

Dr. Wolfgang Streitenberger
Berater des Generaldirektors
Generaldirektion "Regionalpolitik"
EU-Kommission, Brüssel

Eine neue Kohäsionspolitik für Europa 2020

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Gastgeber!

Vielen Dank für die Einladung, auf dieser Veranstaltung zu Ihnen sprechen zu dürfen. Ich freue mich, dies zu tun, weil es mir Gelegenheit gibt, unser im Augenblick wichtigstes Vorhaben, nämlich den Vorschlag zur neuen Kohäsionspolitik, zu erläutern. Ich mache dies in diesen Wochen natürlich öfters, aber heute bei Ihnen macht es mir besonderes Vergnügen, weil ich dabei die seltene Gelegenheit habe, meine Muttersprache Deutsch verwenden zu können.

Ich bin eingeladen worden, Ihnen einen kurzen Überblick über die neue Kohäsionspolitik zu geben, wie wir sie am 6. Oktober in Form eines Legislativpaketes vorgeschlagen haben. Nachdem Sie alle mit der laufenden Kohäsionspolitik weitgehend vertraut sind, kann ich mich auf die Neuerungen und die klassische Regionalpolitik beschränken und daher etwa den Sozialfonds sowie einige andere Elemente der Kohäsionspolitik vorläufig unerwähnt lassen. Trotzdem möchte ich zu Beginn in Erinnerung rufen, dass unsere Regionalpolitik seit vielen Jahren gut funktioniert und beachtliche Erfolge aufweist. So wurden in der vergangenen Programmperiode 2000 bis 2006 1,4 Millionen Arbeitsplätze geschaffen, 4000 km Eisenbahnen und 2000 km Autobahnen neu gebaut, die Gründung von 800 000 KMU kofinanziert und Fortbildungsmassnahmen für 10 Millionen Beschäftigte unterstützt. Das BIP der EU konnte signifikant gesteigert werden – und zwar so stark, dass wir die Zahl der Konvergenzregionen, also der schwächsten Regionen in der EU, von derzeit 84 auf 68 in der Periode 2014-2020 reduzieren werden können.

Die Vorbereitungsarbeiten zu unserem Vorschlag sind unter grösstmöglicher Einbindung der Mitgliedstaaten, Regionen, Interessensgruppierungen und anderen Beteiligten erfolgt. Die polnische EU-Ratspräsidentschaft hat sich in diesem Prozess übrigens sehr engagiert und wir sind ihr dafür dankbar.

Unser Vorschlag entstand somit nicht bürokratisch und "von oben herab", sondern reflektiert viele der Diskussionen, die wir im Rahmen dieses interaktiven Politik-Gestaltungsprozesses führten.

Seit der letzten Reform der Kohäsionspolitik haben sich die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen signifikant verändert. Die leider andauernde Wirtschafts- und Finanzkrise macht das Sparen in den öffentlichen Haushalten und die Konzentration auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung notwendiger denn je. Nicht zuletzt deshalb haben wir uns zu einer Reihe von Änderungen unserer Kohäsionspolitik entschieden. Ich würde das Gesamtbild dieser Änderungen dennoch nicht als Revolution, sondern als Evolution charakterisieren.

Die Kohäsionspolitik war über die Jahre ein Schlüsselwerkzeug, um die Europäische Union so aufzubauen, wie wir sie heute vor uns haben. Aber weitere Verbesserungen sind nötig. Die EU benötigt speziell in diesen schwierigen Zeiten eine Politik, die zielgerichtete Investitionen fördert, durch die die Mitgliedstaaten und ihre Regionen möglichst rasch aus der Krise herauskommen können. Die Europa 2020 - Strategie ist die über allen EU-Politiken stehende Strategie unter dem Titel "Agenda für Wachstum und Beschäftigung", mit der dies erreicht werden soll.

Wir haben aus den Problemen mit der Umsetzung der allseits bekannten Lissabon Strategie gelernt und daher alle EU-Politiken als Beiträge zur Verwirklichung der Lissabon-Nachfolgestrategie, also der Strategie Europa 2020 konzipiert. Die in diesem Sinne erfolgende massive Ausrichtung auch der kommenden Kohäsionspolitik ist eine wesentliche Neuerung und ein gewichtiger Beitrag, um mit Europa 2020 Erfolg zu haben.

Wir haben die neue Kohäsionspolitik als moderne Investitionspolitik konzipiert. Welche hohe volkswirtschaftliche Bedeutung unsere Kohäsionspolitik schon jetzt als Investitionspolitik hat, verdeutlicht vielleicht eine einzige Zahl: In manchen Mitgliedstaaten liegt der Anteil der EU-Regionalfondsmittel an den gesamten öffentlichen Investitionen bei 50 %!

