

Stehn, Jürgen

Article — Digitized Version

Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Stehn, Jürgen (1998) : Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 3, pp. 316-341

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1789>

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.

Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds

In: Die Weltwirtschaft, Heft3, 1998, S. 316-341

von Jürgen Stehn

In ihrer Agenda 2000 hat die EU-Kommission zweifelsfrei erklärt, daß eine Vollmitgliedschaft Sloweniens, Estlands, Ungarns, Polens und der Tschechischen Republik in der EU in absehbarer Zeit als ein politisches Faktum anzusehen ist. Eine solche Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses stellt nicht nur die potentiellen Neumitglieder im Osten Europas vor erhebliche strukturelle Anpassungszwänge, sondern erfordert auch eine Reform der EU-Ausgabenprogramme. Neben der Gemeinsamen Agrarpolitik gerät vor allem die Regionalpolitik im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds unter Reformdruck.

Ziel dieses Beitrags ist es, Ansätze einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds zu skizzieren, die die Effizienz des Mitteleinsatzes erhöhen, die spezifischen regional- und strukturpolitischen Bedürfnisse der Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa berücksichtigen und die zusätzliche Belastung des EU-Haushalts im Zuge einer Osterweiterung eng begrenzen. Dabei ist zu beachten, daß die abgeleiteten Reformansätze politisch realisierbar sein müssen, also für alle betroffenen Gruppen alter und neuer Mitgliedsländer akzeptabel sein müssen. Diese Einengung des Lösungsraums macht es erforderlich, einen pragmatischen Reformansatz zu finden, der jedoch ökonomische Effizienzüberlegungen so weit wie möglich berücksichtigt. Unter dieser Prämisse scheiden Extremösungen von vornherein aus. So wird etwa im Rahmen dieses Beitrags nicht diskutiert, ob eine staatliche Struktur- und Regionalförderung und / oder ein Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten grundsätzlich als ökonomisch sinnvoll anzusehen ist.

Im folgenden werden zunächst die Ziele und Instrumente der Struktur- und Kohäsionsfonds skizziert. Anschließend werden die Kosten einer Ausweitung dieser Ziele und Instrumente auf die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten abgeschätzt. Sodann werden Ansätze einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds präsentiert und die finanziellen Implikationen eines reformierten Förderkonzepts aufgezeigt.

Ziele und Instrumente der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds

Die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds im Überblick

Die Strukturfonds der Europäischen Union 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) und dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF). Ein weiteres wichtiges Transferinstrument stellt der Kohäsionsfonds dar, der aber in der Kategorisierung der EU-Kommission nicht unter dem Begriff "Strukturfonds" subsumiert wird. Der Ressourcentransfer wird in allen fünf Fonds über den Haushalt der EU abgewickelt. Einen zusätzlichen Ressourcentransfer über die Vergabe zinsverbilligter Kredite nimmt die EU — außerhalb ihres Haushalts — im Rahmen ihrer Anleihe- und Darlehenstätigkeit vor. Hierzu zählen die Kreditvergabe der Europäischen Investitionsbank (EIB), Kredite im Rahmen des sogenannten Neuen Gemeinschaftsinstruments (NGI) sowie Kredite der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG). Da die Anleihe- und Darlehenstätigkeit außerhalb des EU-Haushalts abgewickelt wird, wird auf sie in dieser Expertise nicht weiter eingegangen.

Mit der Einrichtung des *Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)* im Jahr 1975 wurde in erster Linie beabsichtigt, die regional unterschiedlichen Auswirkungen des

EAGFL, Abteilung Garantie, zu kompensieren. Der Agrarfonds begünstigte Länder mit landwirtschaftlichen Überschüssen vor allem bei Produkten wie Weizen, Milch und Rindfleisch. Länder wie das Vereinigte Königreich und Italien befanden sich gegenüber diesem Fonds in einer Nettozahlerposition. Vor allem die britische Regierung beharrte auf der Einführung eines Kompensationsinstruments, nicht zuletzt, um der innenpolitischen Opposition gegen den EG-Beitritt wirksam begegnen zu können. Sie konnte dies um so nachdrücklicher fordern, als das Durchschnittseinkommen im Vereinigten Königreich, ebenso wie das Italiens, unter dem der EG insgesamt lag. Der Regionalfonds soll, so die erklärte Zielsetzung, im Rahmen der innergemeinschaftlichen Solidarität einen Umverteilungsbeitrag von den reichen an die ärmeren Regionen leisten. Die in den Römischen Verträgen implizit enthaltene Zielsetzung wurde damit für die Gemeinschaft als Handlungsauftrag vorgegeben. Grundsätzlich soll die Gemeinschaft nur in stark benachteiligten Gebieten intervenieren. Dabei soll der Fonds die regionalpolitischen Initiativen der Mitgliedsländer ergänzen, nicht jedoch ersetzen.

Der *Europäische Sozialfonds (ESF)* wurde schon mit den Römischen Verträgen eingeführt (Art. 123 ff. EWGV). Sein Zweck ist nach dem Vertragstext darauf gerichtet, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die berufliche und örtliche Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu fördern. Der ESF hat zwar eine primär auf den Arbeitsmarkt bezogene Funktion (Finanzierung von Ausbildung und Umschulung, insbesondere Jugendlicher und Langzeitarbeitsloser; Zuschüsse zur Erhöhung der regionalen Mobilität; Beihilfen zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und für Firmengründungen). Die regionale Komponente des ESF ist aber aufgrund der zumeist räumlichen Konzentration der Arbeitsmarktprobleme in den strukturschwachen Regionen der Gemeinschaft stark ausgeprägt.

Die *Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)* wurde 1964 gegründet. Sie ist im Vergleich zur Abteilung Garantie, die für die finanzielle Abwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zuständig ist und über 50 vH des EU-Haushalts absorbiert, quantitativ kaum von Bedeutung. Die Abteilung Ausrichtung gewährt zum einen Beihilfen zur Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe, für ausbildungsfördernde Maßnahmen, für den Vorruhestand und die Umschulung von Landwirten sowie Einstiegshilfen für Junglandwirte. Zum anderen ist es das Ziel des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, zur Verbesserung der Bearbeitung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse beizutragen. Im Mittelpunkt steht hier die Entwicklung neuer, marktfähiger Produkte, die Verkürzung der Vermarktungswege, die Rationalisierung der Verarbeitung sowie die effizientere Nutzung von Nebenerzeugnissen.

Das *Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)* wurde 1993 neu eingerichtet. Ziel des FIAF ist es, die strukturpolitischen Maßnahmen der EU zugunsten der Fischerei zu bündeln und in das Regelwerk der Strukturfonds einzubeziehen. Die Fischereiwirtschaft der EU wird indirekt im Rahmen der drei anderen Strukturfonds gefördert. Das neue Finanzinstrument dient daher lediglich der Koordinierung der verschiedenen Einzelmaßnahmen.

Die Einrichtung eines *Kohäsionsfonds* wurde im Rahmen der Maastrichter Verträge beschlossen. In seiner endgültigen Form wurde der Fonds am 16. Mai 1994 verabschiedet. Der Kohäsionsfonds soll den begünstigten Mitgliedsländern helfen, "... die für den Übergang zur dritten Ebene der Wirtschafts- und Währungsunion vorgegebenen Konvergenzkriterien erfüllen zu können" (Kommission, 1992a, S. 32). Förderberechtigt sind die Mitgliedstaaten, deren Bruttonettoprodukt pro Kopf, gemessen in Kaufkraftparitäten, weniger als 90 vH des EU-Durchschnitts beträgt. Gefördert werden ausschließlich grenzüberschreitende ("trans-europäische") Projekte in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur.

Ziele, Förderkriterien, Mittelausstattung und -verteilung der Strukturfonds

Ziele und Förderkriterien

Nach den in den Jahren 1988, 1993 und 1995 durchgeführten Reformen der Strukturfonds soll sich die Fördertätigkeit der vier Fonds auf die folgenden sechs Ziele konzentrieren:

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
- Ziel 2: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, 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;
- 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.

Diesen Zielen werden die einzelnen Strukturfonds zugeordnet (Übersicht 1). Im Rahmen der Ziele 1 und 5b intervenieren gleichzeitig drei Fonds, der EFRE, der ESF und der EAGFL. Hieran wird deutlich, daß die differenzierte Zielausrichtung der einzelnen Strukturfonds im Zuge der Reformen der Jahre 1988 und 1993 wesentlich an Bedeutung verloren hat. Die Schwerpunktsetzung der Kohäsionspolitik der EU erfolgt ausschließlich über die Definition der vorrangigen Ziele und die Mittelzuweisung auf diese Ziele. Aus der Zielausrichtung ist eine Konzentration der kohäsionspolitischen Interventionen auf Regionen mit Entwicklungsrückstand ersichtlich, da die Ziele 1, 2, 5b und 6 ausschließlich auf die Förderung von Problemregionen ausgerichtet sind. Die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ziele 3 und 4 sowie das Ziel 5a weisen dagegen einen horizontalen Charakter auf und gelten für das gesamte Gebiet der EU.

Als Förderkriterium im Rahmen des Ziels 1 dient das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Regionen der sogenannten NUTS II-Ebene¹, deren Pro-Kopf-BIP unter bzw. um 75 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, haben Anspruch auf Förderung nach Ziel 1. Im aktuellen Förderzeitraum 1994–1999 umfassen die förderungsberechtigten Regionen vor allem das gesamte Hoheitsgebiet Griechenlands, Portugals und Irlands, etwa 70 vH des Hoheitsgebiets Spaniens, den Mezzogiorno, die überseeischen Departments Frankreichs, Korsika, Nordirland und die jungen Bundesländer. Damit kommt im gegenwärtigen Sechsjahreszeitraum 26,6 vH der Gesamtbevölkerung der EU 12 in den Genuß der Ziel 1-Förderung. Zusätzlich wird das österreichische Burgenland seit der "Norderweiterung" der EU für einen Fünfjahreszeitraum (1995–1999) im Rahmen des Ziels 1 gefördert. Die Regionen der Neumitglieder Schweden und Finnland fallen nicht unter die Ziel 1-Förderung.

