

Cuny, Reinhard H.

Article — Digitized Version

Reform der Europäischen Strukturfonds

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Cuny, Reinhard H. (1997) : Reform der Europäischen Strukturfonds, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 4, pp. 227-233

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137465>

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.

Reinhard H. Cuny

Reform der Europäischen Strukturfonds

Die Strukturpolitik der Europäischen Union wird vor allem durch die geplante Osterweiterung der Gemeinschaft vor neue Herausforderungen gestellt werden. Daher wird eine Reform der Europäischen Strukturfonds nach Ablauf der derzeitigen Förderperiode 1999 schon aus diesem Grunde notwendig. Dr. Reinhard H. Cuny plädiert für einen pragmatischen Ansatz in der anstehenden Reformdebatte.

Im Haushalt der Europäischen Union bilden neben den agrarpolitischen Marktordnungsausgaben die Ausgaben der Europäischen Strukturfonds den zweiten großen Block. Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft bestehen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF), der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) sowie seit 1993 dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP)¹. Nach einer ersten Reform der Europäischen Strukturfonds, die 1989 mit einer starken Erhöhung der Strukturfondsausgaben einherging, trat an die Stelle der Refinanzierung nationaler Einzelprojekte die Kofinanzierung von operationellen Programmen der Mitgliedstaaten bzw. der Regionen (Bundesländer) auf der Basis gemeinschaftlicher Förderkonzepte². Dabei wurden die Förderkonzepte und die operationellen Programme auf wenige festgelegte Ziele ausgerichtet.

Ziele der Strukturfonds

Bei der zweiten Reform des Strukturfondssystems (1993) wurden für die Zeit ab 1994 unter anderem die Aufstellung der Programme vereinfacht³ und die Ziele teilweise neu definiert. Für den Zeitraum 1994 bis 1999 sind Strukturfondsausgaben in Höhe von insgesamt 153 Mrd. ECU vorgesehen, pro Jahr also fast 50 Mrd. DM, was etwa einem Drittel des EU-Haushalts entspricht⁴. Hinzu kommen noch weitere rund 4 Mrd. DM pro Jahr, die im Rahmen eines Kohäsionsfonds für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen und Umweltmaßnahmen in Griechenland, Spanien, Portugal und Irland bereitgestellt werden⁵.

Nach einer EU-Verordnung, in der die Grundlagen des Strukturfondssystems beschrieben sind, konzentrieren sich die Ausgaben der Strukturfonds auf folgende sechs Ziele⁶:

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand.
- Ziel 2: Umstellung der Regionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind.
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben.
- Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme.

¹ Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Strukturfonds sind – gestützt auf Artikel 130 d des EG-Vertrages – in verschiedenen Verordnungen – wie die Gesetze auf europäischer Ebene heißen – von 1988 niedergelegt, die 1993 novelliert und ergänzt wurden: Verordnungen (EWG) Nr. 2081/93 (sogenannte Koordinierungsverordnung), Nr. 2082/93 (Durchführungsverordnung), Nr. 2083/93 (EFRE-Verordnung), Nr. 2084/93 (ESF-Verordnung), Nr. 2085/93 (EAGFL-Verordnung) und Nr. 2080/93 (FIAP-Durchführungsverordnung) vom 20. Juli 1993; siehe Amtsblatt L 193 vom 31. 07. 1993.

² Vgl. Europäische Gemeinschaften – Kommission: Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Luxemburg 1989.

³ Vor allem wurde die Möglichkeit geschaffen, mehrere Programmplanungsstufen (nationale und regionale Entwicklungspläne, gemeinschaftliche Förderkonzepte und operationelle Programme) zu einzigen Programmplanungsdokumenten (sogenannten EPPD) zusammenzufassen.

⁴ Vgl. Europäische Kommission: Europa fördert die regionale Entwicklung, 2. Ausgabe 1996, Luxemburg, S. 14.

⁵ Der Kohäsionsfonds wurde im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union errichtet, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, deren Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt in einem bestimmten Stichjahr um mehr als 10% unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt lag; vgl. Europäische Kommission: Europa fördert die regionale Entwicklung, 2. Ausgabe 1996, Luxemburg, S. 5. Bei den folgenden Ausführungen bleibt dieser Kohäsionsfonds unberücksichtigt.

⁶ Mit der Akte zum Beitritt neuer Mitgliedstaaten wurde 1995 zugunsten von Schweden und Finnland Ziel Nr. 6 hinzugefügt; vgl. Beschluß des Rates der Europäischen Union vom 1. Januar 1995 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union (95/1/EG, Euratom, EGKS; siehe Amtsblatt L 1 vom 1. 1. 1995).

Dr. Reinhard H. Cuny, 45, leitet im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden, das Referat für Programmentwicklung. Der Autor vertritt in diesem Aufsatz seine persönliche Meinung.

