR – also 13 % der gesamten Mittel – neu verteilt. Mit dieser Umverteilung wurden Maßnahmen zur Bekämpfung der zunehmenden Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung finanziert und Investitionen in Innovationen, Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Investitionen zur Förderung von Unternehmen, nachhaltigen Energien und der sozialen sowie der Bildungsinfrastruktur unterstützt.

Darüber hinaus machte die Kommission Vorschläge zur Verbesserung der Liquidität der am stärksten von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten. Die Annahme dieser Maßnahmen durch das Europäische Parlament und den Rat ermöglichte eine Senkung der nationalen Beiträge und bewirkte zusätzliche Vorauszahlungen in Höhe von mehr als 7 Mrd. EUR. Zudem wurde eine Senkung der nationalen Kofinanzierung in Höhe von knapp 2,1 Mrd. EUR genehmigt.

Die Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik hatten nachweislich deutliche Auswirkungen.

Zwischen 2007 und 2012 konnten über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) fast 600 000 neue Stellen geschaffen werden. Diese Zahl entspricht rund 20 % der geschätzten Arbeitsplatzverluste im selben Zeitraum seit Beginn der Finanzkrise. Aus dem EFRE wurden Investitionen in 200 000 Projekte zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) sowie in 80 000 Unternehmensgründungen getätigt, 22 000 Projekte für die Zusammenarbeit von Forschung und Industrie finanziert, Breitbandanschluss für 5 Millionen Menschen bereitgestellt und 5,5 Millionen Menschen an Abwasseraufbereitungsanlagen angebunden. Darüber hinaus konnten mit den im Rahmen der Kohäsionspolitik bereitgestellten EU-Mitteln die wichtigen europäischen Verkehrsnetze auf einer Strecke von 3000 km ausgebaut werden (dies entspricht 15 % des gesamten transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V)), und das Volumen der staatlichen Förderung von FuE in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten konnte verdoppelt werden.

Zwischen 2007 und 2012 wurden aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) 68 Millionen individuelle Projektbeteiligungen gefördert. Mit der Unterstützung aus dem ESF konnten 5,7 Millionen Arbeitslose und Nichterwerbstätige wieder ins Erwerbsleben zurückgeführt werden, und fast 8,6 Millionen Qualifikationen wurden erworben. In über 400 000 Fällen wurden Start-up-Unternehmen gegründet oder machten sich Menschen selbständig. All dies hat dazu beigetragen, den Rückgang des BIP in zahlreichen Ländern zu begrenzen oder einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Die Auswirkungen dieser Investitionen werden sich in den kommenden Jahren noch verstärken, da die Mitgliedstaaten die im Rahmen der Programme für den Zeitraum 2007-2013 erhaltenen Mittel bis Ende 2015 nutzen dürfen und sich die Auswirkungen von Investitionen erst nach einer gewissen Zeit messen lassen.

Mit einem Gesamtbudget von mehr als 450 Mrd. EUR (einschließlich der nationalen Kofinanzierung) im Programmplanungszeitraum 2014-2020 bleibt die Kohäsionspolitik weiterhin das wichtigste Investitionsinstrument der EU. Im Rahmen der Kohäsionspolitik leistet die EU den größten Beitrag zur Unterstützung von KMU, FuE und Innovationen, des Bildungsbereichs und der CO₂-armen Wirtschaft, der Umwelt und des Kampfs gegen

Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung sowie zum Ausbau von Infrastrukturen, die die EU-Bürger miteinander verbinden, und zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen. Die in diesem Zusammenhang getätigten Investitionen werden in Kombination mit Strukturreformen eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung spielen und maßgeblich dazu beitragen, die in der Strategie Europa 2020 festgelegten Ziele eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums zu erreichen.

Die Herausforderung besteht darin, eine möglichst wirksame und effiziente Nutzung dieser Mittel sicherzustellen und dabei deren Auswirkungen zu maximieren, die wirtschaftliche Erholung zu konsolidieren und die EU dabei zu unterstützen, stärker und wettbewerbsfähiger aus der Krise hervorzugehen.

Die neue Kohäsionspolitik ist vollständig auf die Strategie Europa 2020 und deren Kernziele in Bezug auf Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima und Energie, Bildung und den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung abgestimmt und mit dem Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU verflochten. Daher werden im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigte Investitionen auch zur Unterstützung von politischen Strategien verwendet, die Mitgliedstaaten im Zuge der Integrierten Leitlinien und der nationalen Reformprogramme verfolgen, sowie für die Umsetzung der vom Rat ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen. Die Kommission kann zudem die Mitgliedstaaten dazu auffordern, ihre Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programme so anzupassen, dass die sich aus den länderspezifischen Empfehlungen neu ergebenden Herausforderungen angegangen werden.

In dieser Mitteilung sind die Erfolge der Mittelzuweisungen aus dem Kohäsionsfonds (KF) im vorhergehenden Programmplanungszeitraum zusammengefasst. Dabei werden die zentralen Elemente der für den Zeitraum 2014-2020¹ eingeführten Reform der Kohäsionspolitik sowie die Trends beschrieben, die sich aus den laufenden Programmverhandlungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ergeben. Ergänzt wird diese Mitteilung durch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, in der die sozioökonomischen und die Governance-Herausforderungen analysiert werden, die die Mitgliedstaaten und Regionen bewältigen müssen, und in der die Auswirkungen der Kohäsionspolitik und der öffentlichen Investitionen auf die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit bewertet werden.

