

Heimpold, Gerhard

Article

Reform der EU-Strukturfonds: Fortschritte bei der administrativen Effizienz sind bescheiden

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Heimpold, Gerhard (1999) : Reform der EU-Strukturfonds: Fortschritte bei der administrativen Effizienz sind bescheiden, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 5, Iss. 7, pp. 14-19

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142970>

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.

Reform der EU-Strukturfonds: Fortschritte bei der administrativen Effizienz sind bescheiden

Die Förderung durch die Europäischen Strukturfonds wird von Beobachtern seit langem kritisiert. Bemängelt wird unter anderem die administrative Umsetzung. Sie gilt einer Reihe von Kritikern als zu zentralistisch und integriere die verschiedenen Fonds zu wenig. Dementsprechend hoch waren die Erwartungen an die Reform der EU-Strukturfonds im Rahmen der Agenda 2000, die u. a. darauf abzielte, das Förderverfahren zu verbessern. Die jetzt vorliegende Fassung der neuen Strukturfondsregelungen läßt erkennen, daß zwar partiell eine Dezentralisierung erfolgt, indem Details der Mittelverwendung künftig eigenverantwortlich in den Mitgliedsstaaten festgelegt und geändert werden. Abgesehen vom Verzicht auf die Feinplanung ändert sich an der extensiven Beteiligung der Kommission bei der Festlegung der Programminhalte aber kaum etwas. Die ebenfalls angestrebte bessere Integration der verschiedenen Fonds wird sich nur erreichen lassen, wenn in der Umsetzungsphase die künstlichen administrativen Barrieren zwischen den Fonds beseitigt und in den Regionen Entwicklungskonzepte erstellt werden, die die verschiedenen Förderangebote projektkonkret bündeln. Alles in allem kann die Strukturfondsreform der Agenda 2000 nur als zaghafter Zwischenschritt auf dem Wege zu einer echten administrativen Verschlinkung der Strukturfonds-Förderung angesehen werden.

Hohe Erwartungen an Reform der Strukturfonds im Rahmen der Agenda 2000

Im März 1999 wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Berlin der politische Beschluß zur Agenda 2000, dem Reformpaket zur Regelung der EU-Finanzen, der Agrarpolitik und der Strukturfonds, gefaßt. Was die Strukturfonds betrifft, die ein Drittel des Gemeinschaftshaushaltes umfassen, bemängeln Kritiker seit langem eine unzureichende Effektivität und Effizienz. Von einem Teil der Kritiker wird nicht ohne Grund Zweifel an der Berechtigung einer Strukturpolitik auf europäischer Ebene geäußert, weil diese Politik in starkem Maße regionalpolitische Inhalte hat, die eigentlich wegen der größeren Problemnähe besser in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten und Regionen fallen sollten. Dem Anliegen eines Ausgleichs zwischen prosperierenden und schwachen Regionen in Europa könnte, so wird in diesem Zusammenhang

argumentiert, besser durch einen allgemeinen Finanzausgleich Rechnung getragen werden.²⁴

Selbst wenn diese Lösung aus theoretischer Perspektive großen Charme besitzt, sind auf kurze und mittlere Sicht die Voraussetzungen und die Akzeptanz für einen solchen Systemwechsel nicht gegeben. Vorerst muß es also darum gehen, die Effektivität und Effizienz des bestehenden Systems der EU-Strukturfonds zu verbessern. Gewisse Fortschritte wären nach Auffassung von verschiedenen Kritikern des Status quo erreichbar, wenn die administrative Umsetzung der Strukturfondsförderung gegenüber dem jetzigen Stand verbessert würde. Vorgeschlagen wird in diesem Zusammenhang, die Förderung stärker zu dezentralisieren und damit auch flexibler zu machen sowie die verschiedenen Fonds und Maßnahmen besser zu integrieren.²⁵ Auch von der Europäischen Kommission wurde bei der Begründung der jüngsten Strukturfonds-Reform eingeräumt, daß das Fördersystem inzwischen wegen unklarer Verantwortlichkeiten zu schwerfällig und daher reformbedürftig geworden ist.²⁶ Daher bestand ein zentrales Anliegen der Reform im Rahmen der Agenda 2000 darin, die administrative Umsetzung der Strukturfonds zu verbessern.