□ Ziel 5: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums

- durch beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik (Ziel 5a),
- durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete (Ziel 5b).

□ Ziel 6: Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte.

Von diesen Einzelzielen sind die Ziele 1, 2, 5b und das Ziel 6 regional ausgerichtet, d. h., mit diesen Zielen können sich die Strukturfonds nur in ausgewählten, nach bestimmten Verfahren festgelegten Gebieten der EU beteiligen. *Ziel-1-Gebiete* sind diejenigen Regionen der EU, deren Pro-Kopf-BIP unter 75% des EU-Durchschnitts liegt. Von der gesamten EU-Bevölkerung entfällt ein Anteil von etwa 27% auf Ziel-1-Fördergebiete⁷. In Deutschland fallen die neuen Bundesländer komplett in diese Kategorie.

Für die Abgrenzung der Gebiete mit rückläufiger Industrieentwicklung nach *Ziel 2* wird unter anderem auf die Arbeitslosenquote und die Zahl der in der Industrie beschäftigten Erwerbstätigen abgestellt, aber auch auf andere Kriterien, wie z. B. Probleme bei der Sanierung von Industriebrachen oder drohende Arbeitsplatzverluste in speziellen, regional bedeutsamen Industrie-sektoren. In Deutschland sind mehr oder weniger große Teilregionen in den meisten alten Bundesländern als Fördergebiete anerkannt. EU-weit leben 16% der Bevölkerung in Ziel-2-Gebieten.

Für die Förderung nach *Ziel 5b* kommen ländliche Gebiete in Betracht, die einen niedrigen Entwicklungsstand gemessen am Pro-Kopf-BIP und zugleich einen hohen Erwerbstätigenanteil im Agrarsektor, ein niedriges Agrareinkommen oder eine geringe Bevölkerungsdichte (bzw. eine starke Tendenz zur Abwanderung) aufweisen. Auf die Ziel-5b-Gebiete entfallen knapp 9% der EU-Bevölkerung.

Gebiete, die unter die mit der letzten EU-Erweiterung eingeführte Förderung nach dem neuen *Ziel 6* fallen, sind Regionen mit einer Bevölkerungsdichte von 8 Einwohnern je Quadratkilometer oder weniger.

⁷ Zu diesen und den folgenden Angaben vgl. Europäische Kommission: Erster Kohäsionsbericht, Luxemburg 1996.

⁸ Anhang II der Verordnung 2081/93.

⁹ Siehe Kurt Falthäuser: Eigenverantwortung für Europas Regionen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 10. 1996, S. 21.

¹⁰ Siehe Artikel 13 der Verordnung 2081/93.

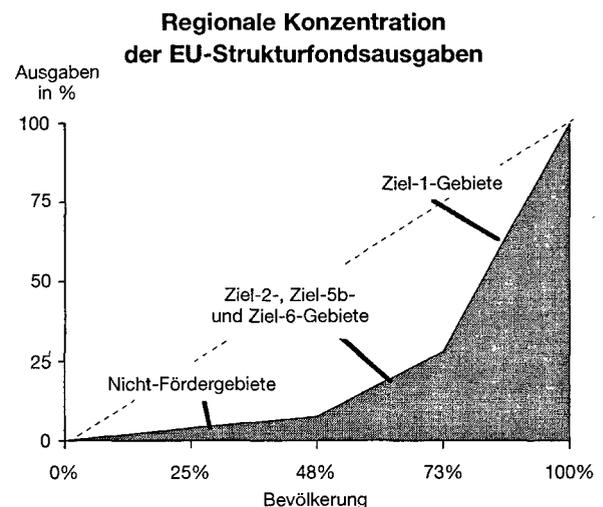
Erfüllt wird dieses Kriterium nur von einigen Gebieten im Norden von Schweden und Finnland. Dort leben 0,4% der EU-Bevölkerung.

Ohne regionale Beschränkung werden *Ziel 3* und *Ziel 4* – hier geht es um die Qualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten – sowie das Ziel 5a – Verbesserung der Agrarstruktur – verfolgt. In der Terminologie der EU wird ein solcher nicht-regionaler Förderansatz als horizontal bezeichnet. Nur 15% der zielgebundenen Strukturfondsmittel – und zwar 11% für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und 4% für die Anpassung der Agrarstrukturen – werden für diese horizontalen Ziele eingesetzt.

