

Ridinger, Rudolf

**Article — Digitized Version**

## Aktuelle Diskussionen zur Finanzausstattung und Reform der EG-Regionalförderung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Ridinger, Rudolf (1992) : Aktuelle Diskussionen zur Finanzausstattung und Reform der EG-Regionalförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 12, pp. 649-654

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136955>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Rudolf Ridinger

## Aktuelle Diskussionen zur Finanzausstattung und Reform der EG-Regionalförderung

*Die EG-Kommission fordert im Verbund mit den strukturschwachen Staaten der Gemeinschaft eine Weiterentwicklung der EG-Regionalförderung und eine erhebliche Ausweitung der Fördermittel. Sind größere Erfolge der Regionalförderung nur durch eine Mittelaufstockung oder auch durch eine Effizienzsteigerung erreichbar? Sind die Vorschläge der Kommission geeignet, die Effizienz zu erhöhen?*

Seit der Ablehnung der Maastrichter Beschlüsse durch die dänischen Wähler ist eine allgemeine Verunsicherung über die Weiterentwicklung der Europäischen Integration zu beobachten. Damit ist auch die anstehende Entscheidung zur Weiterentwicklung der EG-Regionalförderung erheblich belastet. Integrationsfortschritte waren bislang neben der Aufnahme neuer Mitglieder in die Gemeinschaft, durch letztere erweiterten sich die regionalen Entwicklungsdisparitäten in der Gemeinschaft jeweils erheblich, zentrale Anlässe für die Gemeinschaft, ihre Bemühungen zur Stärkung der wirtschaftsschwächeren Regionen auszuweiten<sup>1</sup>. So wurde zuletzt 1988 die EG-Regionalförderung nach dem Abschluß der Süderweiterung der Gemeinschaft und dem Beschluß zur Realisierung des EG-Binnenmarktes wesentlich erweitert. Das Mittelvolumen in der Regionalförderung sollte innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums verdoppelt werden. Gleichzeitig erfolgte eine Reform des Fördersystems, mit der die Effizienz der Fördermaßnahmen gesteigert werden sollte<sup>2</sup>.

Bereits im Vorfeld des Maastrichter Gipfels hatten die strukturschwachen Regionen erneut eine erhebliche Ausweitung der EG-Fördermittel gefordert. Die Beschlüsse des Gipfels enthielten jedoch keinerlei Aussagen über die künftige Finanzausstattung. Allerdings wurde die Einführung eines Kohäsionsfonds zur Förderung von Investitionen in den Bereichen Verkehr und Umwelt bis Ende 1993 beschlossen. In den Genuß von Fördermitteln aus diesem Fonds sollen die Staaten Irland, Portugal, Spanien und Griechenland kommen, sofern sie ein Konvergenzprogramm zur Umsetzung der in Maastricht beschlossenen Konvergenzkriterien verfolgen.

---

*Dr. Rudolf Ridinger, 33, ist Referatsleiter Regionalpolitik im Deutschen Industrie- und Handelstag in Bonn.*

Während der Gipfel von Maastricht die Finanzausstattungsfrage noch umging, gelangten die Forderungen nach einer erheblichen Ausweitung der Finanzausstattung mit dem Delors-II-Paket der EG-Kommission<sup>3</sup> bereits zwei Monate nach dem Gipfel wieder ganz oben auf die Tagesordnung der Gemeinschaft. Nach den Forderungen der Kommission sollten die Mittel für die vorrangig geförderten strukturschwächsten Regionen, die künftig auch Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten, in den nächsten Jahren erneut verdoppelt werden. Insgesamt wird von der Kommission eine Ausweitung der Fördermittel von derzeit 18,6 Mrd. ECU jährlich auf 29,3 Mrd. ECU im Jahr 1997 angestrebt.

Die Mittelforderungen stießen von Anfang an auf den Widerstand der Nettozahlerstaaten der Gemeinschaft. Wasser auf die Mühlen dieses Widerstands war die scharfe Kritik des EG-Rechnungshofs in seinem Anfang Juni vorgelegten Sonderbericht. In diesem Sonderbericht konstatiert der Rechnungshof insbesondere erhebliche Mängel bei der Umsetzung der Prinzipien der letzten Reform der Regionalpolitik. Dieser Bericht stieß auf scharfe Gegenkritik der Kommission und der von den Fördermaßnahmen besonders profitierenden Mitgliedstaaten. Von deutscher Seite wurde allerdings betont, daß der Be-

<sup>1</sup> Zur Entwicklung der EG-Regionalförderung der Gemeinschaft vgl. Rudolf Ridinger: EG-Regionalpolitik. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft, Hamburg 1992, S. 39 ff.

