

Rosenfeld, Martin T. W.; Kronthaler, Franz

Article

Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Rosenfeld, Martin T. W.; Kronthaler, Franz (2002) : Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 8, Iss. 9, pp. 266-273

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143185>

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.

Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland

Die EU-Erweiterung wirkt sich auf den Status der Regionen aus, die derzeit im Rahmen der EU-Regionalpolitik gefördert werden. Voraussichtlich werden zahlreiche Regionen in der kommenden Programmperiode ihren Ziel-1-Status verlieren und entsprechend auf Fördermittel verzichten müssen. Über diesen bereits in der Öffentlichkeit diskutierten Aspekt hinaus ist damit zu rechnen, dass die EU für dieselben Regionen die maximal zulässigen Beihilfesätze absenken wird. Hiervon betroffen sind auch die meisten Regionen der ostdeutschen Flächenländer. Ein „phasing out“ für die betroffenen Ziel-1-Gebiete könnte die Umstellung erleichtern. Gleichzeitig sollte schon jetzt durch eine Beschleunigung des Infrastrukturausbaus damit begonnen werden, die regionalen Standortnachteile deutlich zu reduzieren, um damit auf die voraussichtliche Senkung der Regionalbeihilfesätze zu reagieren.

In den nächsten Jahren wird die EU voraussichtlich eine bedeutende Zahl von Ländern aufnehmen. Insgesamt 13 Länder (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, die Türkei, Ungarn und Zypern) haben die EU-Mitgliedschaft beantragt. Zwischen zwölf dieser Staaten und der EU laufen derzeit Beitrittsverhandlungen,²⁹ wobei für zehn Staaten die Verhandlungen soweit fortgeschritten sind, dass der Beitritt bereits 2004 erfolgen kann, vorausgesetzt, die Verhandlungen werden dem bisherigen Ablauf entsprechend weitergeführt. Lediglich die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien ist nach dem derzeitigen Stand vor 2007 äußerst unwahrscheinlich.³⁰

Die zu erwartende EU-Erweiterung hat zur Folge, dass das durchschnittliche BIP pro Kopf in der EU sinken wird. Nach Berechnungen der EU auf Basis der Zahlen von 1999 würde das durchschnittliche BIP pro Kopf bei einer Aufnahme der oben genannten zehn Beitrittskandidaten (ohne Bulgarien, Rumänien und Türkei) von 21 257 Euro

um ca. 13% auf 18 423 Euro sinken, bei einer Aufnahme der zwölf Beitrittskandidaten sogar um 18% auf 17 345 Euro.³¹

Damit hat eine Erweiterung auch erhebliche Auswirkungen auf viele strukturschwache Regionen der EU,³² die bisher im Rahmen der europäischen Regionalpolitik gefördert werden. Zum einen kann erwartet werden, dass, wie schon vielfach diskutiert, eine weitreichende Veränderung der Ziel-1-Gebiete erfolgt. Zum anderen ist damit zu rechnen, dass die EU die zulässigen Regionalbeihilfemaximalsätze für zahlreiche Regionen reduziert. Anliegen des Artikels ist es, beide Aspekte am Beispiel der neuen Bundesländer (unter der Annahme eines Fortbestandes der heutigen EU-Regelungen) näher zu konkretisieren und damit vor allem den in der bisherigen Diskussion vernachlässigten Aspekt der Anpassung der Regionalbeihilfemaximalsätze stärker ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken. Im Anschluss daran soll der Frage nachgegangen werden, welche politischen Implikationen sich daraus für die Regionalförderung in Ostdeutschland ergeben.

Regionen verlieren ihren Förderstatus trotz unveränderter regionaler Problemlagen

Im Rahmen der EU-Strukturfonds fördert die EU prioritär Regionen mit Entwicklungsrückstand auf der NUTS-2-Ebene,³³ sogenannte Ziel-1-Gebiete. Förderkriterium ist ein regionales BIP pro Kopf von weniger als 75% des Gemeinschaftsdurch-

²⁹ Die Türkei hat die EU-Mitgliedschaft beantragt. Verhandlungen wurden bisher jedoch noch nicht aufgenommen.

³⁰ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 30.01.2002, S. 8.

³¹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 30.01.2002, statistischer Anhang Tabelle 5.

³² Aufgrund des aktuellen Standes werden im Artikel im Wesentlichen die Auswirkungen einer Erweiterung um zehn Mitgliedsstaaten diskutiert. Allerdings besteht derzeit durchaus die Möglichkeit, dass nicht alle dieser Beitrittskandidaten auch bis 2007 der EU beitreten.