Fördergebiete im Sinne des Ziels 2 sind NUTS III-Regionen mit einer hohen Arbeitslosigkeit, einem hohen Industrieanteil und einer rückläufigen Industriebeschäftigung. Diese Förderkriterien sind jedoch nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für eine EU-Intervention im Rahmen des Ziels 2. Die förderungswürdigen Regionen werden nach Vorschlag der Mitgliedstaaten und nach Anhörung des Ausschusses für regionale Entwicklung von der EU-Kommission für einen Förderungszeitraum von drei Jahren bestimmt. Dabei ist zu beachten, daß Ziel 1-Regionen nicht gleichzeitig im Rahmen des Ziels 2 förderfähig sind. Portugal, Griechenland und Irland können daher keine Ziel 2-Förderung für sich beanspruchen. Für den aktuellen Förderungszeitraum wurden aus über 900 von den verbleibenden 9 Mitgliedsländern der EU 12 vorgeschlagenen Teilregionen 60 Regionen als förderwürdig im Sinne des Ziels 2 bestimmt. 16,8 vH der Gesamtbevölkerung der EU 12 lebt damit in Ziel 2-Regionen. Darüber hinaus werden im Fünfjahreszeitraum 1995–1999 auch ausgewählte Teilregionen in den neuen Mitgliedsländern Österreich, Schweden und Finnland im Rahmen des Ziels 2 gefördert.

Förderfähig im Sinne des Ziels 5b sind Regionen mit einem — gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf — niedrigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand. Im Gegensatz zur Ziel 1-Förderung ist hier jedoch kein Schwellenwert für das BIP pro Kopf festgelegt worden. Neben einem niedrigen Entwicklungsstand müssen die förderungswürdigen Regionen mindestens zwei der drei folgenden Kriterien erfüllen:

- (1) einen hohen Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten;
- (2) ein niedriges Agrareinkommen;
- (3) eine niedrige Bevölkerungsdichte und / oder eine Tendenz zur Entvölkerung.

Darüber hinaus gelten eine Reihe von größtenteils sehr interpretationsfähigen Sekundärkriterien. Die Ziel 5b-Regionen werden wie die Ziel 2-Regionen auf Vorschlag der Mitgliedsländer und nach Anhörung des zuständigen Fondsausschusses von der EU-Kommission für einen Förderzeitraum von drei Jahren festgelegt. Ziel 1-Regionen sind nicht förderfähig. Gegenwärtig werden 89 Regionen der EU 12 im Rahmen des Ziels 5b gefördert; sie umfassen 8,2 vH der Gesamtbevölkerung der EU 12. Ferner werden im Zeitraum 1995–1999 auch Teilregionen in den neuen Mitgliedsländern gefördert.

Im Zuge der Beitrittsverhandlungen mit den ehemaligen EFTA-Ländern Österreich, Schweden und Finnland wurde ein neues — sechstes — Förderziel eingerichtet. Im Rahmen des Ziels 6 sollen NUTS II-Regionen mit weniger als acht Einwohnern pro Quadratkilometer gefördert werden. Dieses neue Ziel ist spezifisch auf die dünnbesiedelten Polarregionen in den skandinavischen Beitrittsländern zugeschnitten. In Schweden lebt etwa 5 vH, in Finnland etwa 17 vH der Bevölkerung in Ziel 6-Regionen.

Die Fördermittel im Rahmen der Ziele 1, 2 5b und 6 werden ausschließlich als Kofinanzierung zur Regionalförderung der Mitgliedstaaten gewährt. Dies spiegelt die grundsätzliche Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik wider, die auf eine — über die nationalstaatlichen Anstrengungen hinausgehende — zusätzliche Förderung rückständiger Regionen abzielt. Die Kofinanzierungssätze in den einzelnen Regionen orientieren sich an dem Ausmaß der regionalen und sozialen Probleme, der Finanzkraft des jeweiligen Mitgliedstaates, seiner relativen Wohlfahrtsposition sowie dem besonderen gemeinschaftlichen und regionalen Interesse an der geförderten Maßnahme. Der Kofinanzierungssatz beträgt in den Ziel 1-Regionen mindestens 50 vH und höchstens 75 vH der Gesamtintervention. In Mitgliedsländern, in denen das BIP pro Kopf weniger als 90 vH des EU-Durchschnitts beträgt (sogenannte "Kohäsionsländer"), kann die maximale Gemeinschaftsbeteiligung in

begründeten Ausnahmefällen auf 80 vH ausgeweitet werden. In allen anderen Zielregionen beträgt der Kofinanzierungssatz mindestens 25 vH und höchstens 50 vH der Gesamtintervention.

Für die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ziele 3 und 4 sowie für das Ziel 5a existieren keine explizit vorgegebenen Förderkriterien. Alle zieladäquaten Programme der Mitgliedsländer sind grundsätzlich förderfähig. Die Mittelvergabe erfolgt auf Antrag der Mitgliedstaaten im Rahmen sogenannter Gemeinschaftlicher Förderkonzepte (GFK)².

Mittelausstattung und -verteilung

Die Mittelausstattung der Strukturfonds im Programmplanungszeitraum 1994–1999 wurde im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der EU für die Jahre 1993–1999 festgelegt. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene und vom EU-Ministerrat auf der Gipfelkonferenz von Edinburgh im Dezember 1992 korrigierte Finanzielle Vorschau hält für die Strukturfonds im Zeitraum 1994–1999 insgesamt 139,8 Mrd. ECU (in Preisen von 1994) bereit. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von 30,7 vH am Gesamthaushalt der EU. Dieser durchschnittliche Anteil verdeckt, daß im Förderzeitraum der Anteil der Strukturfonds am Gesamthaushalt sukzessive von 28,8 vH im Jahr 1994 auf 32,6 vH im Jahr 1999 ansteigt. Im Jahr 1999 sollen damit gut 0,41 vH des Bruttosozialprodukts der EU 12 für die Strukturfonds aufgewendet werden. Darüber hinaus wurden für den Zeitraum 1995–1999 Strukturfondsmittel in Höhe von 4,7 Mrd. ECU (in Preisen von 1994) für die Neumitglieder Österreich, Schweden und Finnland bereitgestellt. Das entspricht einem Ausgabenwachstum des Kohäsionsbudgets der EU um 3,6 vH bei einem Zuwachs der Gemeinschaftsbevölkerung um 6,2 vH.

Die Verteilung der Strukturfondsmittel auf die einzelnen Ziele, die Mitgliedstaaten und die regionalen Förderprogramme erfolgt im Rahmen eines äußerst komplexen Verfahrens, daß in weiten Teilen durch eine hohe Intransparenz gekennzeichnet ist und in den letzten drei Programmplanungszeiträumen ständig variiert wurde. Gegenwärtig, d.h. für die laufende Förderperiode, gilt die folgende Regelung: In einem *ersten Schritt* ordnet die EU-Kommission unter Berücksichtigung der Vorgaben des EU-Ministerrats die Strukturfondsmittel den einzelnen Zielen der Strukturfonds zu. Für diese Zuordnung bestehen keine objektiven Kriterien; sie ist letztendlich das Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses. Traditionell dominieren die regionalpolitischen Ziele 1, 2 und 5b.

In einem *zweiten Schritt* legt die EU-Kommission in Abstimmung mit dem Ministerrat für jedes der Ziele 1 bis 4 und 5b Richtgrößen für die Aufteilung der Gesamtmittel auf die Mitgliedstaaten fest. Die Richtgrößen geben den Rahmen für die zielbezogenen Interventionen in den Mitgliedstaaten vor. Die Aufschlüsselung der Mittel auf die Mitgliedstaaten hat gemäß der Rahmenverordnung in einem "transparenten Verfahren" stattzufinden, in dem als Kriterien insbesondere der "nationale und regionale Wohlstand", die Bevölkerungszahl sowie die (regionale) Arbeitslosenquote berücksichtigt werden sollen (Art. 12, Abs. 4 RV). In der Praxis ist dieses Verfahren für den außenstehenden Beobachter durch eine hohe Intransparenz gekennzeichnet. Die tatsächlich angewendeten Kriterien bleiben im Dunkeln; eine konkrete Verteilungsformel besteht nicht. Auffällig ist die Diskrepanz zwischen den Verteilungsprozessen auf nationaler und europäischer Ebene. Während die EU-Kommission den nationalen Regierungen im Rahmen ihrer Zieldefinition konkrete Kriterien für die Förderwürdigkeit nationaler Programme vorgibt, ist sie offensichtlich an einer objektiven Selbstbindung im Zuge der Verteilung der Strukturfondsmittel auf die Mitgliedstaaten nicht interessiert. Dies legt die Vermutung nahe,

daß die Zuteilung der Strukturfondsmittel auf die Mitgliedstaaten letztlich das Ergebnis eines (verteilungs-) politischen Verhandlungsprozesses ist.

In einem *dritten Schritt* legen die Mitgliedstaaten auf Aufforderung der Kommission regionenbezogene Entwicklungspläne für die Ziele 1, 2 und 5b sowie horizontale (nationale) Pläne für die Ziele 3 und 4 vor. Vorgeschriebene Inhalte sind eine sozioökonomische Analyse der regionalen bzw. sektoralen Probleme, die gewählte nationale Entwicklungsstrategie, die zu finanzierenden Förderschwerpunkte sowie die beantragten Strukturfondsmittel. Die eingereichten Pläne werden vor der EU-Kommission geprüft und beurteilt.

In einem *vierten Schritt* legt die EU-Kommission auf der Basis der nationalen Entwicklungspläne sowie nach Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und Anhörung der jeweils zuständigen Fondsausschüsse ein Gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK) fest. Die GFK definieren die endgültigen Förderschwerpunkte und Interventionsformen in den jeweiligen Mitgliedsländern. Als zentrales Element enthalten die GFK darüber hinaus einen Finanzierungsplan, der die konkrete Aufteilung der Strukturfondsmittel im Rahmen der Ziele 1 bis 4 und 5b auf die Mitgliedstaaten festlegt.

Für die Ziel 5a-Förderung finden die skizzierten vier Schritte keine Anwendung. Hier werden die Mittel vorrangig gemäß "des Grades der Inanspruchnahme der Mittel im Laufe des vorangegangenen Programmplanungszeitraums" aufgeteilt. Daneben werden als Sekundärkriterien auch "spezifische Strukturerefordernisse der Landwirtschaft und der Fischerei" berücksichtigt (Art. 12, Abs. 4 RV).

In einem *fünften und letzten Schritt* wird in der sogenannten operationellen Phase der durch die GFK vorgegebene Finanzierungsrahmen durch verschiedene Interventionsformen, wie etwa die Kofinanzierung nationaler Programme, ausgefüllt. Da die GFK lediglich eine —

wenn auch politisch verbindliche — Absichtserklärung darstellen, werden erst mit der konkreten Genehmigung der jeweiligen Intervention durch die EU-Kommission die Mittel gebunden.

Neben dem mehrstufigen Regelablauf der kohäsionspolitischen Interventionen beschließt die EU-Kommission für jeden Programmplanungszeitraum eigenverantwortlich sogenannte *Gemeinschaftsinitiativen (GI)*. Gemeinschaftsinitiativen werden ausschließlich unionsintern erarbeitet. Sie stellen Mittel für struktur- und regionalpolitische Sondermaßnahmen wie etwa die "grenzüberschreitende Zusammenarbeit", die Entwicklung "ultraperipherer Regionen" oder die "Diversifizierung von Fischereiregionen" zur Verfügung und sollen auf diese Weise die Regelförderung ergänzen. Im laufenden Programmplanungszeitraum sind 13,4 Mrd. ECU aus den Strukturfondsmitteln für Gemeinschaftsinitiativen reserviert. Die Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten nimmt die EU eigenverantwortlich vor.