<sup>2</sup> Die Grundlage der Reform bildeten fünf Verordnungen. Vgl. Amtsblatt der EG (ABl.) L 185 v. 15. 7. 1988 und ABl. L 374 v. 31. 12. 1988.

<sup>3</sup> Das sogenannte Delors-II-Paket besteht aus einem im Februar des Jahres vorgelegten Bericht mit den Forderungen zur künftigen Finanzausstattung der Gemeinschaft (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Von der Einheitlichen Europäischen Akte zu der Zeit nach Maastricht. Ausreichend Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele, KOM (92) 2000 endg.) und mehreren Anschlußdokumenten zu einzelnen Sachgebieten. Zur EG-Regionalförderung wird der Hauptbericht ergänzt durch: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die gemeinschaftlichen Strukturpolitiken. Bilanz und Perspektiven, KOM (92) 84 endg.

richt kein „Verhinderungsbericht“ sei, sondern als Grundlage für eine differenzierte Beurteilung dienen solle<sup>4</sup>.

Eine differenzierte Betrachtung der EG-Regionalförderung wäre in der Tat ein wesentlicher Fortschritt. Bislang standen zumeist die Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten um die Mittelausstattung im Vordergrund. Da die Vereinbarungen zum Finanzierungssystem der EG Ende des Jahres auslaufen und die Gemeinschaft nicht zuletzt durch die notwendigen Unterstützungsmaßnahmen für Mittel- und Osteuropa neue finanzielle Belastungen zu tragen hat, drohen allein die Finanzierungsaspekte im Mittelpunkt der Diskussionen und Entscheidungen um die Weiterentwicklung der Regionalförderung zu stehen. Zudem haben die von den Fördermaßnahmen profitierenden Länder angekündigt, daß sie sich der Zustimmung zu einer Erweiterung der Gemeinschaft verschließen würden, wenn die Regionalförderung nicht deutlich aufgestockt wird<sup>5</sup>.

Dies ist sicher nicht gerade eine glückliche Konstellation für eine kritische Auseinandersetzung im Rat mit der Effizienz des bisherigen Fördersystems. Wie notwendig diese Auseinandersetzung jedoch ist, zeigt eine kritische Analyse der Vorschläge und Forderungen der EG-Kommission sowie der Bericht des EG-Rechnungshofs.

#### Erfolgreiche Reform von 1988?

Seit der letzten Reform der EG-Regionalpolitik bilden Förderprogramme die Grundlage für die von der Kommission kofinanzierte Regionalförderung. Diese Programme werden in einem dreistufigen Verfahren unter Beachtung des Prinzips der Partnerschaft zwischen der Kommission und den nationalen sowie regionalen Behörden der Mitgliedstaaten festgelegt. In den strukturschwächsten Regionen der Gemeinschaft beträgt die Beteiligung der Gemeinschaft an der Finanzierung dieser Programme bis zu 75%. Die Gemeinschaft übernimmt hierbei keine Vollfinanzierung, um eine Mitverantwortung der geförderten Regionen bei den Programmen zu gewährleisten. Darüber hinaus sollten die kofinanzierten Programme die Fördermaßnahmen in den Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern zusätzlich weitere Eigenanstrengungen auslösen. Die Kommission erhielt im Rahmen der Reform die Befugnis, bei regionalen Problemen von Gemein-

schaftsinteresse sogenannte Gemeinschaftsinitiativen und Pilotprojekte praktisch selbständig zu initiieren<sup>6</sup>.

Die Laufzeit des reformierten Fördersystems wurde zunächst auf fünf Jahre beschränkt. Das reformierte System läuft damit Ende 1993 aus. Nach Abschluß des festgelegten Zeitraums sollte die Reform einer Überprüfung unterzogen werden. Die Überprüfung sollte auf der Basis eines Vorschlags der Kommission erfolgen. Außerdem wurde die Kommission zu jährlichen Berichten über die Umsetzung der Reform verpflichtet. In dem Jahresbericht vor Vollendung des Binnenmarkts sollte die Kommission zudem einen ersten Zwischenbericht zum Beitrag der Gemeinschaftspolitiken zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft geben. Für die Überprüfung der Reform sollte damit eine ausreichende Bewertungsgrundlage geschaffen werden.

