

Reform der Kohäsionspolitik für ein sich wandelndes Europa – Regionen, Städte und Grenzgebiete im Zeichen von Wachstum und Beschäftigung

10 Fragen und Antworten

1) Warum braucht Europa eine neue Kohäsionspolitik?

Kohäsion bedeutet Zusammenhalt und steht damit für Solidarität unter den Mitgliedstaaten, um die Attraktivität der Regionen zu steigern und ihre Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, damit sie ihrer Rolle als Wohn- und Arbeitsorte besser gerecht werden. Das kommt allen Regionen gleichermaßen zugute: Die weniger entwickelten Regionen erhalten Investitionen, die sonst nicht verfügbar wären, während zugleich in den entwickelteren Regionen ebenfalls Geschäftsmöglichkeiten für Menschen und Unternehmen geschaffen werden. Die Kommission unternimmt gemeinsam mit unseren Partnern in den Mitgliedstaaten und Regionen alle Anstrengungen, um jeden im Rahmen der Kohäsionspolitik ausgegebenen Cent einer wirksamen Verwendung zukommen zu lassen.

Die Gemeinschaft hat seit 1988 rund 480 Mrd. EUR in die „weniger entwickelten“ Regionen investiert, wovon etwa 70 % in die Regionen flossen, in denen die Einkommen weniger als 75 % des Durchschnittswertes betragen. Im Zeitraum von 2007 bis 2013 werden die Investitionen den bisher größten Wert erreichen, d. h. 308 Mrd. EUR. Wir haben eine Menge erreicht: Die Abstände, die zwischen den verschiedenen Regionen und Ländern bestehen und sowohl die Entwicklung des Binnenmarktes verlangsamen als auch die gemeinsame Währung beeinträchtigen könnten, wurden erheblich verringert. Es stehen uns jedoch noch viele Aufgaben bevor, vor allem seit dem Beitritt unserer neuen Partner im Jahr 2004. Insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten müssen die ärmsten Regionen in vielerlei Hinsicht noch einen weiten Weg zurücklegen. Die Anzahl der Rentner in unserer Bevölkerung vergrößert sich, sie führen ein aktiveres und längeres Leben, während die Anzahl der für sie aufkommenden Erwerbstätigen abnimmt. Tatsächlich brauchen wir mehr als je zuvor eine Kohäsionspolitik und sie muss noch besser umgesetzt werden als früher. Der politische Ansatz wird in den neuen Verordnungen für den Zeitraum 2007 bis 2013 beschrieben, während die Grundsätze und Schwerpunkte der Kohäsionspolitik in den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft dargelegt sind.

2) Was sind strategische Leitlinien?

Die strategischen Leitlinien sind ein Dokument, das von der Kommission ausgearbeitet wurde, um die nationalen und regionalen Behörden zu unterstützen bei der Modernisierung ihrer Volkswirtschaften und der Verknüpfung ihrer Programmplanung mit der EU-weiten Kampagne zur Schaffung von mehr Wachstum und hochwertigen Arbeitsplätzen. Die Leitlinien ergänzen die Verordnungen. Die Verordnungen sind der Rechtsrahmen, mit dem sichergestellt wird, dass alle Beteiligten in Übereinstimmung mit den Verträgen und auf der gleichen Grundlage handeln. In den strategischen Leitlinien werden die politischen Schwerpunkte für die zu tätigen Investitionen festgelegt. Es handelt sich zwar um zwei verschiedene Dokumente, aber sie bedingen sich gegenseitig.

Den neuen strategischen Leitlinien kommt eine besondere Bedeutung zu, weil sie sich in noch größerem Maße auf Wachstum und Arbeitsplätze konzentrieren. In ihnen wird deutlich, dass bei der künftigen Entwicklung die Betonung auf der Wissens- und Informationsgesellschaft, auf unternehmerischer Initiative, der Umwelt und der Beschäftigung liegen sollte.

3) Woran liegt es, dass der Kohäsionspolitik eine so besondere Bedeutung zukommt?

Die einzigartigen Modalitäten und die angewandte Methode in der Kohäsionspolitik haben dazu beigetragen, dass diese besser und wirksamer funktioniert als jede andere, ähnlich geartete Politik in anderen Teilen der Welt. Sie trägt zu einer deutlichen Verringerung des Abstands zu den ärmeren Regionen Europas bei und durch sie wurde die Schaffung von zahlreichen Arbeitsplätzen in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit gefördert. Dies liegt daran, dass sie über Ressourcen verfügt, die in einzigartiger Weise stabil sind (über 7 Jahre hinweg) und langfristiges Planen und Entwickeln begünstigen. Und es liegt auch daran, dass wir eine besondere Arbeitsmethode entwickelt haben, um die uns viele Länder beneiden.

