ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Busch, Berthold

Research Report

EU-Kohäsionspolitik: Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge

IW-Analysen, No. 8

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Busch, Berthold (2004) : EU-Kohäsionspolitik: Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge, IW-Analysen, No. 8, ISBN 3-602-14676-6, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/181769

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

analysen

Forschungsberichte
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Berthold Busch

EU-Kohäsionspolitik

Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge

DEUTSCHER INSTITUTS-VERLAG

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

ISBN 3-602-14676-6

Diese Veröffentlichung wurde gefördert von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln, im Rahmen des Projekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Der Autor

Berthold Busch, Dr. rer. pol., geboren 1957 in Marburg/Lahn. Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Philipps-Universität Marburg; seit Februar 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Europäische Integration; seit 1999 Leiter der Verbindungsstelle Brüssel.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2004 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	**Einleitung**	5
2	**Der aktuelle Stand: EU-Kohäsionspolitik von 2000 bis 2006**	7
2.1	Begriffe und vertragliche Grundlagen: Kohäsions-, Struktur- und Regionalpolitik	7
2.2	Die Ziele der EU-Kohäsionspolitik	9
2.3	Die Regionen in der Statistik	13
2.4	Die Instrumente: Struktur- und Kohäsionsfonds	15
2.5	Die Bedingungen: Additionalität und Kofinanzierung	19
2.6	Das Verhältnis von europäischer und nationaler Kohäsionspolitik	20
3	**Reform der Kohäsionspolitik: Vorschläge der Kommission für die Jahre 2007 bis 2013**	27
4	**Grundlagen und Begründungen für die Regionalpolitik**	31
4.1	Konvergenzhypothesen	31
4.2	Divergenzhypothesen	34
4.3	Untersuchungsergebnisse zur Konvergenz	38
4.4	Erfolgskontrolle der EU-Kohäsionspolitik	46
5	**Zur Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik**	52
6	**Die Folgen der Erweiterung für die Kohäsionspolitik**	60
6.1	Zunehmende regionale Disparitäten	60
6.2	Probleme einer Fortsetzung der aktuellen Kohäsionspolitik	63
6.3	Die finanzielle Dimension	68

7 Alternativen der EU-Kohäsionspolitik 71
7.1 Reformvorschläge 71
7.2 Das Nettofondsmodell in Zahlen 77
7.3 Reformvorschläge und Dritter Kohäsionsbericht 80

8 Schlussfolgerungen 82

Anhang
Verzeichnis der Ziel-1-Regionen im Zeitraum 2000 bis 2006 84

Anmerkungen 85

Literatur 88

Kurzdarstellung / Abstract 96

1 Einleitung

Am 1. Mai 2004 sind der Europäischen Union (EU) zehn Länder beigetreten, davon acht aus Mittel- und Osteuropa. Die Fläche der EU ist dadurch um 739.000 Quadratkilometer auf 3,89 Millionen Quadratkilometer angewachsen. Der europäische Binnenmarkt hat sich um fast 75 Millionen Menschen vergrößert, die Einwohnerzahl in der EU-25 beträgt jetzt mehr als 450 Millionen. An Größe und Bevölkerung ist die EU also zweifelsohne reicher und auch vielfältiger geworden.

Anders sieht das Bild jedoch bei der durchschnittlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner ist die EU ärmer geworden. Im Jahr 2003 betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in den 15 alten Mitgliedstaaten rund 24.300 Euro. Bezogen auf die größere EU mit 25 Ländern lag dieser Wert bei etwa 21.300 Euro, also gut 12 Prozent niedriger. Bereinigt um Kaufkraftunterschiede beträgt das Minus mehr als 8 Prozent. Berücksichtigt man außerdem noch Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2007 der EU beitreten wollen, beträgt der Rückgang in Euro sogar 17 Prozent sowie 12 Prozent in Kaufkraftstandards (KKS).[1]

Die Europäische Union ist schon lange nicht mehr bloß eine Freihandelszone, in der der freie Verkehr von Waren das wichtigste Integrationsziel ist. Die EU ist auch mehr als nur ein Gemeinsamer Markt, bei dem zum freien Warenverkehr der freie Dienstleistungsverkehr, die Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Selbstständige sowie die Kapitalverkehrsfreiheit hinzukommen. Die EU betreibt seit längerer Zeit eine Reihe von Gemeinschaftspolitiken, von denen hier vor allem die Kohäsionspolitik interessiert. Die Union verfolgt damit das Ziel des EU-Vertrags, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedern zu fördern. Diese Politik wird durch die Erweiterung vor große Herausforderungen gestellt.

Im zweiten Kapitel wird näher auf die Ziele der EU-Kohäsionspolitik, ihre Instrumente und Mittel in der aktuellen Förderperiode, die bis 2006 reicht,

eingegangen. Ihre Vorstellungen, wie diese Politik nach 2006 vor dem Hintergrund der Erweiterung fortgeführt und verändert werden sollte, hat die Europäische Kommission inzwischen präsentiert. Sie bedürfen freilich noch der Zustimmung durch den Rat der Europäischen Union. Im dritten Kapitel werden die Vorschläge kurz beschrieben.

Die Kohäsionspolitik hat eine erhebliche finanzielle Dimension. Im Finanzplanungszeitraum 2000 bis 2006 sind für die EU-15 ganze 213 Milliarden Euro (in Preisen von 1999) vorgesehen. Das entspricht 33 Prozent der Gesamtausgaben dieses Zeitraums. Nach den Vorschlägen der Kommission sollen für die Kohäsionspolitik der dann auf 27 Staaten erweiterten EU von 2007 bis 2013, dem Zeitraum für die nächste Finanzielle Vorausschau, sogar fast 375 Milliarden Euro ausgegeben werden, rund 0,46 Prozent des BIP der EU-27 (in Preisen von 2004). Von 1999 bis 2004 ist der Preisdeflator des Bruttoinlandsprodukts in der EU-15 um schätzungsweise gut 11 Prozent angestiegen. Nimmt man diesen Wert als Anhaltspunkt für eine Umbasierung der Ausgaben 2000 bis 2006 auf Preisbasis von 2004, ergäbe sich ein Betrag von rund 237 Milliarden Euro für die EU-15. Daran gemessen bedeutet der Betrag von 375 Milliarden Euro eine Steigerung um fast 60 Prozent.

Die finanzielle Größenordnung der EU-Kohäsionspolitik legt auch die Frage nahe, wie es um die Wirkungen dieser Politik und die Erfolgskontrolle bestellt ist. Grundsätzlich ist zu fragen, ob und wie sich die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts rechtfertigen lässt, sei es mit ökonomischen oder anderen Begründungen. Damit befasst sich Kapitel 4.

Es lässt sich zeigen, dass die theoretischen Rechtfertigungen allenfalls in Teilen erklären können, wie heute in der EU Kohäsionspolitik betrieben wird. Vielmehr ist die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts das Ergebnis von politischen Verhandlungen anlässlich der Erweiterungsrunden der EU und von verschiedenen Schritten zur Vertiefung der wirtschaftlichen Integration. Um die Kohäsionspolitik besser zu verstehen, ist es daher notwendig, in Kapitel 5 ihre Entwicklung nachzuzeichnen.

Im Anschluss daran soll in Kapitel 6 der Frage nachgegangen werden, welche Herausforderungen sich aus der Erweiterung im Einzelnen ergeben. Das regionale Nord-Süd-Gefälle der 15er-Union wird in der 25er-Union von einem West-Ost-Gefälle überlagert, das sich noch verschärfen wird, wenn Bulgarien und Rumänien wie vorgesehen der EU beitreten werden. In Anbetracht der Erweiterung ist zu untersuchen, ob die derzeitige Form der Kohäsionspolitik geeignet ist, in einer EU mit 25 und mehr Mitgliedern für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu sorgen.

Damit stellt sich die Frage, wie Reformen aussehen könnten. Eine mögliche Alternative bietet ein Finanzausgleich auf der Ebene der EU, bei dem nur die bedürftigen Mitgliedstaaten gefördert werden. Im siebten Kapitel werden Alternativen zur derzeitigen Kohäsionspolitik beschrieben und mithilfe einer Modellrechnung quantifiziert. Die Reformvorschläge werden als Maßstab für die Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Kohäsionspolitik nach 2006 herangezogen.

2 Der aktuelle Stand: EU-Kohäsionspolitik von 2000 bis 2006

2.1 Begriffe und vertragliche Grundlagen: Kohäsions-, Struktur- und Regionalpolitik

Die Politik der Europäischen Union zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird oft als Kohäsionspolitik bezeichnet (Karl, 2000, 137 ff.). Diese Terminologie stammt aus Art. 158 des EG-Vertrags, auf dem die Tätigkeit der EU auf diesem Gebiet gründet. Dort heißt es: „Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand

der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern."

Als Synonym für „Kohäsionspolitik" wird oft der Begriff „Strukturpolitik" verwendet (Axt, 2000). Strukturpolitik ist staatliche Wirtschaftspolitik, die ökonomische Größen wie Beschäftigung, Wertschöpfung, Wachstum in einzelnen Regionen oder Branchen beeinflussen will (Hamm, 1977, 479). Je nach Objekt des wirtschaftspolitischen Handelns spricht man von regionaler oder sektoraler Wirtschaftspolitik. Ein weiterer wirtschaftspolitischer Ansatzpunkt ist die Unternehmensgrößenstruktur in einer Volkswirtschaft. Da der größte Teil der EU-Fördermittel regionalpolitischen Zielen dient, wird im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik oft der Begriff der „EU-Regionalpolitik" gebraucht (Rolle, 2000).

Die Europäische Kommission hat eine sehr umfassende Vorstellung von Kohäsionspolitik, indem sie nicht nur die Strukturfonds als Mittel dieser Politik ansieht, sondern auch die Bedeutung der anderen Politikbereiche der EU – Wirtschafts- und Währungsunion, Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik, Gemeinsame Agrarpolitik, Umweltpolitik, Verkehrspolitik und andere – für das Kohäsionsziel betont (Europäische Kommission, 2001a, 69 ff.). Hier wird auch das Ziel der Kommission nach Kohärenz der verschiedenen Politikbereiche deutlich. In der Tat kann es zu ungewollten Wechselwirkungen der genannten Politikbereiche mit der europäischen Kohäsionspolitik kommen, wie beispielsweise an der Agrarpolitik deutlich wird. So hat die – inzwischen allerdings zurückgeführte – Preisstützungspolitik der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eher die reicheren Mitgliedstaaten begünstigt.[2] Auch nationale Subventionen zugunsten einzelner Regionen oder Wirtschaftszweige können zu einem Konflikt mit der EU-Kohäsionspolitik führen. Die Kommission versucht, dem über die Beihilfenpolitik entgegenzuwirken.

Axt definiert Strukturpolitik dagegen enger als die Kommission. Er beschreibt die einschlägigen EU-Aktivitäten als die Gesamtheit der Maßnahmen, die dazu dienen, „um auf der Ebene der EU ... mit den durch die Strukturfonds und weiteren Finanzinstrumenten zur Verfügung gestellten Mitteln die ... Ziele regionaler, sektoraler, horizontaler oder auch allgemein

politischer Art (‚Solidarität') zu verfolgen. Europäische Strukturpolitik ist mithin das, was aus den EU-Strukturfonds in Verfolgung der wenig präzise bestimmten Ziele des ‚wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts' finanziert wird" (Axt, 2000, 23).

In jüngster Zeit wird das Begriffspaar des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" um den Begriff des „räumlichen" oder „territorialen Zusammenhalts" ergänzt (Europäische Kommission, 2001a, 29; Ausschuss der Regionen, 2003, 69 ff.). Dabei kommt jedoch nicht klar zum Ausdruck, worin der Unterschied zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion besteht.

2.2 Die Ziele der EU-Kohäsionspolitik

Die Ziele der Kohäsionspolitik und die Mittelausstattung werden seit dem Delors-Paket von 1988 jeweils für einen mehrjährigen Zeitraum festgelegt. Zuletzt erfolgte dies 1999 im Rahmen der so genannten Agenda 2000. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen damals beim Europäischen Rat in Berlin im März die Förderung von drei vorrangigen Zielen, wobei die Ziele 1 und 2 regional orientiert sind; Ziel 3 ist dagegen horizontal ausgerichtet.

Ziel 1 – Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand.[3] Förderfähig nach Ziel 1 sind Regionen mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt – gemessen in Kaufkraftstandards – von weniger als 75 Prozent des Unionsmittelwerts im Durchschnitt der letzten drei Jahre. Abgegrenzt werden diese Regionen gemäß der Ebene 2 der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS 2), siehe dazu 2.3. Ebenfalls unter das Ziel 1 fallen die Regionen in äußerster Randlage, das sind französische überseeische Departements, die Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln. Schließlich zählen hierzu auch einige dünn besiedelte Regionen in Finnland und Schweden; das sind die ehemaligen Ziel-6-Regionen. Die Kommission hat ein Verzeichnis der Ziel-1-Regionen erstellt, das auf den BIP-Daten von 1994, 1995 und 1996 beruht und seit dem 1. Januar 2000 sieben Jahre lang gültig ist (siehe Anhang). Eine Anpassung der Liste der förderfähigen Regionen

während der aktuellen Förderperiode ist nicht vorgesehen. Das bedeutet, dass eine Region, die einmal auf dieser Liste steht, auch dann noch förderfähig ist, wenn ihre Wirtschaftsleistung während des siebenjährigen Zeitraums über die 75-Prozent-Grenze steigt. Die Förderung nach Ziel 1 schließt eine Ziel-2-Förderung aus.

Bei der Aufstellung des Verzeichnisses der Ziel-1-Regionen ist das 75-Prozent-Kriterium strikt eingehalten worden. Ausnahmen ließen die Rechtsvorschriften – anders als im vorangegangenen Förderzeitraum – nicht mehr zu (Europäischer Rechnungshof, 2003, Tz 7). Allerdings wurde eine Übergangsunterstützung für die Regionen vereinbart, die in der Periode 1994 bis 1999 nach Ziel 1 gefördert worden waren und die in der aktuellen Periode das 75-Prozent-Kriterium nicht mehr erfüllen. Diese Unterstützung läuft über die gesamte Förderperiode, ist jedoch degressiv gestaltet (Falkenkötter, 2002, 74).

Ziel 2 – Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen. Unter dieses Ziel fallen insbesondere Gebiete mit einem sozioökonomischen Wandel in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen, die ländlichen Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Problemgebiete in den Städten sowie Krisengebiete, die von der Fischerei abhängig sind. Aufgrund der Vorgabe, dass nicht mehr als 18 Prozent der EU-Bevölkerung nach diesem Ziel gefördert werden sollen, hat die Kommission für jeden Mitgliedstaat eine förderfähige Bevölkerungshöchstgrenze festgesetzt. Im Rahmen dieser Höchstgrenze mussten die Mitgliedstaaten der Kommission ein Gebietsverzeichnis vorschlagen. Die endgültige Auswahl traf die Kommission gemäß der einschlägigen Ratsverordnung in enger Abstimmung mit dem jeweiligen Mitgliedstaat. Dabei war zu berücksichtigen, dass auch die Gebiete, die in der vorangegangenen Förderperiode gefördert worden waren, aktuell aber nicht mehr dabei sind, eine bis 2005 degressiv gestaffelte Übergangsförderung erhalten.

Regionales Abgrenzungskriterium ist, dass die zu fördernde Region einer Gebietseinheit der Ebene NUTS 3 entspricht oder Teil einer solchen ist. Die sachlichen Abgrenzungskriterien sind recht kompliziert. Das aktuelle

Ziel 2 ist eine Zusammenfassung der ehemaligen Ziele 2 (Umstellung der Regionen und Gebiete mit rückläufiger industrieller Entwicklung) und 5b (Entwicklung und Strukturanpassung ländlicher Gebiete) aus der vorangegangenen Förderperiode 1994 bis 1999. Nicht zuletzt diese Tatsache erklärt, warum die Abgrenzungsregeln so kompliziert sind. Man kann das Ziel 2 auch als Sammelbecken zur Förderung von Regionen mit strukturellen Problemen bezeichnen (Falkenkötter, 2002, 69).

Kritisiert wird, dass die Aufteilung der Ziel-2-Förderung auf die Mitgliedstaaten für Außenstehende nicht nachvollziehbar ist (Axt, 2000, 118). Der Europäische Rechnungshof hat bemängelt, dass die Ziel-2-Gebiete hauptsächlich auf der Grundlage von weniger harten Kriterien ausgewählt wurden (Tetsch, 1999, 375). Der Rechnungshof spricht dabei von „nationalen Kriterien", die den Mitgliedstaaten anders als bei „Gemeinschaftskriterien" einen großen Begründungsspielraum eröffnen. In acht von zwölf Mitgliedstaaten wurden laut Europäischem Rechnungshof (2003, Tz 14) Ziel-2-Gebiete hauptsächlich wegen folgender Bestimmung festgelegt: „Gebiete, die aufgrund relevanter und nachprüfbarer Merkmale mit schwer wiegenden Strukturproblemen oder mit hoher Arbeitslosigkeit infolge einer sich vollziehenden oder vorgesehenen Umstrukturierung einer oder mehrerer Tätigkeiten im Agrar-, Industrie- oder Dienstleistungssektor konfrontiert oder davon bedroht sind."[4]

Ziel 3 – Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme. Eine Fördergebietsabgrenzung findet hier nicht statt, allerdings ist die finanzielle Unterstützung im Rahmen dieses Ziels für Regionen außerhalb der Ziel-1-Gebiete bestimmt. Außerdem dient dieses Ziel „als politischer Bezugsrahmen für alle auf nationaler Ebene zugunsten der Humanressourcen durchgeführten Aktionen, unbeschadet der regionalen Besonderheiten" (Art. 1, VO (EG) 1260/1999). Ziel 3 ist ebenfalls durch die Zusammenlegung von zwei Zielen der vorangegangenen Förderperiode entstanden, den ehemaligen Zielen 3 und 4: Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung in das Arbeitsleben sowie Anpassung der Arbeitskräfte an industrielle Wandlungsprozesse und Veränderungen der Produktionssysteme.

