

Gabrisch, Hubert; Ragnitz, Joachim

**Article**

## Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Gabrisch, Hubert; Ragnitz, Joachim (2001) : Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 7, Iss. 6, pp. 143-147

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143102>

**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.*

## Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag

*Die EU-Kommission hat jüngst ihren zweiten Kohäsionsbericht vorgelegt, der Vorschläge zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nach der anstehenden EU-Osterweiterung enthält. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen die Struktur- und Kohäsionsfonds als wichtige Instrumente der Kohäsionspolitik. Nach den derzeitigen Regelungen würden die bisher geförderten Länder und Regionen mit der EU-Osterweiterung größtenteils nicht länger förderberechtigt sein. Unser Beitrag plädiert dafür, das bisherige Kriterium zur Zugangsberechtigung – das BIP je Einwohner – unverändert beizubehalten, dafür aber die bisher geförderten Regionen nur allmählich aus der Förderung herauszunehmen (Phasing-out). Darüber hinaus wird vorgeschlagen, eine notwendige Ausweitung der Mittel für Ziel-1-Programme durch Abschaffung der Ziel-2- und Ziel-3-Programme sowie des Kohäsionsfonds zu ermöglichen. Ergänzt werden sollte die Kohäsionspolitik durch eine Reform der Einnahmeseite des EU-Budgets, durch welche die wohlhabenderen Länder relativ stärker als die ärmeren Länder belastet würden.*

### **I. Herausforderungen für die Kohäsionspolitik**

Die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion) innerhalb der Union ist nach Art. 158 des EG-Vertrags eine zentrale Aufgabe der Unionspolitik. Ziel dabei ist es, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern. Die Erweiterung der Union auf 27, vielleicht sogar noch mehr Mitgliedsstaaten mit 500 Mio. Einwohnern im Verlaufe der nächsten zwei Jahrzehnte stellt die bisherige Kohäsionspolitik der Union und ihre Finanzierung vor eine nie dagewesene Herausforderung und erfordert deshalb grundlegende Reformen. Mit ihrem 2. Kohäsionsbericht,<sup>1</sup> der Ende Januar 2001 publiziert wurde, hat die EU-Kommission die Debatte über die Reform der Kohäsionspolitik eröffnet.

Die wichtigsten Instrumente der Kohäsionspolitik sind die Ziel-1-Programme der Strukturfonds und der Kohäsionsfonds (vgl. Kasten 1). Allerdings umfasst die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik nicht allein die Struktur- und Kohäsionsfonds – der Kohäsionsbericht zeigt auf, dass auch andere Ausgaben der EU regionalökonomische Wirkun-

gen haben. Allerdings laufen diese teilweise den Intentionen der Kohäsionspolitik zuwider, weil mit diesen Maßnahmen primär andere Ziele verfolgt werden.<sup>2</sup>

Nach den Festlegungen der EU ist ein ausreichendes Maß an Kohäsion auf regionaler bzw. nationaler Ebene erreicht, wenn

- das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in Kaufkraftstandards, KKS) einer Region mindestens 75% des EU-Durchschnitts (Ziel-1-Programme) beträgt, und
- das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in KKS) in den Mitgliedsländern wenigstens 90% des EU-Durchschnitts beträgt (Kohäsionsfonds).

Würden diese Grenzwerte nach einer Erweiterung der Union beibehalten, so würde bei 27 EU-Mitgliedern mehr als die Hälfte der gegenwärtig in Ziel-1-Programmen geförderten Regionen allein deswegen nicht mehr berücksichtigt werden können, weil das Durchschnittseinkommen pro Kopf in der EU aus statistischen Gründen sinken wird. Ebenso würden in der Endphase alle bisherigen Kohäsionsländer (Spanien, Portugal, Griechenland und Irland) keine Mittel aus dem Kohäsionsfonds mehr erhalten. Stattdessen würden alle neu beitretenden Länder in die Förderung durch Strukturfonds (Ziel-1-Programme) und den Kohäsionsfonds einbezogen.