³³ NUTS-2-Regionen sollen nach den Vorstellungen von EUROSTAT, die in einem Entwurf zur Regelung zur Regionsabgrenzung enthalten sind, eine Bevölkerungszahl haben, die zwischen 800 000 und 3 Mio. liegt. In Deutschland bilden die Regierungspräsidien oder teilweise die Länder die NUTS-2-Ebene. Vgl. EUROSTAT: Regio database. Reference guide, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2001, S. 11 und S. 128-137.

Tabelle 1:
Zahl der Ziel-1-Gebiete nach Mitgliedsstaaten der EU 15

Mitgliedsstaaten	im Status quo (Programmperiode 2000-2006)	Bei Erweiterung der EU ^a	
		um zehn Staaten	um zwölf Staaten
Deutschland	9	2	1
Finnland	3	0	0
Frankreich	4	4	4
Griechenland	13	9	7
Großbritannien	4	1	0
Italien	6	4	1
Irland	1	0	0
Österreich	1	0	0
Portugal	6	4	4
Schweden	3	0	0
Spanien	10	5	2
Summe	60	29	19

^a Zahl der NUTS-2-Regionen mit weniger als 75% des durchschnittlichen BIP/Kopf der EU (in KKS, Stand 1999).

Quelle: Europäische Kommission: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel 30.01.2002, statistischer Anhang, Tabelle 7a, 7b, 9 und Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 194 vom 1.7.1999, S. 3.

schnitts.³⁴ Im Jahr 1999 lag das BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) in 46 Regionen unter der 75%-Schwelle. Des Weiteren sind 14 weitere Regionen Ziel-1-Gebiete,³⁵ sodass in der Programmperiode 2000-2006 insgesamt 60 Regionen in Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien unter dem Ziel 1 gefördert werden.³⁶ Eine EU-Erweiterung führt aufgrund des bereits oben erläuterten statistischen Effektes eines sinkenden Gemeinschaftsdurchschnittes dazu, dass viele dieser Ziel-1-Gebiete voraussicht-

lich oberhalb dieser Schwelle liegen werden und damit aus der Ziel-1-Förderung herausfallen. Eine EU-Erweiterung um zehn Staaten würde bewirken, dass nur noch 29 der bisher geförderten Regionen das Ziel-1-Kriterium unterschreiten, wenn man die BIP-Werte von 1999 heranzieht. Bei einer Erweiterung um zwölf Staaten würden sogar nur noch 19 Regionen Ziel-1-Gebiete bleiben.

Wie aus Tabelle 1 zu entnehmen ist, sind davon auch die deutschen Ziel-1-Gebiete (dies sind alle Regionen in den ostdeutschen Flächenländern) betroffen. Entsprechend werden voraussichtlich die meisten Regionen der ostdeutschen Flächenländer in der kommenden Programmperiode (nach 2006) nicht mehr zum Ziel-1-Gebiet der EU gehören. Unter Zugrundelegung der 1999 geltenden BIP-Relationen, würden lediglich Chemnitz³⁷ und Dessau bei einer Erweiterung um zehn Staaten das Förderkriterium noch erfüllen, bzw. bei einer Er-

³⁴ Des Weiteren werden unter Ziel 1 sehr dünn besiedelte Regionen in Finnland und Schweden (ehemalige Ziel-6-Gebiete) und ultraperiphere Regionen (französische Überseedepartments) gefördert. Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Reform der Strukturfonds 2000-2006 – Eine vergleichende Analyse. Brüssel 1999, S. 7.

³⁵ Hierbei handelt es sich um Regionen, bei denen die BIP-Werte in den Jahren 1994, 1995 und 1996 unter der 75%-Schwelle lagen, sowie um Regionen, die in der Förderperiode 1994-1999 unter dem Ziel 6 gefördert wurden.

³⁶ Vgl. AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Verzeichnis der unter Ziel 1 der Strukturfonds fallenden Regionen für den Zeitraum 2000-2006, L 194 vom 1.7.1999, Anhang 1.

³⁷ Wie sich aus Tabelle 2 leicht ermitteln lässt, bleibt Chemnitz bei einer EU-Erweiterung lediglich aufgrund der Tatsache, dass Sachsen in drei NUTS-2-Ebenen unterteilt ist, Förderregion. Die Regionsabgrenzung stellt somit eine wichtige Stellgröße dar, mit der die Strukturfondsförderung beeinflusst werden kann.