Im Moment sind die Reformüberlegungen erst einmal abgeschlossen. Der Beitrag will daher anhand des aktuellen Standes des Entwurfs der neuen Strukturfonds-Regelungen²⁷ ein Resümee ziehen, welche Fortschritte in der administrativen Umsetzung nun erwartet werden können bzw. welche Defizite fortbestehen, und gleichzeitig wird auf

²⁴ Vgl. z. B. FRICK, S.; VAN DER BEEK, G.; HÜNGER, F.: Die Regionalpolitik der EU: Reformperspektiven aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 22. Jg. (1996) H. 4, S. 354-376.

²⁵ Vgl. z. B. LANG, J.; NASCHOLD, F.; REISSERT, B.: Management der EU-Strukturpolitik. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 11. Berlin 1998. – SCHMIDT, K.-P.: Europäische Strukturfondsförderung – vor einem Paradigmenwechsel?, in: WSI-Mitteilungen, 51. Jg. (1998) H. 3, S. 194-204.

²⁶ Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Reform der Strukturfonds, in: KOM (1998) 131 endg., S. 23.

²⁷ Die hier vorgenommene Darstellung fußt auf dem Entwurf einer Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds (6959/1/99/REV 1 – 98/ 0090 (AVC). Dem Verordnungsentwurf wurde am 6. Mai 1999 vom Europäischen Parlament zugestimmt. Die formelle Verabschiedung durch den Rat steht noch aus.

Handlungsbedarf für die Regionen in der Umsetzungsphase hingewiesen.

Hinter diesen Reformaspekten steht letztendlich die zentrale Frage, inwieweit die administrative Umsetzung dazu beiträgt, einen bestmöglichen Fördererfolg mit geringstmöglichen Kosten zu erzielen, was für alle europäischen Regionen und nicht zuletzt für den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Bundesländern von großer Bedeutung ist, weil dort hin EU-Fondsmittel in großem Umfang fließen.

Funktionsweise und administrative Umsetzung der Strukturfonds-Förderung

Wenn von *EU-Strukturfonds* die Rede ist, werden dazu der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der Europäische Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) gezählt. Hinzu kommt das Finanzierungsinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF).²⁸ Oberstes Ziel der EU-Strukturfonds ist es, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu unterstützen und die Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsstand zu verringern. Zur Zielverwirklichung sollen die Mittel auf die Regionen mit den größten Entwicklungsproblemen bzw. auf prioritäre Querschnittsaufgaben konzentriert werden (vgl. Übersicht). Die Verwaltungsregeln der Strukturfonds-Förderung sehen ferner vor, daß EU-Mittel nicht ohnehin geplante Ausgaben der Mitgliedsstaaten für Strukturpolitik ersetzen dürfen. Die EU-Fonds werden immer nur zur Kofinanzierung von nationalen oder regionalen Fördermaßnahmen eingesetzt. Zur Stärkung der nationalen und regionalen Förderpolitiken werden rd. 90 vH der Mittel verwendet. Der Rest wird hauptsächlich im Rahmen von Spezialprogrammen ausgegeben, die von der EU selbst initiiert werden (sog. Gemeinschaftsinitiativen).

Bei der *administrativen Umsetzung* der Strukturfonds-Förderung kann zwischen der Erstellung der Programme („Programmierung“), der Durchführung und der Kontrolle (einschließlich Bewertung) unterschieden werden. In allen Umsetzungsphasen soll auf und zwischen den Akteursebenen (Kommission und ihre Generaldirektionen, nationalstaatliche und regionale²⁹ Behörden, Akteure

auf der lokalen Ebene) „partnerschaftlich“ zusammengearbeitet werden.

Im Rahmen der Programme, die eine mehrjährige Laufzeit haben, wird über die Förderinhalte entschieden. Die Programmierung soll u. a. dafür sorgen, daß die verschiedenen Fonds und geförderten Maßnahmen miteinander verzahnt (integrierter Ansatz) und nicht isoliert eingesetzt werden.