Für die ersten beiden Jahre der Umsetzung der Reform hat die Kommission die von den Verordnungen vorgeschriebenen Jahresberichte vorgelegt. Beide Berichte geben im wesentlichen einen Überblick über die Implementation der neuen Förderverfahren und enthalten damit nur wenige Anhaltspunkte für eine Bewertung der Effizienz der Förderung. Im Rahmen des Delors-II-Pakets hat die Kommission nun den in den Verordnungen geforderten Zwischenbericht vorgelegt<sup>7</sup>. Allerdings hat dieser Bericht einen anderen Charakter als in den Verordnungen vorgesehen. In den Verordnungen war ein Bericht gefordert, der im wesentlichen Aussagen über den Erfolg der Reform enthält. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen um die Weiterentwicklung der EG-Regionalförderung und dabei vor allem um die Aufstockung der Fördermittel ist das offensichtliche Ziel des vorgelegten Berichts hingegen die Rechtfertigung der Kommissionsforderungen nach einer erneuten wesentlichen Aufstockung der Fördermittel. Diese Absicht wird schon rein äußerlich durch die Vorlage des Berichts im Rahmen des Delors-II-Pakets deutlich. Inhaltlich ist diese Absicht sehr deutlich daran zu erkennen, daß die Kommission in ihrem Bericht vor allem den durch den Binnenmarkt und die beabsichtigte Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion entstehenden neuen Rahmenbedingungen für die Regionalentwicklung in der Gemeinschaft breiten Raum schenkt.

Die Aussagen zu den Erfolgen der EG-Regionalförderung fallen demgegenüber sehr dürrig aus. Die Kommis-

<sup>4</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10. 6. 1992. Zur allgemeinen Problematik der Evaluierung durch den Europäischen Rechnungshof vgl. Hartmut O. Ries: Die Finanzkontrolle des Europäischen Rechnungshofs und Evaluation, in: Die Öffentliche Verwaltung 7/1992, S. 293-297.

<sup>5</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 27. 6. 1992 und VWD-Europa v. 8. 7. 1992. In den Schlußfolgerungen des Gipfels von Lissabon ist lediglich von einem den „Maastrichter Verpflichtungen angemessenen Zuwachs“ der Mittel die Rede. Vgl. Europe v. 28. 6. 1992.

<sup>6</sup> Eine umfassendere Darstellung des aktuellen Fördersystems ist zu finden bei Rudolf Ridinger, a. a. O., S. 29 ff., 40 ff.; Roland W. Waniek: Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft – eine kritische Bestandsaufnahme, Bochum 1992 (RUFIS Nr. 1/1992), S. 29 ff.

<sup>7</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die gemeinschaftlichen Strukturpolitiken, a. a. O.

sion stellt in ihrer Analyse fest, daß in den vorrangig geförderten Regionen die zur Verfügung stehenden Mittel im Rahmen der Förderprogramme vollständig gebunden wurden. Angesichts der häufig in den strukturschwachen Regionen unterentwickelten Verwaltungsstrukturen ist auch der Mittelabfluß in Höhe von 70% der zur Verfügung stehenden Mittel für die ersten drei Jahre der Reform als zufriedenstellend zu betrachten. Zu den makroökonomischen Auswirkungen der Gemeinschaftsförderung macht die Kommission lediglich für die vorrangig geförderten Regionen der Gemeinschaft einige quantitative Aussagen, die allerdings nicht bereits eingetretene Entwicklungen beschreiben, sondern Prognosen darstellen. Für die vorrangig geförderten Regionen sagt die Kommission voraus, daß für den Zeitraum 1989 bis 1993 insgesamt 500 000 Arbeitsplätze geschaffen werden können. Bis 1993 würde zudem das Bruttoinlandsprodukt in diesen Regionen durch die Gemeinschaftsförderung um 1,5% bis 3,5% zunehmen. Angesichts des erreichten Anteils der Gemeinschaftszuschüsse an dem Bruttoinlandsprodukt in den geförderten Regionen – in Portugal, Griechenland und Irland erreichen die Gemeinschaftszuschüsse einen Anteil von 2,3% bis 3,5% – ist dies sicherlich ein sehr dürftiges Ergebnis.