Tabelle 1

Mittel für die Kohäsionspolitik nach Mitgliedstaaten und Zielen 2000 bis 2006[1]

– in Millionen Euro und in Preisen von 1999 –

	Ziel 1	Übergangs-förderung für Ziel 1	Ziel 2	Übergangs-förderung für Ziel 2	Ziel 3	FIAF[2] (ohne Ziel 1)	Gemein-schafts-initiativen	Kohä-sions-fonds	Insge-samt
Belgien	0	625	368	65	737	34	209	–	2.038
Dänemark	0	0	156	27	365	197	83	–	828
Deutsch-land	19.229	729	2.984	526	4.581	107	1.608	–	29.764
Griechen-land	20.961	0	0	0	0	0	862	3.060	24.883
Spanien	37.744	352	2.553	98	2.140	200	1.958	11.160	56.205
Frank-reich	3.254	551	5.437	613	4.540	225	1.046	–	15.666
Irland	1.315	1.773	0	0	0	0	166	720	3.974
Italien	21.935	187	2.145	377	3.744	96	1.172	–	29.656
Luxem-burg	0	0	34	6	38	0	13	–	91
Nieder-lande	0	123	676	119	1.686	31	651	–	3.286
Österreich	261	0	578	102	528	4	358	–	1.831
Portugal	16.124	2.905	0	0	0	0	671	3.060	22.760
Finnland	913	0	459	30	403	31	254	–	2.090
Schweden	722	0	354	52	720	60	278	–	2.186
Vereinigtes Königreich	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	961	–	16.596
Insge-samt	**127.543**	**8.411**	**19.733**	**2.721**	**24.050**	**1.106**	**10.290**	**18.000**	**211.854**[3]

[1] Indikative Aufteilung (im Sinne von Richtwerten/Zielgrößen);
[2] Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei;
[3] Zuzüglich der Mittel für die Netzwerke im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen und für innovative Maßnahmen sind es 213 Milliarden Euro

Quelle: Europäische Kommission, 2001b, 63

Tabelle 1 zeigt, dass vom Gesamtbetrag für die Kohäsionspolitik in Höhe von fast 212 Milliarden Euro einschließlich der Übergangsförderung rund 64 Prozent auf das Ziel 1 entfallen. Das belegt den hohen Stellenwert, der dem wirtschaftlichen und sozialen Ausgleich zwischen armen und reichen Regionen innerhalb der EU beigemessen wird.

Unabhängig von den Fördergebietsabgrenzungen kann die Europäische Kommission im Rahmen der so genannten Gemeinschaftsinitiativen tätig werden. Dies sind strukturpolitische Instrumente, die die Kommission den Mitgliedstaaten vorschlägt, wenn es um die Lösung von Problemen mit besonderer Bedeutung für die Gemeinschaft geht. Wichtig ist der grenzüberschreitende Ansatz. Gegenüber der Vorperiode ist die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen deutlich reduziert worden. Gab es zwischen 1994 und 1999 davon noch 13 (Europäische Kommission, 1994), sind es in der aktuellen Förderperiode vier (Europäische Kommission, 1999b, 17). INTERREG dient der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit, gefördert wird eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung der Gesamtheit des gemeinschaftlichen Raums. URBAN zielt auf die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung krisenbetroffener Städte und Stadtviertel. Mit LEADER soll der ländliche Raum gefördert werden. EQUAL unterstützt die transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt.

Größtes Empfängerland in der Kohäsionspolitik ist Spanien mit einem Anteil von 26,5 Prozent im Zeitraum von 2000 bis 2006. An zweiter Stelle liegt mit 14 Prozent Deutschland. Hier schlägt die Ziel-1-Förderung der neuen Bundesländer zu Buche, die daraus 19,2 Milliarden Euro erhalten. Die alten Bundesländer werden im Rahmen der Ziele 2 und 3 sowie der Gemeinschaftsinitiativen mit 8,6 Milliarden Euro gefördert, davon entfallen 3,5 Milliarden Euro auf Ziel 2 und 4,6 Milliarden Euro auf Ziel 3.

2.3 Die Regionen in der Statistik

Die Abgrenzung der Regionen für die Zwecke der EU-Kohäsionspolitik folgt der Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS).[5] Diese regionale Klassifikation wurde vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) zusammen mit den nationalen statistischen Ämtern erstellt und besteht aus fünf hierarchischen Ebenen. Die NUTS-Klassifikation baut auf den nationalen Verwaltungseinheiten auf. So entspricht in Deutschland die NUTS-Ebene 1 den Bundesländern, die

Ebene 2 den Regierungsbezirken, die Ebene 3 den Kreisen und kreisfreien Städten sowie die Ebene 5 den Gemeinden. Eine Ausnahme bilden in Deutschland die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen, die nicht in Regierungsbezirke untergliedert sind sowie die Stadtstaaten, Berlin, Bremen und Hamburg. Sie werden sowohl der Ebene 1 als auch der Ebene 2 zugeordnet. Die Ebene 4 ist in Deutschland derzeit nicht besetzt (Köhler, 1996, 692).

Inzwischen haben Europäisches Parlament und Europäischer Rat der NUTS-Klassifikation mit einer Verordnung eine gesetzliche Grundlage gegeben, in der allerdings nur die hierarchischen Gliederungsebenen 1 bis 3 festgelegt wurden (Europäisches Parlament, 2003, 1). Nach Art. 2 der Verordnung kann jedoch jeder Mitgliedstaat unterhalb der Ebene 3 weitere hierarchische Gliederungsebenen vorsehen. Für die 15 alten Mitgliedstaaten weist die Verordnung 213 Regionen auf der Ebene NUTS 2 aus.[6] Die zehn neuen Mitgliedstaaten werden von Eurostat in 41 Regionen unterteilt, Bulgarien in sechs und Rumänien in acht.

Die Verordnung gibt vor, dass die NUTS-Klassifikation nicht zu häufig geändert werden soll. Aus Gründen der Vergleichbarkeit sollten die Regionen eine vergleichbare Bevölkerungszahl aufweisen. Die Richtlinie legt hierzu Bandbreiten fest und bestimmt, dass die „durchschnittliche Größe dieser Klasse von Verwaltungseinheiten“ in einem Mitgliedstaat innerhalb der folgenden Bevölkerungsgrenzen liegen muss (Art. 3 der NUTS-Verordnung): drei bis sieben Millionen für die Ebene 1, 800.000 bis drei Millionen für die Ebene 2 und 150.000 bis 800.000 für die Ebene 3. Die aktuelle NUTS-Klassifikation weicht davon allerdings ab. In den 15 alten Mitgliedstaaten weisen 30 Regionen der Ebene 2 eine Bevölkerungszahl von über drei Millionen auf, Spitzenreiter ist die französische Region Ile de France mit einer Einwohnerzahl von elf Millionen, gefolgt von der Lombardei mit neun Millionen und Andalusien mit 7,2 Millionen. In 62 Regionen leben weniger als 800.000 Menschen, kleinste Region der Ebene NUTS 2 sind die finnischen Aland-Inseln mit 26.000 Einwohnern.

Neu ist, dass erstmals Brandenburg – obwohl nicht in Regierungsbezirke aufgeteilt – nicht mehr als gesamtes Bundesland als NUTS-Ebene 2 ge-

führt wird, sondern in Brandenburg-Nordost und Brandenburg-Südwest untergliedert wurde.

2.4 Die Instrumente: Struktur- und Kohäsionsfonds

Die finanzielle Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik erfolgt mithilfe von vier Strukturfonds, die unterschiedlichen Generaldirektionen der EU-Kommission zugeordnet sind, sowie durch den Kohäsionsfonds.

Zu den Strukturfonds zählen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL-Ausrichtung) und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF).

Der EFRE ist in Art. 160 des EG-Vertrags verankert. Danach ist es Aufgabe dieses Fonds, durch Beteiligung an der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete sowie an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen. Der EFRE beteiligt sich an:[7]

- produktiven Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze,
- Infrastrukturinvestitionen; dazu zählen auch die transeuropäischen Netze,
- Aktionen zur Erschließung des endogenen Potenzials durch Maßnahmen zur Anregung und Unterstützung lokaler Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen sowie der Aktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen,
- der Finanzierung von Investitionen im Bildungs- und Gesundheitswesen in den Ziel-1-Regionen.

Der ESF dient gemäß Art. 146 EG-Vertrag dem Ziel, die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit

zur „Hebung der Lebenshaltung“, so die EU-Terminologie, beizutragen. Dazu soll der Fonds die berufliche Verwendbarkeit sowie die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte fördern. Außerdem soll er den Arbeitskräften vor allem durch berufliche Bildung und Umschulung die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme erleichtern.

Gemäß Art. 2 der ESF-Verordnung[8] unterstützt und ergänzt der Fonds die Mitgliedstaaten bei der Förderung:

- aktiver Arbeitsmarktpolitik,
- der Chancengleichheit aller beim Zugang zum Arbeitsmarkt,
- besserer beruflicher und allgemeiner Bildung,
- von qualifizierten und anpassungsfähigen Arbeitskräften, der Arbeitsorganisation, der Entwicklung des Unternehmergeists, der erleichterten Schaffung von Arbeitsplätzen und der Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials in Forschung, Wissenschaft und Technologie,
- spezifischer Maßnahmen zur stärkeren Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt.

Im Rahmen dieser Politikbereiche soll der Fonds auch die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen, des Potenzials der Informationsgesellschaft sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern berücksichtigen. Die finanzielle Unterstützung erfolgt vor allem in Form von Zuschüssen zugunsten von Einzelpersonen für:

- die allgemeine und berufliche Bildung,
- Beschäftigungshilfen und Hilfen für eine selbstständige Tätigkeit,
- nachakademische Ausbildung in Forschung, Wissenschaft und Technologieentwicklung,
- neue Beschäftigungsmöglichkeiten einschließlich der öffentlich geförderten Beschäftigung.

Der Fonds EAGFL-Ausrichtung hat die Aufgabe, die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern. Art. 2 der Verordnung[9] nennt elf Maßnahmenbereiche, die finanziell gefördert werden können. Dazu zählen:

- Strukturverbesserungen in landwirtschaftlichen Betrieben und Hilfen für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse,
- die Neuausrichtung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials sowie Diversifizierung und Entwicklung komplementärer oder alternativer Tätigkeiten,
- der Erhalt und die Stärkung einer tragfähigen Sozialstruktur in den ländlichen Gebieten,
- bessere Arbeits- und Lebensbedingungen auf dem Land.

Unter anderem können Beihilfen gezahlt werden für:

- Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben,
- die Niederlassung von Junglandwirten,
- den Vorruhestand,
- benachteiligte Gebiete, zum Beispiel Berggebiete und andere Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen,
- Agrarumweltmaßnahmen,
- die Erhaltung und Entwicklung der Wälder.

Schließlich können auch Maßnahmen gefördert werden, mit denen Landwirte ihre berufliche Qualifikation verbessern.

Teile dieser Unterstützungsmaßnahmen – Vorruhestandsregelung, Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstung und Beihilfen für benachteiligte Gebiete – sind auf die Agrarreform von 1992, die so genannte MacSharry-Reform, zurückzuführen.

Das *Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)* wurde 1993 als spezieller Fonds für die Fischwirtschaft eingerichtet. Gemäß aktueller Rechtslage[10] sollen die Strukturmaßnahmen einen Beitrag dazu leisten, dass sich zwischen den Fischereiressourcen und ihrer Nutzung ein dauerhaftes Gleichgewicht einstellt. Außerdem sollen sie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in diesem Sektor stärken, zur Neubelebung der von Fischerei und Aquakultur abhängigen Gebiete beitragen sowie die Versorgungslage und die „Valorisierung[11] von Erzeugnissen der Fischerei und Aquakultur“ verbessern. Finanzielle Zuschüsse können für eine Reihe von Maßnahmen gewährt werden.

Dazu zählen:

- die Modernisierung von Fischereifahrzeugen und die Erneuerung der Flotte,
- die Ausrüstung von Fischereihäfen,
- die Verarbeitung und Vermarktung von Fischereierzeugnissen,
- die Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten,
- der Schutz der Fischereiressourcen in Küstengewässern,
- sozioökonomische Maßnahmen.

Wie Tabelle 2 zeigt, sind die Strukturfonds nicht einem einzigen Ziel, sondern mehreren Zielen und Gemeinschaftsinitiativen zugeordnet.

Tabelle 2

Aufgabenverteilung der EU-Strukturfonds

	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Gemeinschaftsinitiativen			
				INTERREG	URBAN	LEADER	EQUAL
EFRE	X	X		X	X		
ESF	X	X	X				X
EAGFL-Ausrichtung	X					X	
FIAF	X						

EFRE: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung;
ESF: Europäischer Sozialfonds;
EAGFL-Ausrichtung: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung;
FIAF: Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei

Quelle: http://europa.eu.int/comm/regional policy/funds/prord/sf de.htm [Stand: 2004-11-11]

Der Europäische Kohäsionsfonds wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht geschaffen. Er fördert, anders als die Strukturfonds, nicht auf regionaler, sondern auf nationaler Ebene. Der Fonds unterstützt Vorhaben in den Bereichen Umwelt sowie transeuropäische Netze in den Ländern, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) – vormals Bruttosozialprodukt (BSP) – je Einwohner unterhalb von 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Politische Absicht war es, den so genannten Kohäsionsländern Griechenland, Irland, Portugal und Spanien die Anpassung an die Maastricht-Kriterien zu erleichtern. Die fiskalische Disziplin, die zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien nötig wurde, sollte nicht zulasten öffentlicher Investitionen im Umwelt- und Verkehrsbereich gehen. Die indikative Aufteilung der Kohäsionsfondsmittel von 18 Milli-

arden Euro für die Jahre 2000 bis 2006 erfolgte im Wesentlichen auf der Grundlage der Bevölkerungszahl und des Pro-Kopf-BSP. Danach erhalten Spanien 61 bis 63,5 Prozent, Griechenland und Portugal jeweils 16 bis 18 Prozent und Irland 2 bis 6 Prozent.[12] Der Beteiligungssatz liegt bei 80 bis 85 Prozent der öffentlichen Ausgaben und damit höher als im Rahmen der Strukturfondsförderung. Dies wird im folgenden Abschnitt erklärt.

2.5 Die Bedingungen: Additionalität und Kofinanzierung

Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, stellt die Europäische Union die Bedingung der so genannten Additionalität oder Zusätzlichkeit (Brasche, 2003, 258; Falkenkötter, 2002, 55). Die Gemeinschaftsförderung ist danach nur eine Ergänzung und leistet einen Beitrag zu den nationalen Anstrengungen. Damit soll verhindert werden, dass die EU-Mittel an die Stelle der nationalen strukturpolitischen Ausgaben treten, indem die Mitgliedstaaten eigene strukturpolitische Maßnahmen lediglich mit einem europäischen Etikett versehen. Das Additionalitätsprinzip folgt auch aus dem in Art. 8 der einschlägigen Verordnung[13] genannten Grundsatz der Komplementarität. Die Rechtsvorschrift sieht in Art. 11 vor, dass Kommission und Mitgliedstaat die Höhe der öffentlichen Strukturausgaben oder der Ausgaben gleicher Art in den Ziel-1-Regionen bestimmen. Für die Ziele 2 und 3 bestimmen Kommission und Mitgliedstaat die Höhe der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Dabei sind die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu beachten. In der Regel soll die Ausgabenhöhe dem Durchschnitt der jährlichen realen Ausgaben des vorherigen Programmplanungszeitraums entsprechen. Allerdings sind Ausnahmen zulässig, wie zum Beispiel außergewöhnlich hohe öffentliche Strukturausgaben im vorangegangenen Programmplanungszeitraum. Die Zusätzlichkeit war für die Projekte der laufenden Programmperiode vorab und zur Halbzeit zu prüfen, hinzu kommt vor dem 31. Dezember 2005 noch eine Kontrolle. Es bleibt aber unklar, welche Folgen eine Verletzung des Prinzips der Additionalität hätte (Brasche, 2003, 258).

Um die Gefahr zu vermindern, dass mit dem Geld der EU unsinnige Projekte gefördert werden, verlangt die Union eine nationale Kofinanzierung.