2. EINE POLITIK IN BEWEGUNG: INVESTITIONEN IN DIE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER REGIONEN ZUR VERBESSERUNG DER LEBENSQUALITÄT DER MENSCHEN

Im Vertrag über die Europäische Union ist als kohäsionspolitisches Ziel die Verringerung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Ungleichheiten und die besondere Unterstützung weniger entwickelter Regionen festgelegt.

Im Laufe der Zeit hat die Politik durch folgende Maßnahmen dazu beigetragen, den Lebensstandard und die wirtschaftlichen Chancen in den EU-Regionen zu verbessern: Förderung von Kompetenzen und Beschäftigungsfähigkeit; Verbesserung des Zugangs zu den Regionen; Unterstützung des Aufbaus von Verwaltungskapazitäten; Aufbau von Beziehungen zwischen Forschungseinrichtungen, Hochschulen und der Geschäftswelt sowie Erbringung von Diensten für kleine und mittlere Unternehmen. Durch die Förderung der wichtigsten Triebkräfte für das Wirtschaftswachstum verhilft die Kohäsionspolitik den EU-Regionen zu einem schnelleren Wachstum.

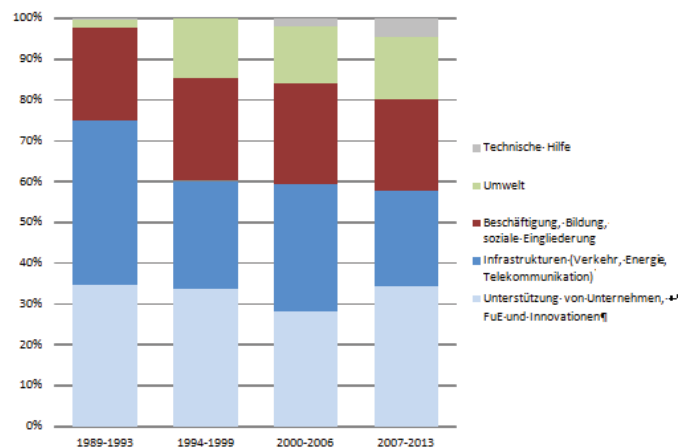
¹ Siehe ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013.

Die Kohäsionspolitik ist ihren Wurzeln treu geblieben, hat sich dabei aber stetig weiterentwickelt. In der Anfangszeit konzentrierte sich die Politik ausschließlich auf die nationale Ebene und diente der Finanzierung vorgegebener Projekte in den Mitgliedstaaten mit geringem Einfluss auf europäischer Ebene. Mit der Zeit wurden zentrale Grundsätze wie die mehrjährige Programmplanung, strategischere Investitionen und eine stärkere Beteiligung regionaler und lokaler Partner eingeführt.

Der Großteil der im Rahmen der Kohäsionspolitik geleisteten finanziellen Unterstützung konzentrierte sich auf weniger entwickelte Regionen und Mitgliedstaaten. Die Investitionen wurden jedoch von den Infrastrukturen auf die Unterstützung von KMU, Innovationen und einer innovativeren Beschäftigungs- und Sozialpolitik verlagert. Ermöglicht wurde diese Verlagerung durch die im Rahmen der Kohäsionspolitik in früheren Zeiträumen geförderte Entwicklung der Infrastruktur in den Mitgliedstaaten, und zwar sowohl in den älteren Mitgliedstaaten als auch in den Mitgliedstaaten, die der EU nach 2004 beigetreten sind.

Abbildung 3 zeigt, wie sich die Zusammensetzung der Investitionen seit dem Jahr 1989 verändert hat.

Abbildung 3: Zusammensetzung der Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik in weniger entwickelten Regionen (1989-2013)



Der Anteil der Investitionen in umfangreiche Infrastrukturarbeiten (insbesondere im Verkehrswesen) war sowohl zum Zeitpunkt der Einführung der Kohäsionspolitik als auch nach der Erweiterung im Jahr 2004, als Länder mit deutlichen infrastrukturellen Defiziten der EU beigetreten sind, hoch. Mit der Einrichtung des Kohäsionsfonds in den 1990er Jahren gewannen Umweltinvestitionen zunehmend an Bedeutung, da die Mitgliedstaaten und Regionen dadurch in der Lage waren, die Anforderungen von EU-Richtlinien und -Verordnungen in diesem Bereich zu erfüllen. Die Investitionen in den produktiven Sektor und insbesondere in KMU blieben relativ stabil.

Im Gegenzug sind Investitionen für die Menschen (Bildung, Beschäftigung und soziale Eingliederung) im Verhältnis leicht zurückgegangen. Nichtsdestoweniger hat der ESF als Instrument für Investitionen in das Humankapital erheblich an Bedeutung gewonnen, zuletzt infolge der drastischen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang sieht der regulatorische Rahmen für den Zeitraum 2014-2020 als neue Maßnahme die Zweckbindung eines Mindestanteils (23,1 %) des Kohäsionspolitikhaushalts für den ESF vor. Dadurch wird sichergestellt, dass die zum Erreichen der Ziele der Strategie Europa 2020 erforderlichen Investitionen in das Humankapital, in die Bereiche Beschäftigung und soziale Eingliederung sowie in die Reform

der öffentlichen Verwaltungen und den Aufbau institutioneller Kapazitäten getätigt werden können.