Betrachtet man die Programmierung für die Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel-1-Regionen), zu denen auch die neuen Bundesländer gehören, so beginnt das Verfahren, indem die zuständigen Stellen in den Mitgliedsstaaten sog. *Regionalentwicklungspläne* bei der Kommission vorlegen. Die Kommission beurteilt die Pläne und legt auf dieser Grundlage im Einvernehmen mit dem jeweiligen Mitgliedsstaat ein sog. *gemeinschaftliches Förderkonzept* (GFK) fest. Für Ostdeutschland existiert ein GFK, das alle neuen Länder umfaßt. Der Konkretisierung des GFK dienen insbesondere die sogenannten *Operationellen Programme*. Diese Programme werden regionsbezogen, d. h. in Deutschland auf der Länderebene, aufgestellt und von der Kommission genehmigt.³⁰

Nach Genehmigung der Operationellen Programme obliegt den zuständigen Verwaltungen in den Mitgliedsstaaten die Durchführung sowie die Kontrolle und Bewertung der Förderung. Zur Begleitung der Strukturfonds-Förderung wird für jedes Programm ein sogenannter *Begleitausschuß* eingerichtet, dem Vertreter aus den Regionen, dem Mitgliedsstaat und der Kommission angehören.

Die administrative Umsetzung der Strukturfonds-Förderung steht, wie bereits oben angedeutet wurde, seit langem unter Kritik. Wesentliche Schwachstellen sind, daß die Kommission bislang zu stark in die Festlegung und Änderung der Programminhalte involviert ist und daß der integrierte Einsatz der Strukturfonds durch administrative Barrieren erschwert wird. Diese Kritikpunkte werden im folgenden erläutert.

Zu starke Einflußnahme der Kommission auf die Programmierung

Zu den häufig problematisierten Regelungen der Strukturfonds-Förderung gehört, daß die Kommission bislang sehr stark in die Bestimmung der regionsspezifischen Förderinhalte involviert ist.

²⁸ Für die vier wirtschaftlich schwächsten EU-Mitgliedsstaaten (Griechenland, Irland Portugal, Spanien) steht zusätzlich der sogenannte Kohäsionsfonds zur Verfügung.

²⁹ In Deutschland die Landesbehörden.

³⁰ In der Förderperiode 1994-1999 wurden beispielsweise in Ostdeutschland drei Operationelle Programme je Land zur Nutzung der drei Strukturfonds aufgestellt.

Übersicht:

Die vorrangigen Ziele für die EU-Strukturfonds und die Zuordnung der Fonds zu diesen Zielen

- Programmperiode 1994-1999 -

Bezeichnung des Ziels	Für die jeweiligen Ziele einsetzbare Fonds			
	EFRE	ESF	EAGFL-A	FIAF
Ziel 1: Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand	x	x	x	x
Ziel 2: Förderung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung	x	x		
Ziel 3: Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, Erleichterung der beruflichen Eingliederung		x		
Ziel 4: Anpassung an industrielle Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme		x		
Ziel 5a: Anpassung der Agrar- und Fischereistrukturen			x	x
Ziel 5b: Entwicklung und strukturelle Anpassung der ländlichen Gebiete	x	x	x	
Ziel 6: Entwicklung der sehr dünn besiedelten Gebiete	x	x	x	x

- Programmperiode 2000-2006 (AGENDA 2000) -

	EFRE	ESF	EAGFL-A	EAGFL-G	FIAF
Ziel 1: Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand*	x	x	x		x
Ziel 2: Förderung der Gebiete mit strukturellen Schwierigkeiten**	x	x		x	x
Ziel 3: Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme***		x			

Abkürzungen: EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; ESF: Europäischer Sozialfonds; EAGFL-A: Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung; EAGFL-G: Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Garantie; FIAF: Finanzierungsinstrument zur Ausrichtung der Fischerei.

Anmerkungen: *Die im Zeitraum 1994-1999 unter Ziel 6 förderfähigen Gebiete sowie ultraperiphere Regionen lt. Vertrag von Amsterdam werden in Ziel 1 integriert. **Die im Zeitraum 1994-1999 existierenden Ziele 2 und 5b werden im neuen Ziel 2 zusammengefügt und auf andere Gebiete ausgedehnt, d. h. auf städtische Problemgebiete, vom Fischereisektor abhängige Krisengebiete sowie vom Dienstleistungssektor stark abhängige Gebiete. *** Das neue Ziel 3 fügt die alten Ziele 3 und 4 zusammen, das Aktionsfeld liegt außerhalb der Fördergebiete von Ziel 1 und Ziel 2.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von: EG-Strukturfonds. Vorschläge zur Verordnung der Strukturfonds 2000-2006. Eine vergleichende Analyse. 18. März 1998.

Für das derzeit hohe Gewicht der EU-Ebene, namentlich der Kommission, bei der Programmierung könnte sprechen, daß die Kommission für die Berücksichtigung prioritärer Gemeinschaftsanliegen Sorge tragen muß, daß sie Verantwortung für den EU-Haushalt trägt, und daß die Verschwendung von Mitteln verhindert werden muß.