Übersicht 1

Förderintensitäten

– Anteil an den zuschussfähigen Gesamtkosten –

Höchstsätze	Ziel 1	Ziel 2 und 3
	bis zu 75 Prozent; in Kohäsionsländern in begründeten Ausnahmefällen bis zu 80 Prozent; für griechische Inseln in Randlage und Gebiete in äußerster Randlage 85 Prozent	bis zu 50 Prozent
Spezifische Höchstsätze	Ziel-1-Regionen	Ziel-2-Regionen
Infrastrukturinvestitionen mit beträchtlichen Nettoeinnahmen	40 Prozent plus maximal 10 Prozent in den Kohäsionsländern	25 Prozent
	plus maximal 10 Prozent, wenn neben Direktbeihilfen weitere Finanzierungsformen genutzt werden	
Unternehmensinvestitionen*	35 Prozent	15 Prozent
	plus maximal 10 Prozent im Fall von Investitionen in kleinen und mittleren Unternehmen, wenn neben Direktbeihilfen weitere Finanzierungsformen genutzt werden	

* Bei Unternehmensinvestitionen sind zusätzlich die zulässige Beihilfeintensität und die Kumulierungsregeln für staatliche Beihilfen zu beachten

Quelle: Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Art. 29

Die Interventionssätze, also die prozentuale Förderung der EU-Kohäsionspolitik, sind daher begrenzt. Für Maßnahmen in Ziel-1-Regionen werden höchstens 75 Prozent der zuschussfähigen Gesamtkosten gefördert, in der Regel mindestens 50 Prozent der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben. Ausnahmsweise kann in Regionen, die in einem Mitgliedstaat liegen, der aus dem Kohäsionsfonds gefördert wird, die EU-Beteiligung auf 80 Prozent ansteigen. Für Gebiete in äußerster Randlage sowie die griechischen Inseln in Randlage gilt ein Interventionssatz von 85 Prozent. In Regionen oder Gebieten, die nach den Zielen 2 und 3 gefördert werden, liegen die Interventionssätze bei höchstens 50 Prozent der zuschussfähigen Gesamtkosten. Für Infrastrukturinvestitionen, die zu Einnahmen führen, gelten ebenso niedrigere Sätze wie für Unternehmensinvestitionen. Zu Einzelheiten siehe Übersicht 1.

2.6 Das Verhältnis von europäischer und nationaler Kohäsionspolitik

Das Verhältnis von EU-Kohäsionspolitik und nationaler Strukturpolitik erschöpft sich nicht in der Kofinanzierung und der Zusätzlichkeit. Regio-

nale Strukturpolitik ist in erster Linie eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Denn sie verfügen nicht nur über eine größere Sachkenntnis, sondern sind auch für die regionale Entwicklung in ihrem Hoheitsgebiet politisch verantwortlich (Tetsch, 1999, 371 f.). Den mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Förderung bestimmter Regionen und Wirtschaftszweige sind dabei allerdings enge Grenzen durch das EU-Recht gesetzt. Von besonderer Bedeutung ist hier die Beihilfenkontrolle nach Art. 87 ff. des EG-Vertrags.

Gemäß Art. 87 EG-Vertrag sind staatliche Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Bestehende Beihilfen, also solche Subventionen, die entweder schon vor Inkrafttreten des Vertrags – bei neuen Mitgliedern vor ihrem Beitritt – gezahlt oder später eingeführt und genehmigt wurden, werden von der Kommission laufend überprüft. Die Kommission kann den betreffenden Mitgliedstaat gegebenenfalls auffordern, die Beihilfe aufzuheben oder umzugestalten und notfalls den Europäischen Gerichtshof anrufen (Falkenkötter, 2002, 51 f.). Neue Beihilfen dürfen ohne eine vorhergehende Prüfung der Kommission nicht eingeführt werden. Die Mitgliedstaaten müssen daher die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe rechtzeitig unterrichten, so dass diese die geplanten Maßnahmen vorbeugend prüfen kann (Oppermann, 1999, Tz. 1140). Die Beihilfenkontrolle folgt aus der Logik des Binnenmarkts: Der Wettbewerb soll nicht durch staatliche Subventionen verfälscht werden.

Der EG-Vertrag sieht in Art. 87 Abs. 3 zwei Arten von Regionalbeihilfen vor, die als zulässig angesehen werden können:[14] Gemäß Buchstabe a sind dies Beihilfen „zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“. Nach Buchstabe c sind auch Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete zulässig, „soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“. Die Ausnahmebestimmung nach Buchstabe a betrifft nach

Ansicht der Kommission nur Gebiete, in denen die wirtschaftliche Lage im Vergleich zur gesamten Gemeinschaft äußerst ungünstig ist. Die genannten Voraussetzungen sieht die Kommission erfüllt, wenn ein Gebiet in der Abgrenzung der NUTS-Ebene 2 ein Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts erreicht. Die Kommission verwendet hier also dieselbe Abgrenzung wie bei den Ziel-1-Gebieten. Die Freistellungsvoraussetzungen nach Buchstabe c seien dagegen für Gebiete bestimmt, die weniger benachteiligt sind. Der Ausnahmecharakter sei hier also stärker und die Beihilfen könnten für sie nur unter sehr engen Voraussetzungen gewährt werden (Europäische Kommission, 1998, 11).

Der unterschiedlichen Typisierung folgend, dürfen in so genannten 87,3a-Regionen höhere Beihilfesätze gewährt werden als in den 87,3c-Gebieten. Die maximal möglichen Beihilfesätze für Erstinvestitionen variieren für die unter a fallenden Gebiete zwischen 40 und 65 Prozent, in den unter c eingestuften Gebieten schwanken sie zwischen 10 und 30 Prozent der so genannten Nettosubventionsäquivalente.[15] In beiden Regionen sind Zuschläge für kleine und mittlere Unternehmen möglich (Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, 2003, 14 f.). Da es sich bei den genannten Werten um Höchstsätze handelt, können die tatsächlichen Beihilfesätze, die von der Kommission genehmigt werden, niedriger ausfallen. So hat die EU für große Unternehmen in den ostdeutschen Flächenländern nur 35 Prozent erlaubt (Rosenfeld/Kronthaler, 2002, 271). Außerdem werden bei Investitionen über 50 Millionen Euro die regionalen Beihilfehöchstsätze gekürzt (Bundesregierung, 2004, 41).

Diese kurze Beschreibung zeigt, welch erhebliche Restriktionen der EG-Vertrag der regionalen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten setzt. In Deutschland ist das wichtigste nationale Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik die Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Gemäß Art. 91a des Grundgesetzes wirkt der Bund hier bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit und kann sich an der Rahmenplanung und der Finanzierung beteiligen, während die Durchführung der Fördermaßnahmen allein Sache der Länder ist. Im Rahmen der GA müssen Bund und Länder einen Rahmenplan aufstellen,

in dem die Fördergebiete abgegrenzt, die Ziele festgelegt sowie Maßnahmen und Haushaltsmittel aufgeführt werden (Bundesregierung, 2004, 8). Der Rahmenplan wird vom Planungsausschuss, dem der Bundeswirtschaftsminister, der Bundesfinanzminister und die Wirtschaftsminister der Länder angehören, für vier Jahre beschlossen und jährlich fortgeschrieben (Falkenkötter, 2002, 15). Über die Höhe der Fördermittel entscheiden allerdings der Bundestag und die Länderparlamente im Rahmen der jährlichen Haushaltsgesetzgebung (Bundesregierung, 2003b, 7 f.). So sind im Bundeshaushalt 2004 für die alten Bundesländer 135,5 Millionen Euro und für die neuen Länder sowie Berlin 750 Millionen Euro vorgesehen, die nach einem vorab festgelegten Schlüssel aufgeteilt werden. Die Länder stellen eigene Mittel in gleicher Höhe zur Finanzierung bereit (Bundesregierung, 2004, 23). Die GA-Förderung ist für die Länder nicht nur wegen der Bundesmittel interessant. Denn hinzu kommt, dass sie die GA-Mittel auch zur Kofinanzierung von Mitteln der EU-Strukturfonds verwenden können (Hardt, 2003, 29).

Hauptziel dieser Gemeinschaftsaufgabe ist es, regionale Entwicklungsunterschiede abzubauen. Dazu sollen wettbewerbsfähige Arbeitsplätze in ausgewählten strukturschwachen Regionen gesichert und geschaffen werden. Hierzu zählen Regionen mit einer erheblich unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft – das sind häufig ländliche Regionen und Regionen mit Problemen infolge des sektoralen Strukturwandels, insbesondere alte Industriegebiete. Zu den strukturschwachen Regionen gehören die neuen Bundesländer in Gänze sowie Ostberlin. Zur Unterstützung der regionalen Investitionstätigkeit werden direkte Zuschüsse zu den Investitionskosten privater Unternehmen und zu kommunalen wirtschaftsnahen Infrastrukturprojekten gezahlt (Bundesregierung, 2004, 9 f.).

Der Rahmenplan unterliegt der Beihilfenkontrolle durch die Europäische Kommission und bedarf ihrer Genehmigung. Große Bedeutung kommt dabei der Festlegung der Regionen zu, die gefördert werden dürfen und in einer Fördergebietskarte zusammengestellt werden; diese ist zuletzt zum 1. Januar 2000 neu abgegrenzt worden.[16] Dabei sind die Vorgaben der Kommission zu beachten. Die Europäische Kommission hat zunächst eine gemeinsame Bevölkerungshöchstgrenze für Beihilfen nach Art. 87,3a

und 3c festgelegt (Falkenkötter, 2002, 171). Diese beträgt für den Zeitraum 2000 bis 2006 42,7 Prozent der Unionsbevölkerung (Europäische Kommission, 1999a, 5). Der Zeitraum ist mit der Laufzeit der aktuellen Strukturfondsverordnungen abgestimmt.

Bei der Aufteilung des Gesamtplafonds auf die einzelnen Mitgliedstaaten ist zu berücksichtigen, dass nach der Auffassung der Kommission alle Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von weniger als 75 Prozent des Unionsdurchschnitts Fördergebiete nach 87,3a sind. Daher ergibt sich die Bevölkerungshöchstgrenze der Fördergebiete nach 87,3c, indem vom Gesamtplafonds die Bevölkerung in den Gebieten nach Buchstabe a abgezogen wird. Der verbleibende Teil wird auf die Mitgliedstaaten nach folgendem Verfahren verteilt: In einem ersten Schritt werden die Regionen in der Abgrenzung von NUTS 3 ermittelt, in denen die Arbeitslosigkeit 15 Prozent über und das Pro-Kopf-BIP 15 Prozent unter dem nationalen Durchschnitt liegt. In einem zweiten Schritt werden diese Schwellenwerte angepasst, um die relative Situation des Mitgliedstaats gegenüber dem Unionsdurchschnitt zu berücksichtigen. Je günstiger die Situation eines Mitgliedstaats bei Arbeitslosigkeit und Pro-Kopf-BIP relativ zum Gemeinschaftsdurchschnitt ist, desto ungünstiger müssen in seinen Regionen die beiden Kriterien im Verhältnis zum nationalen Durchschnitt ausfallen, um als Fördergebiete anerkannt werden zu können. Durch die Addition der Bevölkerung in den entsprechenden Gebieten zunächst auf nationaler und dann auf europäischer Ebene ergeben sich rechnerische Fördergebiete für die Mitgliedstaaten und die EU, die in der Regel noch verringert werden müssen, um zu der politisch gewünschten Fördergebietshöchstgrenze zu kommen (Europäische Kommission, 1998, 29 ff.; Falkenkötter, 2002, 171 f.; Karl, 2002, 210).

Die Kommission hat die nationalen Fördergebiete zusätzlich aus politischen Gründen korrigiert. Damit wollte sie gewährleisten, dass auf das jeweilige Fördergebiet jedes Mitgliedstaats mindestens 15 Prozent seiner Bevölkerung entfallen, dass kein Mitgliedstaat mehr als 25 Prozent seines bisherigen Fördergebiets verliert und dass ausscheidende Ziel-1-Regionen weiterhin Beihilfen erhalten können (Tetsch, 1999, 374). Wegen dieser diskretionären Anpassung ist es bei der letzten Abgrenzung des

Fördergebiets zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission zum Streit gekommen, weil der nationale Plafonds gekürzt wurde, um den Gesamtplafonds von 42,7 Prozent einhalten zu können. Betroffen waren davon Regionen in Westdeutschland, denn vom deutschen Gesamtplafonds in Höhe von 34,9 Prozent wurden zunächst die ostdeutschen Fördergebiete (17,2 Prozent Bevölkerungsanteil) abgezogen, die nach Art 87,3a beihilfefähig sind. Für die alten Bundesländer blieb damit ein Fördergebiet im Umfang von 17,7 Prozent der gesamtdeutschen Bevölkerung übrig (Bundesregierung, 2000, 18 f.).

Deutschland hatte sich bei der Festlegung der westdeutschen Fördergebiete zunächst an einem deutschen Gesamtplafonds von 40,7 Prozent orientiert, der von der Kommission in einem ersten Schritt ermittelt worden war. Nach Abzug des ostdeutschen Bevölkerungsanteils ergab sich für Westdeutschland einschließlich Berlin ein förderfähiges Gebiet mit einem Bevölkerungsanteil von 23,4 Prozent (Bundesregierung, 2000, 16). Auf dieser Grundlage waren vom Planungsausschuss 60 von insgesamt 204 westdeutschen Arbeitsmarktregionen[17] in das GA-Fördergebiet aufgenommen worden (Bundesregierung, 2000, 18). Um das Genehmigungsverfahren der Kommission und die Förderung in den strukturschwachen Regionen nicht zu verzögern, hat der Planungsausschuss wegen der Reduzierung des deutschen Gesamtplafonds die Zahl der nach Art. 87,3c förderfähigen Regionen in Westdeutschland auf 41 verringert (Bundesregierung, 2000, 19). Deutschland hat zwar gegen die Entscheidung der Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof geklagt, dieser hat die Klage jedoch aus formalen Gründen für unzulässig erklärt (Bundesregierung, 2003b, 18).

Der Einfluss der Europäischen Kommission auf die nationale Regionalpolitik im Rahmen der Beihilfenkontrolle ist nicht unumstritten. Der Vorwurf lautet, die Kommission dränge mit der Beihilfenkontrolle die einzelstaatliche Förderpolitik zurück und erweitere damit schrittweise ihre eigenen Interventionsmöglichkeiten (Tetsch, 1999, 373). Damit werde die Beihilfenkontrolle, die dem Ziel der Wettbewerbssicherung im Binnenmarkt dienen soll, für kohäsionspolitische Zwecke instrumentalisiert. Dabei kommt es zu dem Paradoxon, dass die Beihilfen der europäischen

Regionalpolitik per se zulässig sind, die der Mitgliedstaaten jedoch kontrolliert werden müssen (Karl, 2002, 213). Im Übrigen trägt dies auch zu einer Zentralisierung der Regionalpolitik bei.

Die Europäische Kommission hat inzwischen Vorschläge für die künftige Regelung zur Diskussion gestellt (Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, 2004). Nach Art. 87,3a sollen in Regionen mit einem BIP von weniger als 50 Prozent[18] des EU-Durchschnitts Beihilfesätze von maximal 50 Prozent für Großunternehmen möglich sein, in Regionen von weniger als 60 beziehungsweise 75 Prozent des Durchschnitts sinken die Beihilfesätze auf 40 beziehungsweise 30 Prozent. Für mittelgroße Unternehmen können die Sätze um jeweils 10, für kleine Unternehmen um 20 Prozentpunkte höher liegen. Vom statistischen Effekt[19] betroffene Regionen werden gemäß Art. 87,3c gefördert. Die Beihilfeintensität beginnt bei 30 Prozent und wird auf 20 Prozent am Ende der Förderperiode reduziert. Die Zuschläge für mittelgroße und kleine Unternehmen betragen ebenfalls 10 beziehungsweise 20 Prozentpunkte. In Regionen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit das 75-Prozent-Kriterium überschreiten, sind die Beihilfen auf 20 Prozent beschränkt, für kleine und mittlere Unternehmen gelten die gleichen Zuschläge. Der förderfähige Bevölkerungsplafonds würde nach diesen Vorschlägen 34,84 Prozent der gesamten EU-Bevölkerung betragen, wovon 27,11 Prozentpunkte auf die Ziel-1-Regionen entfallen würden. Derzeit beträgt der gesamte Plafonds 42,7 Prozent. Für Deutschland hätten diese Pläne zur Folge, dass nur noch in den ostdeutschen Bundesländern nationale Regionalbeihilfen zulässig wären, dagegen nicht mehr in den westdeutschen Regionen.[20]

3 Reform der Kohäsionspolitik: Vorschläge der Kommission für die Jahre 2007 bis 2013

Die EU-Kommission hat für die Kohäsionspolitik ab 2007 eine Neudefinition der Ziele vorgeschlagen, die auch als Prioritäten bezeichnet werden: Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie territoriale Zusammenarbeit (Europäische Kommission, 2004a, XXVII ff.; Europäische Kommission, 2004d).

Mit dem Ziel *Konvergenz* sollen die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung in den Mitgliedstaaten und Regionen der Union mit dem größten Entwicklungsrückstand gefördert werden. Als regionales Abgrenzungskriterium dient ein Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts. Damit entspricht diese Priorität weitgehend dem aktuellen Ziel 1. Für Regionen, deren Pro-Kopf-BIP allein durch die Erweiterung über die 75-Prozent-Grenze steigt, ist eine zeitlich befristete und degressiv ausgestaltete Übergangsförderung vorgesehen, die nach 2013 nicht mehr fortgesetzt werden soll. Die Unterstützung soll über derjenigen liegen, die 1999 in Berlin für die so genannten „Phasing-Out-Regionen" im Zeitraum von 2000 bis 2006 beschlossen wurde. Im Rahmen des Phasing-Out werden Regionen gefördert, die in der Förderperiode bis 1999 unterstützt wurden, danach jedoch nicht mehr die Auswahlkriterien erfüllten. Außerdem werden im Rahmen des Konvergenzziels Mitgliedstaaten aus dem Kohäsionsfonds gefördert, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen weniger als 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Der Schwerpunkt der Förderung aus dem Kohäsionsfonds liegt bei den transeuropäischen Verkehrsnetzen und der Umweltinfrastruktur.