Ziele, Förderkriterien, Mittelausstattung und -verteilung des Kohäsionsfonds

Ausschließliches Ziel des Kohäsionsfonds ist die Förderung von grenzüberschreitenden ("transeuropäischen") Projekten in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur in Mitgliedstaaten mit einem Bruttosozialprodukt pro Kopf von weniger als 90 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts. Im Förderzeitraum 1993–1999 sind Griechenland, Portugal, Spanien und Irland förderfähig.³ Abweichend von den Strukturfonds basiert der Anspruch auf Förderung im Rahmen der Kohäsionsfonds also auf einem nationalstaatlichen und nicht auf einem regionalen Kriterium. Die Grundlage für die Aufschlüsselung der Mittel des Kohäsionsfonds auf die anspruchsberechtigten Mitgliedsländer bilden die Bevölkerungszahl, das Pro-Kopf-BIP, die Grundfläche sowie andere sozioökonomische Faktoren, wie etwa eine unzureichende Verkehrsinfrastruktur (Art. 5 KFVO). Der Kohäsionsfonds wurde für den Zeitraum 1993–1999 mit insgesamt 15,1 Mrd. ECU (in Preisen von 1994) ausgestattet. Für

das Jahr 1993 waren Mittel in Höhe von 1,5 Mrd. ECU vorgesehen, ein Betrag, der bis 1997 jährlich um 250 Mio. ECU angehoben wurde. Für 1998 sind 2,55 Mrd. ECU, für 1999: 2,6 Mrd. ECU vorgesehen.

Die konkrete Aufschlüsselung der Kohäsionsfondsmittel auf die anspruchsberechtigten Mitgliedstaaten (die "Kohäsionsländer") wird jährlich vorgenommen; im Gegensatz zu den Strukturfonds existiert daher im Rahmen des Kohäsionsfonds kein konkreter Aufteilungsschlüssel für den gesamten Förderzeitraum. Auf Grundlage der oben genannten Kriterien legte die EU-Kommission fest, daß Spanien 52 bis 58 vH, Griechenland und Portugal jeweils 16 bis 20 vH und Irland 7 bis 10 vH der jährlichen Fördersumme erhalten sollen. In der Praxis der vergangenen Jahre erhielten die Kohäsionsländer jeweils in etwa den Mittelwert der vorgegebenen Spannen.⁴ Auf das Prinzip der Zusätzlichkeit wird im Rahmen des Kohäsionsfonds explizit verzichtet. Der Kofinanzierungssatz des Kohäsionsfonds für die zu fördernden Projekte liegt daher mit 80–85 vH über dem der Strukturfonds.

Eine Besonderheit weist der Kohäsionsfonds durch die Verknüpfung der Mittelvergabe mit einer makroökonomischen Zielgröße auf. Die Gewährung von Kohäsionsfondsmitteln erfolgt unter der Bedingung, daß die zu fördernden Mitgliedstaaten die haushaltsbezogenen Konvergenzkriterien des Art. 104c EGV erfüllen.⁵ Allerdings wurde es bisher als ausreichend angesehen, wenn die Kohäsionsländer mehrjährige Konvergenzprogramme vorweisen konnten. Grundsätzlich ist diese Verknüpfung durchaus zieladäquat, da der Kohäsionsfonds die Kohäsionsländer befähigen soll, "... die für den Übergang zur dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion vorgegebenen Konvergenzkriterien erfüllen zu können" (Präambel KFVO).

Finanzielle Implikationen einer Osterweiterung der EU unter Status-Quo-Bedingungen

Obwohl die EU-Kommission eine Vielzahl von Kriterien für die Verteilung der Strukturfondsmittel auf die einzelnen Regionen und die regionalen und nationalen Förderprogramme festgelegt hat, ist der Verteilungsschlüssel für die Zuordnung der Mittel auf die Mitgliedstaaten weitgehend unbekannt (vgl. Kapitel B). Ähnliches gilt in abgeschwächter Form auch für die Aufschlüsselung der Kohäsionsfondsmittel. Hier hat die EU-Kommission zwar Förderquoten für die Mitgliedstaaten definiert, die den Quoten zugrundeliegenden Kriterien sind jedoch nicht transparent. Eine Schätzung der Kosten einer Öffnung der Struktur- und Kohäsionsfonds unter Status-Quo-Bedingungen für mittel- und osteuropäische Länder steht daher vor einem Identifikationsproblem, da die Status-Quo-Bedingungen aus den von der EU-Kommission veröffentlichten Kriterien nicht erkennbar sind. Sie können daher nur indirekt aus der aktuellen Mittelaufschlüsselung abgeleitet werden.

Im Rahmen der Strukturfonds ist im aktuellen Programmplanungszeitraum (1994–1999) eine eindeutige Konzentration auf die regionalpolitischen Ziele 1, 2 und 5b zu beobachten (Tabelle 1).

Insgesamt werden gut 77 vH der Strukturfondsmittel für regionalpolitische Maßnahmen aufgewendet. Im Mittelpunkt steht dabei die Ziel 1-Förderung der Regionen mit erheblichem Entwicklungsrückstand. Über die Laufzeit der Programmplanung steigt der Anteil der Ziel 1-Förderung von 65,7 vH im Jahr 1994 auf 70,4 vH im Jahr 1999 an; dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von 68,1 vH. In den neuen Mitgliedsländern Österreich, Schweden und Finnland kommt den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielen 3 und 4 mit einem Anteil von 26 vH an der Gesamtförderung ein höherer Stellenwert zu (Tabelle 2). Aber auch in diesen Ländern dominieren — nicht zuletzt aufgrund der Einrichtung des neuen Förderziels 6 — die regionalpolitischen Interventionen mit einem Anteil von 47 vH.

Eine Aufschlüsselung der Strukturfondsmittel auf die Mitgliedstaaten verdeutlicht zunächst, daß die Fördermittel — gemessen an der absoluten Fördersumme — annähernd hälftig auf die Mitgliedsländer mit einem durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen⁶ und die Länder mit einem unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-BIP aufgeteilt werden (Tabelle 3).

Eine stärkere Differenzierung ist zwischen den regionalpolitischen Maßnahmen auf der einen Seite (Ziele 1, 2, 5b und 6) und den sozial-, arbeitsmarkt- und agrarpolitischen Maßnahmen (Ziele 3, 4 und 5a) auf der anderen Seite zu beobachten. Während die Mitgliedsländer mit einem unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-BIP von regionalpolitischen Maßnahmen überproportional profitieren (Anteil: 57,6 vH), beträgt ihr Anteil an den anderen Fördermitteln lediglich 11,8 vH. Letzteres ist vor allem darauf zurückzuführen, daß Ziel 1-Regionen nicht gleichzeitig im Rahmen anderer Ziele der Strukturfonds gefördert werden dürfen.

Eindeutige Rückschlüsse auf den der aktuellen Verteilung der Fördermittel zugrundeliegenden Verteilungsschlüssel können aufgrund der erheblichen Unterschiede in den Ländergrößen jedoch nur aus der Pro-Kopf-Förderung oder dem Anteil der EU-Förderung am nationalen BIP gezogen werden. Die Pro-Kopf-Förderung im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds verdeutlicht, daß sich die EU-Kommission bei der Zuordnung der Mittel auf die Mitgliedstaaten im wesentlichen durch das relative Pro-Kopf-BIP und die Bevölkerungszahl leiten läßt (Tabelle 4).

In die gleiche Richtung deutet der jeweilige Anteil der Fördermittel am nationalen BIP. Ein signifikanter Ausreißer in diesem Bild ist Irland, das — gemessen an seinem Pro-Kopf-BIP — eine überproportionale Pro-Kopf-Förderung erhält. Insgesamt legt diese Aufschlüsselung jedoch die Vermutung nahe, daß die Höhe der Pro-Kopf-Förderung wesentlich durch das relative Pro-Kopf-BIP determiniert wird. Um diese These zu überprüfen, soll im folgenden die

Korrelation zwischen der Pro-Kopf-Förderung im Programmplanungszeitraum 1994–1999 und dem Pro-Kopf-BIP⁷ der Mitgliedstaaten im Rahmen einer einfachen Regressionsschätzung bestimmt werden. Da Irland offensichtlich einen Ausreißer im Gesamtbild darstellt, wird eine Dummy-Variable für Irland in die Regressionsgleichung aufgenommen. Für die jahresdurchschnittliche Pro-Kopf-Förderung im Programmplanungszeitraum 1994–1999 ergibt sich folgende Schätzgleichung:

$$\begin{aligned}
 (\text{SF} + \text{KF}) / \text{B} = & 384,7383 - 0,0187 \text{ BIP} / \text{B} + 189,5813 \text{ DI}; \bar{R}^2 = 0,70 \\
 & (t = 4,73^{**}) \quad (t=3,79^{**}) \quad (t=2,69^*)
 \end{aligned}$$

mit SF = jahresdurchschnittliche Förderung im Rahmen der Strukturfonds;

KF = jahresdurchschnittliche Förderung im Rahmen des Kohäsionsfonds;

B = Bevölkerungszahl; BIP = Bruttoinlandsprodukt zu Kaufkraftparitäten des Jahres 1993;

DI = Dummy Irland; ** statistisch signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 vH;

* statistisch signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.

Die Schätzungen zeigen, daß sich die Pro-Kopf-Förderung in der EU 15 recht gut durch das Pro-Kopf-BIP der Mitgliedstaaten erklären läßt. Die Schätzgleichung kann daher auch als Grundlage für eine Simulation der Kosten einer Osterweiterung der EU um die Beitrittskandidaten Slowenien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn und Polen verwendet werden.

Allerdings ist zu beachten, daß die ermittelte Schätzgleichung die Pro-Kopf-Förderung in den "reichen" Mitgliedstaaten überschätzt und die in den "ärmeren" Ländern unterschätzt. Für die Simulation wurde daher der Koeffizient für das Pro-Kopf-BIP leicht nach unten korrigiert.

Die geschätzten jährlichen Kosten einer Erweiterung der EU um die Beitrittskandidaten belaufen sich auf annähernd 20 Mrd. ECU (Tabelle 5)⁸.