Diese niedrigen makroökonomischen Effekte werden von der Kommission damit erklärt, daß die Gemeinschaftszuschüsse zunächst in den geförderten Regionen lediglich einen Nachfrageschub auslösen. Insbesondere die Förderung von Infrastrukturvorhaben und Bildungsmaßnahmen sowie die Investitionsbeihilfen würden jedoch längerfristig auch angebotsorientierte Wirkungen

auslösen. Bis zum Jahr 2000 werden diese Wirkungen nach den Schätzungen der Kommission einen ähnlichen Umfang wie die Wirkungen auf der Nachfrageseite erreichen.

Diese Prognosen zu den makroökonomischen Wirkungen geben keine Anhaltspunkte zur Bewertung der Effizienz der Fördermaßnahmen. Deshalb läßt sich entgegen den Behauptungen der Kommission daraus auch nicht ein Erfolg der Fördermaßnahmen ableiten. Der Bericht geht vor allem nicht näher auf das Zusammenwirken der Gemeinschaftsförderung mit den nationalen und regionalen Anstrengungen ein. Dieses Zusammenwirken ist jedoch eine wesentliche Voraussetzung für eine größtmögliche Effizienz der EG-Regionalförderung. In dem Kommissionsbericht wird hierzu lediglich das positive Beispiel Spaniens, das seine regionale Strukturpolitik auf die der Gemeinschaft abgestimmt hat, angeführt<sup>8</sup>. Diese Anpassung der Förderung ist jedoch keineswegs der Regelfall. So ist etwa in der Bundesrepublik in den letzten Jahren eine zunehmende Desintegration zwischen den von der Gemeinschaft kofinanzierten Fördermaßnahmen und der eigenständigen nationalen Regionalförderung zu beobachten<sup>9</sup>. Dies ist ein Ergebnis der zunehmenden Eigenständigkeit der Kommission bei der Festlegung von Programminhalten und der fehlenden Abstimmung zwischen der Beihilfenkontrolle der Gemeinschaft und der von ihr kofinanzierten Regionalförderung<sup>10</sup>.

### Unterschiedliche Prioritäten

Die Effizienz der kofinanzierten Förderung wird jedoch nicht nur durch die Defizite bei der inhaltlichen Abstimmung mit den nationalen und regionalen Programmen, sondern auch durch unterschiedliche Prioritätensetzungen beim finanziellen Engagement behindert. Die kofinanzierte Förderung sollte nach den Prinzipien der Reform von 1988 zusätzliche Eigenanstrengungen in den Mitgliedstaaten auslösen. Die Einhaltung dieses sogenannten Prinzips der Additionalität konnte bislang aufgrund fehlender Informationen nicht bestätigt werden.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>9</sup> Vgl. Bernd Spiekermann: Regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik unter EG-Rahmenbedingungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Weg zur europäischen Integration, Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 187, Hannover 1992, S. 36-43.

<sup>10</sup> Die jüngsten Anstrengungen der Kommission zur besseren Abstimmung zwischen der Beihilfenkontrolle und der kofinanzierten Regionalförderung sind deshalb zu begrüßen. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: XXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, 30. April 1992, SEK (92) 756 endg.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis  
DM 96,—  
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Die Kommission hat erst in einem Fall, bei der Freigabe von EG-Fördermitteln für die Kohlebergbaugebiete in Großbritannien, eine strikte Durchsetzung dieses Prinzips verfolgt<sup>11</sup>. Die aktuellen Forderungen der Kommission sind zudem nicht zur besseren Durchsetzung dieses Prinzips geeignet. So erachtet sie es in einigen Förderregionen als notwendig, den Gemeinschaftsbeitrag bei der Finanzierung von Programmen über die aktuelle Höchstgrenze von 75% hinaus zu erhöhen. Bei einer Umsetzung dieser Forderung würden diese Regionen jedoch aus der Selbstverantwortung für ihre Wirtschaftsentwicklung praktisch entlassen.