Im Zeitraum 2007-2013 leistete die Kohäsionspolitik – vor allem durch den ESF – erstmals Unterstützung bei der Modernisierung und der Reform der öffentlichen Verwaltungen und der Rechtssysteme in Konvergenzländern. Diese Unterstützung dient dazu, die Funktionsweise, die Zugänglichkeit und die Qualität der öffentlichen Dienste zu verbessern, die faktengestützte Politikgestaltung zu erleichtern und die Festlegung von politischen Strategien gemeinsam mit den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft zu ermöglichen.

Schließlich ist auch der Anteil der für die technische Hilfe vorgesehenen Mittel seit dem Zeitraum 2000-2006 deutlich gestiegen. Diese Entwicklung spiegelt wider, wie wichtig gut funktionierende Einrichtungen für die wirksame Verwaltung der Programme der Kohäsionspolitik sind.

Durch maßgeschneiderte Investitionen, die auf den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung abgestimmt sind, konnte die Kohäsionspolitik im Laufe der Zeit an die veränderten Bedürfnisse der verschiedenen Regionen angepasst werden. Die Politik hat sich jedoch nicht so deutlich verändert wie zu erwarten gewesen wäre. So scheint beispielsweise die Einführung der obligatorischen Zweckbindung für einen Teil der Mittel zur Finanzierung von EU-Prioritäten im Zeitraum 2007-2013 zwar ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung gewesen zu sein, die Ergebnisse waren jedoch durchwachsen, und die Streuung der Mittel ist noch immer zu gering.

Zudem wurde immer deutlicher, dass die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik von soliden makroökonomischen politischen Strategien, einem günstigen Geschäftsumfeld und leistungsfähigen Institutionen abhängt. In einigen Fällen haben ungeeignete politische Strategien sowie administrative und institutionelle Schwächen die Wirksamkeit der Finanzierung beeinträchtigt. In Bereichen, die in direktem Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik stehen, gab es weiterhin Versäumnisse bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht. Zwar wurde versucht, den bestehenden strategischen, institutionellen und administrativen Rahmen festzulegen, dessen Anwendung war jedoch Ermessenssache und blieb wenig systematisch.

Bei der Durchführung der Mittel wurde letztlich mehr auf die Mittelverwendung und die Einhaltung der Durchführungsbestimmungen geachtet als auf die Erreichung der Ziele. Die Programmziele waren teilweise recht vage formuliert, was die Überwachung und Evaluierung der Leistungen erschwerte. Die Aufstellung von Zielen ist anspruchsvoll, und einige Mitgliedstaaten haben sich Ziele gesetzt, die nicht ehrgeizig genug waren. Dadurch war es nur eingeschränkt möglich, die Auswirkungen von Maßnahmen zu bewerten und nachzuvollziehen, welche Maßnahmen aus welchen Gründen am wirksamsten waren.

3. DAS ERZIELEN VON ERGEBNISSEN STEHT IM MITTELPUNKT DER NEUEN KOHÄSIONSPOLITIK

Die Ergebnisse der im Dezember 2013 zu Ende gegangenen Verhandlungen über die Reform der Kohäsionspolitik betreffen die Beseitigung der genannten Schwachstellen.

Die Reform konzentriert sich auf die Ausarbeitung einer Investitionspolitik. Die Ziele der Kohäsionspolitik wurden auf die Strategie Europa 2020 abgestimmt, und die relevanten länderspezifischen Empfehlungen werden bei der Planung von Investitionen systematisch berücksichtigt. Zudem wurde auch die Funktionsweise der Kohäsionspolitik auf der Grundlage von fünf Kernideen überarbeitet.

3.1. Programme der Kohäsionspolitik müssen in einem günstigen Umfeld durchgeführt werden

Die neue Kohäsionspolitik ist mit der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU und dem Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik insofern verknüpft, als Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik nicht unabhängig vom jeweiligen wirtschaftlichen Kontext betrachtet werden können.

Zur Vermeidung nicht nachhaltiger steuer- und wirtschaftspolitischer Strategien, die die Wirksamkeit der EU-Unterstützung im Zeitraum 2014-2020 unterminieren, kann die Finanzierung ausgesetzt werden, wenn ein Mitgliedstaat die im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU an ihn gerichteten Empfehlungen nicht befolgt.

Die Wirksamkeit von Investitionen darf nicht durch unzureichende Strategien oder regulatorische, administrative oder institutionelle Engpässe beeinträchtigt werden. Die Mitgliedstaaten und Regionen müssen daher eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen. Diese sollen sicherstellen, dass die Investitionen zu einem klaren strategischen Politikrahmen beitragen, der die rasche Umsetzung des EU-Rechts garantiert, und zwar im Hinblick auf die Umsetzung der Mittelzuweisungen unter der Kohäsionspolitik, ausreichende administrative Kapazitäten und die Beachtung von Mindestanforderungen z. B. in Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot, der Gleichstellung der Geschlechter oder der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung, dem öffentlichen Auftragswesen und staatlichen Beihilfen.