Dieser Argumentation für eine starke Stellung der europäischen Ebene in der Programmierung halten verschiedene Kritiker jedoch entgegen, daß Förderinhalte, die einzelne Regionen betreffen, wegen der größeren Ortsnähe besser eigenverantwortlich in den Mitgliedsstaaten bestimmt werden könnten. Zentrale, regionsferne, Entscheidungen über Förderstrategien führen, so wird befürchtet, zu unitarischen Problemlösungen und damit zu Wohlfahrtseinbußen. Das berechtigte Anliegen der Durchsetzung einer hohen Wirksamkeit der Förde-

rung könnte nach Auffassung einer Reihe von Befürwortern einer stärkeren Dezentralisierung auch auf anderem Wege als dem der Mitentscheidung über die regionsspezifischen Programminhalte erreicht werden; etwa durch Festsetzung einer hinreichend großen finanziellen Selbstbeteiligung der Regionen sowie durch eine wirksame Kontrolle und Evaluierung.

Um im jetzigen Fördersystem das Problem der Ferne von den sehr differenzierten regionalen Bedingungen in gewissem Umfang zu kompensieren, bedient sich die Europäische Strukturfonds-Förderung, wie oben skizziert, der „partnerschaftlichen“ Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten bei der Erarbeitung der regionsspezifischen Förderprogramme. Dies bringt jedoch einen sehr hohen Informations-, Abstimmungs- und Prüfungsaufwand mit sich. Allein im Jahr 1997 mußte die Kommis-

sion 1026 verschiedene Programme aus den einzelnen Mitgliedsstaaten und Regionen betreuen.³¹ Zur Bewältigung dieser immensen quantitativen Anforderungen kommt, bezogen auf das einzelne Programm, das von der Kommission geprüft und genehmigt werden muß, erschwerend dessen große Regelungstiefe hinzu. So sehen bislang die Strukturfonds-Regelungen vor, daß in den Operationellen Programmen sehr detaillierte Angaben zu den Förderinhalten und Dotierungen enthalten sein sollen. Je detaillierter die Programme sind, desto größer ist dann in der Durchführungsphase der formale Aufwand für die Soll-Ist-Erfassung, und nicht zuletzt steigt angesichts der langen Programmzeiträume die Wahrscheinlichkeit von Programmänderungen infolge sich rasch ändernder regionalwirtschaftlicher Bedingungen. Weil die Kommission regelmäßig Programmänderungen, etwa Mittelverschiebungen zwischen den Förderungsschwerpunkten und Maßnahmen genehmigen muß (selbst wenn sich am Finanzvolumen des Programmes insgesamt nichts ändert), wird das System schwerfällig.³² Es besteht die Gefahr, daß wichtige Projekte nur mit großer zeitlicher Verzögerung oder gar nicht zustande kommen. Und für die Instanzen, die in die Strukturfonds-Förderung involviert sind, wird angesichts des hohen formalen Aufwandes die Möglichkeit für konzeptionelle und analytische Arbeiten eingeschränkt.

Horizontale Koordinierungsdefizite und administrative Barrieren behindern integrierten Fondseinsatz

Ein weiteres Problem bei der administrativen Umsetzung der Strukturfonds-Förderung besteht nach Ansicht verschiedener Kritiker darin, daß die Herstellung von Synergien zwischen den verschiedenen Strukturfonds bislang behindert wird.

Daß im derzeitigen Regelwerk der europäischen Strukturfonds-Förderung eine Integration der verschiedenen Fonds und der damit geförderten Maßnahmen angestrebt wird, erscheint grund-

sätzlich als sinnvoll. Die Förderung regionaler Entwicklung kann häufig beispielsweise erst im Zusammenspiel von gewerblicher Investitionsförderung, Infrastrukturausbau und Qualifizierung der Arbeitskräfte wirksam werden. Hierzu sollen die Fördermöglichkeiten der verschiedenen EU-Fonds, also z. B. des EFRE und des ESF zusammengeführt werden. Das Problem besteht nicht darin, daß dieser integrierte Einsatz stattfinden soll, sondern eher darin, auf welcher Ebene dies bewerkstelligt werden soll, und daß der Verzahnung der Fonds Hindernisse entgegenstehen.