Schließlich stellt sich unter Effizienzgesichtspunkten auch die Frage, ob die Überwindung von strukturellen Defiziten in den weniger wohlhabenden Regionen der Gemeinschaft primär eine regionalpolitische Aufgabe ist, oder ob die betreffenden Mitgliedstaaten nicht auch durch die Beseitigung von Defiziten in ihren nationalen Wirtschaftspolitiken einen wesentlichen Beitrag dazu leisten können, daß die Regionen ihren Rückstand gegenüber dem Gemeinschaftsdurchschnitt verringern. Die Frage ist insbesondere deshalb berechtigt, weil mit Portugal, Griechenland und Irland ganze Staatsgebiete in das System der EG-Regionalförderung einbezogen sind. Damit überlagert sich das Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen Zusammenhalts zwischen den Regionen mit der Angleichung der Wirtschaftskraft der Einzelstaaten an den Gemeinschaftsdurchschnitt. Diesem Aspekt, der zur Realisierung einer effizienten Politik auch bei der Wahl der Instrumente zu berücksichtigen wäre, schenkt die Kommission jedoch keine Aufmerksamkeit.

Die Kommission will die Erfolge der Gemeinschaftsförderung lediglich am Ziel des Abbaus der regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft gemessen wissen. Die regionalen Disparitäten konnten trotz der Fördermaßnahmen bislang jedoch nicht reduziert werden. Deshalb und aufgrund der als für die strukturschwachen Regionen besonders nachteilig prognostizierten Wirkungen der neuen Rahmenbedingungen durch den Binnenmarkt und der beschlossenen Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion fordert die Kommission eine wesentliche Aufstockung der Fördermittel.

### Vorschläge zur Verfahrensänderung

Zeigt die Kommission wenig Bereitschaft zur Selbstkritik bei der Bewertung von Programminhalten und der Abstimmung mit den nationalen und regionalen Politiken, so gesteht sie bei den Verfahren doch einige Defizite und Ineffizienzen ein. Ausgehend von der Feststellung, daß

<sup>11</sup> Vgl. Ausführungen des zuständigen Kommissars Bruce Millan vor dem Europäischen Parlament, in: ABl. Nr. 3-414 (1992), S. 215-224.

die bisherigen Verfahren vor allem bei kleineren Programmen zu einem Verwaltungsaufwand geführt haben, der mit der angestrebten Effizienz der Programme nur schwer zu vereinbaren ist<sup>12</sup>, macht die Kommission neben ihren Mittelforderungen auch einige Vorschläge zur Entbürokratisierung der Verfahren. So fordert die Kommission eine Reduktion der Planungsphasen bei der Festlegung von Förderkonditionen von drei auf zwei Phasen. Zudem spricht sie sich für eine Verringerung der Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen aus. Diese werden von der Kommission im wesentlichen selbst initiiert. Die Forderung nach einer Verringerung der Gemeinschaftsinitiativen kann deshalb nur als Selbstverpflichtung verstanden werden.

Als einen weiteren Beitrag zur Entbürokratisierung wird von der Kommission über eine genauere Festlegung der Zuständigkeiten im Rahmen der Partnerschaft eine „größere Dezentralisierung“ des Fördersystems angestrebt. Eine geeignete Aufgabenteilung sieht die Kommission darin, daß sie selbst bei der Durchführung der Fördermaßnahmen nicht tätig wird. Die Durchführung soll verstärkt den Regionen überlassen werden. Damit wird den Regionen im wesentlichen die Rolle einer Auftragsverwaltung zugeordnet. Die Definition von Strategien und Leitlinien bei der Förderung sowie die Bewertung, Begleitung und Kontrolle möchte sich die Kommission im wesentlichen selbst vorbehalten<sup>13</sup>. Damit würde den geförderten Regionen nur noch bei der Feinabstimmung der Fördermaßnahmen ein Mitentscheidungsspielraum verbleiben. Bei der Umsetzung dieser Vorschläge würde zwar ein gewisser Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet, doch wäre gleichzeitig das Entscheidungszentrum über die Fördermaßnahmen noch weiter von den regionalen Problemen entfernt. Die mögliche Effizienzsteigerung durch die Vorschläge zur Entbürokratisierung würde dadurch wieder zunichte gemacht.