Das Ziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* dient der Kohäsionspolitik außerhalb der wirtschaftlich rückständigsten Mitgliedstaaten und Regionen. Dabei wird zwischen einem regionalen und einem horizontalen Ziel unterschieden. Im ersten Bereich soll Regionen geholfen werden, den wirtschaftlichen Wandel in den industriellen, städtischen und

ländlichen Gebieten zu antizipieren und ihn durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit voranzutreiben. Hier finden sich also Elemente des aktuellen Ziels 2 wieder. Die derzeit nach Ziel 1 geförderten Regionen, die auch ohne den statistischen Effekt künftig nicht mehr das 75-Prozent-Kriterium erfüllen, sollen innerhalb der zweiten Priorität befristet und degressiv unterstützt werden, profitieren also von einem so genannten Phasing-In.

Im zweiten Bereich soll die Kohäsionspolitik Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität, Arbeitsproduktivität und soziale Integration fördern und so den Menschen helfen, die wirtschaftliche Entwicklung zu antizipieren und sich an sie anzupassen. Diese Maßnahmen werden bislang mit dem Ziel 3 gefördert. Sie sollen im Rahmen nationaler Programme durchgeführt werden und mit den politischen Prioritäten der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) übereinstimmen. Zwar werden auch strukturelle Arbeitsmarktreformen angesprochen, als Prioritäten werden jedoch Qualifizierung und betriebliche Ausbildung, lebenslanges Lernen, die Steigerung der Erwerbsbeteiligung und des Beschäftigungspotenzials genannt.

Die Priorität für „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" wird von der Kommission ausdrücklich zum Lissabon-Prozess[21] in Beziehung gesetzt. Dieser verlaufe bislang enttäuschend, die Gemeinschaftsfinanzierung könne hier zur Verbesserung beitragen.

Als neues Ziel wird die als *europäische territoriale Zusammenarbeit* bezeichnete Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung der Union vorgeschlagen. Dieses Ziel hat für die Kommission eine grenzübergreifende, eine transnationale und eine interregionale Dimension. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit betrifft die Regionen entlang der Binnen- und der Außengrenzen der Union. Um die Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Territorium der EU zu überwinden, soll es möglich sein, einen gemeinsamen Verbund mit eigener Rechtspersönlichkeit unter der Bezeichnung „Europäischer Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit" zu gründen. Für Maßnahmen an den Außengrenzen wird ein „neues Nachbarschaftsinstrument" vorgeschlagen, das beiderseits der Grenzen zum Einsatz kommen soll.

Die Kommission schlägt ferner vor, Regionen mit individuellen territorialen Besonderheiten besonders zu fördern, also Regionen in äußerster Randlage, Inseln und Berggebiete sowie die dünn besiedelten Gebiete im hohen Norden. Außerdem soll die Städteförderung ausgedehnt werden. Jeder Mitgliedstaat soll eine Liste von Stadtgebieten vorschlagen, die für spezielle Maßnahmen und Programme vorgesehen sind.

Die Umstrukturierung des Agrarsektors und des Fischereisektors sowie die wirtschaftliche Diversifizierung ländlicher Räume sollen künftig aus der Kohäsionspolitik ausgegliedert und unter der Gemeinsamen Agrarpolitik zusammengefasst werden.

Die Zahl der Fonds soll von fünf auf drei reduziert werden. Während der EFRE, der ESF und der Kohäsionsfonds erhalten bleiben, sollen der EAGFL-Ausrichtung und der FIAF wegfallen. Allerdings werden die damit finanzierten Ausgaben in die Finanzierungsrubrik „Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen“ übertragen, die als Hauptanteil die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik enthält (Europäische Kommission, 2004b, 41). Multifondsprogramme soll es nicht mehr geben, bei den künftigen Interventionen von EFRE und ESF soll nur ein einziger Fonds je Programm eingesetzt werden. Zu den Förderschwerpunkten der Fonds und der Aufteilung auf die einzelnen Prioritäten beziehungsweise Ziele vergleiche Übersicht 2.

Insgesamt hat die Kommission eine Ausstattung der Kohäsionspolitik mit Mitteln in Höhe von 0,46 Prozent des BIP vorgeschlagen, das entspricht im Zeitraum von 2007 bis 2013 einem Betrag von nahezu 375 Milliarden Euro. Darin enthalten sind die Mittel zur Förderung des ländlichen Raums, die unter der Haushaltsrubrik „Landwirtschaft“ geführt werden. Für die Struktur- und Kohäsionsfonds sind 336,1 Milliarden Euro vorgesehen. Wenn Verwaltungsausgaben und Solidaritätsfonds[22] berücksichtigt werden, sind es sogar knapp 345 Milliarden Euro. Von den 336,1 Milliarden sind mit 264 Milliarden Euro rund 78,5 Prozent für die Förderung der Konvergenz in den Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts vorgesehen, einschließlich der vom statistischen Effekt betroffenen Gebiete. Jeweils etwa die Hälfte soll auf die alten und

Übersicht 2

Kohäsionspolitik ab 2007 – Vorschläge der Kommission

Fonds	Förderschwerpunkte	Ziele/Prioritäten
EFRE[1]	• Produktive Investitionen • Entwicklung des endogenen Potenzials • Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur • Umweltschutzmaßnahmen, Sanierung von Industriebrachen • Unterstützung der nationalen Behörden bei der Verwaltung der Strukturfonds	1: Konvergenz 2: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 3: Europäische territoriale Zusammenarbeit
ESF[2]	• Bildung, Beschäftigung und soziale Unterstützungssysteme • Humankapital und Arbeitskräfteangebot • Ausbau von Verwaltungskapazitäten	1: Konvergenz 2: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung
Kohäsionsfonds	• Transeuropäische Netze • Umweltinfrastrukturen	1: Konvergenz

[1] EFRE: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung;
[2] ESF: Europäischer Sozialfonds

Quelle: Europäische Kommission, 2004a

die neuen Mitgliedstaaten entfallen. Auch die Mittel des Kohäsionsfonds sind hierin enthalten. Die Ausgaben in den neuen Mitgliedstaaten sollen zu einem Drittel aus dem Kohäsionsfonds gespeist werden. Damit würde dessen Bedeutung im Vergleich zu heute steigen. Für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sollen 57,9 Milliarden Euro (17,2 Prozent) der Gesamtmittel aufgewendet werden, für „Territoriale Zusammenarbeit“ 13,2 Milliarden Euro (3,9 Prozent).

An den Grundsätzen der Kofinanzierung und Additionalität will die Kommission festhalten. Allerdings soll die Durchführung der Kohäsionspolitik vereinfacht werden. Am Anfang steht ein vom Rat zu verabschiedendes allgemeines Strategiepapier, in dem die Prioritäten für die Mitgliedstaaten und Regionen festgelegt werden. Darauf aufbauend legt jeder Mitgliedstaat ein Politikpapier über seine Entwicklungsstrategie vor, das mit der Kommission verhandelt werden muss. Auf der Grundlage dieser

nationalen Politikpapiere verabschiedet die Kommission nationale und regionale Programme. Die Maßnahmen der Fonds werden dann in Form dieser operationellen Programme durchgeführt.

4 Grundlagen und Begründungen für die Regionalpolitik

4.1 Konvergenzhypothesen

In marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen, in denen der grenzüberschreitende Handel nicht behindert wird, ist tendenziell eine Konvergenz von ärmeren und reicheren Ländern oder Regionen angelegt. Diese mit dem Ausdruck „Konvergenzoptimismus“ bezeichnete Hypothese lässt sich zunächst mit den Aussagen der Außenhandelstheorie begründen.

Nach dem Heckscher-Ohlin-Modell sind unterschiedliche Ausstattungen der Länder mit Produktionsfaktoren die Ursache für unterschiedliche Faktorpreise und damit für internationalen Handel. Aus diesen Ausstattungsunterschieden folgen unterschiedliche Faktorpreisverhältnisse. In einem Land, das über viele Arbeitskräfte und einen geringen Kapitalstock verfügt, wird Arbeit relativ billig und Kapital relativ teuer sein, während in einem Land mit einer geringen Zahl von Arbeitskräften und einem großen Kapitalstock Arbeit relativ teuer und Kapital relativ billig ist. Weitere wichtige Annahmen des Modells sind identische Produktionsfunktionen für die Länder, unterschiedliche Einsatzverhältnisse der Produktionsfaktoren für die Güter sowie die Immobilität der Produktionsfaktoren. Bei Freihandel wird sich jedes Land auf die Herstellung des Gutes spezialisieren, in das relativ viel des dort reichlich vorhandenen und damit relativ billigen Produktionsfaktors eingeht. Dies hat zur Folge, dass sich die Preise der Produktionsfaktoren zumindest angleichen. Im Lehrbuchbeispiel von zwei Ländern, zwei Gütern und zwei Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) wird das relativ arbeitsreiche Land vermehrt das arbeitsintensive Produkt

herstellen, das exportiert wird, und die Herstellung des kapitalintensiven Gutes verringern, da dieses importiert wird. Infolgedessen wird in diesem Land vermehrt Arbeit und weniger Kapital nachgefragt. Dadurch steigt der Preis des Produktionsfaktors Arbeit an, der Preis des Produktionsfaktors Kapital sinkt im Vergleich zur Ausgangssituation. Im relativ kapitalreichen Land ist die Situation umgekehrt: Es wird sich auf die Produktion des kapitalintensiven Gutes konzentrieren und die Produktion des arbeitsintensiven Gutes vermindern. Die Nachfrage nach Kapital und damit sein Preis steigt, die Nachfrage nach Arbeit sinkt ebenso wie der Lohnsatz.

Obwohl theoretisch ein vollständiger Ausgleich der Faktorpreise abgeleitet werden kann (Samuelson, 1965, 91 ff.), ist es zweifelhaft, ob es tatsächlich dazu kommt (Rose/Sauernheimer, 1999, 437). Allerdings wird die Angleichung der Faktoreinkommen durch die Wanderung von Produktionsfaktoren erleichtert, die im Heckscher-Ohlin-Modell definitionsgemäß ausgeschlossen ist. Unterstellt wird dabei ein negativer Zusammenhang zwischen der Ausstattung eines Landes mit einem Produktionsfaktor und der Grenzproduktivität dieses Produktionsfaktors sowie dessen Entlohnung (Molitor, 1997, 325). Kapital wird daher tendenziell in die ärmeren Länder fließen, in denen der Kapitalstock noch relativ niedrig ist, weil es dort die höchste Rendite erzielt. Umgekehrt werden Arbeitskräfte in die Länder mit hohem Bestand an Sachkapital und hohen Löhnen strömen. In den Kapital importierenden ärmeren Ländern vermindert sich die Kapitalknappheit, so dass Kapitalstock, Arbeitsproduktivität[23], Löhne, Wachstum und Pro-Kopf-Einkommen ansteigen. In den kapitalreichen Ländern kommt es zu einer gegenläufigen Tendenz und damit zu einer Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen (Ohr, 2003, 13).

Die Konvergenz zwischen armen und reichen Volkswirtschaften oder Regionen folgt auch aus der neoklassischen Wachstumstheorie (Grömling, 2004, 70 ff.; Lesch, 1998, 26 ff.). Eine wichtige Annahme hierbei ist wiederum das Gesetz vom abnehmenden Ertragszuwachs. Danach ist der zusätzliche Ertrag eines steigenden Einsatzes eines Produktionsfaktors umso größer, je niedriger die Anfangsausstattung eines Landes oder einer Region mit diesem Faktor ist. Daraus folgt, dass ärmere Volkswirtschaften schneller wachsen als reichere – zwischen dem anfänglichen Pro-Kopf-Einkommen

und dem Wachstum besteht ein negativer Zusammenhang. Da der Pro-Kopf-Output auf dem gleichgewichtigen Wachstumspfad (Steady-state) des neoklassischen Wachstumsmodells nicht mehr wächst, sofern man vom technischen Fortschritt und Bevölkerungswachstum abstrahiert, gilt die Konvergenzhypothese für Wachstumsverläufe zum Steady-state. Auch hier liegt die Erklärung bei den abnehmenden Grenzproduktivitäten (Busch et al., 1998, 8): Das Wachstum ist nur von der Ausstattung mit den Faktoren Arbeit und Kapital abhängig. Daher müssen Länder oder Regionen mit einer niedrigen Faktorausstattung auch eine anfänglich niedrigere Wirtschaftskraft aufweisen, aber schneller wachsen als Volkswirtschaften mit einer höheren Faktorausstattung. In der Folge kommt es zu einer Konvergenz zwischen armen und reichen Regionen.

Wenn ärmere Volkswirtschaften schneller wachsen als reichere, holen sie auf. Dies wird in der Wachstumstheorie als Beta-Konvergenz bezeichnet (Barro/Sala-i-Martin, 1995, passim). Dabei ist zwischen der absoluten (oder unbedingten) und der bedingten Konvergenz zu unterscheiden. Absolute Konvergenz ist dann gegeben, wenn ärmere Länder im Allgemeinen gegenüber reicheren Ländern aufholen, „without conditioning on any other characteristics of economies“ (Barro/Sala-i-Martin, 1995, 26). Die empirische Evidenz dieser Hypothese ist jedoch nicht eindeutig. Eine Querschnittsanalyse für 118 Länder kam zu dem Ergebnis, dass die realen Wachstumsraten nicht mit dem realen Pro-Kopf-BIP der Ausgangsperiode korreliert sind – die Konvergenzhypothese konnte also nicht bestätigt werden. Der statistische Zusammenhang ist dagegen positiv, wenn relativ homogene Ländergruppen getestet werden. Dann wuchsen die anfänglich ärmeren Länder innerhalb einer Gruppe schneller als die anfänglich reicheren (ebenda, 27 f.). Man spricht daher von bedingter Konvergenz, wenn die Annahme aufgegeben wird, dass alle Länder die gleichen Parameter aufweisen, wenn man also berücksichtigt, dass es Unterschiede bei der Ausstattung mit sozioökonomischen Einflussgrößen wie Humankapitalbestand, Produktionstechnologie, Infrastrukturen oder politischen Institutionen gibt (Ohr, 2003, 20). Dann unterscheiden sich auch die gleichgewichtigen Wachstumspfade der betrachteten Länder. Bedingte Konvergenz liegt vor, wenn ein Land umso schneller wächst, je weiter es von seinem individuellen Steady-state entfernt ist

(Barro/Sala-i-Martin, 1995, 30). Man spricht in diesem Zusammenhang auch von Konvergenzclubs (Sell, 1998, 37). Bedingte Konvergenz kann auch so interpretiert werden, dass Regionen und Länder unter der Bedingung konvergieren, dass bestimmte realwirtschaftliche Charakteristika wie unterschiedliche Rahmenbedingungen oder die Ausstattung mit Humankapital ausgeblendet werden (Straubhaar, 1998a, 48 f.). „Oder überspitzt formuliert: Zeigt die Empirie eine absolute Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen, kann durch eine mehr oder weniger willkürlich festgelegte ‚richtige' Ausblendung einzelner Variablen eine ‚bedingte' Konvergenz konstruiert werden. ‚Bedingte' Konvergenzen sind vereinbar mit ‚absoluter Divergenz' – genau, was in der Mehrzahl der Fälle empirisch beobachtet wird" (Straubhaar, 1998b, 15).

Konvergenz kann noch mit einem weiteren Maß, der so genannten Sigma-Konvergenz, gemessen werden. Bei Sigma-Konvergenz verringert sich die Streuung der Pro-Kopf-Einkommen oder des Pro-Kopf-Outputs zwischen Ländern oder Regionen im Zeitablauf. Beta-Konvergenz ist eine notwendige Bedingung für Sigma-Konvergenz, da die Streuung der Pro-Kopf-Einkommen nur dann abnehmen kann, wenn sich der Abstand zwischen den reicheren und ärmeren Regionen verringert. Überholen allerdings ärmere Regionen reichere, nimmt die Sigma-Konvergenz wieder zu (Busch et al., 1998, 11). Eine andere Illustration der Beziehung zwischen Beta- und Sigma-Konvergenz bezieht sich auf die Tabelle einer Sportliga. Die Streuung zwischen den Rangplätzen der Vereine und damit die Sigma-Konvergenz ist definitionsgemäß konstant, auch wenn einzelne schwache Mannschaften ihre Position verbessern und Spitzenreiter ins Mittelfeld zurückfallen (Barro/Sala-i-Martin, 1995, 32; Sell, 1998, 37 f.) Eine empirische Analyse hat für die 15 alten Mitgliedstaaten der EU gezeigt, dass sich beide Konvergenzmaße seit 1950 recht ähnlich entwickelt haben (Niebuhr/Schlitte, 2004, 169).