Dies entspricht einer Ausweitung der Ausgaben für die Struktur- und Kohäsionsfonds um knapp 76 vH und einem Anteil am Bruttosozialprodukt der EU 15 von 0,34 vH. Diese Simulationsergebnisse liegen am unteren Rand aller neueren Schätzergebnisse. So schätzt das DIW (1997) die Kosten einer Ausweitung der Struktur- und Kohäsionsfonds auf die vier Visegradländer (Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn und Polen) und Slowenien auf 33 Mrd. ECU. Diese relativ hohen Kosten resultieren aus einer auf Plausibilitätsüberlegungen basierenden Annahme einer Pro-Kopf-Förderung in diesen Ländern von 500 ECU jährlich, was gemessen an der hier vorgenommenen Simulationsrechnung, die einen durchschnittlichen Wert von 320 ECU ausweist, als zu hoch erscheint. Darüber hinaus ist zu beachten, daß die DIW-Schätzung auf Bruttokosten basiert, da die Beitragszahlungen der Neumitglieder nicht berücksichtigt wurden. Baldwin et al. (1997) ermittelten jährliche Kosten einer Ausweitung der Strukturfondsförderung (ohne Kohäsionsfonds) auf die Visegradländer in Höhe von 13 Mrd. ECU (nach Abzug der Beitragszahlungen). Diese Schätzung kommt den hier ermittelten Simulationsergebnissen sehr nahe, wenn man die differierende Länderabgrenzung und die Vernachlässigung der Förderung im Rahmen des Kohäsionsfonds berücksichtigt.

Unterstellt man, daß die hier geschätzten Kosten in Höhe von annähernd 20 Mrd. ECU eine hinreichende Annäherung an die tatsächlichen Kosten darstellen, so stellt sich die Frage, ob dieser Preis für eine Osterweiterung der EU zu hoch ist. Gemessen am Anteil der Zusatzkosten am BSP der EU 15 erscheint dieser Preis als hoch, aber nicht als zu hoch und nicht als unfinanzierbar. Dies gilt zumindest in einer statischen Sicht. In dynamischer Sicht wird diese Aussage relativiert. Denn mit einer Aufnahme der gegenwärtigen Beitrittskandidaten ist die Osterweiterung der EU nicht abgeschlossen. Die Slowakische Republik, Bulgarien, Rumänien, Lettland und Litauen stehen bereit, ihren Vorreitern zu folgen. Wenn diese Länder die Beitrittskriterien erfüllen, wird man ihnen bei einer Aufnahme

in die EU die gleichen Konditionen anbieten müssen wie ihren Nachbarn. Dies würde die erweiterungsbedingten Kosten unter Status-Quo-Bedingungen erheblich erhöhen. Vor allem in dynamischer Sicht erscheint daher eine Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds im Zuge einer Osterweiterung der EU als notwendig.

Ansätze und finanzielle Implikationen einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds

Eine zielgerichtete Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds steht grundsätzlich vor drei Herausforderungen. Erstens sollte sie — unabhängig von den durch eine Osterweiterung der EU aufgeworfenen Problemen — dazu beitragen, die Effektivität des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Zweitens sollte sie die spezifischen regional- und strukturpolitischen Bedürfnisse der zukünftigen Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa hinreichend berücksichtigen. Drittens sollte eine Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds anstreben, die zusätzliche Belastung des EU-Haushalts im Zuge einer Osterweiterung der EU eng zu begrenzen.

Eine Reform, die diesen drei Anforderungen genügt, muß berücksichtigen, daß die Förderpolitik im Rahmen der Strukturfonds weit überwiegend regionalpolitische Zielsetzungen verfolgt. Dies gilt nicht für den Kohäsionsfonds, der — über eine zweckgebundene Projektförderung — ausschließlich Umverteilungsziele verfolgt. Allerdings fällt der Kohäsionsfonds unter finanzpolitischen Gesichtspunkten weniger ins Gewicht, da sein Anteil an den gesamten "strukturpolitischen" Maßnahmen der EU gegenwärtig lediglich 9,4 vH beträgt. Vorrangig sind daher — auch nach der Einführung des Kohäsionsfonds — regionalpolitische Zielsetzungen.

Bei der Förderung zurückgebliebener oder strukturschwacher Regionen legt es das ökonomische Subsidiaritätsprinzip nahe, wirtschaftspolitische Kompetenzen auf möglichst niedriger Ebene anzusiedeln.⁹ Denn im Bereich der Regionalpolitik sind sowohl die regionalen

Problemlagen als auch die möglichen Maßnahmen zur Abhilfe sehr verschieden. Die Regionalpolitik steht vor dem generellen Informationsproblem, Regionen mit den vielversprechendsten Wachstumspotentialen oder Aufholchancen identifizieren zu müssen. Es lassen sich aber bestenfalls Minimalbedingungen herausarbeiten (z.B. hinsichtlich der Infrastrukturausstattung), die erfüllt sein müssen, damit eine Region wirtschaftlich aufholen kann. Eine befriedigende Lösung dieses Informationsproblems steht noch aus und wird vermutlich nie gefunden werden.

Wie vielfältig bereits die Palette möglicher Problemlagen aus räumlicher Sicht ist, zeigen die periodischen Berichte der EU-Kommission zur sozioökonomischen Lage. Diese Berichte nennen eine Vielzahl von Beurteilungskriterien, nach denen man Regionen einteilen und dementsprechend Problemlagen identifizieren kann. Regionale Probleme können sich danach etwa in generell rückständigen Regionen, in Industrieregionen mit Strukturproblemen, Agrarregionen, städtischen Agglomerationen, peripheren Regionen, Inseln und Grenzregionen ergeben. Zwar knüpft die gestaltende Regionalpolitik generell an eine niedrigere regionale Wirtschaftskraft oder eine hohe Arbeitslosigkeit an und zielt darauf ab, die Investitionen in der betreffenden Region zu erhöhen. Die Aufzählungen der Problemlagen machen aber deutlich, daß eine Region möglicherweise viel stärker an Beharrungstendenzen überkommener Strukturen, an einem Mangel an überregionaler Verkehrsanbindung, an Umweltproblemen, an Ballungerscheinungen oder an Humankapitalmangel leidet.

Eine zentralistisch angelegte Regionalpolitik tendiert sowohl auf supranationaler als auch auf nationaler Ebene schon aus rein praktischen Erwägungen zu einheitlichen Problemlösungen (Spiekermann et al., 1988, S. 31). Die aktive EU-Regionalpolitik stellt mit ihren Zielen 1 (Förderung von Regionen mit beträchtlichem Entwicklungsrückstand), 2 (Förderung des Strukturwandels in altindustriellen Regionen) und 5b (Förderung von ländlichen Regionen

mit Strukturproblemen) denn auch nur auf drei Grundfälle regionalpolitischen Handlungsbedarfs ab. Andererseits belegen die Gemeinschaftsinitiativen, daß offenbar die EU-Kommission selbst unzufrieden damit ist, ihre regionalpolitischen Instrumente nicht hinreichend differenzieren zu können (Waniek, 1992, S. 159). Gleichwohl kann die EU weder mit den Maßnahmen aus den Strukturfonds noch mit den vielfach sektorpolitisch orientierten Gemeinschaftsinitiativen auch nur annähernd der Problemvielfalt adäquate Lösungen bieten. Soll dieser Vielfalt in differenzierter Weise Rechnung getragen werden, dürften die Verwaltungskosten auf oberer Ebene stark ansteigen; bei einheitlichen — und damit weniger aufwendigen — Lösungen dagegen kann die Regionalpolitik nicht mehr allen Problemlagen gleichermaßen gerecht werden.

Allein die Informationsferne zwischen Brüssel und den betroffenen Regionen legt die Vermutung nahe, daß bei der Kommission die Informationen, die für eine effiziente, auf den Einzelfall abgestellte regionale Strukturpolitik vor Ort erforderlich sind, nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Etwas gemildert wird dieses Informationsdefizit zwar durch die im Rahmen der "regionalpolitischen Partnerschaft" in der Einheitlichen Europäischen Akte vorgesehenen intensiven Konsultationen bei allen regionalpolitischen Maßnahmen. Gleichwohl läßt sich auch damit nicht verhindern, daß seitens der EU schon vom Instrumentarium her nur einheitliche Lösungen verfolgt werden können, die sich auf die Verhältnisse vor Ort häufig nicht zuschneiden lassen.

Auch in der praktizierten Regionalpolitik ist das Subsidiaritätsprinzip nicht ohne Bedeutung. Anderenfalls hätte die EU-Regionalpolitik eine deutliche Überlegenheit gegenüber den vielfältigen nationalen Bemühungen, regionale Einkommensparitäten abzubauen, zeigen müssen. Das ist bisher aber nicht erkennbar (Spiekermann et al., 1988, S. 18). All dies spricht

dafür, daß das Subsidiaritätsprinzip auch bei der Regionalpolitik Gültigkeit beanspruchen kann.

Eine aktive regionale Strukturpolitik auf zentraler Ebene ließe sich trotz der grundsätzlichen Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips ökonomisch rechtfertigen, wenn sie für die Bereitstellung öffentlicher Güter sorgt, die eine Reichweite über das gesamte Gebiet der EU entfalten, wenn also dem räumlichen Kongruenzprinzip auf nationaler Ebene nicht mehr entsprochen würde. Ob eine interventionistische Regionalpolitik, wie sie auch durch die Vergabe von Fördermitteln aus den Strukturfonds betrieben wird, diesem Kriterium gerecht wird, kann man jedoch bezweifeln. Denn regionale Spill-over-Effekte, also Vor- und Nachteile, die von der Politik einer Körperschaft auf das Wohlfahrtsniveau der Bewohner benachbarter Körperschaften ausgehen und die des Ausgleichs bedürfen, um die Allokation nicht zu verzerren, sind in ihrer Wirkung räumlich meist recht begrenzt. Instrumentell konzentriert sich die interventionistische Regionalpolitik auf Investitionsbeihilfen für Unternehmen und Vorhaben zugunsten der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Derartige Maßnahmen kommen im allgemeinen — wenn überhaupt — nur der betreffenden Arbeitsmarktregion zugute. Nicht umsonst stellt etwa die Regionalförderung in der Bundesrepublik bei ihrer Fördergebietsabgrenzung auf Arbeitsmarktregionen ab. Spill-over-Effekte sind vielleicht noch in den unmittelbaren Nachbarregionen (benachbarten regionalen Arbeitsmärkten) zu verzeichnen, keinesfalls aber in allen anderen Regionen der EU. Solange räumliche Externalitäten innerhalb von Mitgliedstaaten auftreten, kann der entsprechende Eingriff bereits auf dieser Ebene erfolgen. Spill-over-Effekte über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg — etwa in Grenzregionen — bedürfen zwar grundsätzlich eines Eingriffs, der beide beteiligten Staaten einbezieht. Ein solcher Eingriff kann sich aber auf die Schaffung von Regeln beschränken, in deren Rahmen sich die beteiligten Mitgliedstaaten über den Ausgleich der externen Effekte einigen. Damit würde auf Regionen gewissermaßen

das Coase-Prinzip Anwendung finden, also unter der Voraussetzung einer überschaubaren Zahl von Beteiligten (und demzufolge niedrigen Transaktionskosten) ein Ausgleich externer Nutzen oder Schäden durch private Verhandlungen erfolgen.