Tabelle 2:

Relation des BIP/Kopf der Regionen der neuen Bundesländer zum EU-Durchschnitt (Stand 1999 in KKS; EU = 100)

Länder/NUTS-2-Regionen	Status quo (EU 15)	Erweiterung der EU	
		um zehn Staaten (EU 25)	um zwölf Staaten (EU 27)
Brandenburg	70,2	77,4	81,1
Mecklenburg-Vorpommern	69,6	76,6	80,4
Sachsen			
<i>Chemnitz</i>	67,5	74,3	78,0
<i>Dresden</i>	71,2	78,5	82,3
<i>Leipzig</i>	75,8	83,5	87,6
Sachsen-Anhalt			
<i>Dessau</i>	62,6	68,9	72,3
<i>Halle</i>	70,5	77,6	81,4
<i>Magdeburg</i>	68,5	75,4	79,1
Thüringen	69,3	76,3	80,1

Quelle: Europäische Kommission: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel 30.01.2002, statistischer Anhang, Tabelle 7a, 7b, 9; Berechnungen des IWH.

weiterung um zwölf Staaten nur noch Dessau. Bis auf Leipzig, das auch ohne EU-Erweiterung bereits 1999 ein BIP pro Kopf von über 75% des EU-Durchschnittes erreicht hat und deshalb nach 2006 in jedem Fall kein Ziel-1-Gebiet mehr sein dürfte, würden die anderen Ziel-1-Gebiete der ostdeutschen Flächenländer aufgrund des statistischen Effektes der EU-Erweiterung ausscheiden.

Beträchtliche finanzielle Einbußen für die einzelnen neuen Länder

Für die Förderperiode 2000-2006 werden den ostdeutschen Flächenländern 19,959 Mrd. Euro im Rahmen der Ziel-1-Förderung von der EU zur Verfügung gestellt, das sind pro Jahr durchschnittlich ca. 2,9 Mrd. Euro. Zusätzlich fließen nach Berlin-Ost³⁸ im Rahmen der Übergangunterstützung 748 Mio. Euro (pro Jahr ca. 107 Mio. Euro).³⁹ Die Aufteilung dieser Mittel auf die Länder sowie auf einzelne Zwecke wird durch das „Gemeinschaftli-

che Förderkonzept (GFK)“ und die „Operationalen Programme (OP)“ der einzelnen Länder und des Bundes festgelegt.⁴⁰ Die Länder erhalten von der EU die in der Tabelle 3 dargestellten Mittel, wobei vorausgesetzt wird, dass die Länder die notwendigen Kofinanzierungsmittel auch aufbringen werden.

Sofern man davon ausgeht, dass die Mittelzuwendungen der EU an die ostdeutschen Flächenländer (ohne EU-Erweiterung) in der kommenden Programmperiode in etwa genauso hoch ausfallen würden wie in der laufenden Programmperiode, lassen sich aus Tabelle 3 unmittelbar die finanziellen Einbußen, die aus der EU-Erweiterung resultieren, für die einzelnen Bundesländer ablesen. Dies gilt allerdings nicht für Sachsen und Sachsen-Anhalt, sofern (wie oben vermutet wurde) Chemnitz und Dessau auch nach 2006 noch Ziel-1-Gebiete bleiben werden. Geht man von der Annahme aus, dass Chemnitz und Dessau weiterhin genauso viele Mittel erhalten werden wie in der laufenden

³⁸ Berlin-Ost ist in der Förderperiode 2000-2006 nicht mehr Ziel-1-Gebiet, erhält aber als ehemaliges Ziel-1-Gebiet noch eine Übergangunterstützung (phasing out).

³⁹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Gemeinschaftliches Förderkonzept – Ziel 1 und Ziel 1 Übergangunterstützung in Deutschland 2000-2006. Brüssel 2000, S. 5.

⁴⁰ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Gemeinschaftliches Förderkonzept – Ziel 1 und Ziel 1 Übergangunterstützung in Deutschland 2000-2006. Brüssel 2000, S. 155 ff.

Tabelle 3:

Einsatz der Gemeinschaftsmittel je Schwerpunkt und Bundesland 2000-2006, unter Berücksichtigung der Mittel aus den Operationellen Programmen des Bundes^a