Diese besondere Methode überlässt den Regionen Verantwortung bei der Projektauswahl und -verwaltung. Nationale und kommunale Behörden, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen werden in einer wirksamen Partnerschaft zusammengeführt. Außerdem wird gewährleistet, dass die Projekte ausgewählt werden, die mit den Prioritäten und Zielen übereinstimmen, welche zu Beginn mit der Kommission vereinbart wurden. Für den nächsten Zeitraum (2007 bis 2013) wird mit diesen Prioritäten und Zielen ein deutlicher Schwerpunkt auf die Wachstums- und Beschäftigungsagenda der Gemeinschaft gelegt.

4) Wer profitiert davon?

Die Gemeinschaft konzentriert sich in ihrer Kohäsionspolitik eindeutig auf die ärmsten Regionen und Länder. Mehr als 80 % der Fördermittel wird an die so genannten Konvergenzregionen vergeben. Dabei handelt es sich letztlich um die Regionen, deren Durchschnittseinkommen (gemessen als Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt) weniger als 75 % des europäischen Durchschnitts beträgt. Ungefähr die Hälfte der europäischen Bevölkerung kommt damit in den Genuss der Förderung, darunter die meisten der neuen Mitgliedstaaten. Für die so genannte regionale Wettbewerbsfähigkeit im restlichen Europa, d. h. überall da, wo es sich nicht um eine Konvergenzregion handelt, werden 15,7 % der Finanzmittel bereitgestellt. Dieses Geld wird für Projekte im Rahmen von Wachstum und Beschäftigung eingesetzt, um in allen anderen Regionen mit den Modernisierungsprozessen Schritt zu halten. Die restlichen Fördermittel werden für die „territoriale Zusammenarbeit“ zwischen europäischen Grenzregionen und für Vernetzungsaktivitäten verwendet.

Das Geld wird also einer großen Zahl unterschiedlicher Menschen in ganz Europa zugute kommen. Dank des EU-Binnenmarktes haben Menschen und Unternehmen aus allen Regionen Zugang zu den Geschäftsmöglichkeiten, die durch die Kohäsionspolitik geschaffen werden, oder können Angebote unterbreiten. Die Investitionen in Milliardenhöhe bewirken daher einen einzigartigen Anreiz für die Wirtschaft in ganz Europa und die Auswirkungen beschränken sich keineswegs nur auf die Zielregionen. Ebenso wichtig ist es, dass die Projektauswahl vor Ort getroffen wird, je nachdem wie geeignet die vorgeschlagenen Projekte mit den für die jeweilige Region ausgewählten allgemeinen Kriterien und Programmen übereinstimmen.

5) Reichen die verfügbaren Finanzmittel eigentlich für tatsächliche Veränderungen?

Jedes Jahr erhalten mehrere tausend Projekte in allen Mitgliedstaaten Fördermittel durch die europäische Kohäsionspolitik und leisten so einen Beitrag zu einer Verbesserung der Situation in den armen Regionen, zu einer stärkeren regionalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Auswahl dieser Projekte wird auf der Grundlage der Bedarfsanalyse und der Entwicklungsperspektiven der jeweiligen regionalen Volkswirtschaft getroffen. Die regionalen und nationalen Behörden führen diese Auswahl im Rahmen eines EU-weiten strategischen Ansatzes durch. Das Ergebnis der Interventionen durch den Fonds wird von den Mitgliedstaaten und der Kommission bewertet. Schätzungen zeigen, dass sich zwischen 1988 und 2001 der Abstand zwischen den ärmsten Regionen und dem EU-Durchschnitt um ein Sechstel verringert hat. So betrug zum Beispiel die Zunahme des griechischen Bruttoinlandsprodukts aufgrund von kohäsionspolitischen Maßnahmen 10 % und die des portugiesischen 8,5 % im Zeitraum von 1989 bis 1999. Die prognostizierte Zunahme für beide Länder im derzeit laufenden Zeitraum von 2000 bis 2006 beträgt rund 6 %. Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 legen kürzlich durchgeführte Untersuchungen den Schluss nahe, dass in den neuen Mitgliedstaaten ein zusätzliches Wachstum beim Bruttoinlandsprodukt die Größenordnung von 7-12 % erreichen wird und 2,5 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