### Zunehmender Verwaltungsaufwand

Neben dem insgesamt jedoch positiv zu bewertenden Bemühen der EG-Kommission, mit einigen Vorschlägen zur Entbürokratisierung des aktuellen Fördersystems einen Beitrag zur Effizienzsteigerung zu leisten, enthält das Delors-II-Paket auch Vorschläge, die eine weitere Zunahme des Verwaltungsaufwandes zur Folge hätten:

- So fordert die Kommission eine Ausweitung der förderfähigen Maßnahmen, insbesondere in den Bereichen Bildungs- und Gesundheitswesen. Zudem sollten nach

<sup>12</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die gemeinschaftlichen Strukturpolitiken, a. a. O., S. 24.

<sup>13</sup> Ebenda, S. 41.

den Forderungen der Kommission Regionen gefördert werden können, die bislang nicht in die Förderkulisse einbezogen waren, die aber kurzfristig aufgrund besonderer Probleme Unterstützung benötigen. Zwar werden diese Vorschläge mit dem Ziel einer größeren Flexibilität bei der Förderung gerechtfertigt, doch steigt bei der Umsetzung dieser Vorschläge der bürokratische Aufwand, da alle Fördermaßnahmen unter Beachtung des Prinzips der Partnerschaft festgelegt werden müssen. Größere Flexibilität ist deshalb nur durch die Rückverlagerung der Kompetenzen bei der Bestimmung von Förderinhalten auf die nationalen und regionalen Ebenen zu erreichen.

□ Einen Beitrag zur stärkeren Bürokratisierung würde gleichfalls die von der Kommission vorgeschlagene weitere Differenzierung der Förderziele, nach denen auch die Förderregionen ausgewählt werden, leisten. Die EG-Regionalförderung unterscheidet bereits fünf Ziele. Als weiteres Ziel fordert die Kommission eine gezielte Förderung von Regionen, die von der Fischerei leben. Problematisch ist dabei nicht nur die Einführung eines weiteren Ziels, sondern auch das bei der Annahme dieses Vorschlags geschaffene Einfallstor für die willkürliche Festlegung anderer spezifisch zu fördernder Regionen. Denn mit dem gleichen Argument ließen sich spezifische Fördermaßnahmen auch für andere monostrukturierte Regionen begründen. Zudem wären damit die Möglichkeiten einer industriepolitischen Instrumentalisierung der Regionalförderung erheblich ausgeweitet. Die Tendenz zu einer solchen Instrumentalisierung ist ohnehin schon zu beobachten<sup>14</sup>.

□ Die Gefahr einer weiteren Bürokratisierung besteht auch bei der Einführung zusätzlicher Förderinstrumente. So ist der mit der EG-Regionalförderung verbundene Verwaltungsaufwand in erheblichem Maße auch eine Folge der Anzahl der Instrumente der EG-Regionalförderung. Zur Zeit erfolgt die EG-Regionalförderung über die sogenannten Strukturfonds – dies sind der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) –, über die Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und mit Umstellungsdarlehen der EGKS. Bereits diese Vielfalt der Instrumente erfordert eine erhebliche Koordinierung, um ein Zusammenwirken der mit diesen Instrumenten geförderten Maßnahmen zu erreichen. Die Kommission fordert dar-

über hinaus, daß die EIB, die ihre Kredite bislang zu den von ihr auf dem Markt erreichten Konditionen weitergibt, künftig auch Zinszuschüsse gewähren soll. Bei der Realisierung dieses Vorschlags würde das Förderinstrumentarium der Regionalförderung erweitert und der Koordinierungsbedarf damit erhöht. Freilich wurde der größte Beitrag zu einer weiteren Steigerung des Verwaltungsaufwands bei der Regionalförderung durch neue Förderinstrumente bereits vom Europäischen Rat in Maastricht geleistet. So wird mit der in Maastricht beschlossenen Einrichtung eines Kohäsionsfonds künftig der Koordinierungsbedarf zwischen den Förderinstrumenten für die von dem neuen Fonds profitierenden Mitgliedstaaten noch weiter erhöht. In Maastricht ist zudem die Möglichkeit geschaffen worden, jederzeit neue Fonds einzurichten oder sogenannte spezifische Aktionen zu beschließen. Schließlich erfolgt eine Erweiterung des Instrumentariums über die von den EFTA-Staaten im Rahmen des EWR-Vertrages zugesagten Hilfen für die strukturschwachen Regionen der Gemeinschaft. Zur Abwicklung dieser Hilfen haben die EIB und die EFTA-Staaten ein eigenständiges Förderverfahren beschlossen<sup>15</sup>.