Ziel-2- und Ziel-3-Programme werden von der Erweiterung zwar direkt nicht betroffen sein, da die neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa bereits von den Ziel-1-Programmen erfasst würden. Eine indirekte Betroffenheit entsteht aber dadurch, dass all jene Regionen, die bisher in den Genuss von Mitteln aus Ziel-1-Programmen kommen, nunmehr zur Teilnahme an den Ziel-2- und Ziel-3-Programmen berechtigt wären. Da die der EU für diese Programme zur Verfügung stehenden Finanzressourcen begrenzt sind, müssen zwangsläufig Projekte aus der Förderung herausfallen, ohne dass es für die Auswahlentscheidung eindeutig festgelegte Kriterien gäbe. Damit würde nicht nur der Auswahlprozess an Transparenz verlieren, auch die Kosten der notwendigen ex-ante-Evaluierung von Projektanträgen würden deutlich steigen.

Nun wird der Zusammenhalt zwischen den bisherigen Mitgliedsländern der Union nicht stärker,

<sup>1</sup> EU-KOMMISSION: Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Januar 2001.

<sup>2</sup> So wirkt beispielsweise die Gemeinsame Agrarpolitik auch auf eine Umverteilung zugunsten wohlhabenderer Regionen hin.

### Kasten 1: Struktur der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik

Für den Zeitraum 2000 bis 2006 stehen entsprechend der Agenda 2000 insgesamt 213 Mrd. € für die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik zur Verfügung:

Strukturfonds (195 Mrd. €\*):

- Ziel-1-Programme: Basis ist eine Festlegung der bezugsberechtigten *Regionen* allein nach Maßgabe der EU-Kommission mit Hilfe vereinheitlichter Statistiken. Kriterium für die Zugangsberechtigung ist das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der Region nach Kaufkraftstandards (KKS): Es darf in der jeweiligen Region nicht mehr als 75% des EU-Durchschnitts betragen (mit Ausnahme einzelner Regionen in Nordschweden und Nordfinnland). Diese Regionalpolitik wird als *vertikale* Strukturpolitik oder *direct zoning* bezeichnet. Auf die Ziel-1-Programme entfallen für die Planungsperiode 2000-2006 136 Mrd. €, das sind 64% der gesamten EU-Finanzmittel für Kohäsion.
- Ziel-2-Programme: Auch dies ist ein vertikaler, d. h. regionaler Ansatz, bei dem Regionen mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft begünstigt werden. Die zugangsberechtigten Regionen werden dabei in Kooperation zwischen EU-Kommission und nationalen Behörden festgelegt. Nicht zugangsberechtigt sind jene Regionen, die bereits Mittel aus Ziel-1-Programmen erhalten. Das bedeutet faktisch, dass nur Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt von mehr als 75% des EU-Durchschnitts Strukturhilfen erhalten. Die Ziel-2-Programme sind mit 22 Mrd. € (10% der Kohäsionsmittel insgesamt) dotiert.
- Ziel-3-Programme: Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die der Bekämpfung überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit in einzelnen Regionen dienen sollen. Zugangsberechtigte Gebiete werden von den nationalen Behörden festgelegt, und zwar auf Basis einer Gruppe von Indikatoren, die von der EU-Kommission aufgestellt wurden. Dies wird als *horizontale* Strukturpolitik oder *indirect zoning* bezeichnet. Auch hier ist eine Doppelförderung durch gleichzeitige Inanspruchnahme von Ziel-1-Mitteln nicht möglich. Für Ziel-3-Programme stehen insgesamt 24,1 Mrd. € (11% der Gesamtmittel) zur Verfügung.

Kohäsionsfonds (18 Mrd. €, 8% der Kohäsionsmittel insgesamt):

Zugangsberechtigungskriterium ist hier das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner eines *Landes*; es darf nicht mehr als 90% des EU-Durchschnitts betragen. Gegenwärtig sind vier Länder bezugsberechtigt: Griechenland, Portugal, Spanien und Irland. Irland erreichte allerdings aufgrund des im Verlauf der neunziger Jahre anziehenden Wachstums bereits 1999 ein BIP pro Einwohner nach KKS von 113% des EU-Durchschnitts. Aus dem Kohäsionsfonds können nur Investitionen in die Transportinfrastruktur und Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltsituation finanziert werden.