- in Mio. Euro -

Schwerpunkte	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Insgesamt 2000-2006	Nachrichtlich: Berlin
	<i>Operationelle Programme der Länder</i>						
1 - Produktive Investitionen	515	374	1225	923	731	3 768	231
2 - Infrastruktur	743	666	1247	768	470	3 894	227
3 - Umwelt	363	48	553	200	270	1 434	53
4 - Humanressourcen	701	582	1043	686	823	3 835	154
5 - Landwirtschaft/Fischerei	713	738	697	725	531	3 404	6
6 - Technische Hilfe	52	45	90	51	58	296	13
<i>Zwischensumme</i>	<i>3 090</i>	<i>2 455</i>	<i>4 858</i>	<i>3 354</i>	<i>2 886</i>	<i>16 643</i>	<i>687</i>
	<i>Operationelle Programme des Bundes</i>						
Verkehrsinfrastruktur	303	246	455	318	270	1 592	0
Humanressourcen ^b	297	208	518	309	284	1 616	61
Fischerei	0	105	0	0	0	105	0
<i>Gesamt</i>	<i>3 690</i>	<i>3 014</i>	<i>5 831</i>	<i>3 981</i>	<i>3 440</i>	<i>19 959</i>	<i>748</i>

^a In laufenden Preisen und ohne Gemeinschaftsinitiativen (geringfügige Abweichungen ergeben sich aus Rundungsfehlern). – ^b Regionalisierung der Mittel auf die Flächenländer erfolgt pauschal anhand der Bevölkerungszahlen, da lediglich für Berlin Planzahlen vorliegen.

Quelle: Europäische Kommission: Gemeinschaftliches Förderkonzept – Ziel 1 und Ziel 1 Übergangsunterstützung in Deutschland 2000-2006, Brüssel 2000, S.155 ff., Berechnungen des IWH.

Förderperiode,⁴¹ so würden in der kommenden Programmperiode für Chemnitz ca. 1 944 Mio. Euro und für Dessau 1 327 Mio. Euro bereitgestellt.⁴² Bei einer unveränderten Länge der Programmperiode von sieben Jahren wären dies für beide Regionen zusammen ca. 500 Mio. Euro pro Jahr. Das Fördervolumen für die ostdeutschen Flächenländer würde sich unter diesen Annahmen damit von derzeit durchschnittlich ca. 2,9 Mrd. Euro auf 0,5 Mrd. Euro pro Jahr verringern. Dies ist ein beträchtliches Finanzvolumen.

⁴¹ Dies ist eher unwahrscheinlich, weil vermutlich ohne Erhöhung des EU-Gesamtbudgets für die Regionalförderung jede Region pro Kopf absolut weniger Mittel erhalten wird als heute.

⁴² Die Berechnung basiert auf der Annahme, dass sich das Mittelvolumen für Sachsen und Sachsen-Anhalt auf die jeweils vorhandenen drei Regierungsbezirke (NUTS-2-Regionen) gleichmäßig verteilt.

Mit dem Verlust des Ziel-1-Status gehen nicht nur hohe finanzielle Einbußen einher, sondern es ist möglich, dass damit das sehr vielfältig angelegte Instrumentarium der EU (vergleiche die Schwerpunkte in Tabelle 3) zur Förderung von Regionen nicht mehr genutzt werden kann.⁴³

EU-Erweiterung bewirkt voraussichtlich Senkung der Beihilfesätze in den neuen Ländern

Eine EU-Erweiterung führt nicht nur dazu, dass zukünftig weniger Fördermittel bereitstehen werden, sondern vermutlich müssen in den betroffenen Regionen zusätzlich auch die nationalen Beihilfe-

⁴³ Im Gegensatz zum Förderinstrumentarium der EU, das innerhalb der verschiedenen Schwerpunkte sehr viele Möglichkeiten der Förderung unterschiedlichster Projekte ermöglicht, können mit Hilfe des nationalen Förderinstrumentariums im Wesentlichen nur Unternehmensinvestitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturprojekte gefördert werden.

Tabelle 4:

Maximal mögliche Beihilfesätze (in NSÄ^a) in den Fördergebieten für große Unternehmen^b

Fördergebiete		Gebiete ohne besondere Zusatzmerkmale	Gebiete in äußerster Randlage	Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte
Art. 87(3a)	mit BIP/Kopf <60% des EU-Durchschnitts	50%	65%	50%
	mit BIP/Kopf >60% und < 75% des EU-Durchschnitts	40%	50%	40%
Art. 87(3c)	Standardgebiete ^c	20%	30%	30%
	wohlhabende Gebiete	10% ^d	20%	20%

^a Nettosubventionsäquivalent: Die EU benutzt die Methode der Berechnung des NSÄ um die Beihilfeintensitäten der verschiedenen Staaten vergleichbar zu machen. Das NSÄ beinhaltet alle Formen von investitionsgebundenen Beihilfen zum Nettowert der Investition. – ^b Für KMU (ausgenommen Verkehrssektor) erhöhen sich die maximal möglichen Beihilfesätze in Art. 87(3a)-Gebieten um 15% und in Art. 87(3c)-Gebieten um 10% zum Bruttowert der Investitionen. – ^c Art 87(3c): Gebiete, die im nationalen Durchschnitt benachteiligt sind. Standardgebiete sind mindestens bei der Arbeitslosigkeit über oder beim BIP/Kopf unter dem EU-Durchschnitt, während wohlhabende Gebiete bei beiden Kriterien den EU-Durchschnitt übertreffen. – ^d 20 % für „c“-Gebiete, die an „a“-Gebiete grenzen.