Das Regelwerk der Strukturfonds sieht vor, Synergien zwischen den Fonds bereits auf der Programmebene herzustellen. Die Aggregationsebene der Programme (GFK für Ostdeutschland insgesamt, Operationelle Programme auf Landesebene) bringt mit sich, daß die Integration dort eher abstrakt, sozusagen „am Schreibtisch“, erfolgt. Der integrierte Programmansatz gilt als relativ aufwendig und abstimmungsintensiv, weil die zuständigen fondsverwaltenden Ressorts in die Aufstellung der Programme und in deren Änderung einbezogen werden müssen.

Es erscheint zweckmäßig, solche Synergien zwischen regionalpolitischen Maßnahmen vor Ort, in Kreisen oder Gemeinden projektkonkret herzustellen. Berichte über die Strukturfondsförderung konstatieren jedoch, daß das Zusammenspiel der Fonds dort noch selten und „eher zufällig“³³ ist. Wo Synergien erfolgreich hergestellt worden sind, haben intakte lokale Koordinierungsprozesse eine Rolle gespielt. Wenn diese Beispiele vor Ort noch zu wenig anzutreffen sind, kann dies also zum Teil auf mangelnde Eigeninitiative bei der Erstellung und Umsetzung von regionalen Entwicklungskonzepten zurückzuführen sein.

Solche lokalen Eigenbemühungen sind eine notwendige, aber noch keine hinreichende Voraussetzung für die Verwirklichung eines integrierten Fondseinsatzes. Denn Erschwernisse rühren vor allem aus der künstlichen administrativen Trennung der Fonds her. Die drei Strukturfonds und das FIAF werden jeweils von unterschiedlichen Kommissions-Generaldirektionen sowie von unterschiedlichen nationalen und Länderbehörden verwaltet, weil man davon eine leichtere Handhabung erwartet. Die bedeutet aber, daß das Denken in engen Ressortgrenzen im Interesse einer Inte-

³¹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Die Strukturfonds in 1997. Neunter Jahresbericht. Luxemburg 1999, S. 9.

³² Darauf weisen Praktiker und Evaluatoren der Förderung wiederholt hin. Vgl. z. B. FUNKSCHMIDT, G.: Die EU-Strukturpolitik: Zielorientierungen, Wirkungen, Effizienz, in: Caesar, R. (Hrsg.): Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 42. Baden-Baden 1997, S. 218 f. – RIEDEL, J.; SCHARR, F. u. a.: Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in Thüringen, Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996, in: ifo dresden studien, Bd. 13. München 1997, S. 205.

³³ Vgl. z. B. RIEDEL, J.; SCHARR, F. u. a.: Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in Thüringen, a. O., S. 210.

gration der Fördermöglichkeiten erst einmal überwunden werden muß. Als erschwerend bei der Herstellung von Synergien zwischen den Fonds werden bislang auch unterschiedliche prozessuale Anforderungen, sprich unterschiedliche Verwaltungsvorschriften, Abläufe und Berichtserfordernisse für die einzelnen Fonds angesehen.

Mithin wird auf der einen Seite ein hoher Aufwand getrieben, um auf der Programmebene die Integration der Fonds darzustellen. Auf der anderen Seite erschweren administrative Hürden die Herstellung wünschenswerter Synergien auf der Projektebene vor Ort, worunter die Effektivität der Förderung leiden kann.

Beitrag der Agenda 2000 zur Dezentralisierung ist nur sehr zaghaft

Die Reform der Strukturfonds im Rahmen der Agenda 2000 umfaßt generell drei Elemente. Erstens sollen die Mittel künftig sachlich und räumlich noch stärker konzentriert werden, um die Wirksamkeit der Förderung zu erhöhen. Zweitens wird eine Dezentralisierung und Vereinfachung des Verfahrens angestrebt und drittens wird durch Änderungen im Finanzmanagement, beispielsweise durch Veränderungen im Instrumenteneinsatz zugunsten von Bürgschaften, Risikokapitalfonds, auf eine höhere Wirksamkeit der Förderung abgezielt. Hier soll im folgenden das zweite Reformelement näher betrachtet werden.

Zur Dezentralisierung und Vereinfachung der Förderung ist vorgesehen, die Programmierung zweizuteilen. Die Kommission will sich auf Programminhalte strategischer Natur konzentrieren. Die Mitgliedsstaaten sollen eigenverantwortlich für die Programmierung der Details und für die Durchführung der Förderung zuständig sein.