Ausgeprägte regionale Konzentration

Der Einsatz der Strukturfondsmittel ist sehr stark auf die Regionen mit Entwicklungsrückstand konzentriert. Aufgrund der Festlegung in den Verordnungen⁸ entfallen im Zeitraum 1994 bis 1999 fast 70% der Strukturfondsmittel auf die Ziel-1-Gebiete (etwa 27% der Bevölkerung). Auf die drei anderen regionalen Ziele 2, 5b und 6 entfallen weitere 16% der Strukturfondsausgaben (etwa 26% der Bevölkerung). Damit umfassen die Fördergebiete der EU zwar in der Summe rund 52% der Bevölkerung; wegen der sehr ungleichen Mittelverteilung zwischen den Ziel-1-Gebieten einerseits und den Ziel-2-, Ziel-5b- und Ziel-6-Gebieten andererseits kann aber keineswegs von einer „Gießkannen“-Förderung⁹ gesprochen werden (vgl. Schaubild).

Eine zusätzliche Begünstigung der Regionen mit Entwicklungsrückstand ergibt sich daraus, daß in den Ziel-1-Gebieten deutlich höhere Fördersätze – maximal 75 bis 85% der Projektkosten statt maximal 50% in den anderen Gebieten¹⁰ – gelten.



Bei den EU-Gemeinschaftsinitiativen – nicht zu verwechseln mit den nationalen, im Grundgesetz verankerten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern¹¹ – handelt es sich um Strukturfondsinterventionen außerhalb der sechs Ziele, also gewissermaßen um Sonderprogramme, die auf Initiative der Europäischen Kommission eingeleitet werden. 9% der Strukturfondsmittel sind für solche Gemeinschaftsinitiativen reserviert.

Zur Zeit laufen einschließlich Unterprogrammen 18 Gemeinschaftsinitiativen zu ganz unterschiedlichen Aufgabenstellungen. Dazu gehören die Förderung von Grenzregionen und peripheren Gebieten, von Kohle- und Stahlrevieren, von Textilregionen, von Militärkonversionsstandorten und von Problemstädten, die Förderung der Konfliktregion Nordirland und der portugiesischen Textilindustrie, die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, die Qualifizierung von Arbeitskräften und benachteiligten Arbeitslosen oder die Verbesserung des Zugangs von Frauen zu Führungspositionen¹². Ein weiterer kleinerer Betrag – 1% der Strukturfondsmittel – ist für sogenannte innovative Maßnahmen reserviert¹³. Dabei fordert die Kommission in speziellen Themenfeldern zur Einreichung von Projektvorschlägen auf, die in der Regel eine transnationale Ausrichtung haben müssen.

Programmverantwortung der Regionen

Sobald die in Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen (Bundesländern) einerseits und der Europäischen Kommission andererseits aufgestellten Programmplanungsdokumente durch Entscheidung der Kommission genehmigt sind, obliegt die weitere Administration der EU-Strukturfondsprogramme den nationalen Verwaltungsbehörden. In Deutschland sind es bis auf wenige Ausnahmen die Verwaltungen der Bundesländer oder die von diesen beauftragten Stellen – wie z.B. die Investitionsbanken der Länder. Sie nehmen die Förderanträge der örtlichen Projektträger (Kommunen, Unternehmen etc.) entgegen, erteilen eigenständig die Bewilligungsbescheide, zahlen die EU-Gelder – in der Regel um eigene Fördermittel aufgestockt – an die Zuwendungsempfänger aus und kontrollieren die ord-

nungsgemäße Mittelverwendung. Kein Projektträger muß sich also in Brüssel um einen EU-Strukturfondszuschuß bewerben, sondern er stellt seinen Förderantrag auf dem für den jeweiligen Förderbereich gewohnten nationalen Weg¹⁴.

Die tatsächliche Organisation der Strukturfondsadministration steht damit in diametralem Gegensatz zu dem häufig geäußerten Vorurteil, der Zugang zu den EU-Strukturfondsgeldern sei wegen komplizierter Antragsverfahren und undurchschaubarer Zuständigkeiten in der Kommissionsverwaltung extrem schwierig. Ebenso wenig trifft die Behauptung zu, die EU fördere an den nationalen Behörden vorbei und unterlaufe damit deren strukturpolitische Vorstellungen.

Unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität sind die Regelungen der Strukturfondsverordnungen bezüglich der Programmdurchführung sogar als vorbildlich zu betrachten. Andere – hinsichtlich der Volumina jedoch wesentlich kleinere¹⁵ – Förderbereiche der EU außerhalb der Strukturfonds wie z.B. die Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung oder des Umweltschutzes laufen dagegen tatsächlich weitgehend an den nationalen Behörden vorbei. Dort haben die nationalen oder regionalen Stellen allenfalls die Funktion, über Förderangebote der EU zu informieren, Förderanträge zu sammeln und diese an die Kommission zur Entscheidung weiterzureichen.