\* Die Differenz zu den drei Zielprogrammen sind Mittel für sonstige Aufgaben.

weil durch die Aufnahme weiterer und vor allem ärmerer Länder das Durchschnittseinkommen statistisch sinkt. Die Disparitäten bleiben ja bestehen, und die Osterweiterung wird sie möglicherweise sogar noch verstärken. Aus diesem Grunde wären eigentlich stärkere Kohäsionsanstrengungen erforderlich. Die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen wachsen jedoch nicht dementsprechend bzw. müssten durch entsprechend höhere Beiträge der reicheren EU-Mitgliedsstaaten mobilisiert werden. Vor diesem Hintergrund wirft die Erweiterung folgende Fragen an die Kohäsionspolitik der Union auf:

- Wie kann verhindert werden, dass der Finanzrahmen der Union für den Zeitraum nach 2006 übermäßig erweitert wird? Bereits die vergangenen Erweiterungsrunden hatten den redistributiven Teil des EU-Budgets aufgebläht, sodass in der laufenden Finanzperiode 2000-2006 die

Redistribution über die Gemeinsame Agrarpolitik und über die Struktur- und Kohäsionsfonds 85% der Einnahmen absorbiert.

- Wenn aber der Anteil der redistributiven Ausgaben zumindest nicht weiter ausgedehnt wird: Wie müssten dann die Strukturfonds- und Kohäsionsfonds reformiert werden? Wie sind die Schwellen für die Zugangsberechtigung zu ändern, und wie ist das Verhältnis der Ziele 1 bis 3 neu zu definieren?

### II. Optionen der EU-Kommission

Der von der EU-Kommission vorgelegte Kohäsionsbericht enthält – neben einer detaillierten Analyse des Standes realer Konvergenz in der sich erweiternden Union und einer Bestandsaufnahme der bisherigen Kohäsionspolitik – auch Vorschläge und Optionen für deren künftige Ausgestaltung.

Der Bericht ist jedoch lediglich als Diskussionsgrundlage gedacht; eine endgültige Position wird von der Kommission nicht bezogen.

In der Wissenschaft<sup>3</sup> bislang formulierte Vorschläge zur Reform der Kohäsionspolitik lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen: Die eine Gruppe kreist um die Idee, die jetzige projektgebundene Förderung durch einen ungebundenen Finanzausgleich zugunsten der ärmeren Mitgliedsstaaten zu ersetzen. Die Chancen für eine Realisierung dieser Option sind allerdings relativ gering, weil hierbei die Kontrolle der Geberländer und der EU-Kommission über die Verwendung der Mittel verloren ginge. Deshalb geht die zweite Gruppe von Vorschlägen von dem Status quo aus und schlägt mehr oder minder große pragmatische Änderungen vor. Der Kohäsionsbericht der Kommission steht erkennbar in der Tradition dieser zweiten Gruppe. Dies mag man zwar als eine Verteidigung des wenig befriedigenden Status quo kritisieren. Entscheidender aber ist, dass eine pragmatische Reform, die vom Status quo ausgeht, Wege zu einer grundlegenden Reform zumindest eröffnet.

Im Mittelpunkt der Überlegungen der Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik stehen die Ziel-1-Programme, denn die mit der Erweiterung verbundenen Probleme entstehen durch das hier bislang angewandte, robuste und einfache Verfahren, das bestimmt, ob eine Region Zugang zu Strukturfondsmitteln erhält – das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung. Die Kommission stellt deswegen vier Optionen zur künftigen Regelung der Zugangsberechtigung zur Diskussion:

- Die *erste* Option ist die Weiterführung des Status quo mit der Konsequenz, dass der Großteil der Mittel von den bisherigen Empfängern in die Regionen der neuen Mitgliedsländer umgeschichtet würde.
- Die *zweite* Option setzt auf ein *Phasing-out*, d. h. jene Regionen, die nach der Erweiterung zwar unter die 75%-Grenze nach alter EU-Abgrenzung fielen, nach neuer Abgrenzung aber darüber lägen, würden nur noch vorübergehend gefördert. Mittelfristig würden dann nur noch jene Regionen in den Genuss von Förderung kommen, die nach der Erweiterung unter die 75%-Grenze fallen würden.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. FRICK, S.; VAN DER BEEK, G.; HÜNGER, F.: Die Regionalpolitik der EU: Reformperspektiven aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: List-Forum, Heft 4/1996, S. 354-376. – SCHMIDT, K.-P.: Europäische Strukturfondsförderung – vor einem Paradigmenwechsel?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/1998, S. 194-204.