Quelle: Europäische Kommission: Vademecum Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen, 1999, S. 13, http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecum_de.pdf, 14.03.2002.

sätze für Unternehmen reduziert werden. Insofern kommt es durch die EU-Erweiterung zu einem doppelten Effekt auf die heutige EU-Regionalpolitik.

Die Höhe der regionalen Beihilfesätze für die Förderung privater Unternehmen (unabhängig von der Mittelherkunft) war vor kurzem – mit der Verabschiedung des neuen „Multisektoralen Regionalbeihilferahmens für große Investitionsvorhaben“ – im Zentrum der politischen Diskussion. In diesem Beihilferahmen werden die Beihilfesätze für große Investitionsvorhaben neu geregelt bzw. erheblich reduziert, z. B. werden bei einer Investitionssumme ab 100 Mio. Euro noch 34% des Beihilfehöchstsatzes⁴⁴ erlaubt sein.⁴⁵ Nach intensiven Gesprächen zwischen Bund und EU tritt diese Regelung für Ostdeutschland statt 2003 erst ab 2004 in Kraft.⁴⁶

Nicht berücksichtigt wurde in der bisherigen Diskussion, dass mit der EU-Erweiterung ein Automatismus in Gang gesetzt wird, der zur Folge

hat, dass voraussichtlich in vielen Regionen die von der EU genehmigten Sätze für Beihilfen an Unternehmen nach unten korrigiert werden. Die Höhe der Beihilfesätze wird im Rahmen der europäischen Wettbewerbspolitik geregelt. Grundlage bildet dabei Artikel 87 Absatz 3a und c des EG-Vertrags. Danach unterscheidet die EU zwei Arten von Regionen, in denen Regionalbeihilfen möglich sind. Unter Absatz 3a fallen Regionen, „in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“⁴⁷. Er zielt damit auf Regionen ab, deren wirtschaftliche Lage im Vergleich zum EU-Durchschnitt besonders ungünstig ist. Die Abgrenzung dieser Regionen erfolgt im Wesentlichen analog zur Abgrenzung der Ziel-1-Gebiete, also unter Anwendung des 75%-Kriteriums.⁴⁸ Absatz 3c betrifft „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung [...] gewisser Wirtschaftsgebiete“⁴⁹ und wird angewandt auf Regionen, die im nationalen Vergleich

⁴⁴ Die heutige Regelung der Beihilfehöchstsätze wird im Folgenden näher erläutert.

⁴⁵ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Multisektoraler Regionalbeihilferahmen für große Investitionsvorhaben, Brüssel 2002, S. 6 f.

⁴⁶ Vgl. o. V.: Monti lenkt im Subventionsstreit ein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.02.2002, S. 11.

⁴⁷ Vgl. EUROPÄISCHE UNION: Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg, 1997, S. 73.

⁴⁸ Vgl. AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, C 74 vom 10.3.98, Ziff. 3.5, S. 11.

⁴⁹ Vgl. EUROPÄISCHE UNION: Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg, 1997, S. 73.

benachteiligt sind. Im Gegensatz zu den Artikel 87(3a)-Gebieten, deren Abgrenzung über das 75%-Kriterium automatisch erfolgt, werden diese Regionen anhand von nationalen Kriterien von den jeweiligen Mitgliedsstaaten der EU vorgeschlagen und von der Kommission in Abhängigkeit der Höchstgrenze der Fördergebietsbevölkerung genehmigt.⁵⁰ Entsprechend diesen Abgrenzungsarten gehören zu den Artikel 87(3a)-Gebieten im Wesentlichen alle Ziel-1-Gebiete der jeweiligen Nationalstaaten⁵¹ und zu den Artikel 87(3c)-Gebieten die sonstigen als förderwürdig angesehenen Gebiete.⁵² Für die jeweiligen Gebiete kann die EU gemäß den heute gültigen Regelungen die in der Tabelle 4 dargestellten Regionalbeihilfeshöchstsätze genehmigen. Die EU macht die konkrete Höhe der von ihr genehmigten Regionalbeihilfesätze von den jeweiligen regionalen Problemlagen abhängig.