Gründe für den Reformbedarf

Eine Reform des Systems der Europäischen Strukturfonds wird mit unterschiedlichen Begründungen als erforderlich bezeichnet. Die EU-Kommission stellt vor allem die Notwendigkeit heraus, die inhaltlichen Schwerpunkte stärker auf das Beschäftigungsziel auszurichten, da sich die Probleme der Arbeitslosigkeit weiter verschärft haben. Des weiteren hält sie es für erforderlich, die Förderung im Hinblick auf die Osterweiterung der Union auf die bedürftigsten Gebiete der Gemeinschaft zu konzentrieren¹⁶.

Hingegen spielen ordnungspolitisch begründete Vorschläge, z.B. die programmbezogene Strukturfondsförderung durch einen ungebundenen regiona-

¹¹ Hier ist insbesondere die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu erwähnen.

¹² Siehe Europäische Kommission: Strukturfonds und Kohäsionsfonds 1994-1999 – Verordnungstexte und Erläuterungen, Luxemburg, 1996, S. 24; Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland (Hrsg.): EU-Informationen, Juli 1996, S. 14 ff.

¹³ Siehe Europäische Kommission: Strukturfonds und Kohäsionsfonds 1994-1999, a.a.O., S. 24; Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland (Hrsg.), a.a.O., Juli 1996, S. 26.

¹⁴ Eine Ausnahme bilden nur die erwähnten innovativen Maßnahmen, bei denen die Kommission selbst die Projekte auswählt und die Mittel verwaltet.

¹⁵ Das 4. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung ist z. B. mit rund 2,5 Mrd. ECU pro Jahr ausgestattet (12,3 Mrd. ECU für 1994 bis 1998; vgl. Europäische Kommission: Das vierte Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung, Luxemburg 1994), während die Strukturfonds im Jahresdurchschnitt etwa zehnmal soviel ausgeben.

¹⁶ Siehe Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland (Hrsg.), a.a.O., Juli 1996, S. 8.

len Finanzausgleich zu ersetzen¹⁷, in der aktuellen Reformdiskussion keine Rolle. Zu groß sind heute noch die Unterschiede der Verwaltungsstrukturen und des Ausgabenverhaltens der öffentlichen Hände in Europa; zu groß ist damit das Risiko, daß durch ungebundene Finanztransfers letztlich nur das Effizienzgefälle zwischen den Verwaltungen zementiert würde, anstatt die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in den Regionen zu verbessern. Auch die von der bayerischen Landesregierung in die Diskussion gebrachten Vorschläge, die auf den ersten Blick tendenziell in die Richtung eines regionalen Finanzausgleichs zu gehen scheinen¹⁸, stellen die Bindung der Strukturfondsausgaben an einen definierten Maßnahmenkatalog als Rahmenvorgabe nicht in Frage.

Keine Haushaltsexpansion

Die Erweiterung der Europäischen Union um die fünf unmittelbaren östlichen Nachbarstaaten Polen, Tschechien, Slowakien, Ungarn und Slowenien würde nach Berechnungen des DIW den EU-Haushalt netto um jährlich 33 Mrd. ECU und damit um rund ein Drittel erhöhen, wenn die EU-Politik nicht geändert würde¹⁹. Die Ausgabenexplosion wäre vor allem auf die hohen Strukturfonds- und Kohäsionsfondsausgaben der Gemeinschaft zugunsten der Beitrittsländer zurückzuführen. Es liegt auf der Hand, daß ein derartiger Anstieg der finanziellen Lasten für die Steuerzahler in den 15 alten Mitgliedstaaten weder ökonomisch noch politisch verkraftbar wäre.

Soll das Volumen des EU-Haushalts auch im Falle einer Osterweiterung nicht über den bisherigen Grenzwert von 1,27% des Bruttosozialprodukts ausgeweitet werden, worüber es zumindest in der Bundesrepublik einen breiten Konsens gibt, müssen die budgetwirksamen Politikbereiche der Union – und dabei vor allem die großen Blöcke Agrarpolitik und Strukturpolitik, auf die zusammen rund 80% des EU-Haushalts entfallen – grundlegend geändert werden. Freilich wird die Europäische Union für solche grundlegenden Änderungen mit dem Ziel einer vollen Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die Struk-

turpolitik – auch nach Ansicht der Europäischen Kommission²⁰ – längere Übergangszeiträume brauchen.

Wenn bei insgesamt gleichbleibendem Haushaltsvolumen²¹ – jedenfalls auf längere Sicht – infolge der Osterweiterung mehr Mittel für die Strukturpolitik benötigt werden, muß auch die Gewichtsverteilung zwischen den Ausgaben der Strukturpolitik und denen der Agrarpolitik überprüft und politisch neu festgelegt werden. Je höher die Beträge sind, um die die agrarpolitischen Interventionen zurückgeführt werden können, um so geringer sind die Einschnitte, die bei der Strukturförderung ab dem Jahr 2000 oder nach dem Ablauf der Übergangsfristen für die volle Einbeziehung neuer Mitgliedstaaten nötig sind. Bei allen Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung der Strukturfonds muß dieser Zusammenhang mit den Agrarausgaben gesehen werden.