Vorteile verspricht eine Zentralisierung regionalpolitischer Leistungen, wenn hierdurch Skalenerträge in der Bereitstellung der Politikmaßnahme erzielt werden können oder Effizienzgewinne aus der Koordinierung einzelner regionalpolitischer Fördermaßnahmen zu realisieren sind. Die EU-Kommission hat jedoch selbst verneint, daß bei einer Zentralisierung der Regionalpolitik Vorteile aus Skalenerträgen von Bedeutung sind. Es erscheint auch wenig einsichtig, in welcher Weise bei der regionalen Förderpolitik Verwaltungsaufwendungen durch die Vereinheitlichung von Methoden zu sparen wären.

Demgegenüber hat die Kommission darauf verwiesen, daß sie Verbundvorteile bei einer regionalpolitischen Koordination auf EU-Ebene sieht. Dies entspricht dem in Art. 130b EEA enthaltenen Gebot zur Koordination der Maßnahmen aus den verschiedenen Strukturfonds. Zwischen den verschiedenen Programmen, die es zu koordinieren gilt, gibt es aber nicht zu vernachlässigende Zielkonflikte. Schrader (1989) hat nachgewiesen, daß beispielsweise die Verteilungswirkungen der EU-Agrarpolitik dem gemeinschaftlichen Ausgleichsziel widersprechen. Ferner muß man bedenken, daß der EFRE im Zusammenhang mit dem Beitritt Dänemarks, des Vereinigten Königreichs und Irlands gerade deshalb geschaffen wurde, weil der EAGFL, Abteilung Garantie, die Produktion von Agrargütern gemäßiger Zonen (insbesondere Weizen, Milch, Rindfleisch) begünstigte. Das Vereinigte Königreich und Italien als Nettozahler verlangten einen Ausgleich für die Nachteile beim EAGFL, der dann durch die Einrichtung des EFRE gewährt wurde. Der EFRE ist damit von seiner Zielsetzung und seinen Wirkungen her dem EAGFL entgegengesetzt. Eine Koordination könnte also im Endeffekt nur zweierlei bedeuten: Entweder verzichtet die EU darauf, eine der beiden

Politiken konsequent zu verfolgen, oder sie koordiniert die Maßnahmen so, daß letztlich alle etwas erhalten und damit niemand explizit gefördert wird. Letzteres liefe aber gerade dem verfolgten Ausgleichsziel zuwider.

Koordinierungsanforderungen ergeben sich im übrigen nicht nur zwischen den verschiedenen EU-Programmen, sondern auch zwischen verschiedenen Sparten der Wirtschaftspolitik. So muß eine regional oder sektoral ausgerichtete Förderung schon aus Finanzierungsgründen mit der allgemeinen Steuerpolitik oder mit anderen raumwirksamen Politiken wie etwa der Infrastrukturpolitik oder der Umweltpolitik harmonisieren. Diese Art von Koordinierung kann aber gerade nur auf der Ebene der unteren Körperschaften geschehen. Denn beim Angebot kollektiver Leistungen durch eine Gebietskörperschaft handelt es sich stets um ein Policy-Mix aus sehr verschiedenartigen Bestandteilen mehrerer Politikbereiche. Mit steigendem Zentralisierungsniveau nimmt die Anzahl solcher Maßnahmepakete ab, eine höhere Instanz tendiert zu uniformeren Lösungen. Damit nimmt nicht nur der Standortwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ab, sondern auch die Zahl der Wahlmöglichkeiten für den Bürger.

Auch wenn aus wohlfahrtstheoretischer Sicht wenig für eine zentrale Kompetenz bei der regionalen Strukturpolitik spricht, so könnte sich eine Berechtigung doch aus *umverteilungspolitischer Sicht* ergeben. Für eine solche Position könnte sprechen, daß nach traditioneller Ansicht Distributionsaufgaben auf der zentralen Ebene anzusiedeln sind.

Zunächst ist festzuhalten, daß in allen föderal verfaßten staatlichen Gebilden mehr oder minder intensiv Ausgleichs- und Konvergenzziele auf der obersten föderalen Ebene verfolgt werden. Derartige Ziele basieren nicht nur auf der Idee, jeder Bürger besitze so etwas wie ein "Grundrecht auf Heimat" und müsse dementsprechend auch am Ort seiner Wahl Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten vorfinden. Das Ziel der Gleichheit der Lebensverhältnisse kann auch so interpretiert werden, daß Bewohner reicher Regionen eine Abstandszahlung an dieje-

nigen ärmerer Regionen leisten müssen. Letztere sollen davon abgehalten werden, in die reicheren Regionen zu wandern und hier zu negativen Ballungerscheinungen beizutragen.

Schließlich läßt sich die Konvergenz der Lebensverhältnisse auch politisch rechtfertigen: Leistungen an ärmere Regionen sind dann als "Bestechungszahlung" gegen eine Abspaltung aus dem Staatsverband zu interpretieren. Auch aus Gemeinschaftssicht mag ein solches Umverteilungsziel Sinn machen, wenn damit größere Arbeitskräftewanderungen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg verhindert werden sollen.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Ziel des regionalen Ausgleichs auf dem Weg der Anwendung der Strukturfonds der EU und der sonstigen Instrumente effizient verfolgt werden kann oder ob dies besser auf anderem Weg geschehen sollte. Denn auch die Instrumente, mit denen das Konvergenzziel verfolgt wird, müssen dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit unterliegen. Angesichts des Verwaltungsaufwandes, der sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten und deren Regionen im Zusammenhang mit der Formulierung und Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen getrieben werden muß, erscheint eine aktive EU-Regionalpolitik als die teurere Alternative gegenüber einem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Zudem dürften ungebundene Finanztransfers den Bewohnern einer geförderten Region ein höheres Wohlfahrtsniveau ermöglichen als verwendungsgebundene Übertragungen, weil sie den Transfer ihren Präferenzen gemäß verwenden können.

Die Effektivität einer aktiven Regionalpolitik der EU dürfte unter den gegebenen Bedingungen bei einer Osterweiterung der EU weiter gemindert werden. Denn die Strukturprobleme der künftigen Beitrittsländer Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien und Estland werden sich kaum durch das bestehende Raster der Struktur- und Kohäsionsfonds erfassen lassen. Die Notwendigkeit einer dezentralen Entscheidungsfindung über die

geeigneten strukturpolitischen Maßnahmen wird daher durch eine Osterweiterung verstärkt. Eine Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds sollte sich unter diesen Bedingungen von dem Grundsatz leiten lassen, die aktive (vertikale) Regionalpolitik der EU durch einen horizontalen Finanztransfer zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten zu ersetzen. Dies bedeutet, daß die Förderung wirtschaftsschwacher Regionen in die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten zurückverlagert wird und die entsprechenden nationalen Regionalförderprogramme aus den nationalen Haushalten finanziert werden. An die Stelle der aktiven Regionalpolitik tritt eine EU-finanzierte Unterstützung der gesamtwirtschaftlichen Aufholprozesse in den wirtschaftsschwachen Mitgliedstaaten der EU. Aus ökonomischer Sicht sollte ein solches System des interregionalen Finanzausgleichs in der EU vornehmlich auf einer progressiven Staffelung der EU-Mitgliedsbeiträge nach dem Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedsländer basieren. Angesichts der gegenwärtigen kontroversen Debatte über die künftige Ausgestaltung einer EU-Finanzierung (Stichwort: „Nettozahlerposition“) dürfte eine solche Vorgehensweise jedoch in absehbarer Zeit politisch nicht durchzusetzen sein. Als zweitbeste Lösung sollten daher die Struktur- und Kohäsionsfonds zu einem System des interregionalen Finanzausgleichs zwischen den EU-Mitgliedstaaten umgestaltet werden.

Ein solches Reformvorhaben mag auf den ersten Blick als allzu rigoros erscheinen. Faktisch hat die regionale Strukturpolitik der EU jedoch seit jeher den Charakter eines (gebundenen) horizontalen Finanztransfers. Auf die umverteilungspolitische Zielrichtung des EFRE ist bereits mehrfach verwiesen worden. Die gegenwärtige Vergabep Praxis läßt das horizontale Umverteilungselement in der regionalen Strukturpolitik der EU noch stärker zu Tage treten. So orientiert sich die Vergabe der Kohäsionsfondsmittel ausschließlich an der *nationalen* Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer. Vertikale, regionalpolitische Faktoren spielen hier keine Rolle. Auch im Rahmen der Strukturfonds ist das horizontale Umverteilungselement bereits sehr stark ausgeprägt, da der insgesamt sehr komplexe Verteilungsmechanismus zunächst

eine Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel auf die Mitgliedstaaten — ohne Berücksichtigung der regionalen Entwicklungspläne — vorsieht. Vertikale, regionalpolitische Kriterien werden grundsätzlich erst bei der Verteilung der Mittel innerhalb der Mitgliedstaaten berücksichtigt. Die hohe Bedeutung des Pro-Kopf-BIP der Mitgliedsländer für die Verteilung der Strukturfondsmittel wird auch durch die oben präsentierte Regressionsschätzung unterstrichen. Eine Substitution der aktiven Regionalpolitik der EU durch eine horizontale Umverteilungs- (Kohäsions-)politik stellt daher letztendlich lediglich eine Festsetzung und Objektivierung der in den bisherigen Förderungszeiträumen verfolgten grundsätzlichen Politik der EU-Kommission dar. Im einzelnen sollte ein solches Reformvorhaben die folgenden Punkte umfassen:

1. Die Strukturfonds (einschließlich der Gemeinschaftsinitiativen) und der Kohäsionsfonds in ihrer bisherigen Form werden zum Ende des kommenden Programmplanungszeitraums, d.h. mit Ablauf des Jahres 2005, aufgelöst. Eine Verlängerung der Laufzeit der alten Fonds ist grundsätzlich ausgeschlossen. Lediglich im (eher unwahrscheinlichen) Fall eines EU-Beitritts mittel- und osteuropäischer Länder nach dem Jahr 2005 werden die alten Fonds bis zum Beitrittszeitpunkt fortgeführt. Eine Reform der Fonds erfolgt — auch bei einem Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder vor dem Jahr 2005 — erst nach Ablauf des kommenden Programmplanungszeitraums, um einen hinreichend langen Übergangszeitraum für die aus der Förderung herausfallenden Länder und Regionen zu gewährleisten. Neumitglieder haben daher in jedem Fall erst ab Beginn des Jahres 2006 einen Anspruch auf EU-Fördermittel. Die bisher für die Strukturfonds und den alten Kohäsionsfonds zur Verfügung stehenden Mittel fließen im Stichtag 2006 vollständig in einen neu zu definierenden Kohäsionsfonds. Ziel des neuen Kohäsionsfonds ist es, die wirtschaftlichen Anpassungsprozesse in den Mitgliedsländern der EU zu fördern, deren Pro-Kopf-BIP unter dem EU-Durchschnitt liegt. Ausgehend vom Pro-Kopf-BIP in

Kaufkraftparitäten des Jahres 1993 wären damit innerhalb der (erweiterten) EU 20 Irland, Spanien, Portugal, Griechenland (die bisherigen Kohäsionsländer) sowie die Neumitglieder Slowenien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn und Polen förderberechtigt (Tabelle 6). Alle anderen Mitgliedsländer der EU 20 verlieren ihren Anspruch auf EU-Strukturförderung. Sie werden zum Teil dadurch kompensiert, daß die im Förderzeitraum 1994–1999 bewilligten Mittel für strukturpolitische Maßnahmen als Obergrenze für die zukünftige finanzielle Ausstattung des neuen Kohäsionsfonds festgesetzt werden, also keine zusätzlichen Finanzmittel im Zuge einer Osterweiterung zur Verfügung gestellt werden müssen.