Diese Investitionen haben zwei grosse Ziele, nämlich Wachstum und Beschäftigung in den schwächeren Regionen zu steigern sowie den territorialen Zusammenhalt der Union zu stärken. Das ist nicht neu.

Eine wesentliche Neuerung der Kohäsionspolitik 2014-2020 jedoch ist die Fokussierung auf Resultate und Wirkungen der getätigten Investitionen. Wie wollen wir das erreichen?

Zunächst durch Konzentration auf eine geringere Zahl von Themen und integrierte Programmplanung; weiters durch Vereinfachung der Abläufe; durch Verbesserung der Umsetzungsqualität der Investitionsprogramme; durch Stärkung des territorialen Zusammenhalts sowie durch den vermehrten Einsatz von bisher wenig genutzten, auch innovativen Finanzinstrumenten.

Wie bereits gesagt, wollen wir mit der Kohäsionspolitik die in der Europa 2020 Strategie genannten Herausforderungen angehen, aber auch die Probleme lösen, die die Mitgliedstaaten und Fördernehmer gemeldet haben. Deshalb beabsichtigen wir, die kohäsionspolitischen Investitionen systematisch mit den Europa 2020 Zielen zu verknüpfen. Trotzdem glauben wir, dass unser Vorschlag flexibel genug ist, um sicherzustellen, dass alle Regionen die Investitionsstrategien auf ihre jeweiligen Entwicklungsbedürfnisse zuschneiden können.

Was wir konkret vorschlagen, ist mehr thematische Konzentration, und zwar auf einen Katalog von 11 Prioritäten. Für die jeweilige Region ist die Festlegung auf einige (nicht alle) dieser Prioritäten übrigens auch ein "harter Kern" der Partnerschaftvereinbarung zwischen EU Kommission und betreffendem Mitgliedstaat. In Zukunft sollen in den entwickelteren Regionen 60% unserer Fondsmittel zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation sowie von KMU eingesetzt werden, und weitere 20% für erneuerbare Energien.

In den weniger entwickelten Regionen sind 44 % für Innovation und KMU Förderung, und weitere 6% für erneuerbare Energien vorzusehen.

Prioritäten setzen heisst aber, logischerweise auch, "negative" Prioritäten zu akzeptieren. Nicht alles kann "prioritär" sein, sonst würde der Begriff "prioritär" seine Sinnhaftigkeit einbüßen. Deshalb haben wir auch einige Bereiche benannt, die keine Förderungen aus den Strukturfonds erhalten können - zum Beispiel die Stilllegung von Atomkraftwerken oder die Tabakproduktion.

Das Leitmotiv "Konzentration" wird begleitet von Massnahmen zur Intensivierung der Partnerschaft. Unsere bisherige Verpflichtung zu diesem Prinzip ist ja einer der Schlüssel für

die Erfolge der Kohäsionspolitik. Es hat sich gezeigt, dass dort, wo eine starke Partnerschaft zwischen allen involvierten Akteuren existiert, auch die Programmumsetzung besser ist, weil sie mit vollem Einsatz und klar verteilter Verantwortung erfolgt. Um das Partnerschaftsprinzip voranzutreiben, werden wir einen Europäischen Verhaltenskodex vorlegen. Er wird Ziele und Kriterien enthalten, auch um den Austausch von Erfahrungen, Resultaten und "best practices" der Programmumsetzung zwischen Mitgliedstaaten zu erleichtern.

Die Kommission hält weiterhin an einer flächendeckenden Kohäsionspolitik fest, die die Mittel möglichst gerecht verteilen soll. Wir möchten, dass die schwächsten Regionen und Mitgliedstaaten am meisten unterstützt werden, wollen gleichzeitig aber das bisherige System der Mittelzuweisung gerechter machen. Deshalb führen wir drei Kategorien von Regionen ein: Weniger entwickelte Regionen –Konvergenzregionen - , die dadurch charakterisiert sind, dass das BNP pro Kopf unter 75 % des EU-Durchschnitts liegt; dann die neuen Übergangsregionen, mit einem BNP pro Kopf zwischen 75% und 90%, gefolgt von den stärker entwickelten Regionen – den Wettbewerbsregionen mit einem BNP pro Kopf von über 90%. Die neue Kategorie der "Übergangsregionen" ersetzt die gegenwärtigen "phasing-in" und "phasing out" – Regionen. Die Übergangsregionen werden in Zukunft insgesamt 52 an der Zahl sein, somit jene 20 Regionen umfassen, die sich aus dem Konvergenzziel herausentwickelt haben, wie auch 32 Regionen, deren BNP schon vorher zwischen 75% und 90% des EU-Durchschnitts lag. Dieses "Herauswachsen" von 20 Übergangsregionen illustriert übrigens ebenfalls den Erfolg unserer Kohäsionspolitik sowie der Anstrengungen in den betreffenden Mitgliedstaaten.