4.2 Divergenzhypothesen

Während aus der neoklassischen Theorie ein – zumindest partieller – Konvergenzoptimismus abzuleiten ist, ändert sich das Bild, wenn weitere

Ansätze hinzugezogen werden. Insbesondere die Schlussfolgerungen der so genannten Neuen Wachstumstheorie geben Anlass zu einem gewissen Konvergenzpessimismus. Es handelt sich hierbei allerdings um keine der Neoklassik vergleichbare, geschlossene Theorie. Vielmehr werden verschiedene Wirkungszusammenhänge als Erklärung für regionale Divergenz angeführt.

In der neoklassischen Theorie ist – von einer Bevölkerungszunahme abgesehen – Wachstum im Steady-state nur noch von der Rate des technischen Fortschritts abhängig. Weil technischer Fortschritt hier exogen erklärt und als öffentliches Gut angesehen wird, das allen Volkswirtschaften in gleicher Höhe zur Verfügung steht (Ramser, 1993, 118), kann es nach dieser Theorie im Steady-state keine ungleichen Wachstumsraten mehr geben. In der Neuen Wachstumstheorie werden dagegen einige andere Annahmen gesetzt. Hier kommt es zu unterschiedlichen Wachstumsraten, Konvergenz ist nicht mehr notwendigerweise zu erwarten.

Wenn technischer Fortschritt nicht mehr als exogen angenommen wird, sondern endogen erklärt wird, also von unternehmerischen Entscheidungen und Innovationen sowie von Bildungsinvestitionen eines Landes oder von den nationalen Aufwendungen für Forschung und Technologie abhängig ist, besteht kein Grund mehr zu der Annahme, dass es zu Konvergenz und gleichen Wachstumsraten kommt. Eine ähnliche Folge ist zu erwarten, wenn man eine weitere wichtige Annahme der neoklassischen Theorie aufgibt: die der identischen Produktionstechnologie. In der Region, in der mit der modernsten Technologie produziert wird, ist die Grenzproduktivität für alle Produktionsfaktoren höher als in anderen Regionen. Wenn die Produktionsfaktoren mobil sind, wandern sie in die produktiveren Regionen, in denen auch die Entlohnung höher ist. Es kommt zu Agglomerationseffekten auf der einen und zu Entleerungseffekten auf der anderen Seite (Straubhaar, 1998a, 49).

Konvergenz ist auch dann nicht mehr zu erwarten, wenn die Annahme konstanter Skalenelastizität aufgegeben wird. Bei steigenden Skalenerträgen kommt es zu Massenvorteilen der Produktion, das heißt, mit zunehmendem Output sinken die Durchschnittskosten. Es lohnt sich für

die Unternehmen, betriebliche Aktivitäten an einem Ort zu konzentrieren, was statt einer räumlichen Angleichung die Zentrum-Peripherie-Bildung fördert (Straubhaar, 1998a, 50). Agglomerationsfördernd erweisen sich überdies positive externe Effekte, die von einer Unternehmung auf andere räumlich benachbarte Unternehmen ausgehen. Von Bedeutung sind außerdem positive Spill-overs von Investitionen in Humankapital, da sich diese nicht vollständig internalisieren lassen (Straubhaar, 1998a, 51).

Weniger eindeutige Aussagen bezüglich Einkommenskonvergenz folgen auch aus den Erkenntnissen der Neuen Ökonomischen Geographie. Unternehmensinterne Skalenerträge wie Vorteile der Massenproduktion, brancheninterne Lokalisationsvorteile wie einschlägig qualifizierte Arbeitskräfte und branchenexterne Urbanitätsvorteile wie ein hoher Informationsstand durch die Nähe zu anderen Akteuren sind Agglomerationsvorteile. Diese veranlassen Unternehmen und Arbeitskräfte, sich eher im Zentrum als in der Peripherie niederzulassen (Krieger-Boden, 1999, 236 f.). Im Gegensatz zu diesen zentripetalen Effekten gibt es in der Neuen Ökonomischen Geographie aber auch zentrifugal wirkende Kräfte wie beispielsweise die Ballungskosten und die steigenden Preise für die immobilen Produktionsfaktoren Boden und Arbeit. Ob die zentripetalen oder die zentrifugalen Kräfte überwiegen, hängt von den Transportkosten ab, wobei sinkende Transportkosten mit einem steigenden Integrationsgrad einhergehen (Krieger-Boden, 1999, 237 f.). Entscheidend sind jedoch nicht nur die reinen Kosten der Raumüberwindung, sondern auch administrative Kosten durch Zölle und Grenzformalitäten, der zeitliche Aufwand für die Benutzung der Infrastruktur und die Kommunikationskosten (Weise, 2002, 30). Dabei gilt folgender Zusammenhang: Bei hohen Transaktionskosten sind die Regionen mehr oder weniger autark, Handel findet kaum statt. Sinkende Transaktionskosten lassen die zentripetalen Effekte wirksam werden, wirtschaftliche Integration führt zu schneller wachsendem Pro-Kopf-Einkommen in den Zentren. Mit weiter sinkenden Transaktionskosten und weiter steigender Integration gewinnen die Agglomerationsnachteile an Bedeutung, es ergeben sich mithin zentrifugale Kräfte, die Divergenz bei den Pro-Kopf-Einkommen lässt nach (Krieger-Boden, 1999, 238; Weise, 2002, 29 f.). Damit wird deutlich, dass es auch nach den Aussagen der Neuen Ökonomischen Geographie

zu Konvergenzprozessen infolge von Integration kommen kann, unklar ist aber, ob es dazu kommen muss. Es lässt sich allerdings fragen, was die angemessene politische Antwort auf Einkommensdisparitäten ist: kompensierende Strukturpolitik oder weitere Integration (Krieger-Boden, 2002, 8 ff.)?

Eine ähnliche Entwicklung wird mit der so genannten Williamson-Hypothese beschrieben. Sie schildert den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und regionaler Ungleichheit mithilfe einer umgedrehten U-förmigen Kurve. Danach steigen in sich entwickelnden Volkswirtschaften zunächst die regionalen Disparitäten an und gehen ab einem gewissen Niveau wieder zurück. Erklärt wird dieser Verlauf damit, dass das Wachstum in aufholenden Ländern von einer begrenzten Anzahl von Wachstumspolen getrieben wird, die Sach- und Humankapital anziehen. Da diese schneller wachsen als die anderen Regionen, nimmt die regionale Ungleichheit zu. Im Zuge der weiteren Entwicklung kommt es vermehrt zu Ballungsnachteilen und steigenden Faktorkosten in den Wachstumspolen. Davon gehen räumliche Dekonzentrationswirkungen aus, Kapital wandert in Regionen mit geringeren Kosten, die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen gehen wieder zurück (Davies/Hallet, 2002, 4 f.).

Empirische Studien zu der Frage, ob in der EU eine Tendenz zu geographischer Konzentration und/oder regionaler Spezialisierung festzustellen ist, kamen zu folgenden Ergebnissen (Hallet, 2002, 5): Erstens sind Standortwahl und Standortwechsel langfristige, recht träge Prozesse, was möglicherweise auf Lock-in-Effekte zurückzuführen ist. Signifikante Veränderungen in den letzten 20 bis 30 Jahren sind daher nur schwer zu identifizieren. Zweitens wird der Agglomerationseffekt durch den allgemeinen Trend zur Tertiarisierung begrenzt, dem Wachstum des Dienstleistungssektors. Die Produktion nicht handelbarer Güter, wie es viele Dienstleistungen sind, folgt der räumlichen Verteilung der Kaufkraft.

Als Fazit kann somit festgestellt werden, dass wirtschaftliche Integration nicht notwendigerweise zu ökonomischer Konvergenz oder zu einem Abbau von Disparitäten im Integrationsraum führt. Theoretische Überlegungen lassen sogar einen Divergenzprozess zu. Es kann also durchaus

Gründe für eine staatliche Politik zur Förderung ärmerer, wirtschaftlich schwächerer und peripherer Regionen geben. Dabei stellen sich jedoch zwei Fragen.

Erstens: Wie soll eine Konvergenzpolitik gestaltet werden? Wenn der technische Fortschritt als treibende Kraft des Wachstums ein Ergebnis von Erfindungen und Innovationen ist und damit auch vom Humankapital einer Region abhängt, muss eine zielorientierte Wirtschaftspolitik Humankapital anziehen. Barro und Romer benennen ein Maßnahmenbündel, das sich wachstumsfördernd auswirkt: Förderung von Bildung und von Forschung und Entwicklung, Investitionsanreize, Schutz des geistigen Eigentums, die Vermeidung von staatlich verursachten Marktverzerrungen sowie eine internationale Handelspolitik, die die Produktion und die weltweite Verbreitung von Ideen fördert (Ramser, 1993, 122). Daraus kann nicht abgeleitet werden, dass mögliche Standortnachteile einzelner Regionen durch umfangreiche finanzielle Mittel abgefedert werden müssen. Auf keinen Fall folgt daraus die Notwendigkeit von Umverteilungsmaßnahmen.

Zweitens: Führt die Konvergenzpolitik zu einer höheren Wohlfahrt im Integrationsraum oder in Teilen davon – oder wäre es nicht sinnvoller, Agglomerationen oder Wachstumspole zuzulassen, gegebenenfalls sogar noch zu fördern, weil davon Vorteile für die gesamte Region oder die Volkswirtschaft ausgehen? Die Förderung einzelner Regionen bedeutet umgekehrt immer auch eine relative Benachteiligung anderer, nicht geförderter Regionen. Solche Eingriffe in die räumliche Arbeitsteilung können sich wachstumsschädlich für die gesamte Volkswirtschaft auswirken. Diese Frage stellt sich besonders im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung und wird später wieder aufgegriffen. Zunächst wird gefragt, wie sich Wachstum und wirtschaftliche Integration bisher auf die räumliche Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten ausgewirkt haben.

4.3 Untersuchungsergebnisse zur Konvergenz

Die Europäische Kommission hat in verschiedenen Veröffentlichungen darauf hingewiesen, dass es zwischen den Mitgliedstaaten zur Kon-

vergenz gekommen ist. Die Disparitäten beim Pro-Kopf-BIP haben abgenommen. Die Standardabweichung vom Index der EU-15 = 100 lag 1991 noch bei 13,1, im Jahr 2000 betrug dieser Wert 11,4 (Europäische Kommission, 2003b, Tabelle 2). Konvergenz wird hier nach dem Konzept der Sigma-Konvergenz gemessen. Im Rahmen dieses Konvergenzprozesses konnten besonders die Kohäsionsländer ihren Abstand zum EU-Durchschnitt deutlich vermindern.

Irland hat von den vier Kohäsionsländern das beste Ergebnis vorzuweisen. Seit 1997 liegt das Land beim Pro-Kopf-BIP über dem EU-Durchschnitt, aktuell sogar an zweiter Stelle hinter Luxemburg.

Tabelle 3

Der Aufholprozess der vier Kohäsionsländer

– Bruttoinlandsprodukt* je Einwohner, EU-15 = 100 –

	1991	2003
Irland	77,7	120,2
Spanien	79,2	87,4
Griechenland	68,5	73,2
Portugal	66,6	68,8

* In Kaufkraftstandards und in jeweiligen Preisen

Quelle: Europäische Kommission, Datenbank AMECO, Frühjahr 2004

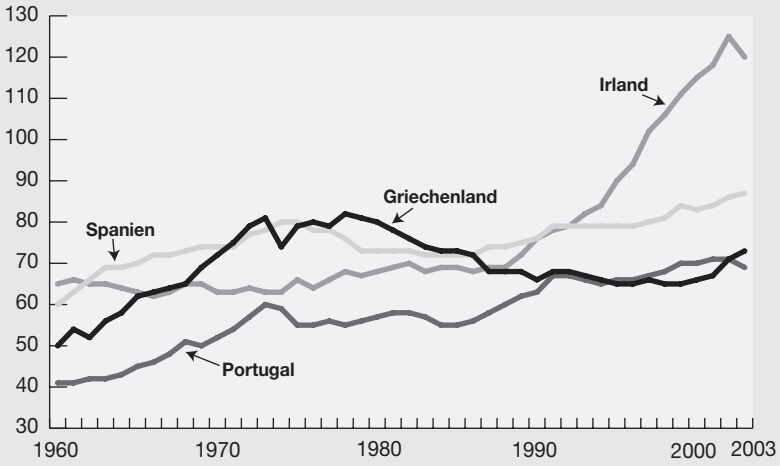
Interessante Ergebnisse zeigt ein Ländervergleich über eine längere Frist, die in verschiedene Zeiträume aufgespaltet wird. Bis Anfang der siebziger Jahre gingen demnach unter den westeuropäischen Staaten die Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP deutlich zurück. Diese Periode zeichnet sich insgesamt durch hohe Wachstumsraten aus und wird in der Literatur zur Wachstumstheorie als „Goldenes Zeitalter“ bezeichnet. Spanien, Portugal und Griechenland erreichten zwischen 1960 und 1973 ein durchschnittliches jährliches Pro-Kopf-Wachstum zwischen 9 und 11 Prozent (Tondl, 2001, 4 ff.).

Nach dem ersten Ölpreisschock 1973 kam der Konvergenzprozess zum Stillstand, die Aufholbemühungen ärmerer Länder stagnierten. Erst nach 1986 konnten die Kohäsionsländer ihre relative Position wieder verbessern. Erklärt wird dies mit der robusten Konjunkturentwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und der beschleunigten Liberalisierung in dieser Zeit, wodurch die neoklassischen Konvergenzeffekte besonders stark zum Tragen gekommen seien (Franzmeyer, 2001, 294).

Abbildung 1

Die wirtschaftliche Entwicklung in den vier Kohäsionsländern

– Bruttoinlandsprodukt* je Einwohner in Kaufkraftstandards, EU-15 = 100 –



* In jeweiligen Preisen

Quelle: Europäische Kommission, Datenbank AMECO, Frühjahr 2004

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts der vier Kohäsionsländer seit Anfang der sechziger Jahre. Die drei Länder Spanien, Griechenland und Portugal konnten ihren Abstand zum Durchschnitt der EU-15 zunächst deutlich vermindern, ihre relative Position stieg teilweise um 20 und mehr Punkte. In der allgemeinen Stagnationsphase nach 1973 kam es in allen drei Ländern zu einer rückläufigen Entwicklung, die am stärksten in Griechenland ausfiel. In diesem Land setzte der Konvergenzprozess später als in den beiden iberischen Ländern wieder ein, und es konnte bisher auch seine Position von Anfang der achtziger Jahre nicht wieder erreichen.

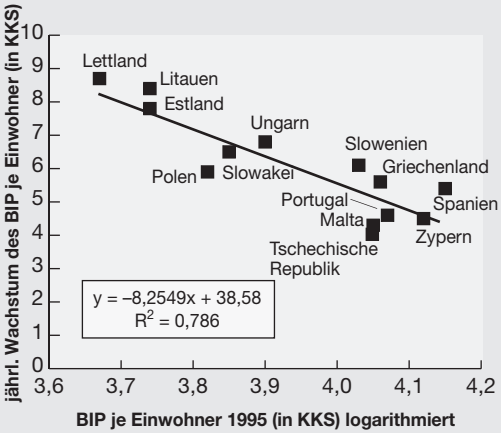
Ganz anders sieht die Entwicklung in Irland aus, wie die Abbildung zeigt. In den sechziger und zu Anfang der siebziger Jahre schwankt die relative Position Irlands ohne erkennbaren Trend. Erst Ende der achtziger Jahre setzt ein deutlicher Aufholprozess ein, der das Land schließlich

in die Spitzengruppe der EU-Tabelle beförderte. Als Erklärungen für das „Irische Wunder“ werden folgende Faktoren genannt: Irland hat erfolgreich ausländisches Kapital angezogen, weil es in Humankapital investierte. Die Kapitalzuflüsse konzentrierten sich auf Bereiche, in denen die ursprüngliche Ausstattung des Landes mit Forschung und Entwicklung (FuE) sowie mit Humanressourcen bereits gut war. Auf diese Weise entstanden Wachstumspole, die einen gesamtwirtschaftlich positiven Effekt hatten. Ferner trug auch eine leistungsfähige Verwaltung zu einem investitionsfreundlichen Klima bei (Sapir et al., 2003). Sicherlich haben auch besondere steuerliche Vergünstigungen als Investitionsanreiz eine wichtige Rolle gespielt. Eine Studie aus dem Economic and Social Research Institute in Dublin (Fitz Gerald, 2004, 4 ff.) kommt zu dem Ergebnis, dass im Fall von Irland (und auch von Portugal) das schnellere Produktivitätswachstum ein wichtiger Antreiber für die Konvergenzentwicklung gewesen ist. In Griechenland verlief die Produktivitätsentwicklung dagegen deutlich schwächer als im Rest der EU. Als weiteren wichtigen Einflussfaktor nennt die Studie den Freihandel.

Vergleicht man das Wachstum der zehn am 1. Mai 2004 zur EU beigetretenen Länder mit der wirtschaftlichen Entwicklung in den 15 alten Mitgliedstaaten, zeigt sich, dass im Zeitraum von 1996 bis 2003 das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der neuen Mitgliedstaaten deutlich schneller gewachsen ist. Es hat somit ein Konvergenzprozess stattgefunden.