Zwei Arten von Fördergebieten

Seitens der Europäischen Kommission wird seit geraumer Zeit die Notwendigkeit einer stärkeren regionalen Konzentration der Strukturfondsausgaben auf die am meisten benachteiligten Gebiete betont²², wobei die für Regionalpolitik verantwortliche Kommissarin aber für eine Umstellung mit Fingerspitzengefühl und ohne abrupte Brüche plädiert²³. Als Begründung für eine stärkere regionale Konzentration wird darauf verwiesen, daß die Fördergebiete schon mehr als die Hälfte der EU-Bevölkerung umfassen.

Der Blick allein auf den Umfang der Fördergebiete ist jedoch irreführend, da es – wie oben gezeigt wurde – zwischen den verschiedenen Fördergebietskategorien eine sehr ungleiche Verteilung der Fördermittel gibt. Wenn heute schon 70% der gesamten Strukturfondsmittel auf die am meisten benachteiligten Regionen (Ziel-1-Gebiete) mit nur 27% der Bevölkerung fließen, stellt dies eine starke regionale Konzentration dar. Würden die Strukturfonds künftig nur noch in einem Drittel oder einem Viertel statt der Hälfte des Unionsgebietes als wirksame Hilfe und in den restlichen Gebieten als reine Transferlast empfunden, hätte dies zwangsläufig Auswirkungen darauf, wie der Nutzen europäischer Strukturpolitik in der Be-

¹⁷ Vgl. Roland Waniek: EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 1., S. 48.

¹⁸ Bayern plädiert dafür, nur noch die Art der förderfähigen Maßnahmen vorzuschreiben, die Finanzmittel auf die Regionen zu verteilen und die ordnungsgemäße Verwendung zu kontrollieren, statt die Konkretisierung der spezifischen Maßnahmen in Form von regionalen Programmen, die der Genehmigung durch die Kommission bedürfen, zu verlangen; vgl. Kurt Faltlhauser, a.a.O.

¹⁹ Siehe „Osterweiterung der EU: Finanzierung erfordert Reformen“, in: DIW-Wochenbericht 59/96, S. 787.

²⁰ Vgl. Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland (Hrsg.), a.a.O., Juli 1996, S. 9.

²¹ Real und relativ zum Bruttosozialprodukt.

²² Vgl. Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland (Hrsg.), a.a.O., Juli 1996, S. 8.

²³ So Monika Wulf-Mathies in ihrer Rede zur Vorstellung des Kohäsionsberichts am 12. 11. 1996 in der Vertretung der Europäischen Kommission in Bonn.

völkerung politisch gewertet wird, und damit auf die Akzeptanz der europäischen Integration insgesamt.

Bei der Reform der Strukturfonds ab dem Jahr 2000 sollte die bisherige regionale Konzentration des Mitteleinsatzes deshalb in etwa beibehalten werden. Wenn weiterhin 70% der Strukturfondsmittel für die Regionen mit erheblichem Entwicklungsrückstand reserviert bleiben und diese streng nach objektiven Kriterien (Pro-Kopf-BIP unter 75% des Durchschnitts²⁴) ohne politische Sonderzugeständnisse an einzelne Mitgliedstaaten identifiziert werden²⁵, steht diesen Gebieten eine ausreichende, ihrer Absorptions- und Kofinanzierungsfähigkeit adäquate Fördermittelsumme zur Verfügung, und es bleibt mit den restlichen 30% ein finanzieller Spielraum, um sowohl horizontale Ziele als auch weiterhin eine Regionalförderung in anderen Regionen mit strukturellen Problemen zu verfolgen.

Pragmatische Einteilung

Die Reform der Strukturfonds könnte auch dazu genutzt werden, die bisherigen Ziele 2, 5b und 6 zu einem einzigen regionalpolitischen Ziel zusammenzufassen. Man könnte die Arbeitslosenquote als objektives Auswahlkriterium heranziehen und in jedem Mitgliedstaat neben den rückständigen Gebieten, sofern vorhanden, die Arbeitsmarktregionen, Landkreise oder ähnliche Gebietseinheiten²⁶ als zusätzliches Fördergebiet anerkennen, die die höchste Arbeitslosenquote aufweisen. Hierdurch würde sich die Gemeinschaft nicht nur in den rückständigsten Regionen, sondern auch sonst in sichtbarer Weise und in allen Mitgliedstaaten an der Bekämpfung regionaler Strukturprobleme und der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit beteiligen. Alternativ wäre auch daran zu denken, daß die Europäische Union die jeweiligen Auswahlkriterien der nationalen Regionalförderprogramme akzeptiert und die nationalen Fördergebiete – außerhalb der rückständigen Gebiete – bis zu einem

Bevölkerungsanteil von 25% als Fördergebiete anerkennt²⁷.