2. Die Verteilung der Kohäsionsfondsmittel auf die Kohäsionsländer erfolgt ab dem Jahr 2006 grundsätzlich proportional zu ihrem relativen Pro-Kopf-BIP (gemessen am EU 20-Durchschnitt) und ihrer Bevölkerungszahl. Weitere Kriterien werden nicht berücksichtigt. Als Obergrenze für die Förderung eines Kohäsionslandes wird ein Wert von 3,0 vH des BIP zu Kaufkraftparitäten festgelegt. Die Berücksichtigung einer solchen "Abschneidegrenze" erscheint aus mehreren Gründen als sinnvoll. Erstens dürfte die Absorptionsfähigkeit der Kohäsionsländer begrenzt sein. Zwar dürfte die Ableitung eines die Absorptionsfähigkeit einer Volkswirtschaft nicht überfordernden Transfers objektiv nicht möglich sein. Jedoch deuten die Berichte der nationalen Rechnungshöfe darauf hin, daß eine wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der bewilligten Mittel bereits in den bisherigen Kohäsionsländern Irland, Spanien, Portugal und Griechenland nicht immer gewährleistet war. Im gegenwärtigen Förderzeitraum beträgt der durchschnittliche jährliche Anteil der gewährten Strukturfonds- und Kohäsionsfondsmittel am BIP zu Kaufkraftparitäten in Griechenland 2,8 vH, in Portugal 2,7 vH, in Irland 2,6 vH und in Spanien 1,4 vH. Der hier gewählte Wert von 3,0 vH dürfte daher eine sinnvolle

Obergrenze darstellen. Er liegt um einen Prozentpunkt unter der gegenwärtig geltenden Höchstgrenze.

Zweitens können die durch die Festsetzung einer Abschneidegrenze "freigesetzten" Mittel dazu beitragen, die Anpassungskosten der bisherigen Kohäsionsländer im Zuge einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds zeitlich zu strecken. Irland, Spanien, Portugal und Griechenland werden nach einer Neudefinition der Förderkriterien zum Teil erhebliche finanzielle Einbußen gegenüber dem Status Quo erleiden (siehe unten). Um den politischen Widerstand in diesen Ländern gegen eine Reform der EU-Kohäsionspolitik zu mindern und ihnen die Anpassung an die neue Förderlandschaft zu erleichtern, sollte ihnen in einer Übergangsperiode von zwei Programmplanungszeiträumen (12 Jahren) eine — gemessen am relativen Pro-Kopf-BIP — überproportionale Förderung gewährt werden. Am Ende der ersten beiden Programmplanungszeiträume nach einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds (2011 bzw. 2017) sollte die Differenz zwischen der strukturellen Förderung und einer am Pro-Kopf-BIP und der Bevölkerungszahl orientierten reformierten Förderung um jeweils 50 vH verringert werden. Im Programmplanungszeitraum 2006–2011 wird den alten Kohäsionsländern so eine Förderung auf dem gegenwärtigen Niveau garantiert. Erstmals im Jahr 2018 würden sie eine ausschließliche Förderung nach dem reformierten Förderkonzept erhalten.

3. Die Fondsmittel werden den Kohäsionsländern als ungebundene Finanztransfers gewährt. Eine Entscheidung über die Verwendung der gewährten Mittel bleibt somit den Regierungen der Kohäsionsländer überlassen; es besteht (im Gegensatz zum bisherigen Kohäsionsfonds) keine Projektbindung. Die EU-Kommission verliert damit ihren direkten Einfluß auf die Mittelverwendung. Sie erhält jedoch die Kompetenz, die Verwaltung und Verwendung der Mittel unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu prüfen. Im Rahmen

dieser Prüfung fällt den Kohäsionsländern die Pflicht zu, die Zuteilung der Mittel auf Projekte und Programme lückenlos zu dokumentieren und in einem Jahreswirtschaftsbericht die Ziele und Inhalte der Programme einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um so den Druck zu einer ökonomisch effizienten Mittelverwendung zu erhöhen. Im Falle einer unwirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel hat die EU-Kommission das Recht, eine Rückzahlung der Fördermittel zu verlangen. Unterstützend wird ein Kofinanzierungssatz der Kohäsionsländer in Höhe von 10 vH der Gesamtförderung festgelegt. Dieser Eigenbeteiligungssatz liegt unter der bisher in den Struktur- und Kohäsionsfonds vorgesehenen Eigenbeteiligungsquote. Diese Absenkung trägt der Tatsache Rechnung, daß im Rahmen einer horizontalen Umverteilungspolitik eine Kofinanzierung durch die begünstigten Staaten nicht systemadäquat ist und daß die Beitrittsländer im Osten Europas kaum in der Lage sein werden, einen höheren Kofinanzierungssatz aufzubringen.

Das skizzierte Reformkonzept basiert — dies sei nochmals betont — auf der Prämisse, daß die im Zeitraum 1994–1999 gewährten Fördermittel (in Preisen von 1994) im Zuge einer Osterweiterung nicht erhöht werden, d.h. daß eine Osterweiterung kostenneutral erfolgt. Insgesamt werden in diesem Zeitraum 158,2 Mrd. ECU für strukturpolitische Maßnahmen aufgewendet: 139,8 Mrd. ECU im Rahmen der Strukturfonds für die Länder der EU 12 (einschließlich Gemeinschaftsinitiativen (GI) und Reserven für die GI), 4,7 Mrd. ECU für die Förderung der Neumitglieder Österreich, Schweden und Finnland im Rahmen der Strukturfonds sowie 13,7 Mrd. ECU für den Kohäsionsfonds.¹⁰ Die Verteilung dieser Gesamtmittel auf die Kohäsionsländer soll ab dem Jahre 2006 grundsätzlich proportional zu ihrem relativen Pro-Kopf-BIP und ihrer Bevölkerungszahl erfolgen. Die zugrundeliegende Verteilungsformel und die daraus folgende Aufschlüsselung der Mittel auf die Kohäsionsländer zeigt Tabelle 7. Die Berechnungen basieren auf der Annahme konstanter

relativer Pro-Kopf-Einkommen des Basisjahres 1993. Bei einer ausschließlichen am Pro-Kopf-BIP und an der Bevölkerungszahl orientierten Förderung würden die von der EU-Kommission in ihrer Agenda 2000 genannten Beitrittskandidaten Slowenien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn und Polen gut 81 vH der gesamten Kohäsionsfondsmittel absorbieren.

Unter Berücksichtigung der Abschneidegrenze (3 vH des BIP) ergibt sich jedoch ein anderes Bild (Tabelle 8). Eine Höchstgrenze der Förderung von 3 vH des Bruttoinlandsprodukts setzt ausreichend Mittel frei, um den alten Kohäsionsländern Irland, Spanien, Portugal und Griechenland im Zeitraum 2006–2011 eine Förderung auf heutigem Niveau zu gewähren. Bei insgesamt benötigten Mitteln von 145,3 Mrd. ECU ergibt sich eine Reserve in Höhe von knapp 13 Mrd. ECU. Sie kann dazu dienen, die im Falle eines sehr raschen Wachstums der Neumitglieder im Osten Europas entstehenden Mehrkosten zu decken.

Im Programmplanungszeitraum 2012–2017 werden die Übergangszahlungen (Differenz zwischen bisheriger Förderung und Förderung nach dem Reformkonzept) für die alten Kohäsionsländer um 50 vH gekürzt. Die Reserve für wachstumsbedingte Mehrkosten erhöht sich entsprechend. Im anschließenden Förderzeitraum 2018–2023 wird dann eine Förderung ausschließlich nach dem Pro-Kopf-BIP und der Bevölkerungszahl gewährt.

Auf den ersten Blick scheinen die "reichen" Mitgliedsländer im Rahmen dieses Reformkonzepts die Hauptverlierer einer Ausweitung der EU-Kohäsionspolitik auf die Beitrittskandidaten im Osten Europas zu sein. Sie werden jedoch dadurch teilweise kompensiert, daß dieses Reformkonzept keine zusätzliche Kostenbelastung verursacht. Eine Förderung der reichen Mitgliedsländer auf dem bisherigen Niveau über das Jahr 2005 hinaus würde jährliche Zusatzkosten von 12,3 Mrd. ECU verursachen. Dies entspricht einem Anteil von knapp 0,20 vH am BIP der erweiterten EU 20. Geht man von dem — eher unrealistischen

— Fall aus, daß diese Zusatzbelastung von allen Mitgliedern der EU 20 zu gleichen Teilen getragen wird, so würde sich der Beitragssatz der reichen Mitgliedsländer (1999: 1,27 vH) um genau diesen Prozentsatz erhöhen. Ein Blick auf den Anteil der bisherigen EU-Förderung am BIP der reichen Mitgliedsländer (Tabelle 4) verdeutlicht, daß die Mehrzahl der reichen Länder in der EU 15 die Zusatzkosten für eine Beibehaltung ihrer EU-Förderung aus eigenen Haushaltsmitteln finanzieren müßten. Luxemburg, Belgien, Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich würden bei einer Fortführung der Förderung sogar verlieren. Lediglich Italien und Finnland sowie, in geringerem Ausmaß, Deutschland würden unter den gegebenen Annahmen von einer Fortführung profitieren. Angesichts der Tatsache, daß eine Fortsetzung der Strukturförderung in den reichen Mitgliedsländern weitgehend gleichbedeutend mit einer Umschichtung von Finanzmitteln von der rechten in die linke Tasche ist, dürfte das skizzierte Reformkonzept von dieser Seite weitgehend akzeptiert werden. Hierzu dürfte auch beitragen, daß dieses Konzept langfristig, d.h. im Zuge des Aufholprozesses der Neumitglieder im Osten Europas zu graduellen Kosteneinsparungen führt,¹¹ die für Beitragssenkungen genutzt werden können.