Analog zu den Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die derzeitigen Ziel-1-Gebiete würde die EU-Erweiterung unter der Annahme eines Fortbestandes der heutigen Regelungen dazu führen, dass zukünftig viele Regionen, denen derzeit Regionalbeihilfen nach Artikel 87(3a) genehmigt werden, diesen Status verlieren, mit der Folge, dass die regionalen Beihilfesätze reduziert werden müssen. Die heutigen Regelungen der Regionalbeihilfesätze gelten bis 2006.⁵³ Ohne Änderung der bestehenden Regelungen dürften die Regionen der ostdeutschen Flächenländer bis auf Chemnitz und Dessau nach 2006 ihren Status gemäß Artikel 87(3a) verlieren.

Zur Zeit kann von der EU für die ostdeutschen Flächenländer gemäß des Artikel 87(3a) ein Regionalbeihilfeshöchstsatz für große Unternehmen von 40% Nettosubventionsäquivalent (NSÄ) genehmigt werden (vergleiche Tabelle 4). Vereinfacht ausgedrückt beinhaltet das Nettosubventionsäqui-

valent die Relation zwischen allen Formen von Beihilfen und dem Nettowert der Investition. Zusätzlich kann für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) eine Aufstockung der Beihilfen bis zu 15% zum Bruttowert der Investition genehmigt werden. Tatsächlich hat die EU für die ostdeutschen Flächenländer jedoch „nur“ 35% (NSÄ) für große Unternehmen plus 15% (brutto) für KMU genehmigt. Verlieren die ostdeutschen Flächenländer ihren Artikel 87(3a)-Status nach 2006, so ist vorgeschrieben, dass die Beihilfesätze innerhalb eines Zeitraumes von vier Jahren angepasst werden müssen, d. h. bis 2010.⁵⁴ Auf welches Niveau die Beihilfesätze bis dahin abgesenkt werden müssen, hängt davon ab, welchen Status die Regionen der ostdeutschen Flächenländer nach 2006 erhalten. Wenn sie weder Gebiete im Sinne des Artikels 87(3a) noch des Artikels 87(3c) werden, müssten die Beihilfesätze für alle Unternehmen auf null reduziert werden. Sollten die Regionen der ostdeutschen Flächenländer dagegen den Status eines Fördergebietes nach Artikel 87(3c) erhalten, so könnten von der EU maximale Beihilfesätze von 20% NSÄ für große Unternehmen plus 10% brutto für kleine Unternehmen genehmigt werden. Hierfür müssen die Regionen jedoch zum einen als Fördergebiete im Sinne des Artikels 87(3c) vom Bund vorgeschlagen werden und zum anderen muss von der EU-Kommission eine Genehmigung erfolgen.

Abbau der Ziel-1-Förderung sollte durch „phasing out“ erleichtert werden

Bisher wurden die beiden Effekte geschildert, die sich für die Regionalförderung in den ostdeutschen Flächenländern durch die EU-Erweiterung ergeben. Auf diese Effekte sollte von der Wirtschaftspolitik angemessen reagiert werden. Im Folgenden werden die Möglichkeiten der Reaktion diskutiert.

Für den Verlust des Ziel-1-Status werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert⁵⁵: erstens die Anhebung des bisherigen Ziel-1-Kriteriums von 75%, wodurch alle bisherigen Ziel-1-Gebiete auch zukünftig diesen Status behalten könnten; zweitens

⁵⁰ Vgl. AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, C 74 vom 10.3.98, Ziff. 3.6-3.10, S. 11 ff.

⁵¹ Ausnahmen sind z. B. sehr dünn besiedelte Regionen, die unter das Ziel 1 fallen (ehemalige 6 Regionen), aber ein BIP/Kopf über 75% des EU-Durchschnitts haben.

⁵² Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Vademecum Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen. Brüssel 1999, S. 4.

⁵³ Anders als bei den anderen Mitgliedsstaaten werden die Abgrenzung der Fördergebiete und die Regionalbeihilfesätze für Deutschland voraussichtlich 2003 für die Jahre 2004-2006 neu verhandelt. Dies wird hier aber nicht weiter berücksichtigt, da nicht zu erwarten ist, dass die zukünftige EU-Erweiterung hierauf schon einen Einfluss ausübt.

⁵⁴ Vier Jahre gilt bei Erstinvestitionen und neu geschaffenen Arbeitsplätzen. Bei Betriebsbeihilfen darf die Übergangszeit zwei Jahre nicht überschreiten. Vgl. AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, C 74 vom 10.3.98, Ziff. 5.7, S. 17 f.