Man kann diese Dreigliederung unserer Regionalpolitik auch anders veranschaulichen. So sollen 71,5% der Fondsmittel auf die ärmsten Regionen mit 120 Millionen Menschen konzentriert werden, weitere 12,1% unseres Regionalbudgets in die Übergangsregionen mit 72 Millionen Einwohnern fließen, und drittens für alle restlichen, also die am stärksten entwickelten Regionen mit 307 Millionen Menschen 16,4% der Budgets eingesetzt werden.

Warum es die neue Kategorie der Übergangsregionen überhaupt geben soll, möge ein Beispiel illustrieren: Wenn wir das gegenwärtige System beibehielten, dann würden die Region Masowien in Polen mit 86% des durchschnittlichen EU-BIP pro Kopf und die Region Inner-London mit 336% des EU-Durchschnitts in der selben Kategorie landen und denselben

Förderkriterien unterliegen. Das wäre nicht unbedingt immer ganz gerecht und genau um dies zu vermeiden, wurde die Kategorie der "Übergangsregionen" geschaffen.

Weil es vielleicht in Deutschland von besonderem Interesse ist, erwähne ich hier, dass der maximale EU-Kofinanzierungssatz für die Übergangsregionen 60% sein wird. Die anderen Kofinanzierungsplafonds bleiben unverändert, also maximal 50% für die stärker entwickelten, 85% für die weniger entwickelten Regionen und 85% für Empfänger von Kohäsionsfondsmitteln.

A propos Budget - was das Budget der Kohäsionspolitik betrifft, so haben wir für die Periode 2014-2020 376 Milliarden Euro vorgesehen, was die 40 Milliarden Euro für die sogenannte "Connecting Europe" - Fazilität inkludiert. Die Mittelauszahlung erfolgt weiter aus den drei bekannten Fonds - Europäischer Fonds für Regionalentwicklung, Europäischer Sozialfonds und Kohäsionsfonds. Aus letzterem wird die neu geschaffene "Connecting Europe Fazilität" gespeist. Mit ihr wird die EU Kommission selbst und direkt sehr dringliche Infrastrukturprojekte in den Bereichen Verkehr, Energie und Informationstechnologie finanzieren.

Unser Budgetvorschlag zeigt, dass wir nicht mehr Geld als für die laufende Programmperiode gefordert haben. Wir sind realistisch: Angesichts der Wirtschaftskrise muss es uns einfach gelingen, mehr zu erreichen, ohne unser Budget zu erhöhen – nämlich indem wir unser Budget besser einsetzen. Eben dies hat uns dazu motiviert, unsere Politik ehrgeiziger und gleichzeitig auch wirksamer zu konzipieren, mit einer stärkeren "Governance" (was ich mit "Steuerung" übersetzen würde) und mit abgespeckten Umsetzungsmechanismen, die den bürokratischen Aufwand der Fördernehmer reduzieren sollen.

Dies leitet zu den Stichworten "Vereinfachung" und "Bürokratieabbau" über. Um hier weiterzukommen, ist generell die bessere Koordinierung der bestehenden Finanzierungsinstrumente der EU und damit die Stärkung ihres strategischen Einsatzes geplant. Weiters werden die Regeln und Strukturen für Management und Kontrolle der verschiedenen Strukturfonds vereinheitlicht und sollen auch mit jenen der Fonds für ländliche Entwicklung und Fischerei übereinstimmen. Dies sowie die Harmonisierung der Förderkriterien, vereinfachte Kostenoptionen und geringerer Verwaltungsaufwand für

Revision und Kontrollen sollen den potentiellen Nutzniessern den Zugang zu Fördermitteln erleichtern.

Nur schlagwortartig erwähne ich noch die neu geschaffene Möglichkeit von "Multifonds-Programmen" und - bis 2014- die Einführung des elektronischen Datenverkehrs zur Antragseinreichung, was alles ebenfalls die Umsetzung der Kohäsionspolitik für uns wie Fördernehmer vereinfachen und effizienter gestalten wird.