Im Interesse einer stärkeren Konzentration der Kommission auf Programminhalte strategischer Natur ist zum einen vorgesehen, die Zahl der Ziele (von derzeit sieben auf drei) und die Zahl der sogenannten Gemeinschaftsinitiativen (von derzeit dreizehn auf drei) zu reduzieren. Auf diese Weise soll die Zahl der Programme und damit der Umfang der zu treffenden Entscheidungen reduziert und mithin Raum für konzeptionelles Arbeiten gewonnen werden. Weil aber die wegfallenden Ziele und auch die Anliegen der entfallenden Gemeinschaftsinitiativen mit in die neuen Ziele eingebaut werden sollen, bleibt der Verdacht, daß es sich eher um kosmetische Änderungen handelt.

Zum anderen soll die Rolle der europäischen Ebene bei der Bestimmung strategischer Programm-

inhalte gestärkt werden, indem die Kommission sogenannte Leitlinien erarbeitet und veröffentlicht, mit denen die Mitgliedsstaaten und Regionen Orientierungen bereits im Vorfeld der aufzustellenden Pläne und Programme erhalten.³⁴ Ein Vorteil dieser Leitlinien könnte darin gesehen werden, daß die Mitgliedsstaaten und Regionen vor Beginn der Ausarbeitung ihrer Entwicklungspläne und Programme wissen, auf welche strategischen Förderziele die Kommission bei der Prüfung der einzureichenden Pläne und Programme besonderen Wert legt. Das Verhalten der Kommission wird dadurch aus Sicht der Behörden in den Mitgliedsstaaten berechenbarer.

Was die Stärkung der Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten und Regionen für die Programmierung betrifft, sollen künftig aus den Operationellen Programmen, die – wie beschrieben – von der Kommission genehmigt werden müssen, inhaltliche und finanzielle Details ausgegliedert werden. Diese Feinplanung kann künftig in den Mitgliedsstaaten eigenverantwortlich vorgenommen und geändert werden.³⁵ In diesem Zusammenhang wird auch die Eigenverantwortung der Begleitausschüsse gestärkt, in denen anders als bisher die Kommissionsvertreter nur noch beratend tätig sein werden. Künftig würde also die gemeinsam von Kommission und Mitgliedsstaat vorzunehmende Programmierung nur noch die sogenannten Förderschwerpunkte und deren Dotierung und nicht mehr alle untersetzenden Maßnahmen betreffen.³⁶

Wenn künftig Details der Mittelverwendung in den Regionen eigenverantwortlich festgelegt und geändert werden können, bedeutet dies eine partielle Dezentralisierung. Dieser Schritt in Richtung einer größeren Eigenverantwortung der Regionen bei der Programmierung kann einen positiven Einfluß auf die Förderergebnisse haben, weil u. a. auf

³⁴ Vgl. die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds. Entwurf der Leitlinien für die Programme des Zeitraumes 2000-2006. Arbeitsunterlage der Kommission, 05/03/99.

³⁵ Vgl. Entwurf einer Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, a. a. O., Art 18, Abs. 2 und 3.

³⁶ Im EU-Sprachgebrauch wird bei den Programminhalten zwischen einer größeren Aggregationsebene, den sog. Schwerpunkten, und einer feineren Untergliederung dieser Schwerpunkte, den sogenannten Maßnahmen unterschieden. Zu Illustration: Im GFK für Ostdeutschland (1994-1999) ist „Forschung, Entwicklung und Innovation“ ein solcher Schwerpunkt. Die den Schwerpunkt untersetzenden Maßnahmen sind z. B. Unterstützung von Technologiezentren, Einsatz von Innovationsassistenten usw.

diese Weise schnellere Reaktionen auf veränderte regionalwirtschaftliche Problemlagen möglich sind.

Die beschriebene Dezentralisierung kann man als zu zaghaft ansehen. Lediglich die Zuständigkeit für die Details der Programmierung wurde an die Regionen abgegeben, ansonsten ändert sich jedoch an der massiven Beteiligung der Kommission bei der Festlegung der regionsspezifischen Programminhalte kaum etwas. Die oben skizzierten grundsätzlichen Bedenken, die gegenüber einer zentralen Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene über regionalpolitische Maßnahmen vorgebracht werden können, sind nicht ausgeräumt. Erstrebenswert wäre eigentlich, daß sich die Kommission auf das Setzen von Rahmenbedingungen für die Programmgestaltung sowie auf eine wirksame Kontrolle und Evaluierung der Förderung konzentriert. Die Regionen könnten dann eigenverantwortlich ihre konkreten Programminhalte bestimmen.