Die hier vorgeschlagene Einteilung in zwei Fördergebietskategorien – Regionen mit Entwicklungsrückstand und sonstige Regionen mit Strukturproblemen – ist von europapolitischem Pragmatismus geprägt und nimmt dabei Unzulänglichkeiten in regionalwissenschaftlicher Hinsicht in Kauf. Für eine saubere methodische Analyse der Strukturschwäche anhand eines differenzierten Indikatorenmixes und eine entsprechende Reihung sämtlicher Regionen nach ihrer Förderbedürftigkeit²⁸, ähnlich wie dies für die Abgrenzung der Fördergebiete in der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gemacht wird, fehlt es allein schon an einer EU-einheitlichen Abgrenzung von Wirtschafts- oder Arbeitsmarktregionen, so daß man von keinem wissenschaftlich fundierten, regionalwirtschaftlichen Regionsbegriff ausgehen kann. Auch spiegelt die Messung der Förderbedürftigkeit von Regionen anhand eines Indikatorenmixes eine wissenschaftliche Objektivität vor. Dahinter verbergen sich in Wahrheit politisch-subjektive Wertungen bei der Auswahl der Indikatoren und ihrer Gewichtung.

Neues Ziel: Innovationsförderung

In der derzeitigen Förderperiode (1994 - 1999) werden 85% der Strukturfondsmittel für die Regionalförderung eingesetzt und nur 15% für die sogenannten horizontalen Ziele²⁹. Europäische Strukturpolitik ist damit ganz überwiegend regionale Strukturpolitik. Bei der anstehenden Reform der Strukturfonds sollte auch diese Gewichtsverteilung auf den Prüfstand gestellt werden. Des weiteren ist die Frage zu stellen, ob sich die horizontalen strukturpolitischen Aktivitäten der Europäischen Union weiterhin auf sektorale Anpassungshilfen im Agrar- und Fischereibereich einerseits und auf arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen andererseits beschränken dürfen.

²⁴ Zur Problematik des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts als Kennziffer für den Wohlstandsvergleich vgl. Johann Eekhoff: Regionale Strukturpolitik in der Europäischen Union versus Wettbewerb der Regionen, in: Lüder Gerken (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin 1995, S. 319.

²⁵ Gegen erneute Sonderzugeständnisse bei der Bestimmung der bedürftigen Gebiete spricht sich auch die Europäische Kommission aus; vgl. Europäische Kommission: Erster Kohäsionsbericht, a.a.O., S. 117.

²⁶ Nach der Systematik der Gebietseinheiten in der europäischen Statistik ist das die NUTS-III-Ebene. Wo die statistische Einteilung der geographischen Einheiten zu offensichtlich unsinnigen Resultaten führt, weil intensive ökonomische Stadt-Umland-Verflechtungen (Berlin, Amsterdam) unberücksichtigt bleiben, müssen allerdings Korrekturen durch Zusammenfassung zusammenhängender Arbeitsmarktregionen vorgenommen werden.

²⁷ Eine solche Lösung hätte den Vorteil, daß z.B. in Deutschland die Fördergebiete der nationalen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ weitgehend mit den EU-Fördergebieten zusammenfallen würden. Mit Recht hat nämlich die Europäische Kommission die fehlende Übereinstimmung von nationalen und europäischen Regionalfördergebieten als Problem erkannt; vgl. Europäische Kommission: Erster Kohäsionsbericht, a.a.O., S. 117.

²⁸ So vorgeschlagen von Roland Waniek, a.a.O., S. 47. Für die Bildung eines Gesamtindikators, um die Regionen in eine Hierarchie zu ordnen, plädiert auch Markus Eltges: Die Reform der Europäischen Strukturfonds nach 1999, in: Raumforschung und Raumordnung, 6/1996, S. 430, wobei er jedoch die Definition der Indikatoren den Mitgliedstaaten überlassen möchte.

²⁹ Siehe Europäische Kommission: Erster Kohäsionsbericht, a.a.O., S. 90 f.

Durch die fortschreitende Globalisierung der Märkte, auf die sich die europäische Wirtschaft einstellen muß, wird die Förderung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der gesamten europäischen Wirtschaft zu einer zunehmend wichtigeren Aufgabe für die auf mehr Beschäftigung zielende staatliche und damit auch für die europäische Wirtschaftsstrukturpolitik³⁰, und zwar unionsweit ohne regionale Begrenzung. Bislang beschränkt sich die Gemeinschaft bei der Erfüllung dieser Aufgabe auf das Instrumentarium des Binnenmarktprogramms, eine sich weitgehend auf ordnungspolitische Rahmenseetzungen konzentrierende Industriepolitik, den Ausbau der transeuropäischen Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze und eine sehr stark auf die vorwettbewerbliche Grundlagenforschung mit transnationaler Ausrichtung fixierte F&E-Politik³¹. Eine Strukturpolitik, die direkt die Fähigkeit insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen stärken will, markt-nahe Innovationen umzusetzen, um damit zukunftssichere Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern, findet dabei nur rudimentär statt.