Auf EU-Ebene ist ein sogenannter "Gemeinsamer Strategischer Rahmen" vorgesehen. Auf Grundlage dessen werden dann die Partnerschaftsvereinbarungen zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten abgeschlossen. Diese Vereinbarungen legen die Investitionsprioritäten, die zu erreichenden Ziele, die Konditionalitäten und die Koordinationsmechanismen mit den anderen EU Fonds fest.

All dies muss in Abstimmung mit den nationalen Reform- sowie Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen geschehen, die von den Mitgliedstaaten verfolgt werden. Selbstverständlich müssen auch allfällige länderspezifische Empfehlungen des Rates berücksichtigt werden.

Aber die bessere Koordination zwischen den Fonds verlangt auch mehr Ergebnisorientierung und qualitätvollere Programmumsetzung. Unterstützungsgelder sollten deshalb nur in Programme gehen, die die Investitionen sehr gut vorbereitet haben.

Eine weitere Methode, die Umsetzung der Kohäsionspolitik effizienter zu gestalten, ist der Einsatz der sogenannten "Konditionalitäten" – was auch nicht völlig neu ist, jedoch für die Periode 2014-2020 intensiviert werden kann. Da wären einmal die 'ex ante' Konditionalitäten, also Bedingungen, die erfüllt sein müssen, bevor Fondsmittel ausbezahlt werden können. Die Methodik der ex ante Konditionalität wird systematischer und transparenter gestaltet werden, um die aus der laufenden Anwendung bekannten Engpässe zu vermeiden. Klarere Kriterien sollen die erfolgreiche Umsetzung sicherstellen. Sollten die erwähnten Bedingungen nicht erfüllt sein, kann die Auszahlung von Fondsmitteln aufgeschoben oder auch gestoppt werden.

Weiters sehen wir die 'ex post' Konditionalitäten vor. Das heisst, dass die laufende Auszahlung von Fondsmitteln von der Qualität der Durchführung des jeweiligen Projekts bzw Programmes abhängt. Wir wollen in Zukunft Programme, die ihre Etappenziele erreichen

und sehr gut laufen, nach einem "mid term review" aus einer mit 5 % des Projektbudgets bemessenen "Leistungsreserve" belohnen.

Lassen Sie mich nun noch kurz zu einer anderen Form der Konditionalitäten kommen, die in den letzten Monaten häufig und ausführlich diskutiert wurde - die makroökonomische Konditionalität. Sie ist nicht völlig neu, denn sie existiert schon im Zusammenhang mit dem Kohäsionsfonds. Die neuen Regeln hingegen sollen die gesamte Kohäsionspolitik den wirtschaftspolitischen Lenkungsmechanismen der EU unterwerfen – also der sogenannten "governance". Unserem Vorschlag zufolge kann die EU Kommission Mitgliedstaaten vorschlagen, ihre Partnerschaftsabkommen und Programme zu ändern bzw zu ergänzen, wenn – und ich betone wenn - besondere wirtschaftliche Umstände dies erfordern – zum Beispiel wenn eine Empfehlung des Rates betreffend eines exzessiven Budgetdefizits oder anderer exzessiver Ungleichgewichte erfolgte oder wenn wirtschaftliche Spar- und Reformprogramme gestartet werden mussten. Auf diese Weise können EU- finanzierte Programme an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen angepasst werden.

Es ist natürlich beabsichtigt, mit dem betreffenden Mitgliedstaat einen Dialog darüber zu führen, wie die Partnerschaftsabkommen und Programme so verändert werden müssen, sodass sie zur Erfüllung der Empfehlungen des Rates beitragen können.

In der noch verbleibenden Redezeit möchte ich nur kurz einige Aspekte der Kohäsionspolitik streifen, die relativ wenig Änderung erfahren.

Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit wird besser dotiert werden, und zwar auf Basis einer neuen, separaten Verordnung, die die Regeln vereinfacht und dies speziell im Hinblick auf Programme, an denen Regionen aus mehreren Mitgliedstaaten beteiligt sind. Das Budget der ETZ wird um fast 50 % aufgestockt, die drei Säulen, auf denen die Europäische Territoriale Zusammenarbeit ruht - Interregionale, grenzüberschreitende und transnationale Kooperation - bleiben unverändert.

Bei der Förderung der Stadtregionen – in denen ja fast 70% der Europäer leben - wünschen wir uns, dass in Zukunft jeder Mitgliedsstaat mindestens 5% der Regionalfonds-Mittel für die nachhaltige Stadtentwicklung reserviert. Integrative Projekte bzw. Aktionen sollten

verschiedene Investitionsprioritäten und verschiedene Programme miteinander verbinden. Das Management dieser Aktionen soll an die jeweilige Stadt delegiert werden.