Langfristig zählen auch die alten Kohäsionsländer zu den Verlierern dieses Reformansatzes. Die großzügigen Übergangsfristen, die ihnen eine unveränderte Förderung bis zum Jahr 2011 garantieren, dürften ihnen jedoch eine Zustimmung zu diesem Reformkonzept, auch im Hinblick auf die Kosten einer Fortführung der Förderung unter Status-Quo-Bedingungen, erleichtern.

Der unangenehmen Aufgabe, die Verlierer einer Osterweiterung der EU zu benennen ist die EU-Kommission in ihrer Agenda 2000 ausgewichen. In ihrer Finanziellen Vorschau für den Zeitraum 2000–2006 gibt es nur Gewinner. Geplant ist, den Anteil der jährlichen Struktur- und Kohäsionsfondsmittel am Bruttosozialprodukt der EU 15 auf dem im Jahr 1999

erreichten Niveau von 0,46 vH einzufrieren.¹² Trotz einer erneuten Reform des Strukturfonds, dessen Ziele auf drei Hauptziele reduziert werden sollen, und einer Beteiligung der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten, werden die alten Förderländer der EU 15 nur sehr geringfügige Abschlüsse in ihrer absoluten Förderung erleiden. Für den Zeitraum 2000–2006 hat die EU-Kommission innerhalb des skizzierten finanziellen Rahmens insgesamt 45 Mrd. ECU für die Strukturförderung der Beitrittskandidaten im Osten Europas bereitgestellt. Beginnend auf einem niedrigen Anfangsniveau soll diese Gesamtsumme so über den Planungszeitraum verteilt werden, daß die Beitrittskandidaten am Ende des Planungszeitraums, also im Jahr 2006, 30 vH der gesamten Strukturfondsmittel für sich verbuchen können. Innerhalb des Planungszeitraums 2000–2006 ist dies nur aufgrund der geringen Anfangsförderung finanzierbar. Ein ernsthaftes Finanzierungsproblem ergibt sich daher im darauffolgenden Programmplanungszeitraum. Ein Anteil der Beitrittsländer an den Strukturfondsmitteln in Höhe von 30 vH wird ab dem Jahr 2007 nur durch eine erhebliche Kürzung der Förderung der bisherigen Empfängerländer oder durch eine Erhöhung der Einnahmen der EU zu finanzieren sein. Dabei ist zu beachten, daß ein Anteil von lediglich 30 vH zu einer deutlich unterdurchschnittlichen Förderung der Beitrittskandidaten im Vergleich zu den bisherigen Kohäsionsländern Irland, Spanien, Portugal und Griechenland führen wird. In ihrer Agenda 2000 läßt es die EU-Kommission offen, auf welche Weise die nach 2006 entstehende Finanzierungslücke geschlossen werden soll. Damit wird die Lösung der Finanzierungsprobleme einer Osterweiterung der EU wieder einmal in die Zukunft verschoben.

Literaturverzeichnis

- Baldwin, R. E., J. E. Francois und R. Portes (1997). The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe. *Economic Policy*, 24: 125–176.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1997). Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU — Transformation, Verflechtung, Reformbedarf. Berlin.
- Eurostat (1996). Statistische Grundzahlen 1995. Brüssel.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1992). Die Strukturpolitik der EG. *Kieler Studien*, 249. Tübingen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993a), *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, diverse Monatsausgaben.
- (1993b), Entscheidung der Kommission vom 28. Oktober 1993 zur Festlegung der Richtgrößen für die Aufteilung der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds und des FIAF nach Mitgliedstaaten im Rahmen von Ziel 1. *Amtsblatt EG L 280*, S. 30–32.
- (1994a), *Bulletin der Europäischen Union*, diverse Monatsausgaben.
- (1994b), Entscheidung der Kommission vom 11. Februar 1994 mit Richtgrößen für die Aufteilung der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds auf die einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen von Ziel 2. *Amtsblatt der EG L 82*, S. 35–36.
- (1995), *Bulletin der Europäischen Union*, diverse Monatsausgaben.
- Schrader, J.-V. (1989), EC Agricultural and Regional Policy — Consistent Interventions of Cumulative Inconsistencies? *Intereconomics*, 24: 167–173.
- Spiekermann, B. et al. (1988), Europäische Regionalpolitik. Empfehlungen zur Weiterentwicklung. Köln.
- Waniek, R. W. (1992), Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft – eine kritische Bestandsaufnahme. Bochum.
- Weltbank (1996), *Weltentwicklungsbericht 1995*. Bonn.

Tabelle 1 — Aufschlüsselung der Strukturfondsmittel nach Zielen in der EU 12, 1994–1999^a

| Ziel | Fondsmittel | Anteil (vH) |
|--|-------------|-------------|
| Ziel 1 | 93,8 | 68,1 |
| Ziel 2 | 7,0 | 5,1 |
| Ziele 3 und 4 | 13,9 | 10,1 |
| Ziel 5a | 5,5 | 4,0 |
| Ziel 5b | 6,1 | 4,4 |
| Gemeinschaftsinitiativen | 11,4 | 8,3 |
| Insgesamt | 137,7 | 100,0 |
| ^a Mrd. ECU zu Preisen von 1994. | | |

Quelle: Kommission (1993a).

Tabelle 2 — Aufschlüsselung der Strukturfondsmittel nach Zielen in den neuen Mitgliedsländern 1995–1999^a

| Ziel | Österreich | Finnland | Schweden | Insgesamt |
|---|------------|----------|----------|-----------|
| Ziel 1 | 184 | – | – | 184 |
| Ziel 2 | 101 | 183 | 164 | 448 |
| Ziele 3 und 4 | 395 | 343 | 500 | 1.238 |
| Ziel 5a | 388 | 354 | 162 | 904 |
| Ziel 5b | 411 | 194 | 245 | 850 |
| Ziel 6 | – | 511 | 230 | 741 |
| GI, innovative Maßnahmen, Pilotprojekte | 144 | 119 | 119 | 382 |
| Insgesamt | 1.623 | 1.704 | 1.420 | 4.747 |
| ^a Mill. ECU zu Preisen von 1994. | | | | |

Quelle: Kommission (1994b); Kommission (1995a).

Tabelle 3 — Aufschlüsselung der Strukturfondsmittel nach Empfängerländern in der EU 12 (1994–1999)^a

| | Ziel 1 | Ziel 2 | Ziele 3 und 4 | Ziel 5a | Ziel 5a Fischere i | Ziel 5b | GI ^b | Insges. |
|--|----------|---------|------------------|---------|--------------------------|---------|-----------------|-----------|
| B | 730,0 | 160,0 | 465,0 | 170,0 | 24,5 | 77,0 | 232,7 | 1.859,2 |
| DK | – | 56,0 | 301,0 | 127,0 | 139,9 | 54,0 | 88,9 | 766,8 |
| D | 13.640,0 | 733,0 | 1.942,0 | 1.068,0 | 74,5 | 1.227,0 | 1.893,3 | 20.577,8 |
| GR | 13.980,0 | – | – | – | – | – | 1.008,8 | 14.988,8 |
| E | 26.300,0 | 1.130,0 | 1.843,0 | 326,0 | 119,6 | 664,0 | 2.241,2 | 32.623,8 |
| F | 2.190,0 | 1.765,0 | 3.203,0 | 1.742,0 | 189,9 | 2.238,0 | 1.406,1 | 12.734,0 |
| IRL | 5.620,0 | – | – | – | – | – | 294,4 | 5.914,4 |
| I | 14.860,0 | 684,0 | 1.715,0 | 680,0 | 134,4 | 901,0 | 1.654,1 | 20.628,5 |
| L | – | 7,0 | 23,0 | 39,0 | 1,1 | 6,0 | 13,1 | 89,2 |
| NL | 150,0 | 300,0 | 1.079,0 | 118,0 | 46,6 | 150,0 | 230,8 | 2.074,4 |
| P | 13.980,0 | – | – | – | – | – | 1.248,2 | 15.228,2 |
| UK | 2.360,0 | 2.142,0 | 3.377,0 | 361,0 | 99,7 | 817,0 | 1.068,7 | 10.225,4 |
| Insges. | 93.810,0 | 6.977,0 | 13.948,0 | 4.631,0 | 830,2 | 6.134,0 | 11.380,3 | 137.710,5 |
| nachrichtlich: Reserve im Rahmen der GI: 2.075,8 Mill. ECU. | | | | | | | | |
| ^a Mill. ECU zu Preisen von 1994. – ^b Gemeinschaftsinitiativen. | | | | | | | | |

Quelle: Kommission (1993b); Kommission (1994a); Kommission (1994b).

Tabelle 4 — Relative Verteilung der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel in der EU 15, 1994–1999^a

| | Pro-Kopf-Förderung (ECU) | Anteil der Förderung am BIP (vH) | | Pro-Kopf-Förderung (ECU) | Anteil der Förderung am BIP (vH) |
|-------------|--------------------------|----------------------------------|--------------|--------------------------|----------------------------------|
| Luxemburg | 37 | 0,15 | UK | 29 | 0,19 |
| Belgien | 31 | 0,17 | Schweden | 32 | 0,21 |
| Dänemark | 25 | 0,14 | Finnland | 67 | 0,47 |
| Österreich | 40 | 0,23 | Irland | 334 | 2,60 |
| Frankreich | 37 | 0,21 | Spanien | 171 | 1,39 |
| Deutschland | 42 | 0,25 | Portugal | 298 | 2,73 |
| Niederlande | 23 | 0,14 | Griechenland | 279 | 2,79 |
| Italien | 60 | 0,37 | | | |

^a Jahresdurchschnittliche Förderung

Quelle: Tabelle 3; Eurostat (1996); Weltbank (1996); eigene Berechnungen.

Tabelle 5 — Jährliche Kosten einer Osterweiterung der EU unter Status-Quo-Bedingungen (Simulation)^a

| | Fondsmittel | Beitragszahlung | Nettokosten |
|---------------|-------------|-----------------|-------------|
| Slowenien | 586,4 | 194,5 | 391,9 |
| Tschech. Rep. | 3.067,0 | 984,8 | 2.082,2 |
| Estland | 469,5 | 116,5 | 353,0 |
| Ungarn | 3.204,1 | 771,0 | 2.433,0 |
| Polen | 12.668,9 | 2.372,2 | 10.296,7 |
| Gesamt | 19.995,9 | 4.439,1 | 15.556,8 |

^a Kosten einer Erweiterung der Struktur- und Kohäsionsfonds in Mill. ECU zu Preisen von 1994. Erläuterung der Berechnungen im Text.