Integration in die Strukturfonds

Sofern sich die Erkenntnis durchsetzt, daß bei der unternehmensorientierten Technologie- und Innovationspolitik ein aktiveres Handeln auf europäischer Ebene als Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation wünschenswert ist, spricht vieles dafür, diese EU-Aktivitäten soweit wie möglich in das System der Strukturfonds zu integrieren. Wie oben gezeigt wurde, spielen bei den Strukturfonds die nationalen und regionalen Behörden sowohl in der Phase des Programmdesigns als auch während der Programmdurchführung bei der Auswahl der zu fördernden Einzelprojekte die maßgebliche Rolle. Die Europäische Kommission nimmt im Rahmen der Partnerschaft nur wenig Einfluß und beschränkt sich auf programmbezogene Rahmenseetzungen. Aus der Sicht der auf Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bedachten Mitgliedstaaten müssen somit strukturpolitische Aktivitäten der Union nirgends besser aufgehoben erscheinen als im System der Strukturfonds.

Die Integration der unternehmensbezogenen Innovationspolitik kann durch die Aufnahme eines neuen horizontalen Ziels „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der europäischen Wirtschaft“ in die Koordinierungsverordnung für die Strukturfonds erfolgen. Als förderfähige Maßnahmen kämen Projekte des Technologietransfers von den Hochschulen in die Betriebe, die Finanzierung innerbetrieblicher Innovationsprojekte wie auch von überbetrieblichen Innovationsnetzwerken sowie die Be-

reitstellung von Risikokapital für die Gründung innovativer Unternehmen oder für die Markteinführung neuer Produkte in Betracht. Die Qualifizierung von Industriebeschäftigten nach dem bisherigen Ziel 4 könnte dabei mit diesem neuen Ziel zusammengefaßt werden. Mit Rücksicht darauf, daß einerseits vor allem kleine und mittlere Unternehmen auf eine Unterstützung bei der Bewältigung notwendiger Anpassungsprozesse angewiesen sind und andererseits nur begrenzte Mittel bereitgestellt werden können, müßte das neue horizontale Ziel eine klare Ausrichtung auf diese Unternehmen erhalten.

Gegen diesen Vorschlag könnte eingewandt werden, daß damit die Strukturpolitik überfrachtet und die Konsistenz der Regionalpolitik verringert würde³². Ein solcher Einwand verkennt aber, daß Strukturpolitik mehr ist als nur Regionalpolitik und bei ausbleibenden Wachstumsüberschüssen auch andere Ziele als nur das regionale Ausgleichsziel verfolgen muß, vor allem das Ziel einer international wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur.

Das bisherige Ziel 5a (Verbesserung der Agrarstruktur) sollte dagegen aus dem System der Strukturfonds herausgenommen und in die Agrarpolitik eingegliedert werden, wo es sachlogisch eigentlich schon immer hingehört hätte.

Ein neu gefaßter Zielkatalog

Insgesamt könnte sich ein reformierter Zielkatalog der Europäischen Strukturfonds ab dem Jahr 2000 wie folgt darstellen:

- Ziel 1: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
 - in Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1a, bisher Ziel 1),
 - in sonstigen Gebieten mit regionalen Strukturproblemen (Ziel 1b statt der bisherigen Ziele 2, 5b und 6).
- Ziel 2: Verbesserung der Beschäftigungslage
 - Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen durch Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationskraft von Unternehmen (neues Ziel 2a einschließlich bisherigem Ziel 4),

³⁰ Siehe Europäische Gemeinschaften – Kommission: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch, Luxemburg 1993.

³¹ Ebenda, S. 14 ff.

³² Schon bei der letzten Reform der Strukturfonds wurde dieser Einwand gegen nicht-regionalpolitische Zielsetzungen erhoben; vgl. Roland Waniek, a.a.O., S. 46.

- Eingliederung von Arbeitslosen, Förderung der Chancengleichheit (Ziel 2b, bisher Ziel 3).

Ob es neben den Programmen, die auf diese Ziele ausgerichtet sind, weiterhin einer großen Zahl von zusätzlichen Gemeinschaftsinitiativen bedarf, erscheint eher fraglich. Schon jetzt sind die in den Gemeinschaftsinitiativen geförderten Projekte von ihrer Art her oft kaum oder gar nicht von den Projekten in den Ziel-Programmen zu unterscheiden. Künftig sollten sich daher die Gemeinschaftsinitiativen auf echte Sonderprobleme beschränken, die in grenzüberschreitenden Programmen zu lösen sind.