Jeder Investitionsbereich muss auf einer sorgfältig definierten Strategie aufbauen. Es können beispielsweise keine Investitionen im Verkehrswesen getätigt werden, bis auf nationaler oder regionaler Ebene eine umfassende Verkehrsstrategie auf den Weg gebracht wird. Gleichmaßen müssen Investitionen in FuE und Innovationen in eine „Strategie für intelligente Spezialisierung“ eingebettet sein, die die Entwicklung einer Vision, die Identifizierung eines Wettbewerbsvorteils, die Festlegung strategischer Prioritäten und den Einsatz intelligenter Maßnahmen zur Maximierung des wissensbasierten Entwicklungspotenzials jeder beliebigen Region vorsieht. Kurz gesagt: Projekte sollten an Strategien ausgerichtet sein und nicht umgekehrt.

3.2. Programme der Kohäsionspolitik müssen die Mittel auf wenige Prioritäten konzentrieren und deren Mehrwert maximieren

Die Mitgliedstaaten und Regionen müssen die Finanzierung auf eine begrenzte Zahl von Bereichen konzentrieren, die von EU-weiter Relevanz sind. Ein Großteil der Mittel aus dem EFRE wird vier Prioritäten zugewiesen, die im Mittelpunkt der Strategie Europa 2020 stehen: Innovation und Forschung, Digitale Agenda für Europa, Unterstützung von KMU und CO₂-arme Wirtschaft.

Die Konzentration des ESF auf bis zu fünf Investitionsprioritäten unterstützt die Konsolidierung von Ergebnissen und Erfolgen auf europäischer Ebene. Darüber hinaus wird eine deutlichere Verbindung zwischen der Europäischen Beschäftigungsstrategie und den Integrierten Leitlinien für Beschäftigung gewährleistet. Mindestens 20 % der Mittel aus dem ESF-Haushalt werden zweckgebunden für die Förderung der sozialen Eingliederung und die Bekämpfung von Armut und Diskriminierung eingesetzt.

Angesichts der Dringlichkeit, das Problem der Jugendarbeitslosigkeit anzugehen, wurde ein Betrag von 6 Mrd. EUR für eine Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bereitgestellt, die eine zielgerichtete finanzielle Unterstützung der Jugendgarantie in der EU vorsieht. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass jedem jungen Menschen innerhalb von vier Monaten nach dem Schulabschluss oder dem Verlust des Arbeitsplatzes ein geeigneter Arbeits- oder Ausbildungsplatz angeboten wird. Die Finanzierung im Rahmen der Beschäftigungsinitiative

für junge Menschen konzentriert sich vornehmlich auf Regionen, in denen eine besonders hohe Jugendarbeitslosigkeit herrscht.

Die Regionen und Mitgliedstaaten müssen klare Entscheidungen bezüglich ihrer Zielsetzungen treffen. Dadurch kann eine kritische Masse an Ressourcen erzielt werden, die für maßgebliche Auswirkungen sorgen und gewährleisten, dass die Investitionen in jenen Bereichen erfolgen, die sich direkt und unmittelbar auf das Wachstum und die Beschäftigung auswirken.

3.3. Programme der Kohäsionspolitik müssen klare Ziele und Ergebnisse festlegen

Der Erfolg der Kohäsionspolitik wird an den erzielten Ergebnissen und deren Auswirkungen gemessen. Die Reformen konzentrieren sich daher darauf, den Schwerpunkt durch bessere Leistungsindikatoren, Berichterstattung und Evaluierung verstärkt auf die Ergebnisse zu legen.

Bei der Ausarbeitung von Programmen müssen die Mitgliedstaaten und Regionen angeben, welche Ergebnisse sie bis zum Ende des Programmplanungszeitraums erreichen wollen. In den Programmen muss festgelegt sein, wie die vorgeschlagenen Maßnahmen dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen. Außerdem müssen Leistungsindikatoren mit einer klaren Grundlinie und eindeutigen Zielsetzungen zur Messung der Fortschritte aufgestellt werden. Jedes Programm verfügt über einen Leistungsrahmen zur Erhöhung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht.

Als zusätzlicher Anreiz wurde ein Betrag von rund 20 Mrd. EUR (6 % des Kohäsionspolitikhaushalts) zurückgestellt, der im Jahr 2019 jenen Programmen zugewiesen werden soll, die erkennen lassen, dass sie ihre Ziele aller Voraussicht nach erreichen.

3.4. Programme der Kohäsionspolitik müssen den Städten mehr Gehör verschaffen

Städte können in der Kohäsionspolitik und beim Erreichen der Ziele der Strategie Europa 2020 eine zentrale Rolle spielen. Mehr als zwei Drittel aller Europäer leben in Städten. Städte zeichnen sich durch Produktivität und Innovativität aus und können beim Erreichen intelligenten Wachstums eine führende Rolle einnehmen. Sie können ressourcenschonender agieren (z. B. durch eine Minimierung der Flächennutzung, der Bodenversiegelung und der Energienutzung) und sich beispielsweise durch eine grüne Infrastruktur an der Realisierung nachhaltigen Wachstums beteiligen. Angesichts des Wohlstandsgefälles sowie der Konzentration sozial ausgegrenzter und armer Menschen spielen die Städte eine entscheidende Rolle bei der Herausforderung, integratives Wachstum zu erreichen.