Aus einer Gegenüberstellung der bei der Umsetzung der Kommissionsvorschläge zu erreichenden Verminderung des Verwaltungsaufwands und der möglicherweise eintretenden zusätzlichen Bürokratisierung bei einer Realisierung der Kommissionsforderungen läßt sich eindeutig eine weitere Bürokratisierung prognostizieren.

### Kritik des Rechnungshofs

Der vom Rat in Auftrag gegebene Sonderbericht beim EG-Rechnungshof sollte die Entscheidungsbasis für die Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitiken und dabei nicht zuletzt auch der EG-Regionalförderung vergrößern. Der vom Rechnungshof vorgelegte Bericht<sup>16</sup> beschränkt sich in seinen Aussagen zur EG-Regionalförderung auf die Frage, ob die mit der letzten Reform verfolgten Prinzipien, deren Einführung der Effizienzsteigerung dienen sollte, umgesetzt wurden.

In dem Sonderbericht kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, daß die Anwendung der Reformprinzipien unzulänglich ist. Dabei sind einige Kritikpunkte in dem Bericht zu finden, die auch von der Kommission, wenn auch nicht in der gleichen Schärfe, so doch im Grundsatz eingeräumt werden. Die grundlegende Kritik des Rechnungshofs bezieht sich darüber hinaus jedoch auf Inhalt und Verfahren der Programmierung der Fördermaßnahmen.

<sup>14</sup> Starke industriepolitische Züge trägt beispielsweise das Programm RETEX zur Förderung von Textilregionen; vgl. ABl. C 142 v. 4. 6. 1992. Eine industriepolitische Tendenz ist auch in dem Maastrichter Beschluß, künftig über den Europäischen Sozialfonds auch Bildungs- und Umschulungsmaßnahmen zur Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme zu fördern, angelegt.

<sup>15</sup> Vgl. VWD-Europa v. 1. 7. 1992.

<sup>16</sup> Eine Übersicht zu den wesentlichen Aussagen in diesem Bericht ist zu finden in: Europe v. 9./10. 6. 1992.

So bezieht sich ein zentraler Kritikpunkt auf die mangelnde Konkretisierung der förderfähigen Maßnahmen im Rahmen der Förderprogramme, mit der Folge, daß bei einem Soll-Ist-Vergleich lediglich Ausgabenbeträge und nicht die Realisierung von Maßnahmen mit der Planung verglichen werden könnten. Außerdem stellt der Rechnungshof fest, daß bei den verabschiedeten Förderkonzepten keine Ex-ante-Bewertung vorgenommen wurde und darunter automatisch auch die Qualität der Ex-post-Bewertung erheblich leiden würde. Die Mängel der Ex-post-Bewertung wären zudem auf die schlechte Qualität der Berichte der Mitgliedstaaten über den Fortschritt der kofinanzierten Aktionen zurückzuführen. Schließlich würde die Möglichkeit einer laufenden Umgestaltung der Planung auch ermöglichen, daß Schwierigkeiten bei der Umsetzung der ursprünglichen Planung umgangen werden.

Diese Kritik des Rechnungshofs eröffnet das Bild einer Regionalförderung, die zwar formal Förderprinzipien und Förderkriterien kennt, diese letztendlich aber in der Praxis kaum beachtet. Damit läßt sich auch das gute Abfließen der zur Verfügung stehenden EG-Fördermittel, das von der Kommission als Erfolg verbucht wird, erklären.

Bei seinen Forderungen setzt sich der Rechnungshof insbesondere für eine Verbesserung der Bewertungsmethoden für die Programme und deren Umsetzung und für eine Verstärkung des Informationsflusses zwischen der regionalen, nationalen und der Gemeinschaftsebene ein. Aber auch der Rechnungshof ist in seinen Forderungen widersprüchlich. So fordert er eine Verminderung des Verwaltungsaufwands. Mit der im Gegensatz zur Kommission vorgeschlagenen Konzentration der EG-Aufgaben auf die Ex-ante- und Ex-post-Bewertung könnte hierzu sicherlich ein Beitrag geleistet werden. Andererseits würde der Verwaltungsaufwand aber durch die vom Rechnungshof geforderte Intensivierung des Informationsflusses und der Konsultationen zur Verbesserung des Prinzips der Partnerschaft zwischen den verschiedenen Ebenen erhöht.