⁵⁵ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 30.01.2002, S. 30.

die Beibehaltung des derzeitigen Kriteriums verbunden mit der Konsequenz, dass die herausfallenden Regionen keine Förderung mehr erhalten; drittens die Beibehaltung des derzeitigen Kriteriums verbunden mit einer Übergangsunterstützung (phasing out). Das IWH hat sich für die Option des „phasing out“ ausgesprochen.⁵⁶ Im Rahmen des „phasing out“ könnte noch einmal eine Summe bereitgestellt werden, die den aus der Förderung fallenden Ziel-1-Gebiete die Umstellung erleichtern würde.

Wenn die Politik diesem Vorschlag folgt, so ist über die konkrete Ausgestaltung des „phasing out“ zu entscheiden. Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, wobei grundsätzlich vier Aspekte zu beachten sind: die Mittelhöhe, der Zeitraum, die Verteilung der Mittel über den Zeitraum und die Finanzierung. Ökonomisch ist es kaum möglich zu begründen, in welcher Höhe Mittel für ein „phasing out“ aufgewandt werden sollen und über welchen Zeitraum das „phasing out“ erfolgen soll. Insofern erscheint ein pragmatisches Verfahren sinnvoll.

- Für die Länge des „phasing out“ bietet sich z. B. eine Programmperiode an. Dies hätte den Vorteil, dass das „phasing out“ nach Ablauf der nächsten Programmperiode abgeschlossen ist und damit in der übernächsten Programmperiode nicht mehr berücksichtigt werden muss, was eine Reduktion des administrativen Aufwandes beinhaltet. Insgesamt würden damit bei einer gleichbleibenden Länge der Programmperioden (in der jetzigen Praxis sieben Jahre) die betreffenden Ziel-1-Gebiete nach 2013 aus der Förderung entlassen.
- Für die Mittelhöhe und die zeitliche Verteilung der Mittel erscheint es am einfachsten, das erste Jahr des „phasing out“ an der Förderung der vorangegangenen Programmperiode zu orientieren und die Mittelzuwendungen anschließend linear zu reduzieren. Dies hat den Vorteil, dass sich die Mittelzuwendungen nach und nach reduzieren, also keine Sprünge entstehen, sodass ein langsamer Anpassungsprozess stattfinden

kann.⁵⁷ Unter Berücksichtigung dieser Annahmen ergibt sich für die ostdeutschen Flächenländer das in Tabelle 5 dargestellte Szenario, vorausgesetzt, Chemnitz und Dessau erhalten gemäß den vorangestellten Überlegungen weiterhin Mittel im Rahmen der Ziel-1-Förderung.⁵⁸

Wie zu sehen ist, sind für ein „phasing out“ der aus der Ziel-1-Förderung fallenden Regionen erhebliche Mittelaufwendungen notwendig, zumal nicht nur Regionen der ostdeutschen Flächenländer aus der Ziel-1-Förderung fallen, sondern dies auch in den anderen Mitgliedsstaaten der Fall ist.

- Wie die Finanzierung dieser für das „phasing out“ erforderlichen Mittel erfolgen soll, ist eine Verteilungsfrage und muss noch ausführlicher politisch wie wissenschaftlich diskutiert werden. Hier können nur einige Aspekte angesprochen werden. Soll die Finanzierung durch die EU erfolgen, so würde dies bedeuten, dass entweder der EU-Haushalt erhöht werden oder aber eine Umverteilung innerhalb des EU-Haushalts erfolgen muss.⁵⁹ In beiden Fällen findet eine räumliche Umverteilung von den wirtschaftlich stärkeren Mitgliedsstaaten (Hauptbeitragszahler) zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsstaaten statt. Soll eine Finanzierung ohne Umverteilung erfolgen, d. h. der jeweilige Nationalstaat trägt die Kosten, so würden Länder mit hohem „phasing out“ Bedarf relativ stark belastet.

Reduzierung der Beihilfesätze sollte akzeptiert werden

Unternehmensbeihilfen sollen dazu beitragen, dass sich die Investitionstätigkeit in den geförderten Regionen erhöht. Ökonomisch können die Unternehmensbeihilfen auch als ein Ausgleich für bestehende Standortnachteile betrachtet werden. In-

⁵⁶ Vgl. ROSENFELD, M. T. W.: IWH-Thesen zur regionalen Strukturpolitik der EU in der Diskussion – Bericht über die Auftaktveranstaltung eines Brüsseler „Round Table on Regional Policy in Europe“, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 7-8/2001, S. 190 ff. sowie GABRISCH, H.; RAGNITZ, J.: Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2001, S. 146 f.