- Die *dritte* Option ist eine Heraufsetzung des 75%-Kriteriums. In diesem Fall würde es wohl zwangsläufig zu einer weiteren Ausdehnung des EU-Budgets für Transferzwecke kommen müssen, da die derzeit gegebenen finanziellen Möglichkeiten hierfür nicht ausreichen.
- Die *vierte* Option schließlich sieht die Schaffung von zwei Kategorien zurückgebliebener Regionen vor, für die unterschiedliche Zugangsschwellen gälten: Das eine Gebiet umfasst die bisherige EU-15, und das 75%-Kriterium würde auf Basis dieser Region berechnet. Das andere Gebiet umfasste die erweiterte Union, und das 75%-Kriterium gälte ausschließlich für die neuen Mitglieder.

Klare Optionen für die Fortführung der Ziel-2- und Ziel-3-Programme präsentiert der Kohäsionsbericht nicht. Allerdings hat die EU-Kommission eine Präferenz für den Übergang von einer vertikalen zu einer horizontalen Programmierung auch in den Ziel-2-Programmen. Sie begründet ihre Zweifel an der bisherigen Ziel-2-Förderung mit den schlechten Resultaten der Evaluation einer großen Zahl von Programmen; danach seien bei vielen Fördermaßnahmen effizienzmindernde Mitnahme- und Substitutionseffekte festgestellt worden.<sup>4</sup> Darüber hinaus wird eine mangelnde Abstimmung mit der nationalen Regionalpolitik kritisiert. Die Kommission hält jedoch daran fest, dass es auch Aufgabe der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik sei, Disparitäten in generell leistungsstärkeren Regionen zu beseitigen. Dazu schlägt sie vor, eine noch genauere Zielplanung im Rahmen der horizontalen Politik durchzuführen, um die Anspruchsberechtigung und die absorptiven Kapazitäten der regionalen Behörden zu überprüfen.

Zur künftigen Ausgestaltung des Kohäsionsfonds enthält der Kohäsionsbericht keinerlei Empfehlungen, obwohl ersichtlich bereits nach der ersten Beitrittsrunde (sog. Luxemburg-Gruppe: Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Estland) Irland auf keinen Fall mehr zu den Kohäsionsländern gehören würde; auch Spanien würde dann 90% des Durchschnittseinkommens aufweisen. Nach der zweiten Beitrittsrunde würde auch Portugal aus dem Kreis der Kohäsionsländer herausfallen.

<sup>4</sup> So seien bei den Hilfen für klein- und mittelständische Unternehmen in rund 30% aller Fälle Mitnahmeeffekte festgestellt worden; die Förderung sei insgesamt auf zu viele Projekte ausgerichtet, und die Zielausrichtung der Maßnahmen sei in vielen Fällen verbesserungswürdig. Vgl. EU-KOMMISSION: GD Haushalt: Evaluierungsbilanz 1999, S. 19.

### III. Ein Reformvorschlag des IWH

Die Herausforderungen durch die Erweiterung sind allein durch Korrekturen an den bisherigen Programmen und Indikatoren bei grundsätzlicher Beibehaltung des heutigen Systems zwar nicht zu bewältigen. Wegen der Schwierigkeiten, eine grundlegende Reform politisch durchzusetzen, wird man gleichwohl einen pragmatischen Ansatz wählen müssen. Auch hierbei gibt es aber Möglichkeiten, die Weichen für einen Umbau der Kohäsionspolitik zu stellen. Entscheidend ist es aus Sicht des IWH dabei, Elemente in das bisherige System einzubauen, die die Hilfe zur Kohäsion transparenter, konsistenter und effizienter machen und darüber hinaus ihre Finanzierung an der Leistungsfähigkeit der Länder orientieren (vgl. Kasten 2).

#### **Kasten 2: Grundelemente einer Reform der Strukturpolitik der EU**

- Regionenauswahl (Ziel-1-Programme): Beibehaltung des 75%-Kriteriums auch in einer erweiterten Union, aber Übergangsregelungen für ausscheidende Regionen (Phasing-Out)
- Auswahlkriterium für Regionen: Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner (in KKS)
- Abschaffung von Ziel-2- und Ziel-3-Programmen, um den Finanzierungsspielraum für Ziel-1-Programme zu erhöhen
- Verbesserung der Evaluation von Programmen
- Integration des Kohäsionsfonds in die Strukturfondsförderung