Man muss nicht lange die durchgeführten Maßnahmen untersuchen, um zu erkennen, dass sehr viele Projekte zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht worden sind, und dass auf diese Weise tatsächlich Veränderungen erzielt wurden. Wenn man beispielsweise einen Blick auf das Verkehrssystem in Spanien wirft, so stellt man fest, dass dieses in den vergangenen 20 Jahren vollständig verändert wurde: Autobahnen erschließen die Regionen, Hochgeschwindigkeitszüge verkehren und in den Städten haben Straßenbahnen und U-Bahnen allgemein Einzug gehalten. Ein Blick auf Athen zeigt, wie der neue Flughafen durch eine mit Gemeinschaftsmitteln finanzierte S-Bahn mit der Stadt verbunden wurde und wie Straßenbahnen, ein vergrößertes U-Bahnnetz und eine Ringstraße mittlerweile dazu beitragen, die Luftverschmutzung zu verringern, um so den Himmel über der Stadt noch blauer strahlen zu lassen. Oder man richte den Blick auf polnische, litauische und estnische Städte, wo neue Systeme zur Wasserversorgung und Wasseraufbereitung in Betrieb genommen wurden. Eine Rundschau in Schweden, Finnland, Deutschland, Frankreich und Irland lässt allenthalben Gruppierungen von Unternehmen und Hochtechnologieeinrichtungen, so genannte Cluster, erkennen.

6) Wie werden die Ausgaben kontrolliert? Wie groß ist die Gefahr von Misswirtschaft?

Hier stehen die Mitgliedstaaten in der Verantwortung, denn sowohl Verwaltung als auch Kontrolle fallen zum größten Teil in deren Verantwortungsbereich. Die Kommission besteht jedoch darauf, dass die Mitgliedstaaten nur die besten Systeme und das qualifizierteste Personal mit der Durchführung dieser Aufgaben betrauen. Zwar sind hier und da Probleme aufgetreten, aber angesichts der zu verwaltenden Menge an Finanzmitteln, fällt dies nicht ins Gewicht. Wenn tatsächlich ein Fehler unterläuft, dann ist es oft der Mitgliedstaat selbst, der darauf aufmerksam macht und die Kommission und der Mitgliedstaat ergreifen dann Maßnahmen, um die Situation zu bereinigen oder das Geld wiederzuerlangen. Ein Grund für diese positiven Erfahrungen besteht darin, dass die Dienststellen der Kommission gemeinsam mit den nationalen Behörden die Förderungswürdigkeit und die Ausgabenverwaltung auf der regionalen Ebene überprüfen. Darüber hinaus sind in den kommunalen Verwaltungsbehörden und Begleitausschüssen zunehmend Mitglieder von Unternehmen und aus dem NRO-Bereich vertreten, was offenbar alle Beteiligten zu korrektem Verhalten anspornt.

7) Welchen Bezug haben diese Aktivitäten zum alltäglichen Leben?

Kohäsionspolitische Projekte haben in zweifacher Hinsicht einen wichtigen Bezug zum Bürger: Zunächst durch die Beteiligung aller aktiven Bürger – der so genannten Zivilgesellschaft – an der Vorbereitungs-, Planungs- und Durchführungsphase eines Projekts. In der Folge dann durch den tatsächlichen Nutzen, den ein effizient geplantes und durchgeführtes Projekt der jeweiligen lokalen Gemeinschaft bringt. In vielerlei Hinsicht sind die Ergebnisse der Kohäsionspolitik für die meisten europäischen Bürger zum Greifen nahe.

Die Kommission hat stets die Ansicht vertreten, dass diese Politik nur dann richtig funktionieren kann, wenn in ihr die Erfahrungen vor Ort berücksichtigt, Probleme auf der regionalen Ebene identifiziert und Lösungsansätze von den Gemeinschaften entworfen und durchgeführt werden, die letztlich die eigentlichen Nutznießer sind. Natürlich sind die Bedingungen von Land zu Land unterschiedlich, aber wir geben die Empfehlung, dass neben der Zentralregierung auch die regionalen Behörden eng in die Projektauswahl und –Verwaltung eingebunden und die Sozialpartner, z. B. lokal ansässige Unternehmen, Gewerkschaften und Arbeitgeber, beteiligt werden sollten. Neben diesen Akteuren sollten schließlich als Ergänzung fachlich spezialisierte und interessierte NRO, beispielsweise Umweltschützer und Aktivisten für Gleichberechtigung, eingeladen werden, eine aktive Rolle in dem Prozess einzunehmen.