Traditionell setzt die Kohäsionspolitik überwiegend Zuschüsse ein. Einen noch relativ geringen Anteil machen die "neueren" Finanzierungsinstrumente, etwa Darlehen, Garantien, venture capital u.s.w. aus. Da es aber immer mehr von uns geförderte Investitionen gibt, mit denen hohe "returns on investment" erwirtschaftet werden, wollen wir für diese vermehrt die erwähnten Darlehen usw verwenden. In der nächsten Periode sollen 40 Milliarden Euro (derzeit sind es 10 Milliarden) für bessere Hebeleffekte unseres Budgets sowie höhere Fiskaldisziplin sorgen und durch den Wiedereinsatz von Darlehensrückzahlungen mehr Geld im Investitionszyklus halten.

Ein ganz anderes Kapitel ist die Problematik der gelegentlich zu langsamen Inanspruchnahme von Strukturfondsmitteln durch einige Mitgliedstaaten. Hauptgründe dafür sind Verzögerungen bei der Projektvorbereitung und -umsetzung, zu wenig nationale Kofinanzierungsmittel und unzureichende Verwaltungskapazitäten. Um die Absorption von Strukturfondsmitteln zu verbessern soll es zeitlich befristet möglich sein, die EU-Kofinanzierungsquote um 10% zu erhöhen, um damit die nationale Kofinanzierungsquote zu reduzieren und Staaten, die sich in der Phase der Budgetkonsolidierung befinden, die Absorption von Strukturfondsmitteln zu erleichtern.

Und weil inzwischen die "neuen" Mitgliedstaaten schon über viele Jahre EU-Förderungen beziehen und diese Dank der positiven Entwicklung oft nicht mehr im bisherigen Umfang benötigen, soll das Limit der maximalen Strukturfondsmittel, die ein Mitgliedstaat erhalten kann, von derzeit 4% auf 2,5% seines BIP abgesenkt werden.

Abschliessend möchte ich das Bekenntnis der Europäischen Kommission zu einer Kohäsionspolitik wiederholen, die eine wesentliche Rolle bei der Verringerung der Entwicklungsgefälle in Europa spielte und weiter spielen soll. Unsere Kohäsionspolitik soll Städten wie Regionen helfen, ihre Ziele zu erreichen, die sie sich z.B. für die Bewältigung des Klimawandels gesetzt haben. Unsere Kohäsionspolitik soll helfen, ihre Wirtschaften wettbewerbsfähiger und innovativer zu machen, Arbeitsplätze zu schaffen, die Armut zu verringern und ein gut ausgebildetes Arbeitskräftepotential heranzuziehen.

Und noch etwas: Kohäsionspolitik und die Förderung der weniger entwickelten Regionen ist keine Almosenverteilung. Vergessen wir - insbesondere wir Netto-Zahler - nicht, dass 1 Euro aus den Strukturfonds in Polen investiert zu einem Rückfluss in Form von Aufträgen und Einkäufen aller Art in Höhe von 46 Cents in der "alten" EU 15 führt. Für das äusserst exportorientierte Deutschland ist dieser Rückfluss mit 85 Cent und für Österreich mit 67 Cents noch weitaus stattlicher.

Wie geht es nun mit unserem Vorschlag zur zukünftigen Regionalpolitik weiter? Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der EU Kommission über das Legislativpaket beginnen demnächst und ich bin sehr zuversichtlich, dass wir rechtzeitig Übereinstimmung darüber erzielen werden. Damit wäre die Basis für eine effizientere Kohäsionspolitik geschaffen, mit der auch den grossen Herausforderungen der Europäischen Gesellschaften begegnet werden kann.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich hoffe, dass ich Ihnen in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit einen brauchbaren Überblick über unsere Kohäsionspolitik geben konnte. Ich möchte nochmals meiner Freude darüber Ausdruck verleihen, dass die Gastgeber diese Veranstaltung organisiert haben. Initiativen wie diese, die zum breiteren Meinungs- und Erfahrungsaustausch beitragen, sind für die Umsetzung und Verankerung der Kohäsionspolitik in den Regionen von grosser Bedeutung. Wir anerkennen dies sehr und wünschen auch dieser Informationsplattform viele Nachahmer.

A propos Information: Zu informieren ist wichtig, aber auch zuzuhören, und damit auch, dass ich auf Ihre Kommentare und Fragen eingehe.

Mit diesem Informationsfluss in beide Richtungen sollte sichergestellt sein, dass sowohl Sie wie auch ich etwas Wertvolles mit nach Hause nehmen können. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und bin auf Ihre Reaktionen und Fragen gespannt!