#### *Regionenauswahl*

Entscheidend ist zunächst die Festlegung eines Kriteriums für die Auswahl förderberechtigter Regionen. Option 1 des Kommissionsberichts ist angesichts der fortbestehenden regionalen Disparitäten in der bisherigen Union problematisch, Option 3 wiederum mit dem Kohäsionsgedanken kaum zu vereinbaren, wenn etwa die Zugangsschwelle auf 90% oder 100% des EU-Durchschnitts heraufgesetzt wird. Option 4 schließlich würde zwei Klassen von Regionen schaffen und ist deswegen nicht gangbar. Das IWH plädiert deswegen dafür, das 75%-Kriterium bestehen zu lassen, jedoch für eine Übergangszeit den aus der Förderung herausfallenden Regionen eine degressiv abnehmende Förderung zu gewähren (Option 2). Nur dies ist mit der bisherigen EU-Vorstellung von Kohäsion vereinbar und eröffnet überdies die Möglichkeit, auf mittlere Sicht den einzelnen Mitgliedsländern und ihren Regionen selbst mehr Spielräume in der Re-

gionalförderung zu verschaffen. Allerdings besteht die Gefahr, dass bei gegebenem Budget die Mittel für einzelne Projekte und Regionen so gering ausfallen, dass ihre Wirksamkeit beschränkt wird (Unterschreiten der „kritischen Masse“). Es müssten somit zusätzliche Mittel mobilisiert werden – idealerweise durch Umschichtung aus anderen Programmen, also den Ziel-2- und Ziel-3-Programmen und dem Kohäsionsfonds.

#### *Transparenz*

Transparenz bedeutet, dass die Zahl der Kriterien für eine Zuteilung von Mitteln nicht wachsen, sondern möglichst verringert werden sollte. Das Erfordernis der Transparenz spricht deshalb für die Beibehaltung des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner (nach KKS) als zentralem Kriterium für die Berechtigung zum Zugang von Kohäsionsmitteln.

#### *Konsistenz der Zielprogramme*

Eine höhere Konsistenz erfordert eine bessere Abstimmung der verschiedenen Programme. Hier ergeben sich weitere Argumente für eine Umschichtung der Mittel von Ziel-2- und Ziel-3-Programmen in Richtung Ziel-1-Programme:

- Erstens ist nicht einsichtig, warum die EU überhaupt Problemregionen in den wohlhabenderen Mitgliedsstaaten fördern sollte (Ziel-2-Programme); sinnvoller erscheint es, diese Förderung in die Nationalstaaten rückzuverlagern. Hinsichtlich der Ziel-3-Programme ist darüber hinaus festzustellen, dass bereits heute die Mittel auf viele Projekte verteilt sind, die von den nationalen Behörden zur Förderung der Beschäftigung initiiert wurden.<sup>5</sup> Diese Überlagerung von Zuständigkeiten sollte zugunsten einer eindeutigen Kompetenzzuweisung aufgegeben werden.
- Zweitens trägt eine Kofinanzierung von nationalen Vorhaben durch die EU im Rahmen der Ziel-2- und Ziel-3-Programme zur Beseitigung struktureller Probleme in reichen Ländern entgegen dem Kohäsionsziel dazu bei, die Disparitäten zwischen armen und reichen Regionen in der EU zu vergrößern.

<sup>5</sup> In der Agenda 2000 heißt es dazu, „das neue Ziel 3 habe eine Vielzahl von Systemen, Konzepten und Entwicklungsniveaus in den Mitgliedstaaten widerzuspiegeln, und demzufolge müsse die Strategie und die Finanzierung ... so flexibel sein, dass sie entsprechend den Prioritäten ... der Mitgliedstaaten angepasst werden können.“ Damit ist gerade die eigene Fehlzuständigkeit formuliert. Vgl. hierzu FRANZMEYER, F.: Reformbedarf in der Europäischen Union bei einer Osterweiterung. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 48 (1999), Heft 2, S. 168-202.

Grundsätzlich muss unter dem Kohäsionsaspekt die Verringerung starker regionaler Ungleichgewichte in der Union als prioritär angesehen werden. Bei knappen finanziellen Ressourcen sollte dann das verfügbare Geld auf eben dieses Ziel – also auf die Ziel-1-Programme – konzentriert werden, wobei die räumliche Entwicklung am ehesten durch Konzentration auf die regionalen Wachstumspole gefördert werden dürfte.<sup>6</sup> Die Ziel-2- und Ziel-3-Programme hingegen sollten in die nationale Kompetenz rückübertragen werden.