Quelle: Tabelle 3; Weltbank (1996); eigene Berechnungen.

Tabelle 6 — Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in einer EU 20, 1993^a

| | Pro-Kopf-BIP (ECU) | Abweichung vom EU-Durchschnitt (vH) | |
|----------------|--------------------|-------------------------------------|-------------|
| | | EU 20 = 100 | EU 15 = 100 |
| Luxemburg | 25.422 | 188,36 | 160,36 |
| Belgien | 17.946 | 132,97 | 113,20 |
| Dänemark | 17.815 | 132,00 | 112,37 |
| Österreich | 17.718 | 131,28 | 111,76 |
| Frankreich | 17.434 | 129,18 | 109,97 |
| Deutschland | 17.147 | 127,05 | 108,16 |
| Niederlande | 16.308 | 120,83 | 102,87 |
| Italien | 16.228 | 120,24 | 102,36 |
| UK | 15.717 | 116,45 | 99,14 |
| Schweden | 15.590 | 115,51 | 98,34 |
| Finnland | 14.387 | 106,60 | 90,75 |
| Irland | 12.826 | 95,03 | 80,90 |
| Spanien | 12.330 | 91,36 | 77,78 |
| Portugal | 10.935 | 81,02 | 68,98 |
| Griechenland | 9.998 | 74,08 | 63,07 |
| Slowenien | 7.697 | 57,03 | 48,55 |
| Tschech. Rep. | 7.507 | 55,62 | 47,35 |
| Estland | 6.118 | 45,33 | 38,59 |
| Ungarn | 5.967 | 44,21 | 37,64 |
| Polen | 4.838 | 35,85 | 30,52 |
| nachrichtlich: | | | |
| EU 20 | 13.496 | 100,00 | — |
| EU 15 | 15.853 | — | 100,00 |

^a Gemessen in Kaufkraftparitäten.

Quelle: Eurostat (1996); Weltbank (1996); eigene Berechnungen.

Tabelle 7 — Verteilung der Kohäsionsfondsmittel nach Pro-Kopf-BIP und Bevölkerung 2006–2011^a

| Kohäsionsländer | Gleichung ^b | | | | Kohäsions- fondsmittel (Mill. ECU) | Abschneide- grenze ^b (Mill. ECU) |
|-----------------|------------------------|--------------|------|------|--|---|
| | (KM _i | =Δ(Y/B) * | B | * K) | | |
| Irland | KM _{IRL} | = 5 * | 3,6 | * K | 633,9 | 8.239,7 |
| Spanien | KM _E | = 9 * | 39,1 | * K | 12.392,8 | 86.816,3 |
| Portugal | KM _{PORT} | = 19 * | 9,9 | * K | 6.624,3 | 19.460,6 |
| Griechenland | KM _G | = 26 * | 10,4 | * K | 9.522,6 | 18.735,1 |
| Slowenien | KM _{SL} | = 43 * | 2,0 | * K | 3.028,6 | 2.757,1 |
| Tschech. Rep. | KM _{TSCH} | = 44 * | 10,3 | * K | 15.960,2 | 13.958,5 |
| Estland | KM _{EST} | = 55 * | 1,5 | * K | 2.905,4 | 1.651,1 |
| Ungarn | KM _U | = 56 * | 10,2 | * K | 20.115,8 | 10.927,5 |
| Polen | KM _{POL} | = 64 * | 38,6 | * K | 86.999,6 | 33.622,2 |
| Gesamt | ΣKM _i | = 4.491,7 | | * K | 158.183,3 ^c | – |
| | ⇒ | K = 35.216,8 | | | | |

^a Unter der Annahme konstanter relativer Pro-Kopf-Einkommen des Basisjahrs 1993. - ^b Nähere Erläuterung siehe Text. KM_i = Kohäsionsfondsmittel für Land i; Δ (Y/B) = Abweichung des Pro-Kopf-BIP vom EU 20-Durchschnitt in Prozentpunkten; B = Bevölkerungszahl (in Mill.); K = konstante Grundförderung. - ^c Abweichungen durch Rundung.

Quelle: Tabelle 6; eigene Berechnungen.

Tabelle 8 — Kohäsionsförderung nach einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds^a

| Kohäsionsländer | 2006-2011 | | | |
|-----------------|---|--|--|------------------------------------|
| | Fondsmittel insgesamt ^b (Mill. ECU) | Jährlicher Durchschnitt (Mill. ECU) | Jährl. Pro-Kopf-Förderung ^c (ECU) | Anteil am BIP ^d (vH) |
| Irland | 7.142,9 | 1.190,5 | 334 | 2,60 |
| Spanien | 40.131,3 | 6.688,6 | 171 | 1,39 |
| Portugal | 17.685,2 | 2.947,5 | 298 | 2,73 |
| Griechenland | 17.445,8 | 2.907,6 | 279 | 2,79 |
| Slowenien | 2.757,1 | 459,5 | 231 | 3,00 |
| Tschech. Rep. | 13.958,5 | 2.326,4 | 225 | 3,00 |
| Estland | 1.651,1 | 275,2 | 184 | 3,00 |
| Ungarn | 10.927,5 | 1.821,2 | 179 | 3,00 |
| Polen | 33.622,2 | 5.603,7 | 145 | 3,00 |
| Insgesamt | 145.321,6 | 24.220,2 | 193 | 2,22 |
| Kohäsionsländer | 2012-2017 | | | |
| | Fondsmittel insgesamt ^b (Mill. ECU) | Jährlicher Durchschnitt (Mill. ECU) | Jährl. Pro-Kopf-Förderung ^c (ECU) | Anteil am BIP ^d (vH) |
| Irland | 3.888,4 | 648,1 | 182 | 1,42 |
| Spanien | 26.262,0 | 4.377,0 | 112 | 0,91 |
| Portugal | 12.154,7 | 2.025,8 | 205 | 1,87 |
| Griechenland | 13.482,2 | 2.247,4 | 216 | 2,16 |
| Slowenien | 2.757,1 | 459,5 | 231 | 3,00 |
| Tschech. Rep. | 13.958,5 | 2.326,4 | 225 | 3,00 |
| Estland | 1.651,1 | 275,2 | 184 | 3,00 |
| Ungarn | 10.927,5 | 1.821,2 | 179 | 3,00 |
| Polen | 33.622,3 | 5.603,7 | 145 | 3,00 |
| Insgesamt | 118.705,8 | 19.784,3 | 157 | 1,82 |

^a Erläuterung der Berechnungsgrundlagen im Text. - ^b Unter der Annahme unveränderter relativer Pro-Kopf-Einkommen im Vergleich zum Basisjahr 1993. - ^c Im Durchschnitt des Programmplanungszeitraums. - ^d Anteil der durchschnittlichen jährlichen Fondsmittel am BIP zu Kaufkraftparitäten des Jahres 1993.

Quelle: Tabelle 6; eigene Berechnungen.

Übersicht 1 — Zielzuordnung der EU-Strukturfonds

| Ziel | Fonds | Ziel | Fonds |
|------------|------------------|------------|------------------|
| Ziel Nr. 1 | EFRE, ESF, EAGFL | Ziel Nr. 5 | |
| Ziel Nr. 2 | EFRE, ESF | 5a | EAGFL, FIAF |
| Ziel Nr. 3 | ESF | 5b | EAGFL, EFRE, ESF |
| Ziel Nr. 4 | ESF | Ziel Nr. 6 | EFRE, ESF |

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Fußnoten

¹ Die Regionenabgrenzung der EU beruht auf der sogenannten NUTS (Nomenclature des Unions Territoriales Statistiques)-Systematik, deren Grundlage die administrativen Gebietsabgrenzungen der Mitgliedstaaten sind. Dabei stellt die NUTS I-Ebene die Ebene unterhalb der Zentralebene und die Ebenen NUTS II und III die in der Hierarchie folgenden politisch-administrativen Ebenen in den jeweiligen Mitgliedstaaten dar. In der Bundesrepublik Deutschland sind damit die Länder die NUTS I-Ebene, die Regierungsbezirke stellen die NUTS II-Ebene und die Kreise und kreisfreien Städte die NUTS III-Ebene dar.

² Vgl. hierzu den folgenden Abschnitt.

³ Im gegenwärtigen Förderzeitraum 1993–1999 sind die Mitgliedsländer förderfähig, die das 90 vH-Kriterium zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kohäsionsfondsverordnung (KFVO), also im Jahr 1992, erfüllten.

⁴ Eine andere Vorgehensweise ist auch rein rechnerisch kaum möglich, da Irland keine Fördermittel erhalten würde, wenn Spanien, Griechenland und Portugal ihre Quote voll ausschöpfen würden.

⁵ Nicht zu verwechseln mit den Konvergenzkriterien des Art. 109j EGV!

⁶ Im Jahr 1993, dem ausschlaggebenden Jahr für die Aufschlüsselung der Strukturfondsmittel im laufenden Förderzeitraum, waren dies in der EU 12 Luxemburg, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, die Niederlande, Italien und das Vereinigte Königreich. Von den Neumitgliedern konnte Österreich ein überdurchschnittliches, Schweden ein durchschnittliches und Finnland ein unterdurchschnittliches Pro-Kopf-BIP erzielen.

⁷ Verwendet wird das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zu Kaufkraftparitäten des Jahres 1993, da 1993 das Basisjahr für den aktuellen Programmplanungszeitraum 1994–1999 darstellt.

⁸ Nach Abzug der Beitragszahlungen dieser Länder belaufen sich die Nettokosten einer Osterweiterung auf gut 15,5 Mrd. ECU.

⁹ Der folgende Abschnitt zum Spannungsfeld zwischen einer supranationalen Regionalpolitik und dem ökonomischen Subsidiaritätsprinzip basiert in weiten Teilen auf Klodt, Stehn et al. (1992).

¹⁰ Der gegenwärtige Förderzeitraum des Kohäsionsfonds läuft, abweichend von den Strukturfonds, von 1993 bis 1999. Die Gesamtfördersumme beträgt 15,1 Mrd. ECU. Hier werden nur die für den Zeitraum 1994–1999 bewilligten Mittel berücksichtigt.

¹¹ Bis zum Unterschreiten der Abschneidegrenze ergeben sich im Zuge des Wachstumsprozesses im Osten Europas Kostensteigerungen, danach Kostenentlastungen.

¹² Der durchschnittliche Anteil im Programmplanungszeitraum 1994–1999 beträgt lediglich 0,41 vH, da die Angaben für die Struktur- und Kohäsionsförderung im Laufe dieses Zeitraums graduell ansteigen.