Aus diesen Gründen wird erwartet, dass die Hälfte der Mittel aus dem EFRE im Zeitraum 2014-2020 in Städten eingesetzt wird. Die neue Kohäsionspolitik zielt außerdem darauf ab, Städte in die Lage zu versetzen, politische Strategien zu erarbeiten und umzusetzen, die dazu beitragen, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen: Dafür wird ein Mindestbetrag (5 % des EFRE) für breitenwirksame Investitionen für eine nachhaltige Stadtentwicklung zurückgestellt und garantiert, dass die Auswahl der Projekte in erster Linie in den Händen der Städte liegt.

Darüber hinaus wird die Kommission im Rahmen des neuen Programms für innovative städtische Maßnahmen Projektausschreibungen veröffentlichen, um so Städte zu unterstützen, die bereit sind, neue Ideen bei der städtischen Entwicklung auszuprobieren.

3.5. Programme der Kohäsionspolitik müssen Partner auf allen Ebenen besser integrieren

Der Rahmen der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 basiert auf der grundsätzlichen Annahme, dass alle Partner auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unter Beachtung der Grundsätze der Entscheidungsfindung auf mehreren Ebenen und unter Einbeziehung von Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft an allen Phasen der Programmplanung beteiligt sind. Auf EU-Ebene bietet der Europäische Verhaltenskodex für Partnerschaft² den Mitgliedstaaten erstmals ein Konzept, mit dem sie diese Partner erreichen und in die Entwicklung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung von Programmen einbinden können. Partnerschaften können sich auch insbesondere bei der Bereitstellung gemeinschaftlich geleiteter lokaler Entwicklungsstrategien als besonders wirksam erweisen. Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten bei den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft sind in den neuen Verordnungen ebenfalls vorgesehen.

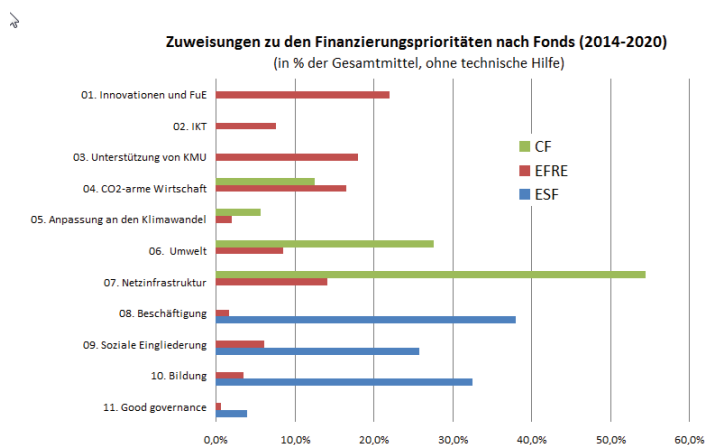
4. VON DER THEORIE ZUR PRAXIS: NEUE ERKENNTNISSE AUS DEN VERHANDLUNGEN

Zum Zeitpunkt der Annahme dieser Mitteilung sind bei der Kommission von allen 28 Mitgliedstaaten Partnerschaftsvereinbarungen sowie rund 150 operationelle Programme eingereicht worden.³ Die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und Regionen sind noch nicht abgeschlossen. Aus diesem Grund dienen die folgenden Informationen lediglich als Anhaltspunkt dafür, inwieweit die wichtigsten Elemente der Reform in den neuen Strategien und Programmen berücksichtigt worden sind.

Aus den verfügbaren Informationen lassen sich sowohl positive Trends als auch einige Herausforderungen ablesen.

Insgesamt wurden den nationalen und regionalen Programmen für das Ziel der Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Mittel in Höhe von 336 Mrd. EUR zugewiesen. Die Mittel verteilen sich dabei wie folgt: 187,5 Mrd. EUR für den EFRE, 63 Mrd. EUR für den Kohäsionsfonds und 85 Mrd. EUR für den ESF, der somit einen höheren Betrag als die gesetzlich vorgesehene Mindestzuteilung von 80 Mrd. EUR erhält.⁴

Abbildung 4: Zuweisungen zu den Finanzierungsprioritäten nach Fonds (2014-2020), in % der Gesamtmittel



² Siehe Delegierte Verordnung der Kommission C(2013) 9651 final vom 7.1.2014.

³ Vier Partnerschaftsvereinbarungen wurden von der Kommission bereits verabschiedet.

⁴ Die für das Ziel der Investitionen in Wachstum und Beschäftigung vorgesehenen finanziellen Mittel beinhalten den EFRE (ausgenommen die Unterstützung für die Europäische territoriale Zusammenarbeit), den ESF und den Kohäsionsfonds. Die Zahlen geben den Stand zum 1. Juni wieder und können sich im Zuge der Programmverhandlungen noch ändern.