Abbildung 2

Konvergenz des Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Einwohner 1995 bis 2003



KKS: Kaufkraftstandards

Quelle: Eigene Berechnungen nach Europäische Kommission, Datenbank AMECO, Frühjahr 2004

Abbildung 2 zeigt, dass diese Entwicklung gut der neoklassischen Konver-

genzhypothese entspricht: Je schwächer die wirtschaftliche Ausgangsbasis, desto höher die Wachstumsraten – siehe die jungen EU-Staaten Lettland, Litauen, Estland, Polen und Ungarn. Je höher der bereits erreichte Wohlstand – siehe Spanien, Zypern und Portugal – desto niedriger die Wachstumsraten.

Aus der unterschiedlichen Wachstumsentwicklung lässt sich eine dem Konzept der Beta-Konvergenz entsprechende Rate von 1,8 Prozent ermitteln. Diese Konvergenzrate bedeutet, dass die zehn Beitrittsländer im Durchschnitt pro Jahr 1,8 Prozent ihres Einkommensrückstands gegenüber der EU-15 vermindert haben. Die Konvergenzrate wird hier in Anlehnung an den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berechnet: Dazu wird für jedes Jahr die Wachstumsrate der zehn Beitrittsländer zum Wachstum in der EU-15 in Beziehung gesetzt. Dieses Verhältnis der Wachstumsraten wird dann arithmetisch gemittelt. Als Maß dient die Veränderung des nominalen BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards (SVR 2003/04, Tz. 168 ff.). Bei einer unveränderten Konvergenzrate von 1,8 würde es etwa 38 Jahre dauern, bis sich der Einkommensabstand halbiert hätte.

Auf regionaler Ebene ergibt sich in der Europäischen Union, gemessen an der Sigma-Konvergenz, ein weniger eindeutiges Bild:

Tabelle 4 zeigt, dass sich in neun von 13 alten Mitgliedstaaten die Disparitäten verschärft haben. Auffällig ist die starke Zunahme in Finnland, Irland und in Schweden. Dabei ist zu beachten, dass Irland statistisch nur in zwei Regionen unterteilt ist. Deutlich wird auch, dass sich die einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der regionalen Disparitäten beträchtlich unterscheiden. Während in Griechenland, Portugal und Spanien die regionalen Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP eher gering sind, weisen Italien, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Belgien recht hohe Unterschiede auf.

Im ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt hatte die Kommission festgestellt, dass sich die regionalen Disparitäten beim Pro-Kopf-BIP im Laufe der Zeit vergrößert haben. Im zweiten Bericht hieß es, dass dieser Befund auf eine Reihe von Mitgliedstaaten immer

noch zutreffe (Europäische Kommission, 2001a, 7). Diese Feststellungen beruhten auf Berechnungen zur Sigma-Konvergenz. Inzwischen stellt die Kommission diese Art der Berechnung offensichtlich in Frage. So wird im dritten Kohäsionsbericht darauf hingewiesen, dass ein zeitlicher Vergleich des Pro-Kopf-BIP, das in Kaufkraftstandards gemessen wird, nicht zulässig sei. Begründet wird diese Aussage damit, dass die Kaufkraftbereinigung jährlich unter Berücksichtigung des jeweiligen Konsum- und Investitionsverhaltens vorgenommen werde (Europäische Kommission, 2004a, 25). Die Kommission misst daher im dritten Kohäsionsbericht die regionale Konvergenz über einen Vergleich der realen Veränderung der Wachstumsraten des Pro-Kopf-BIP. Das wichtigste Ergebnis: Bis zur Verlangsamung des Wachstums im Jahr 2001 sollen die regionalen Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP abgenommen haben. Ziel-1-Regionen hätten höhere Wachstumsraten verzeichnet als andere Teile der EU, allerdings sei es nicht überall in der Union gleichermaßen zur Konvergenz gekommen. Deutlich überdurchschnittlich seien die Ziel-1-Regionen in den Kohäsionsländern gewachsen, während diese Regionen außerhalb dieser vier Länder weniger deutlich zugelegt hätten. Insbesondere die ostdeutschen Bundesländer seien von 1994 bis 2001 nur etwa im Gemeinschaftsdurchschnitt gewachsen (Europäische Kommission, 2004a, 4 ff.).

Tabelle 4

EU-15: Zunehmende regionale Disparitäten

– Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in den Regionen der Mitgliedstaaten, Standardabweichung vom Index EU-15 = 100 auf der Basis von Kaufkraftstandards (Sigma-Konvergenz)[1] –

	1995	2000	+/–[2]
Vereinigtes Königreich	31,5	34,2	+
Frankreich	28,2	28,3	+
Deutschland	25,6	26,2	+
Finnland	19,5	25,0	+
Schweden	12,0	20,9	+
Irland	13,7	18,8	+
Spanien	16,8	18,1	+
Portugal	15,2	16,6	+
Niederlande	13,5	15,5	+
Belgien	40,8	39,4	–
Italien	28,5	27,2	–
Österreich	25,4	23,9	–
Griechenland	10,4	9,6	–

[1] Dänemark und Luxemburg werden nicht berücksichtigt, weil sie regional nicht tiefer untergliedert sind;
[2] Divergenz: +; Konvergenz: –

Lesehilfe: Je niedriger die Werte, desto geringer sind die Unterschiede zwischen den Regionen des betrachteten Landes. Eine Zunahme im Zeitablauf zeigt, dass sich die regionalen Disparitäten vergrößert haben.

Quelle: Europäische Kommission, 2003b, Tabelle 2

Trotz der berechneten Annäherung bestehe in der alten 15er-Union weiterhin eine große Kluft. So betrug das Pro-Kopf-BIP in 29 Regionen mit 13 Prozent der EU-Bevölkerung im Jahr 2001 weniger als zwei Drittel des Durchschnitts. Die betroffenen Regionen liegen in Griechenland, Portugal, Süditalien und Südspanien sowie in Ostdeutschland. Außerdem zählen dazu Cornwall im Vereinigten Königreich und drei der vier französischen Überseegebiete (Europäische Kommission, 2004a, 4 f.).

Eigene Berechnungen für 211[24] Regionen in den alten Mitgliedstaaten ergaben für den Zeitraum von 1995 bis 2001 nahezu keine Veränderungen bezogen auf die Sigma-Konvergenz. Die Standardabweichung auf den Index EU-15 = 100 lag 1995 bei 27,6 und veränderte sich unter Schwankungen auf 28,3 im Jahr 2001 – insgesamt also eine leicht zunehmende Divergenz. Wegen der Kürze der Beobachtungsperiode, die durch die Umstellung der Statistik auf das ESVG 1995[25] bedingt ist, sollte dieses Ergebnis aber nicht überinterpretiert werden. Für länger zurückliegende Zeiträume haben verschiedene Studien dagegen durchaus auch regionale Konvergenzprozesse nachweisen können (Ohr, 2003, 20).

Sala-i-Martin (1996, 1325 ff.) hat Konvergenz für 48 amerikanische Bundesstaaten, 47 japanische Präfekturen, zehn kanadische Provinzen und 90 europäische Regionen jeweils für einen längeren Zeitraum getestet. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sowohl Beta- als auch Sigma-Konvergenz für die untersuchten Regionen feststellbar ist. Allerdings ist Konvergenz ein sehr langfristiger Prozess: Die Geschwindigkeit, mit der die Regionen verschiedener Länder gemessen am Beta-Konzept konvergieren, ist überraschenderweise ähnlich und beträgt etwa 2 Prozent pro Jahr. Das bedeutet, dass nach 35 Jahren erst die Hälfte des ursprünglichen Rückstands abgebaut ist. Außerdem kommt die empirische Analyse zu dem Ergebnis, dass öffentliche Transfers nur eine unbedeutende Rolle bei der Förderung der Konvergenz spielen (Sala-i-Martin, 1996, 1341).

Busch et al. haben für den Zeitraum von 1980 bis 1993 die Entwicklung in 143 Regionen von zwölf Mitgliedstaaten untersucht und mithilfe von Kleinstquadrateschätzungen die Beta-Konvergenz überprüft. Sie haben

sowohl absolute als auch bedingte Beta-Konvergenz festgestellt. Für Erstere liegt der Konvergenzparameter Beta unter 1 Prozent, für Letztere bei etwa 1,6 Prozent. Ein größerer Konvergenzfortschritt ergibt sich, wenn nur die Ziel-1-Regionen betrachtet werden. Sie bilden offensichtlich einen relativ homogenen Konvergenz-Club (Busch et al., 1998, 13 ff.).

Eine langfristige Analyse der Entwicklung der Beta-Konvergenz für die Regionen der 15 alten Mitgliedstaaten zeigt interessante Unterschiede. Für den Zeitraum von 1975 bis 1998 ergibt sich für die absolute Konvergenz ein Beta-Wert von 0,6 Prozent, das heißt, dass es mehr als 100 Jahre dauert, bis sich der ursprüngliche Einkommensunterschied halbiert hat (Niebuhr/Schlitte, 2004, 169). Unterstellt man dagegen bedingte Konvergenz, korrigiert die Schätzung also um länderspezifische Einflüsse, so zeigt sich ein anderes Bild: Über die gesamte Periode ergibt sich zum einen ein leicht höherer Wert für die Beta-Konvergenz. Für die Teilperiode 1975 bis 1984 steigt die Beta-Konvergenz sogar auf 1,1 Prozent. Für die Zeit danach lässt sich dagegen kaum eine Konvergenzentwicklung feststellen. Die Autoren schließen daraus, dass das höhere Wachstum in den aufholenden Ländern durch regionale Wachstumspole angetrieben wird (Niebuhr/Schlitte, 2004, 170).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Konvergenz ein sehr langfristiger Prozess ist, wobei in allgemeinen Wachstumsphasen die Annäherung der ärmeren Regionen und Länder begünstigt wird. Auch die EU-Kommission hat kürzlich darauf verwiesen, dass historisch betrachtet eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums tendenziell die schwächsten Regionen der Gemeinschaft besonders stark beeinträchtigt (Europäische Kommission, 2003b, 11). In einer anderen Veröffentlichung verweist die Kommission auf den gegenwärtigen Stand der Forschung zur Beta-Konvergenz. Dieser lasse „lediglich den Schluss zu, dass es irgendeine Form von Konvergenz zwischen den EU-Regionen gibt und dass Modelle nur in begrenztem Maße in der Lage sind, die tatsächlich beobachtbare Dauerhaftigkeit, Unbeweglichkeit und Diversität der Wachstumsprozesse in den einzelnen Regionen zu erklären, d.h. die Frage zu beantworten, warum die allermeisten Regionen das bleiben, was sie sind, also reich oder arm“ (Europäische Kommission, 2000b, 201). Diese

Aussagen deuten bereits darauf hin, dass die Erfolgskontrolle der EU-Strukturfonds, Thema des nächsten Kapitels, sehr schwierig ist.

4.4 Erfolgskontrolle der EU-Kohäsionspolitik

Die Europäische Kommission als wichtigster Akteur der EU-Kohäsionspolitik hat eine Reihe von Bewertungsstudien über die Wirkung der Strukturfonds veröffentlicht (Europäische Kommission 2001a, 2003b, 2003d). Tarschys (2003, 49 f.) kommt nach ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass die Stimmung der Autoren dieser Studien oft zwischen Überzeugung und Skepsis schwanke. Zum einen verzeichneten sie viele beeindruckende Wirkungen der Strukturpolitik. Zum anderen würde aber auf die große Komplexität der beobachteten Veränderungen hingewiesen, die sich aus der Vielzahl der in Beziehung zueinander stehenden Faktoren ergibt und daraus, dass es nahezu unmöglich sei, einzelne Wirkungsketten zu isolieren. Letztlich steht eine Bewertung der EU-Kohäsionspolitik immer vor dem Problem der „Anti-Monde", also vor der Frage, wie die Entwicklung ohne die kohäsionspolitischen Interventionen abgelaufen wäre. Dieses Problem wird auch von der Kommission eingeräumt. So heißt es im Bericht über den sozioökonomischen Einfluss von Projekten, die durch den Kohäsionsfonds finanziert werden: „In reality, it is impossible to know what would have happened without the support of the Union" (Tarschys, 2003, 51).

Die Wirkungen der Kohäsionspolitik werden außerdem mit makroökonomischen Modellen analysiert, an deren Entwicklung die EU-Kommission ebenfalls beteiligt ist. Diese Modelle zeigen in der Regel deutliche gesamtwirtschaftliche Wirkungen von Strukturfondsinterventionen an (Ederveen et al., 2002b, 43 ff.). Nach dem Hermin-Modell – einem im Kern keynesianisch orientierten Ansatz, der aber auch die Angebotsseite über die Preis- und Kostenwettbewerbsfähigkeit berücksichtigt (Hallet, 2002, 12) – war das Bruttoinlandsprodukt in Griechenland im Jahr 1999 um 9,9 Prozent höher, als es ohne die Förderung gewesen wäre. Für Portugal betrug der entsprechende Wert 8,5 Prozent, für Irland 3,7 Prozent und für Spanien 3,1 Prozent (Europäische Kommission, 2001a, 130 f.). Der niedrigere

Wert für Spanien wird damit erklärt, dass das Land nur zum Teil Ziel-1-Fördergebiet ist (Hallet, 2002, 12). Die Resultate der makroökonomischen Modelle sind nicht unwidersprochen geblieben. Kritisiert wird, dass die Ergebnisse indirekt ermittelt würden, indem typischerweise die Kurve der öffentlichen Investitionen verschoben werde, statt den Einfluss der Kohäsionspolitik selbst zu bewerten. Die Ergebnisse seien daher eher als potenzielle Wachstumswirkungen zu interpretieren. Sie berücksichtigten nämlich nicht mögliche Komplikationen wie Crowding-out, ineffiziente Allokation und Rent-seeking (Ederveen et al., 2002b, 45).

Niedrigere Wachstumseffekte der Strukturfondsinterventionen ergeben sich nach dem Quest-Modell der Kommission, das als neoklassisch-keynesianisches Synthesemodell beschrieben wird. Die Angebotsseite der Volkswirtschaft wird durch eine neoklassische Produktionsfunktion modelliert, Realzins und Wechselkurs sind endogen. So können mögliche Verdrängungseffekte (Crowding-out) berücksichtigt werden (Röger/in 't Veld, 2002, 1; Europäische Kommission, 2000b, 225). Nach diesem Modell lag das reale Bruttoinlandsprodukt in den vier Kohäsionsländern im Jahr 2000 infolge der Strukturfondsmittel zwischen etwa 0,5 und 1 Prozentpunkt über dem Basisszenario. Bis zum Jahr 2009 steigt der Wert für Griechenland auf etwas mehr als 2,5 Prozentpunkte an, für die übrigen drei Kohäsionsländer bleiben die Abweichungen darunter (Hallet, 2002, 15).

Die Wirkungen der Strukturpolitik werden schließlich auch mithilfe von ökonometrischen Studien analysiert. Nach einer Auswertung verschiedener Studien kommen Ederveen et al. (2002b, 48) zu dem Ergebnis, dass das Zeugnis gemischt ausfalle: Einige Studien zeigten einen positiven, einige keinen und andere einen negativen Effekt der Kohäsionspolitik auf die Konvergenz. Insgesamt sei der Einfluss eher gering. In einer eigenen Regressionsanalyse für 183 Regionen auf der Ebene NUTS 2 stellen die Autoren fest, dass das Ergebnis von der unterstellten Konvergenzhypothese abhängig sei. Wird absolute Konvergenz unterstellt, hat die Unterstützung der ärmeren Regionen einen negativen Einfluss auf das wirtschaftliche Wachstum. Das Vorzeichen nimmt in der Regressionsgleichung einen negativen Wert an. Wird angenommen, dass die Regionen

nur innerhalb eines Landes konvergieren, ist der Zusammenhang mit den Strukturfonds zu vernachlässigen und statistisch nicht signifikant. Werden schließlich regionenspezifische Steady-states unterstellt, also impliziert, dass die armen Regionen nicht zu den reichen aufschließen, ergibt sich ein positiver und statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Unterstützung und Wirtschaftswachstum. Diese Resultate führen die Autoren zu der etwas bitteren („somewhat grim") Schlussfolgerung, dass Kohäsionspolitik entweder kontraproduktiv ist oder regionale Differenzen bestehen bleiben (Ederveen et al., 2002b, 56).

Busch et al. sind in ihrer Untersuchung von 143 Regionen der EU auch dem Einfluss der Regionalförderung auf den Konvergenzprozess nachgegangen. Die Regressionsrechnungen zeigten, dass die Regionalförderung, definiert als Anteil der Ausgaben des Regionalfonds für eine Region an deren BIP, keinen signifikanten Einfluss auf das regionale Wachstum hatte. Die Regionalförderung hat somit zumindest im Zeitraum 1980 bis 1993 nicht messbar zur Konvergenz beigetragen (Busch et al., 1998, 17 f.).

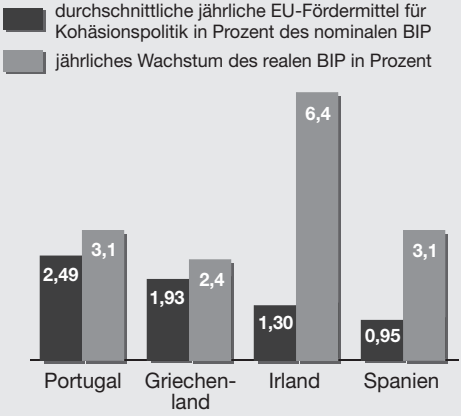
Die erheblichen Wachstumsunterschiede zwischen Griechenland, Portugal, Spanien und Irland deuten ebenfalls darauf hin, dass andere Einflussfaktoren als die Mittel aus Struktur- und Kohäsionsfonds von Bedeutung gewesen sind. Griechenland und Portugal, die im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt deutlich mehr Regionalhilfen erhalten haben, sind erheblich schwächer gewachsen als Irland (Abbildung 3).