Es ist kein leichtes Unterfangen, so unterschiedliche Gruppen zu einer erfolgreichen Zusammenarbeit hinzuführen und einige Mitgliedstaaten, insbesondere die neuen, zeigen hier noch eine gewisse Zurückhaltung. Der Nutzen geht jedoch über eine bloße Verbesserung des kommunalen Demokratieverständnisses und die Beteiligung der Zivilgesellschaft hinaus. Dieses Konzept führt nämlich letztlich zu einer größeren Zahl von Projektvorschlägen mit tatsächlichem lokalem Bezug, zu einer großen Verbesserung der lokalen Kommunikation über die geförderten Projekte und zu einer gesteigerten öffentlichen Wahrnehmung derselben.

8) Was kann die Kommission noch tun, um den Regionen bei der Verwirklichung ihrer Prioritäten zu helfen?

Die Kommission zieht mehrere Möglichkeiten in Erwägung, um neue Ideen zu fördern und Anreize für innovative Aktionen und für mehr Zusammenarbeit zu geben. Das Ziel besteht darin, die Regionen in ihrer Problembewältigung zu unterstützen. Beispielsweise könnte auf unseren schon bestehenden Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch aufgebaut werden, indem sich Gruppen von Regionen mit ähnlichen Ansichten zu einem frühen Zeitpunkt in der Entwicklungsphase ihrer Programme zusammenfinden, um schwerpunktmäßig bestimmte Aspekte zu behandeln und durch das Sammeln von zweckdienlichen Ideen Fortschritte zu erzielen. Die Kommission könnte bei diesen Zusammenschlüssen eine aktive Rolle übernehmen, beispielsweise, indem sie die betreffenden Regionen zu einem Treffen nach Brüssel einlädt und mit spezifischen Ratschlägen zur Verfügung steht.

Die so gewonnenen Erfahrungen könnten mit anderen geteilt werden und wären ein Beitrag zum Fortschritt in den nationalen Reformprogrammen, durch die die Mitgliedstaaten dem Lissabon-Prozess mehr Schwung verleihen. Die Zusammenschlüsse von Regionen könnten schwerpunktmäßig Themen wie Energieeffizienz oder die Teilhabe von KMU an Forschungsergebnissen behandeln. Diese regionalen Zusammenschlüsse wären jedoch in der Auswahl der Schwerpunkte nicht beschränkt.

9) Wie wird die Kohäsionspolitik durch die Globalisierung und Relokalisierung beeinflusst?

Entscheidungen, die außerhalb der Kommunen und Regionen oder außerhalb Europas getroffen werden, können verheerende Auswirkungen nach sich ziehen. Die Kohäsionspolitik als solche war zunächst die Antwort der EU auf anfangs mögliche negative Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses. Nun ist sie auch ein Instrument zur Abfederung der Globalisierungsfolgen in Bezug auf die Entwicklung hin zu einer weltweiten freien Marktwirtschaft. Die Kohäsionspolitik ist heute ein bewährtes Instrument konkreter Solidarität unter den Mitgliedstaaten, mit dem vielen Regionen Unterstützung in beträchtlichem Umfang gewährt wurde, um ihnen bei der Modernisierung ihrer Volkswirtschaften zu helfen. Diese Politik wird auch im kommenden Förderzeitraum fortgesetzt. Jedoch können auch durch die Kohäsionspolitik nicht jene Entscheidungen verhindert werden, die gewöhnlich auf globaler Ebene und auf der Grundlage harter wirtschaftlicher Fakten getroffen werden. Durch die Kohäsionspolitik kann aber der ernsthafte Versuch unternommen werden, die Regionen für auswärtige Investoren attraktiver zu machen. Dies ist denn auch der erste Punkt der strategischen Leitlinien. Zugleich haben wir aber auch einen Fundus an Erfahrungen aufgebaut, dessen wir uns bei der Unterstützung der Regionen bedienen können, die von negativen wirtschaftlichen Entwicklungen betroffen sind. Die Nützlichkeit dieser Erfahrungen wurde mittlerweile sehr oft unter Beweis gestellt.

10) Wie wird die Transparenz gewährleistet?

Die wichtigsten Akteure in dieser Hinsicht sind die Mitgliedstaaten selbst. Sie stehen als erste in der Verantwortung, ihre Bürger über die Aktivitäten zu informieren, die durch die Strukturfonds der Gemeinschaft mitfinanziert werden. Die Kohäsionspolitik ist einer der wenigen EU-Politikbereiche, der den Mitgliedstaaten die Information der Öffentlichkeit zwingend vorschreibt. Zugleich kommen in der Kommission die für die Information in den Mitgliedstaaten verantwortlichen Beamten zusammen, um Ideen auszutauschen über die wirksamsten Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit. Das so genannte Strukturfonds-Informationsteam ist eine der dynamischsten und produktivsten Arbeitsgruppen, mit denen wir zusammenarbeiten.