Rund 124 Mrd. EUR sind den Bereichen FuE und Innovationen, IKT, KMU und der CO₂-armen Wirtschaft zugewiesen. Dies stellt einen Anstieg von fast 22 % gegenüber dem Zeitraum 2007-2013 dar. Ein Großteil dieses Betrags stammt aus dem EFRE (116,5 Mrd. EUR), der Rest wird über den Kohäsionsfonds abgedeckt.

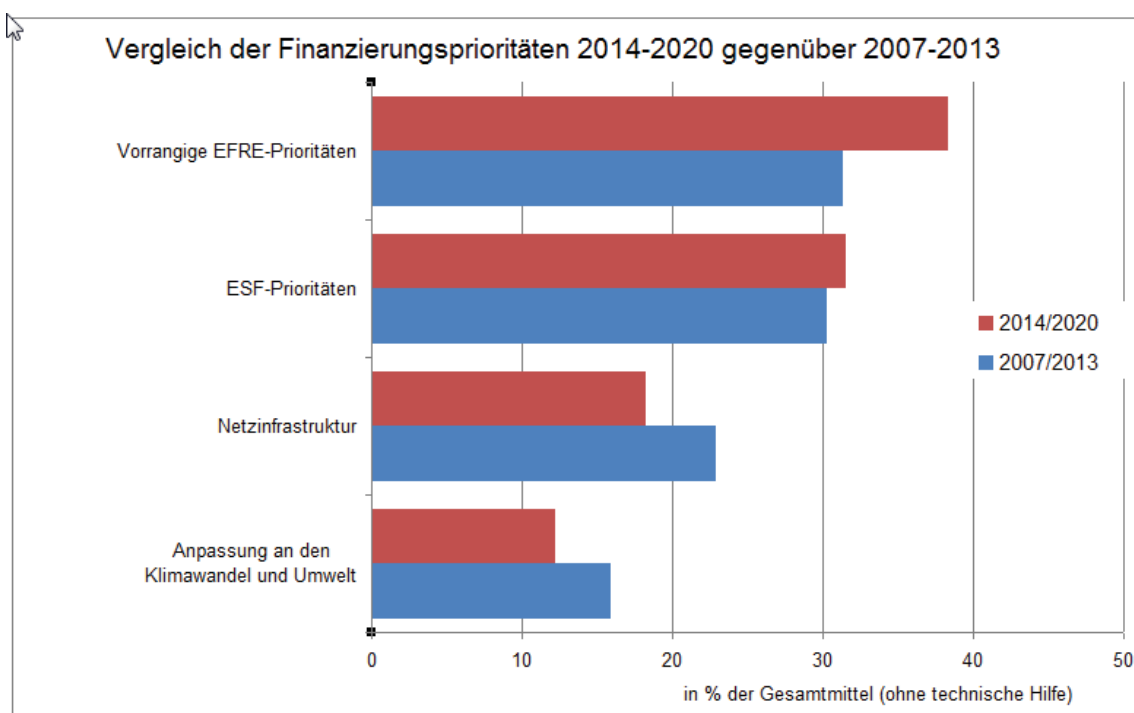
Mittel in Höhe von 98 Mrd. EUR werden in Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung, der sozialen Eingliederung und der Bildung investiert. Der größte Teil wird hierbei über den ESF finanziert: 30,7 Mrd. EUR für den Bereich Beschäftigung, 20,9 Mrd. EUR für die soziale Eingliederung und 26,3 Mrd. EUR für die Bildung.

Ein Betrag von 59 Mrd. EUR ist dem Bereich **Verkehr** und in die Energienetzinfrastruktur zugewiesen, was gegenüber dem Zeitraum 2007-2013 einen Rückgang von 21 % bedeutet.

Für den Aufbau der institutionellen Kapazitäten in den staatlichen Behörden und die Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und Dienste („Good governance“) ist ein Betrag von fast 4,3 Mrd. EUR vorgesehen. Dies stellt eine Zunahme von fast 72 % gegenüber dem vorhergehenden Zeitraum dar.

Der neue Programmplanungszeitraum bringt somit eine deutliche Verlagerung der Finanzierungsprioritäten gegenüber dem Zeitraum 2007-2013 mit sich. Die Mitgliedstaaten und Regionen werden stärker in die EFRE-Prioritäten (FuE und Innovationen, IKT und CO₂-arme Wirtschaft) und in die ESF-Prioritäten (Beschäftigung, soziale Eingliederung, Bildung und Good governance) investieren. Im Gegenzug wird ein geringerer Betrag in die Netz- und Umweltinfrastrukturen investiert. Der Rückgang der Investitionen in die Infrastrukturen ist in den weiter entwickelten Mitgliedstaaten besonders deutlich.

Abbildung 5: Zuweisungen zu den Finanzierungsprioritäten 2014-2020 gegenüber 2007-2013, in % der Gesamtmittel



Der besondere Schwerpunkt, den die Kommission auf die CO₂-arme Wirtschaft gelegt hat, führte zu einem deutlichen Anstieg bei dieser Art von Investitionen: Mit einem Betrag von mehr als 38 Mrd. EUR wird der Übergang zu einer CO₂-armen und dem Klimawandel gegenüber widerstandsfähigen Wirtschaft unterstützt. Mehrere Länder legten besonderes Augenmerk auf die Energieeffizienz oder die Entwicklung erneuerbarer Energien. In einigen

Fällen muss die Verbindung zwischen den Investitionen und den erwarteten Ergebnissen hinsichtlich der Ziele im Zusammenhang mit dem Klimawandel präzisiert werden.