### *Effizienz*

Notwendig erscheint darüber hinaus eine höhere Effizienz des Mitteleinsatzes – also die möglichst weitgehende Vermeidung von Mitnahmeeffekten, eine geringe Verzerrung der Faktoreinsatzverhältnisse und eine Minimierung des bürokratischen Aufwandes, der mit der Prüfung von Förderanträgen zwangsläufig verbunden ist. Um die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen, bedarf es des Einsatzes wissenschaftlich fundierter Methoden zur Evaluierung der finanzierten Maßnahmen durch unabhängige Evaluatoren.

Tatsächlich hat die EU-Kommission (Generaldirektion Haushalt) auf diesem Gebiet umfangreiche Initiativen gestartet, über die jährlich in einer „Evaluierungsbilanz“ Rechenschaft abgelegt wird. Die Praxis der von der EU-Kommission veranlassten Evaluierungsvorhaben kann indes nicht überzeugen. Nach Kommissionsangaben überwiegen in weiten Teilen eher qualitativ orientierte Studien wie Fallstudien (33% aller Evaluierungen der Jahre 1997 bis 1999), Interviews (24%) oder Felduntersuchungen (23%), die durch kommerziell orientierte Anbieter durchgeführt werden. Kosten-Nutzen-Analysen oder gar ökonomische Studien wurden nur in wenigen Fällen angewandt.

Mit Blick auf die Neukonzipierung der Struktur- und Kohäsionsfonds nach dem Jahr 2006 ist zum einen die Anwendung moderner Evaluations-

methoden zu empfehlen. Zum anderen ist erforderlich, dass die Ergebnisse der laufenden Evaluationsvorhaben für die Programmperiode 2000 bis 2006 in der Ausgestaltung der Politikmaßnahmen besser berücksichtigt werden.

### *Abschaffung der Kohäsionsfonds*

Für das Nebeneinander von Kohäsionsfonds (der sich auf die Ebene von Ländern bezieht) und Strukturfonds (auf der Ebene von Regionen) gibt es keinen überzeugenden Grund. Sinnvoll scheint es daher, die Kohäsionsfonds abzuschaffen und in die Ziel-1-Förderung zu integrieren. Dabei wären auch weiterhin für die Förderung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und die Umweltqualität besondere Fördermöglichkeiten vorzusehen, sind dies doch Bereiche, die (ähnlich wie die Humanressourcen) als Potentialfaktoren anzusehen sind, die die Attraktivität einer Region für ansiedlungswillige Investoren erhöhen.

Zu den sinnvollen Aufgaben gehört dabei insbesondere die Förderung von Projekten mit grenzüberschreitender Bedeutung, d. h. die Bereitstellung öffentliche Güter, die ein Nationalstaat (oder gar eine Region) nicht allein finanzieren kann. Diese zu mitfinanzieren, kann als eine typische Aufgabe einer supranationalen Institution angesehen werden.

### *Finanzierung*

Eine Reform der Einnahmeseite des EU-Budgets kann die Kohäsionspolitik unterstützen. Derzeit finanziert sich die EU im Wesentlichen über dem jeweiligen nationalen Bruttosozialprodukt proportionale Abführungen. Durch Einführung von Progressionselementen in das System von Beiträgen an die EU könnte der unterschiedlichen Wirtschaftskraft einzelner Länder und Regionen wenigstens ansatzweise Rechnung getragen werden.

*Hubert Gabrisch (gab@iwh-halle.de)*

*Joachim Ragnitz (jrg@iwh-halle.de)*

## Insolvenzrecht und Unternehmensumstrukturierung in Transformationsländern: Das Beispiel Russland

*Ein zentrales Element der Transformationsprozesse in den Länder Mittel- und Osteuropas sind institutionelle Anpassungen. Diese Anpassungspro-*

*zesse sind unabdingbare Voraussetzung für ein stabiles, längerfristiges Wirtschaftswachstum. Ein wichtiger Bestandteil der institutionellen Rahmenbedingungen ist dabei das Insolvenzrecht. Im Zuge der Novellierung des russischen Insolvenzgesetzes vom März 1998 kam es zu einem Anstieg der Unternehmensinsolvenzen. Die steigenden Insolvenz-*

<sup>6</sup> Vgl. z. B. ROSENFELD, M. T. W. u. a.: Regionale Wirtschaftsstrukturen in der zweiten Phase der ostdeutschen Transformation: Sachsen-Anhalt 1995-1999. IWH-Sonderheft 1/2001, S. 375 f.