Boldrin und Canova weisen darauf hin, dass die Ausweitung des Handels in den fünfziger und sechziger Jahren zu einer ziemlich starken („fairly strong") Verminderung der nationalen und regionalen Einkommensdisparitäten geführt hat – ganz ohne Regionalpolitik. In späteren Jahren ist die Konvergenz weitgehend zum Stillstand gekommen (Boldrin/Canova, 2001, 226 f.). Aufgrund ihrer Analyse von 211 Regionen in der 15er-Union kommen sie zu dem Ergebnis, dass längerfristig einheitliche Wachstumsraten zu erwarten sind und die relativen Differenzen nicht verschwinden. Dies spreche aber auch gegen die These, dass Wachstum durch Polarisierung getrieben werde. Es gebe keine Hinweise darauf, dass sich

die aus den Strukturfonds geförderten Regionen anders verhalten als die übrigen Gebiete. Die Autoren folgern daraus, dass Regional- und Strukturpolitik hauptsächlich Umverteilungszwecken dienen, aber nur wenig dazu beitragen, das wirtschaftliche Wachstum auf der Ebene der EU zu fördern (Boldrin/Canova, 2001, 211). Wenn es wirklich das Ziel der Regionalpolitik ist, wirtschaftliches Wachstum in den ärmeren Regionen zu fördern und Konvergenz zu unterstützen, dann sind die von der EU ergriffenen Maßnahmen im Licht der statistischen Evidenz nicht zu rechtfertigen (Boldrin/Canova, 2001, 242).

Abbildung 3

Kohäsionsländer: Wachstum und Ausgaben für Kohäsionspolitik 1986 bis 2003



Quellen: Eigene Berechnungen nach Europäische Kommission, GD-Haushalt, versch. Jahrgänge; Europäische Kommission, Datenbank AMECO, Frühjahr 2004; Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht, versch. Jahrgänge

Dieses Urteil wird durch weitere Untersuchungen gestützt. Midelfart-Knarvik/Overman (2002, 325 ff.) kommen zu dem Ergebnis, dass die derzeitige EU-Strukturpolitik ihren Zielen nicht gerecht wird. Trotz massiver regionalpolitischer Interventionen hat die Polarisierung industrieller Aktivitäten auf regionaler Ebene zugenommen. In 20 von 30 Ziel-1-Regionen ist der Anteil, den sie an der Wertschöpfung der EU haben, gesunken. Unter den zehn Anteilsgewinnern sind acht Regionen, die sich stärker spezialisiert haben. Die Politik sollte die Spezialisierung gemäß komparativer Vorteile fördern, was sie jedoch nicht tut. Stattdessen bewirkt die EU-Förderpolitik, dass sich forschungs- und entwicklungsintensive Industrien in geförderten Regionen ansiedeln, ohne dass diese Regionen über besonders qualifizierte Arbeitskräfte verfügen. Die Strukturfonds-

ausgaben störten teilweise die effiziente räumliche Verteilung von ökonomischen Aktivitäten, was verhindere, dass die ökonomischen Vorteile einer engeren Integration ausgenutzt werden können.

De Freitas et al. (2003, 272 ff.) haben Konvergenz mithilfe des Bruttoinlandsprodukts bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter untersucht, und zwar in den Regionen auf der Ebene NUTS 2 für den Zeitraum 1990 bis 2001. Dieser Indikator sei besser dazu geeignet, die Erfolge der Politik hinsichtlich höherer Wettbewerbsfähigkeit zu bewerten, weil gemessen werde, was eine Gesellschaft aus ihren Humanressourcen heraushole, unabhängig davon, ob die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beschäftigt oder erwerbslos ist. Die Autoren können zwar absolute Konvergenz feststellen, allerdings ist der Zusammenhang nur schwach. Wird zusätzlich die Qualität der nationalen Institutionen berücksichtigt, verbessert sich der Zusammenhang. Das bedeutet aber auch, dass die europäischen Regionen nicht zum gleichen Niveau konvergieren. Ziel-1-Regionen konnten kein zusätzliches Wachstum aufweisen. Die Autoren ziehen daraus die Schlussfolgerung, dass nationale und regionale „Governance" eher dafür geeignet sind, wirtschaftliches Wachstum zu erklären, als die Qualifikation einer Region für Strukturhilfen.

Ederveen et al. (2002a, 12 ff.) haben für 13 EU-Länder[26] den Einfluss des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) auf das wirtschaftliche Wachstum mittels einer Regressionsanalyse untersucht. Wichtigstes Ergebnis ist, dass die Fondsmittel allein die Wachstumsergebnisse der untersuchten Länder nicht verbessert haben – im Gegenteil. Das Vorzeichen dieser Variable in den Regressionsgleichungen ist negativ. Das bedeutet, dass die Mittel das Wachstum beeinträchtigt haben. Dieses Ergebnis ändert sich dann, wenn Länder unterstützt werden, die einen hohen Offenheitsgrad oder wachstumsfreundliche Institutionen aufweisen. Damit kann das gute Abschneiden Irlands erklärt werden. Die Strukturfonds fördern also das Wachstum, wenn sie auf fruchtbaren Boden fallen, so die Schlussfolgerung der Autoren. Ferner haben sie Elastizitäten berechnet, die den Anstieg des Wachstums in Abhängigkeit von einer 1-prozentigen Zunahme des Anteils der Strukturfondsmittel am BIP messen. Für Griechenland und Portugal fallen diese Elastizitäten negativ aus, die Institutionen in diesen Ländern sind mithin nicht wachstumsförderlich.

Ein Grund für die geringe Wirksamkeit von Strukturfondsinterventionen wird darin gesehen, dass nationale Kohäsionsanstrengungen durch die Brüsseler Hilfen verdrängt werden. Auf eine Möglichkeit in diesem Zusammenhang verweist Martin (1999, 149) am Beispiel der Ausgaben für die Infrastruktur. Die Kohäsionsländer – mit Ausnahme Portugals – hätten ihre nationalen Aufwendungen zur Verbesserung der Transportinfrastruktur reduziert und durch EU-Mittel ersetzt. Mithilfe einer Regressionsanalyse haben Ederveen et al. (2002b, 57 ff.) den Umfang von Crowding-out auf regionaler Ebene geschätzt. Danach verdrängt jeder Euro an Kohäsionsmitteln trotz der Kofinanzierungsverpflichtung im Schnitt 17 Cent an nationalen Aufwendungen der Regionalpolitik.

Bei der Erfolgskontrolle der EU-Strukturpolitik ist zu berücksichtigen, dass die finanzielle Unterstützung nur ein Instrument unter anderen darstellt. Von besonderer Bedeutung sind auch die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und die allgemeine wirtschaftliche Situation: Es hat sich gezeigt, dass makroökonomische Instabilitäten und schlecht regulierte Märkte dem Abbau von Einkommensdisparitäten entgegenstehen. Makroökonomische Instabilitäten erhöhen das Investitionsrisiko. Es wird weniger investiert, der Kapitalstock wächst langsamer. Regulierungen behindern die Anpassungsfähigkeit von Märkten und stören damit die Funktion von Preisänderungen als Knappheitssignal (Hallet, 2002, 6). Damit fließen die Ressourcen nicht in die Verwendungsrichtungen, die das höchste Wachstum versprechen. Am Beispiel von Griechenland wird deutlich, dass die Makropolitik von erheblicher Bedeutung für die nationalen wirtschaftlichen Erfolge eines Landes und damit für die Wachstumserfolge der Regionen dieses Landes ist. Eine noch so gut konzipierte Regionalpolitik kann keine Kompensation sein für ein stabiles, wachstumsförderndes makroökonomisches Umfeld (Martin, 1999, 67). Dies unterstreicht die Bedeutung von investitionsfreundlichen Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen und Ländern (Hallet, 2002, 7 f.).

Als Ergebnis dieses Abschnitts kann zumindest festgehalten werden, dass umstritten ist, ob sich die EU-Kohäsionspolitik zur Verfolgung des Kohäsionsziels eignet. Mit den Worten von Tarschys (2003, 83): „The

contribution of Structural Policy interventions to convergence appears to be relatively limited and is at any rate difficult to assess within the short span of the separate perspective plans."

5 Zur Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus versucht, ökonomisch zu erklären, welche Ebene in einem Staat oder in einem Staatenverbund welche Aufgabe erfüllen soll. Damit verbunden ist die Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben auf öffentliche Entscheidungsträger (Zimmermann/Henke 2001, 178 ff.). Nach dieser Theorie müssten unter Allokationsgesichtspunkten mit dem EU-Budget europaweite öffentliche Güter finanziert werden. Für die aktuelle Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverteilung zwischen der EU auf der einen Seite und ihren Mitgliedstaaten sowie deren Regionen auf der anderen Seite ist diese Theorie allerdings wenig hilfreich. Mit der Produktion EU-weiter öffentlicher Güter hat die Struktur des EU-Haushalts kaum etwas zu tun (Heinemann, 1999, 294). Der Brüsseler Etat kann besser mit seiner Kompensationsfunktion erklärt werden, was insbesondere an der Kohäsionspolitik deutlich wird. Wenn nicht alle beteiligten Staaten davon ausgehen, dass sie durch den Abbau von Marktbarrieren profitieren oder wenn die Vorteile ungleichmäßig verteilt sind, ist wirtschaftliche Integration nur dann möglich, wenn die einzelnen Mitgliedstaaten Kompensationszahlungen erhalten.

Der Europäische Rechnungshof hat Beispiele für die Mittelverwendung des Kohäsionsfonds genannt. Danach hat sich in Griechenland die Zahl der Städte, die über Wasseraufbereitungssysteme verfügen, zwischen 1993 und 1999 verdoppelt. In Irland wurden 1999 dank des Fonds 80 Prozent der städtischen Abwässer nach EU-Normen aufbereitet, 1993 waren es nur 20 Prozent. In Portugal erhöhte sich der Anteil der Bevölkerung, der an ein Trinkwasserversorgungssystem angeschlossen ist, von 61 Prozent im Jahr 1989 auf 95 Prozent im Jahr 1999 (Europä-

ischer Rechnungshof, 2000, Tz. 100). Niemand wird am Sinn derartiger Investitionen in die Verbesserung von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungssystemen zweifeln. Diese Beispiele deuten jedoch darauf hin, dass es sich nicht um die Produktion europaweiter öffentlicher Güter handelt, sondern um einen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Nach dem Subsidiaritätsprinzip erscheint es außerdem fraglich, ob es die Aufgabe der Europäischen Kommission ist, solche Vorhaben mit zu genehmigen, wie dies Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16. Mai 1994 zur Errichtung eines Kohäsionsfonds vorschreibt.

Die These, dass die zentrale Aufgabe des EU-Haushalts darin besteht, Kompensationszahlungen für mehr Integration zu leisten (Folkers, 1995, 92 f.), lässt sich nicht nur an solchen Beispielen zeigen, sondern auch mit dem Blick auf die Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik erhärten. Berücksichtigt man politökonomische Überlegungen, also die Interessen der Handelnden (Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat, das Europäische Parlament und die Kommission), kann die Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik und ihr Stellenwert im Finanzsystem gut erklärt werden.

Ein erster Beleg stammt aus den frühen fünfziger Jahren und somit noch aus der Zeit vor der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Damals hatte die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) weit reichende Kompetenzen zur Umstrukturierung des Montansektors. Um Minenstilllegungen in der Wallonie zu kompensieren, gewährte sie Subventionen an die belgische Regierung, die für sozialpolitische Zwecke wie die Umschulung von Arbeitskräften verwendet wurden (Tarschys, 2003, 20).

Während der Europäische Sozialfonds schon im 1957 unterzeichneten Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft enthalten war (Art. 123 ff.), wurde der Europäische Regionalfonds erst 1975 geschaffen.[27] Allerdings weist die Präambel des Vertrags schon hin auf das „Bestreben, ... den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete zu verringern“. Damals dominierte jedoch noch die wirtschaftspolitische Philosophie, dass der Abbau der Disparitäten durch die europäische Integration begünstigt würde (Schoneweg, 1992, 2).

Der offizielle Beginn der EU-Regionalpolitik kann auf das Jahr 1975 datiert werden (Klemmer, 1998, 467), in diesem Jahr wurde der Europäische Regionalfonds geschaffen.[28] Treibende Kraft war das Vereinigte Königreich, das 1973 zusammen mit Dänemark und Irland der damaligen EWG beigetreten war. Einschlägige Forderungen gingen aber auch von Italien aus (Schoneweg, 1992, 2). Das Vereinigte Königreich hatte schon früh erkannt, dass es neben der Bundesrepublik Deutschland zum großen Nettozahler werden würde (Schäfers, 1993, 35). Zwei Gründe waren dabei von Bedeutung. Zum einen würde es wegen seines niedrigen Landwirtschaftsanteils nur geringe Agrarzahlungen erhalten, zum anderen würde es einen überproportionalen Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts leisten. Das Land importierte viele Lebensmittel aus seinen ehemaligen Kolonien und musste darauf anfallende Zölle und Abschöpfungen gemäß den Finanzierungsregeln an den Brüsseler Gemeinschaftshaushalt abführen (ebenda). Die Nettozahlerposition sollte mithilfe von Zahlungen für ärmere und strukturschwache Regionen verbessert werden. Die britischen Vorschläge wurden von Irland und Italien (Mezzogiorno) unterstützt (Tarschys, 2003, 21). Finanzausgleichsüberlegungen spielten für die Einführung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik also eine entscheidende Rolle (Klemmer, 1998, 467).

Ein weiterer Anstoß zur Entwicklung der EU-Strukturpolitik kam durch die Süderweiterung. Sozusagen als Ausgleich für den Beitritt von Portugal und Spanien erhielten Griechenland sowie einige Regionen in Frankreich und Italien, darunter der Mezzogiorno, eine besondere finanzielle Förderung durch die so genannten Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) (Axt, 1991, 194 ff.; Baldwin; 1997, 159). Die Mittelmeerregionen der Zehnergemeinschaft „gehörten zu den ärmsten der Gemeinschaft und waren außerdem durch die Auswirkungen der Erweiterung und die Entwicklung der EG-Mittelmeerpolitik in besonderem Maße gefährdet“ (Europäische Kommission, 1988, 5). Ziel der IMP war die Verbesserung der sozioökonomischen Strukturen in diesen Regionen, um ihre Anpassungsfähigkeit an die zweite Süderweiterung zu stärken. Es handelte sich um drei- bis siebenjährige Projekte, die rund 6,6 Milliarden ECU gekostet haben. Davon kamen 4,1 Milliarden aus dem Gemeinschaftshaushalt, 2,5 Milliarden wurden von der Europäischen Investitionsbank und mit

Hilfe des „Neuen Gemeinschaftsinstruments“, der so genannten Ortoli-Fazilität, bereitgestellt (Axt, 1991, 195, Fußnote 6).

Griechenland, Italien und Frankreich hatten Vorbehalte gegen die Aufnahme der beiden iberischen Staaten geltend gemacht. Sie fürchteten die Konkurrenz für ihre landwirtschaftlichen Produkte. Erst als der Europäische Rat im Dezember 1984 in Dublin beschloss, die „Altmittelmeeranrainerstaaten“ für die verschärfte Konkurrenz bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu kompensieren, war der Weg für die zweite Süderweiterung frei (Schäfers, 1993, 38 f.). Griechenland ließ erst dann von seiner Absicht ab, ein Veto gegen den portugiesischen und spanischen Beitritt einzulegen, als die Integrierten Mittelmeerprogramme starteten (Axt, 1991, 198).

1988 wurde im Rahmen des so genannten Delors-Pakets eine Verdoppelung der Strukturfondsmittel von sieben auf 14 Milliarden ECU beschlossen (Schäfers, 1993, 42). Ein wichtiger Grund für diese Erhöhung waren Befürchtungen, die mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 beschlossene Vollendung des Europäischen Binnenmarktes werde vor allem den reicheren Mitgliedstaaten, nicht aber den ärmeren Ländern nutzen. Im so genannten Dooge-Ausschuss, der 1984 vom Europäischen Rat eingesetzt worden war und dessen Bericht zur Grundlage für die Beratungen über die Einheitliche Europäische Akte wurde (Mickel, 1994, 56), hatte sich der griechische Vertreter dafür eingesetzt, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als Ziel der Gemeinschaft anzuerkennen (Tarschys, 2003, 24). Dieses Ziel wurde dann mit der Einheitlichen Europäischen Akte erstmals in den EG-Vertrag aufgenommen. Nach dem neuen Art. 130a setzt sich die Gemeinschaft „insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“.