Angesichts der Herausforderung hoher Arbeitslosigkeit und zunehmender Armut könnte der Schwerpunkt auf dem integrativen Wachstum in einigen Partnerschaftsvereinbarungen noch intensiviert werden. Die Kommission ist ebenfalls der Meinung, dass die für das Bildungswesen vorgesehenen Mittel momentan noch nicht zur Verwirklichung der ermittelten Prioritäten ausreichen. In einigen Partnerschaftsvereinbarungen wird den aktiven Maßnahmen zur sozialen Eingliederung nur eine geringe Priorität beigemessen. Um auf sozialer Ebene bessere Ergebnisse und Investitionen zu gewährleisten, die noch besser auf den sozialen Wandel ausgerichtet sind, müssen die Reformen der Sozialpolitik noch besser in die Programmplanung eingebunden werden.

Im Zusammenhang mit der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen enthalten einige Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programme zudem nur allgemeinere Informationen, jedoch keine Angaben darüber, wie diese neue Initiative durchgeführt werden soll und ob bzw. wie sie die Umsetzung der Jugendgarantie unterstützt. In einigen Programmen müssen die Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen stärker auf die Förderung der Arbeitsplatzbeschaffung ausgerichtet werden.

Ungeachtet einer länderspezifischen Empfehlung bezüglich der Eingliederung der Minderheit der Roma haben einige Mitgliedstaaten keine spezifische Priorität auf ausgegrenzte Gemeinschaften vorgesehen, wodurch die Einschätzung, in welcher Höhe diesem Bereich Mittel zugewiesen werden sollen, zusätzlich erschwert wird. Einige Mitgliedstaaten befassen sich nicht in ausreichendem Maße mit den Bedürfnissen dieser Zielgruppe oder müssen ihre Strategie und Interventionslogik weiterentwickeln.

Die Modernisierung der Verwaltungen und die Qualität des Rechtssystems werden als zentrale Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit und das integrative Wachstum erachtet. Viele Mitgliedstaaten erarbeiten dafür Maßnahmen zur Stärkung ihrer öffentlichen Einrichtungen und zur Verbesserung ihrer Kapazitäten, um wirksamere politische Strategien und bessere administrative Dienste bereitstellen zu können, Gerichtsverfahren zu beschleunigen, die Transparenz und Integrität der öffentlichen Einrichtungen zu erhöhen und die Beteiligung der Öffentlichkeit in den verschiedenen Phasen der Politikgestaltung zu verbessern. In einer Reihe von Mitgliedstaaten jedoch, in denen die Reform der öffentlichen Verwaltungen als Herausforderung angesehen wird, mangelt es an einer klaren Strategie sowie an umfassenden und deutlichen Zielen, obgleich eine solche Reform für die Förderung von Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit unerlässlich ist. In einigen dieser Mitgliedstaaten fehlt es zudem an einem klaren politischen Bekenntnis zu einer Reform.

Es steht außer Frage, dass die Notwendigkeit, die erforderlichen Investitionen durch Einhaltung bestimmter Voraussetzungen vor der Durchführung der Programme vorzubereiten, ernst genommen wird. Der Prozess ist nicht einfach, und in vielen Fällen muss die Kommission erst Aktionspläne genehmigen, um die vollständige Einhaltung der Voraussetzungen innerhalb festgelegter Fristen sicherzustellen. Besonders schwierig war es für die Mitgliedstaaten, Bedingungen in solchen Bereichen zu erfüllen, in denen EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt oder EU-Verordnungen wirksam angewandt werden müssen.

Auf nationaler und regionaler Ebene wurden Strategien für intelligente Spezialisierung erarbeitet, um den wirtschaftlichen Wandel zu beschleunigen und die bestehenden Wissenslücken zu schließen. Ein stärkeres Augenmerk muss auf die verschiedenen Formen der „weichen Unterstützung“, auf die Förderung der marktorientierten Forschung und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gelegt werden. Es besteht das Risiko, dass die

Unterstützung von KMU relativ allgemein bleibt und nicht an die Bedürfnisse und das Wachstumspotenzial der jeweiligen Unternehmen angepasst ist, um dadurch eine deutliche Hebelwirkung und schnelle Ergebnisse zu erzielen.

Einige Mitgliedstaaten haben auch Programme erarbeitet, die einen klaren Bezug zwischen der digitalen Wirtschaft und Innovationen herstellen. Dies ist wichtig, da Investitionen in Hochgeschwindigkeits-Breitbanddienste und IKT erforderlich sind, um bestimmte Engpässe zu überwinden und marktorientierte Lösungen zu fördern. Es ist beispielsweise von wesentlicher Bedeutung, die Investitionen in Breitbanddienste auf die Netze der nächsten Generation zu konzentrieren, um zu verhindern, dass weniger entwickelte Regionen noch weiter zurückfallen. Synergien zwischen der Kohäsionspolitik, Horizont 2020 und weiteren EU-Programmen spielen im Kontext der Strategien für intelligente Spezialisierung auf nationaler und regionaler Ebene ebenfalls eine wichtige Rolle.