⁵⁷ Zusätzlich könnte man bei der Gestaltung des „phasing out“ den Entwicklungsstand der betreffenden Region berücksichtigen, z. B. indem man in Abhängigkeit der Distanz der Region zum durchschnittlichen BIP/Kopf der EU den Zeitraum des „phasing out“ unterschiedlich gestaltet.

⁵⁸ Das vorgestellte Szenario ist nur eine von verschiedenen Möglichkeiten, wie ein „phasing out“ durchgeführt werden kann. Insofern haben die berechneten Werte natürlich keine verbindlichen Charakter.

⁵⁹ Es könnte z. B. eine Umschichtung innerhalb des EU-Haushaltes erreicht werden, indem der Kohäsionsfonds und die Ziel-2- und 3-Förderung abgeschafft werden. Für einen entsprechenden Vorschlag vgl. GABRISCH, H.; RAGNITZ, J.: Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag, a. a. O. S. 143-147.

Tabelle 5:

Mögliche Kosten eines „phasing out“ für die neuen Bundesländer bei einer EU-Erweiterung um zehn Staaten und einer linearen Reduzierung der Mittel

NUTS-2-Regionen	Durchschnittliche Förderung pro Jahr in Mio. Euro	Phasing-Out-Förderung pro Jahr in Mio. Euro							Summe
	2000-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Brandenburg	527	527	452	376	301	226	151	75	2 108
Mecklenburg-Vorpommern	431	431	369	308	246	185	123	61	1 723
Chemnitz*	278	Voraussichtlich weiterhin Ziel-1-Gebiet							1 112
Dresden*	278	278	238	199	159	119	80	40	
Leipzig*	278	278	238	199	159	119	80	80	1 112
Dessau*	190	Voraussichtlich weiterhin Ziel-1-Gebiet							761
Halle*	190	190	163	136	109	82	55	27	
Magdeburg*	190	190	163	136	109	82	55	27	761
Thüringen	491	491	421	351	281	211	141	70	1 965
Summe		2 385	2 044	1 704	1 363	1 023	682	341	9 542

* Annahme ist, dass die Gemeinschaftsmittel von Sachsen und Sachsen-Anhalt zu gleichen Anteilen auf die jeweiligen NUTS-2-Regionen verteilt werden.

Quelle: Berechnungen des IWH.

sofern sollten die Unternehmensbeihilfen so hoch sein, dass sie bestehende Standortnachteile ausgleichen. Liegen die gewährten Unternehmensbeihilfen darüber, so besteht die Gefahr, dass es verstärkt zu Mitnahmeeffekten und zu einer Vergeudung öffentlicher Mittel kommt. Zusätzlich führen dauerhaft hohe Subventionen dazu, dass die Fähigkeit von Regionen verringert wird, sich dem Wettbewerb anzupassen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Reduzierung der Beihilfesätze ab 2006 keineswegs besonders problematisch. Eine Reduzierung der Beihilfesätze auf null ist allerdings eher nicht zielführend, da es den ostdeutschen Flächenländern bis dahin kaum gelingen wird, alle bestehenden Standortnachteile vollständig auszugleichen. Dies betrifft insbesondere den infrastrukturellen Nachholbedarf.⁶⁰ Dies impliziert, dass die neuen Länder ab 2007 zu Förderge-

bieten im Sinne des Artikels 87 Absatz 3c (EGV) werden.⁶¹

In Anbetracht der erwarteten Reduzierung der Regionalbeihilfen sollten die ostdeutschen Länder alles daran setzen, die bestehenden Standortnachteile zu reduzieren, also insbesondere den Infrastrukturausbau soweit wie möglich zu beschleunigen. Demgemäß sollte die EU-Erweiterung nicht nur als Risiko für die neuen Bundesländer verstanden werden, sondern einen zusätzlichen Anreiz bieten, die zur Verfügung stehenden Mittel effizient einzusetzen, um damit die regionalen Wettbewerbsnachteile weiter zu verringern.

Martin T. W. Rosenfeld
(*Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de*)
Franz Kronthaler
(*Franz.Kronthaler@iwh-halle.de*)

⁶⁰ Vgl. RAGNITZ, J.: Solidarpakt II: Die ostdeutschen Länder in der Verantwortung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2001, S. 248-249.

⁶¹ Andernfalls wäre eine weitere Vergabe von Regionalbeihilfen nicht mehr möglich.