Wie die zaghaften Ansätze für mehr Eigenverantwortung und Flexibilität genutzt werden, wird jetzt von der Umsetzung der neuen Regelungen abhängen. In den Mitgliedsstaaten sollte man in den Entwicklungsplänen und Programmen die Förderschwerpunkte nicht zu detailliert festlegen, um die Förderung nicht wieder inflexibel zu machen, zumal sich der neue Programmzeitraum über sieben Jahre erstreckt. Die Kommission sollte ihrerseits nicht bestrebt sein, etwa durch die Vorgaben in den o. g. Leitlinien, die Programminhalte zu stark strukturieren zu wollen.

Beschränkung auf ein einziges Programm wird allein kaum mehr Synergien beim Mitteleinsatz bringen

Der postulierte integrierte Programmansatz soll künftig noch viel systematischer und breiter angewandt werden. Zu diesem Zwecke ist beabsichtigt, pro Gebietseinheit (in Deutschland pro Land) nur ein einziges integriertes Programm, aufzustellen.³⁷ Sämtliche für den jeweiligen Regionstyp einsetzbaren Fonds sollen „kohärent“ und „synergetisch“ zur Zielverwirklichung beitragen.

Der Weg, den integrierten Fondseinsatz auf diesem Wege quasi administrativ zu erzwingen, wird vermutlich nur begrenzten Erfolg haben. Dies ergibt sich aus der Abstraktionsebene der Programmdokumente. Das Hauptaugenmerk sollte eigentlich in der bevorstehenden Umsetzungsphase darauf gelegt werden, den Akteuren vor Ort die

Bündelung verschiedener Fördermöglichkeiten zu erleichtern. Notwendig zur Erleichterung von Synergien wird vor allem eine bessere horizontale Koordinierung über Ressortgrenzen hinweg, d. h. auf Kommissionsebene zwischen den Generaldirektionen, auf der Bundes- und Landesebene zwischen den verschiedenen Fachressorts und innerhalb dieser, damit projektbezogene Maßnahmebündel, die von den Regionen vorgeschlagen werden, unterstützt werden können. Ferner müßten die Verwaltungsvorgaben für die konkrete Handhabung der Fonds vereinheitlicht werden. Denkbar wäre auch, gute Erfahrungen bei der integrierten Nutzung der Fonds im Rahmen der Informationspolitik über die EU-Förderung zu publizieren und für potentiell Begünstigte problemorientierte Paketlösungen anzubieten, wie beispielsweise Investitionsfördermöglichkeiten aus dem EFRE mit solchem aus dem ESF für die Qualifizierung von Arbeitskräften verknüpft werden können.

Zu einer anderen, weiterreichenden Lösung, nämlich zur Förderung eines bestimmten Regionstyps nur einen Fonds einzusetzen, konnte sich die Kommission dagegen nicht durchringen. Freilich würde ein solcher Schritt nichts am Erfordernis einer verstärkten horizontalen Koordinierung zwischen den mit der Strukturfondsförderung in den Mitgliedsstaaten und Regionen betrauten Verwaltungen ändern.

Was zu tun bleibt

Bei aller Kritik an fortbestehenden Effizienzmängeln bei der administrativen Umsetzung der Förderung geht es jetzt darum, die Chancen, die die Strukturfonds für die Unterstützung der regionalen Entwicklung bieten, bestmöglich zu nutzen. Die skizzierten partiellen Möglichkeiten für mehr Eigenverantwortung der Länder sollten wahrgenommen und auf der regionalen Ebene geeignete Maßnahmen ergriffen werden, die verschiedenen Förderansätze im Rahmen regionale Entwicklungskonzepte sinnvoll miteinander zu verzahnen.

Die Tagespolitik sollte jedoch nicht den Blick auf die in diesem Aufsatz thematisierten weiterführenden Überlegungen zur Verbesserung der administrativen Effizienz der Strukturfonds-Förderung verstellen. Für die Wissenschaft bleibt das Nachdenken über Reformen der Strukturfonds-Förderung auf der Tagesordnung.

*Gerhard Heimpold
(ghp@iw.h.uni-halle.de)*

³⁷ Vgl. Entwurf einer Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, a. a. O., Art 18, Abs. 1.