Im Zeitraum 2014-2020 werden rund 88 Programme in 16 Ländern über mehrere Fonds finanziert werden, wobei Mittel aus dem EFRE, dem KF und dem ESF kombiniert werden. Dies soll einen integrierten Ansatz zur Folge haben, in dem verschiedene politische Strategien, Fonds und Prioritäten zusammengeführt werden.

Damit die Politik wirksamer, ergebnis- und leistungsorientierter wird, müssen die Mitgliedstaaten und Regionen detaillierte Ziele und Zielvorgaben nennen. Dabei ist entscheidend, dass die Ziele in den Programmen nicht zu allgemein formuliert sind oder zahlreiche mögliche Maßnahmen beinhalten, um bei der späteren Projektauswahl möglichst flexibel zu sein. Entscheidend ist: Wenn die gesetzten Ziele und Zielvorgaben nicht ehrgeizig und detailliert genug sind, wird es sehr schwierig sein, die Politik zu evaluieren und eine sinnvolle öffentliche Debatte darüber zu führen. Während der Verhandlungen wird die Kommission sich mit diesen Risiken befassen.

Die Partnerschaftsvereinbarungen wurden weitgehend im Rahmen eines angemessenen Dialogs mit den Partnern erarbeitet, obgleich dieser Dialog zum Teil anscheinend nicht ausreichte, da wichtige Akteure nicht eingebunden worden waren und Bemerkungen in späteren Fassungen der entsprechenden Dokumente nicht berücksichtigt wurden. Die Kommission wird sorgfältig darauf achten, wie die Mitgliedstaaten den Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaft umgesetzt haben, um eine wirkliche Beteiligung der Akteure sicherzustellen.

Schließlich werden im neuen Programmplanungszeitraum auf nationaler und regionaler Ebene solide Governance- und Koordinierungsmechanismen erforderlich sein, mit denen die Konsistenz der Programme, der Unterstützung für die Strategie Europa 2020 und der länderspezifischen Empfehlungen gewährleistet und Überschneidungen bzw. Lücken verhindert werden sollen. Dies spielt insbesondere im Hinblick auf den allgemeinen Anstieg der Zahl der regionalen Programme eine wesentliche Rolle – bei den ESF-Programmen beispielsweise ist gegenüber dem Zeitraum 2007-2013 ein Anstieg um fast 60 % zu verzeichnen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Im Zeitraum 2014-2020 wird die Kohäsionspolitik die Investitionen in Höhe eines Drittels des EU-Haushalts steuern, damit die EU-weiten Ziele hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung erreicht und wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten verringert werden können. Es handelt sich hierbei zudem um das bedeutendste Investitionsinstrument auf EU-Ebene, mit dem die Ziele der Strategie Europa 2020 verfolgt werden. Die Kohäsionspolitik leistet in mehreren Bereichen den größten Beitrag, unter anderem bei der Unterstützung von KMU, bei FuE und Innovationen, bei den Investitionen in qualifizierte, wettbewerbsfähige Arbeitskräfte, bei der

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung sowie bei der Anpassung an den Klimawandel und dem Bereich Umwelt.

Wirtschaftsmodelle geben Aufschluss über die makroökonomischen Auswirkungen. Es ist beispielsweise zu erwarten, dass in den Ländern, die am meisten von der Kohäsionspolitik profitieren, während des Umsetzungszeitraums das BIP um durchschnittlich 2 % und die Beschäftigungsquote um durchschnittlich 1 % ansteigen wird.

Die produktivitätssteigernde Wirkung der Kohäsionspolitik hält jedoch auch dann noch an, wenn die Programme bereits ausgelaufen sind. Bis zum Jahr 2030 wird das BIP in diesen Ländern schätzungsweise um 3 % höher liegen als dies ohne Kohäsionspolitik der Fall wäre. Das bedeutet, dass jeder Euro, der im Zeitraum 2014-2030 in den Hauptempfängerländern ausgegeben wird, das BIP um drei Euro steigen wird.

Damit diese Wirkung erzielt werden kann, ist es jedoch unbedingt erforderlich, dass die Mitgliedstaaten und Regionen die Reformen umsetzen und die Kohäsionspolitik als wirksames Investitionsinstrument nutzen. Die Ergebnisse der laufenden Verhandlungen zur Entwicklung tragfähiger Strategien, zur Aufstellung einer kleinen Zahl zentraler Investitionsprioritäten, zur Festlegung ehrgeiziger Ziele und zur Gewährleistung, dass die mikro- und makroökonomischen Bedingungen die Wirkung der im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanzierten Investitionen maximieren, werden somit eine maßgebliche Rolle spielen.

Die Kommission wird im Jahr 2017 einen ersten Fortschrittsbericht über die Programme an das Europäische Parlament und den Rat übermitteln. Dieser Bericht wird einen Überblick über die Fortschritte der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen im Hinblick auf die in ihren Programmen festgelegten Ziele geben und aufzeigen, ob die beabsichtigten Ergebnisse erreicht wurden.