### Schlußfolgerungen

In den aktuellen politischen Debatten zur Weiterentwicklung der EG-Regionalförderung steht im wesentlichen die Auseinandersetzung um das zukünftige Förder volumen auf der Tagesordnung. Offensichtliche Defizite bei der Effizienz des aktuellen Fördersystems erfordern jedoch eine mindestens gleich starke Aufmerksamkeit für die Suche nach Wegen zur Effizienzsteigerung.

So ist die Umsetzung des aktuellen Fördersystems mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand auf Gemeinschaftsebene und in den geförderten Regionen verbun-

den. Die Beschlüsse des Europäischen Rats in Maastricht tragen ebenfalls zu einer Ausweitung des Verwaltungsaufwandes bei. Schließlich würde auch die Realisierung der Forderungen der EG-Kommission einen wesentlichen Beitrag zu einer weiteren Bürokratisierung leisten. Die EG-Regionalförderung befindet sich damit auf dem besten Wege, sich zu einer „zweiten EG-Agrarpolitik“ zu entwickeln.

Eine Umkehr der Tendenz zur Ausweitung des Verwaltungsaufwands kann nur über eine Rückverlagerung der Kompetenzen bei der Festlegung von Förderinhalten und der Ausführung von Programmen auf die nationalen und regionalen Ebenen erreicht werden. Dabei ist eine strikte Trennung zwischen den Kompetenzen der regionalen, nationalen und der Gemeinschaftsebene erforderlich. Die Kompetenzen der Gemeinschaft sollten sich bei der finanziellen Förderung künftig auf das Prinzip eines finanziellen Ausgleichs zwischen den stärkeren und schwächeren Regionen der Gemeinschaft konzentrieren<sup>17</sup>. Denn der Versuch der Implementierung eines interventionistischen Fördersystems auf der Gemeinschaftsebene zeigt, daß dies zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führt und zudem Abstimmungsprobleme mit den nationalen und regionalen Politiken auftreten.

Ein finanzielles Ausgleichssystem entspräche auch dem Prinzip der Subsidiarität, dessen Einhaltung nach den Beschlüssen von Maastricht eine verpflichtende Orientierungsleitlinie auch für die EG-Regionalförderung sein soll<sup>18</sup>. Letztendlich fehlt es den strukturschwachen Regionen nicht an der Fähigkeit, Programminhalte zu bestimmen, sondern an den erforderlichen Mitteln.

Von der Umsetzung eines solchen Systems ist die Realität des aktuellen Fördersystems nicht so weit entfernt, wie es auf den ersten Blick erscheint. Schließlich verfügt die Gemeinschaft bereits über einen sehr umfangreichen Katalog förderfähiger Maßnahmen, wobei die vorgesehenen Förderprinzipien in der Praxis aber stärker zu beachten wären. Damit ist ein finanzielles Ausgleichssystem praktisch schon vorhanden, allerdings verdeckt durch die Kulisse eines umfangreichen Verwaltungsaufwands, der zu Ineffizienzen führt.

<sup>17</sup> Zu einer mehr theoretisch orientierten Ableitung der Forderung nach Einführung eines solchen Systems vgl. Roland W. Waniek, a. a. O., S. 125 ff. Für eine positive Beeinflussung der Regionalentwicklung in der Gemeinschaft bieten sich aber nicht nur Finanzierungsinstrumente an. Zu einer breiteren Diskussion geeigneter Gemeinschaftsinstrumente vgl. Rudolf Ridinger, a. a. O., S. 81 ff.

<sup>18</sup> Die Forderung nach strikter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips erhielt durch den Ausgang des dänischen Referendums zusätzlichen Auftrieb. So erhielt die Forderung nach Orientierung an diesem Prinzip in den Schlußfolgerungen des Gipfels in Lissabon eine zentrale Stellung. Die Einhaltung dieses Prinzips wäre jedoch nicht nur im Sinne der Realisierung einer bürgernahen Union, wie in Lissabon als Ziel angegeben, sondern auch im Sinne einer effizienteren Regionalförderung.