Verwaltungsvereinfachung

Die Reform der Strukturfonds sollte auch eine weitere Vereinfachung der Verfahren anstreben. Zwar wurde mit der Einführung des einzigen Programmplanungsdokuments ab 1993 die Aufstellung der Programme auf eine einzige Genehmigungsprozedur reduziert und damit schon wesentlich vereinfacht, doch mangelt es nach wie vor an der nötigen Flexibilität beim Programmvollzug. Jede Mittelverschiebung von einer Maßnahmenlinie zu einer anderen innerhalb eines Programms bedarf eines aufwendigen Programmänderungsverfahrens. In aller Regel stimmt die Kommission den Änderungsanträgen zu. Bis der Änderung jedoch stattgegeben ist, wird der Vollzug der Programme oft monatelang gebremst. Der Genehmigungsvorbehalt gilt unnötigerweise sogar dann, wenn mit der gleichen Geldsumme eine größere Investitionssumme angestoßen werden soll als ursprünglich geplant war.

Künftig sollte sich die Programmgenehmigung qualitativ auf die Art der beabsichtigten Maßnahmen und quantitativ auf die Finanzierung eines Programms insgesamt beschränken. Den regionalen Behörden sollte es sodann überlassen bleiben, die Mittel während des Programmvollzugs eigenverantwortlich, flexibel und bedarfsgerecht zwischen den Maßnahmenlinien des genehmigten Programms aufzuteilen. Dadurch würden nicht nur die nationalen Behörden, sondern auch die Kommissionsdienststellen erheblich von unnötigen Genehmigungsprozeduren entlastet.

Eine wesentliche Vereinfachung würde sich auch ergeben, wenn es gelänge, die verschiedenen Strukturfonds zu einem einzigen Europäischen Strukturfonds zusammenzulegen. Die Mitgliedstaaten und die regionalen Vollzugsbehörden müßten sich dann nicht mehr mit divergierenden Rechtsgrundlagen (Verordnungen), unterschiedlichen Abläufen und uneinheitlichen Berichtspflichten herumquälen. Durch die Zusammenführung der Fonds würde auch die immer

wieder postulierte, in der Praxis aber nur selten wirklich erreichte synergetische Verzahnung unterschiedlicher Maßnahmen erheblich gefördert. Die Trennung in verschiedene Fonds führt zu einem Nebeneinander statt zu einem Miteinander der Maßnahmen, was vor allem zu einem Auseinanderdriften von unternehmensbezogener Wirtschaftspolitik und personenbezogener Arbeitsmarktpolitik beiträgt, obgleich beide gemeinsam demselben Beschäftigungsziel verpflichtet sein sollten.

Fazit

Im Hinblick auf die Osterweiterung der Europäischen Union und eine notwendige stärkere Ausrichtung auf das Beschäftigungsziel muß das System der europäischen Strukturfonds für die Programmperioden ab dem Jahr 2000 einer Reform unterzogen werden. Schon jetzt sind die Strukturfondsmittel zu 70% auf Gebiete mit erheblichem Entwicklungsrückstand konzentriert; in Deutschland sind dies die neuen Bundesländer. Eine noch weitere regionale Konzentration der Strukturfondsausgaben auf diese Gebiete kann, auch wenn neue rückständige Gebiete mit der EU-Erweiterung dazukommen, im Interesse der Akzeptanz der EU-Politik in den „reichen“ Regionen nicht empfohlen werden.

Ein Teil der Strukturfondsgelder sollte auch in Zukunft für eine Strukturpolitik zugunsten von sonstigen Regionen mit Strukturproblemen vorgesehen werden, wobei bisher unterschiedliche Gebietskulissen zu einem Förderziel zusammengefaßt werden könnten und das Niveau der Arbeitslosigkeit als primäres Auswahlkriterium in Frage käme. Darüber hinaus sollte ohne regionale Beschränkung mit einem Teil der Strukturfondsmittel die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen gefördert werden, um auf die Herausforderungen aus der Globalisierung der Märkte besser reagieren und zukunftssichere Arbeitsplätze schaffen zu können.

Im bestehenden System der Strukturfonds setzt die Europäische Union – entgegen manchem Vorurteil – nur den Rahmen, während die Konzeptionierung und die Administration der Programme bis hin zur Auswahl von Projekten und Auszahlung der EU-Mittel alleinige Angelegenheit der Mitgliedstaaten und ihrer Regionalverwaltungen ist. An diesem System sollte nur insoweit gerührt werden, als unnötige Genehmigungsvorbehalte der Gemeinschaft gegenüber einem flexiblen Mitteleinsatz innerhalb der Programme beseitigt und der bürokratische Aufwand für die nationalen Behörden und für die Europäische Union spürbar vermindert werden.