Vom Europäischen Rat in Edinburgh wurden die Finanzmittel für die Strukturpolitik im Dezember 1992 noch einmal deutlich aufgestockt (siehe Tabelle 5). Die Kohäsionspolitik war ab 1993 insgesamt mit einem durchschnittlichen Jahresbetrag von rund 25 Milliarden ECU ausgestattet – von 1988 bis 1992 waren es dagegen 13 Milliarden ECU. Die höchste Steigerungsrate in dieser Finanzplanungsperiode wies

Tabelle 5

Mittel für die Kohäsionspolitik von 1993 bis 1999

– in Milliarden ECU* –

	Struktur-fonds	darunter Ziel 1	Kohäsions-fonds	Insge-samt
Ausgaben von 1993 bis 1999	161,25	108,67	15,15	176,40
Anstieg von 1993 bis 1999 in Prozent	38,5	56,4	73,3	41,0

* In Preisen von 1992. Die Europäische Währungseinheit ECU wurde am 1. Januar 1999 im Verhältnis 1:1 durch den Euro ersetzt

Quelle: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 12/1992,30

der Kohäsionsfonds auf, dessen Mittel den ärmeren Mitgliedstaaten in der Union vorbehalten ist. Am zweitstärksten stiegen die Mittel für die Ziel-1-Regionen, die ebenfalls überwiegend in die ärmeren Mitgliedstaaten fließen. Kohäsionsfonds und Ziel-1-Förderung zusammengenommen, wurde für die vier Kohäsionsländer vereinbart, die Mittel für Verpflichtungen zu verdoppeln.[29]

Die Errichtung des Kohäsionsfonds mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union 1992 und die deutliche Ausweitung der Mittel für die Strukturfonds können als Ergebnis eines politischen Prozesses interpretiert werden, der die Zustimmung der so genannten Kohäsionsländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien zur Währungsunion zum Ziel hatte. Besonders Spanien hatte auf einem neuen Fonds bestanden, der den finanzschwachen Mitgliedstaaten zusätzliche Investitionen in den Bereichen Infrastruktur, Verkehr, Bildung, Forschung und Entwicklung sowie im Gesundheitswesen ermöglichen sollte. Spanien wurde dabei von Irland, Griechenland und Portugal unterstützt (Barbé, 1992, 363).

Die Errichtung des Kohäsionsfonds wurde in den EU-Vertrag aufgenommen, außerdem wurde dem Vertrag ein Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt angefügt. Dort ist vereinbart, „dass der vor dem 31. Dezember 1993 zu schaffende Kohäsionsfonds finanzielle Beiträge der Gemeinschaft für Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BSP von weniger als 90 v. H. des Gemeinschaftsdurchschnitts bereitstellt“. Die Förderung aus dem Kohäsionsfonds wurde

an die Voraussetzung geknüpft, dass die betreffenden Länder ein Konvergenzprogramm vorweisen können, also Anstrengungen zur fiskalischen Vorbereitung auf die Währungsunion unternehmen.

Die Kompensationsfunktion des Kohäsionsfonds und der Strukturfonds werden in einem Dokument der Europäischen Kommission deutlich zum Ausdruck gebracht: „Die Strukturfonds sollen die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, eine solide, effiziente Haushaltspolitik zu betreiben und die Konvergenz und den Zusammenhalt zu fördern". Unter der Überschrift „Der Kohäsionsfonds" heißt es, der Fonds solle „die reale Konvergenz und die nominale Konvergenz als eine der Voraussetzungen zur Aufnahme in die WWU[30] erleichtern" (Europäische Kommission, 1992, 45).

Auch die strukturpolitischen Konsequenzen der so genannten Norderweiterung um Finnland, Österreich und Schweden können als Beleg für die These angeführt werden, dass die Entwicklung der Regionalpolitik der EU am besten durch politische Tauschgeschäfte erklärt werden kann (Rolle, 2000, 143 f.). Die beiden nordischen Staaten hätten von der Ziel-1-Förderung nicht profitiert, da sie über keine relativ armen Regionen verfügen. Gleichwohl gibt es in den beiden Ländern regionalpolitische Probleme, die aus der geringen Besiedelungsdichte erwachsen. Außerdem waren für den Beitritt von Finnland und Schweden zur EU Volksabstimmungen erforderlich. Um die Referenden positiv zu beeinflussen, wurde daher ein neues regionalpolitisches Ziel, das so genannte Ziel 6, geschaffen: Es erlaubte die Förderung von Regionen mit der sehr geringen Bevölkerungsdichte von acht oder weniger Einwohnern je Quadratkilometer.

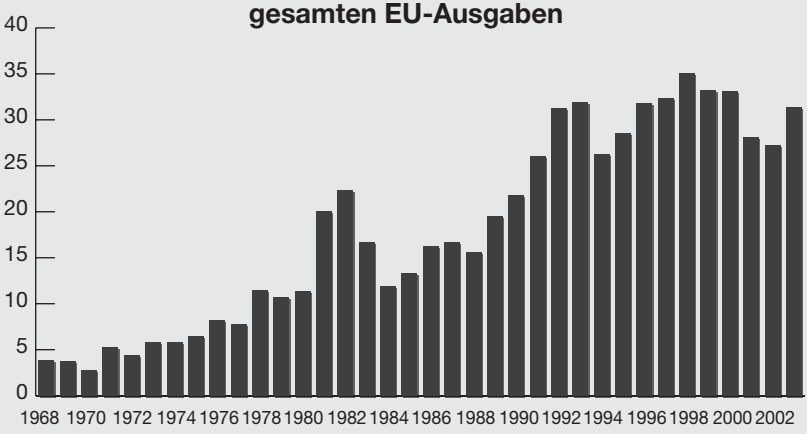
Diese Beispiele zeigen, dass die Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik weniger aus den Schlussfolgerungen der Theorie des fiskalischen Föderalismus oder mit wissenschaftlichen Überlegungen zu Konvergenz oder Divergenz erklärt werden kann. Die Entwicklung ist vielmehr Ergebnis politischer Verhandlungsprozesse bei der Aufnahme neuer Staaten und bei der Vertiefung der Integration durch Binnenmarkt und Währungsunion. Die Regionalpolitik hat dabei auch die Rolle einer Ausgleichsfunktion übernommen, wenn andere Politikbereiche betroffen sind, die schwieriger

zu ändern sind. „…there is a strong link between Structural Policy and the CAP. Where the CAP[31] is difficult to adjust because of all the intricate trade-offs that have gone into constructing it, Structural Policy is all the more adjustable and can therefore readily be used as a counterweight balancing skewed measures of compensation in the agricultural field" (Tarschys, 2003, 30).

Schließlich ist die EU-Kohäsionspolitik auch ein Beleg dafür, wie schwer einmal eingeführte Vergünstigungen wieder abzuschaffen beziehungsweise zu ändern sind. Dies zeigt zum einen der Kohäsionsfonds, der seine ursprüngliche Rechtfertigung überlebt hat (Tarschys, 2003, 30). Dies zeigt zum anderen aber auch die Neigung zu Übergangsregelungen, wenn Regionen aufgrund guter wirtschaftlicher Entwicklung nach den EU-Kriterien eigentlich nicht mehr förderfähig sind. Bestes Beispiel ist Irland, das noch einmal in die Ziel-1-(Übergangs-)Förderung für die Finanzplanungsperiode 2000 bis 2006 aufgenommen wurde, obwohl das Land schon 1999 ein Pro-Kopf-BIP von 111 Prozent des EU-15-Durchschnitts aufwies. Übergangsregelungen wurden auch für weitere ehemalige Ziel-1-Regionen beschlossen.

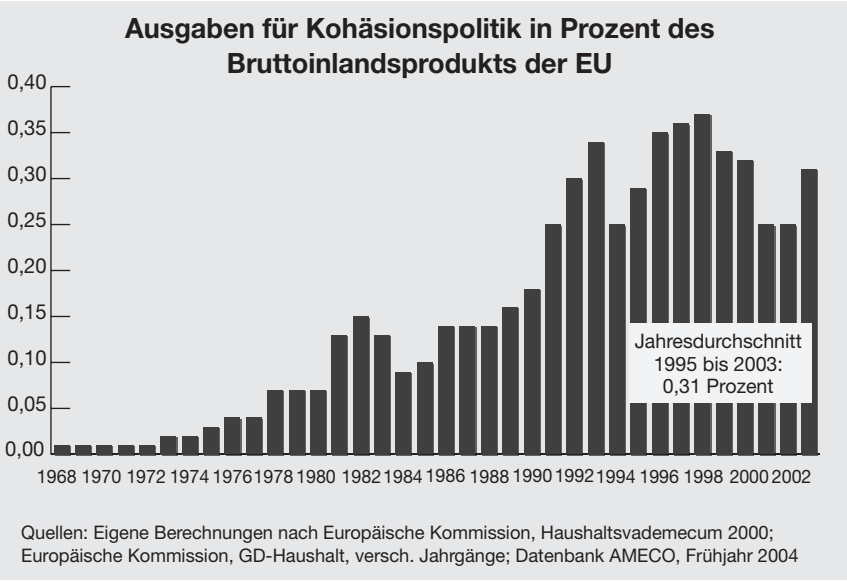
Abbildung 4

Ausgaben für Kohäsionspolitik in Prozent der gesamten EU-Ausgaben



Quellen: Eigene Berechnungen nach Europäische Kommission, Haushaltsvademecum 2000; Europäische Kommission, GD-Haushalt, versch. Jahrgänge

Abbildung 5



Quellen: Eigene Berechnungen nach Europäische Kommission, Haushaltsvademecum 2000; Europäische Kommission, GD-Haushalt, versch. Jahrgänge; Datenbank AMECO, Frühjahr 2004

Die Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik zeigt zudem, wie der ursprüngliche Gedanke der wirtschaftlichen Integration mittels Abbau von Handelsbeschränkungen – in der Integrationstheorie als so genannte „negative Integration“ bezeichnet – durch eine aktive Gestaltung der Integration mittels gemeinsamer Politiken ergänzt wird (so genannte „positive Integration“). Die liberale Ordnungsidee des Wettbewerbs, die sich auf europäischer Ebene im Binnenmarkt manifestiert, wird überlagert oder zumindest ergänzt durch Vorstellungen diskretionärer politischer Wirtschaftssteuerung (Möschel, 1993, 31). Die Deregulierung infolge des Binnenmarktprogramms wurde von einer vermehrten Regulierung durch eine Ausweitung der Kohäsionspolitik begleitet (Axt, 2000, 30).

6 Die Folgen der Erweiterung für die Kohäsionspolitik

6.1 Zunehmende regionale Disparitäten

Die jüngste Erweiterung um zehn neue Mitglieder mit einem vergleichsweise niedrigen Bruttoinlandsprodukt je Einwohner hat erhebliche Auswirkungen auf die Kohäsionspolitik der Europäischen Union. Legt man die letzten verfügbaren regionalstatistischen Daten für die Jahre 1999 bis 2001[32] zugrunde, ergibt sich für die Beitrittsländer folgendes Bild: Von den 41 Regionen der Ebene NUTS 2 liegen nur fünf Regionen oberhalb der für die Regionalpolitik wichtigen 75-Prozent-Grenze (EU 25 = 100). Das sind die Hauptstadtregionen der tschechischen und slowakischen Republik sowie Ungarns und die beiden Mittelmeerinseln Zypern und Malta, die in der Regionalstatistik nicht weiter unterteilt werden. In den übrigen 36 Regionen liegt das Pro-Kopf-BIP unterhalb von 75 Prozent des Durchschnitts der 25er-Union. Dort leben 69 Millionen Menschen, das sind 92 Prozent der Gesamtbevölkerung der neuen Mitgliedstaaten. Rechnet man noch die Regionen innerhalb der 15 alten Mitgliedstaaten, die ebenfalls unterhalb der 75-Prozent-Grenze liegen, hinzu, sind insgesamt 69 Gebiete mit 123 Millionen Einwohnern förderfähig nach Ziel 1.

Gegenüber der EU-15 bedeutet dies eine Zunahme der Zahl der förderfähigen Regionen um 22 und einen Anstieg der Bevölkerung in diesen Regionen um über 70 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass 14 Regionen in den alten Mitgliedstaaten infolge der Erweiterung aufgrund des so genannten statistischen Effekts die 75-Prozent-Grenze überschritten haben. Aktuell davon betroffen sind vier Regionen in Ostdeutschland, drei im Vereinigten Königreich, zwei in Belgien sowie in Spanien und jeweils eine Region in Griechenland, Italien und Portugal.[33] Dieser statistische Effekt ergibt sich daraus, dass durch die Erweiterung das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in der EU gesunken ist: von 22.449 KKS auf 20.433 KKS (minus 9 Prozent). Damit hat sich die relative Position der Regionen in den alten Mitgliedstaaten verbessert. Die Kommission will die davon betroffenen Gebiete allerdings nicht sofort aus der Regionalförderung

Tabelle 6

Das regionale Gefälle in der erweiterten EU

		EU-15	EU-25			EU-27		
			Insgesamt	EU-15	10 neue Mitgliedsländer	Insgesamt	EU-15	12 neue Mitgliedsländer
Durchschnittliches BIP je Einwohner, Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2001	in Kaufkraftstandards	22.449	20.433	22.449	10.225	19.482	22.449	8.819
Regionen mit BIP je Einwohner unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts*	Anzahl	47	69	33	36	83	33	50
Bevölkerung in Regionen mit einem BIP je Einwohner unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts	in Millionen	71,3	122,9	54,0	69,0	153,5	54,0	99,5
	in Prozent der Bevölkerung	18,9	27,1	14,3	92,3	31,7	14,3	94,5
Durchschnittliches BIP je Einwohner der wirtschaftlich stärksten Regionen im Verhältnis zu den wirtschaftlich schwächsten Regionen, in denen jeweils 10 Prozent der Bevölkerung leben (oberstes Dezil zu unterstem Dezil)		2,6	4,3			5,8		

* EU-Durchschnitt auf der Basis EU-15 = 100 beziehungsweise auf der Basis EU-25 = 100
Quelle: Eigene Berechnungen nach Eurostat

herausnehmen, sondern hat eine zeitlich befristete und degressiv ausgestaltete Übergangsförderung vorgeschlagen (siehe Kapitel 3).

Die Erweiterung hat nicht nur das Nord-Süd-Gefälle durch ein West-Ost-Gefälle überlagert. Das regionale Gefälle hat auch insgesamt zugenommen. Setzt man das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der Regionen, in denen die 10 Prozent der Bevölkerung (unterstes Dezil) mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP leben, in Beziehung zu den Regionen mit den 10 Prozent der Bevölkerung mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP (oberstes Dezil) kommt man für die EU-15 auf ein Verhältnis von etwa 1:2,6. In der zum 1. Mai 2004 erweiterten Union hat sich diese Relation auf etwa 1:4,3 vergrößert.

Die Region mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP in der Europäischen Union ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit 31,5 Prozent des Durchschnittswerts der 25er-Union Lubelskie in Polen. Die Region liegt an der Grenze zu Weißrussland und der Ukraine. Es folgen drei weitere polnische Regionen, dann kommt das auf der Ebene 2 der Regionalstatistik nicht weiter untergliederte Lettland mit einem Wert von 34,8 Prozent. Auf den Plätzen sechs bis zehn sind zwei weitere polnische, zwei ungarische und eine slowakische Region vertreten. Die ärmste Region in den alten Mitgliedstaaten, das griechische Ipeiros mit einem Wert von 55,5 Prozent des EU-25-Durchschnitts, ist durch die Erweiterung um 31 Plätze nach vorne gerückt.

Das Gefälle wird sich weiter vergrößern, wenn es zu der für 2007 geplanten Aufnahme Bulgariens und Rumäniens kommt. Gemessen am Verhältnis des untersten Dezils zum obersten Dezil, vergrößert sich der Abstand zwischen den ärmsten und den reichsten Regionen auf 1:5,8. Unter den zehn Regionen mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP wären dann ausschließlich Gebiete in diesen beiden Ländern vertreten. Ärmste Region mit einem Pro-Kopf-BIP von 20,7 Prozent des Durchschnitts der 25er-Union wäre dann der rumänische Nordosten, der an Moldawien grenzt. Das derzeit letztplatzierte polnische Lubelski würde um zwölf Plätze nach vorne rücken.

Eine Erweiterung der EU um Bulgarien und Rumänien würde auf der Grundlage der Durchschnitte der Jahre 1999 bis 2001 das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP von 20.433 KKS auf 19.482 KKS sinken lassen, ein Minus von knapp 5 Prozent. Ob dies einen weiteren „statistischen Effekt" für die EU-Kohäsionspolitik hat, ist jedoch zweifelhaft. Die Beschlüsse über die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik für den Zeitraum von 2007 bis 2013 müssen spätestens im Jahr 2006 getroffen werden, also noch vor einer zweiten Osterweiterung. Daher wird für die Festlegung der 75-Prozent-Grenze wohl der Durchschnittswert der 25 aktuellen Mitgliedstaaten herangezogen werden. In diesem Fall würde die Anzahl der Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des Durchschnitts auf 83 mit insgesamt 153,5 Millionen Einwohnern ansteigen. Das wären 32 Prozent der Gesamtbevölkerung in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten.

6.2 Probleme einer Fortsetzung der aktuellen Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik in der erweiterten Union wird nicht nur durch die Zunahme der Förderregionen und durch das größere regionale Gefälle vor große Herausforderungen gestellt. Problematisch ist auch die Übertragung von Verfahren und Strukturen der Kohäsionspolitik auf die beigetretenen Länder. Die bisherige Praxis war schon in den alten Mitgliedstaaten mit Schwierigkeiten verbunden und hat keineswegs zu optimalen Ergebnissen geführt.

Verteilung und Vergabe der Strukturfondsmittel erfolgen in der aktuellen Förderperiode in einem komplizierten und mehrstufigen Verfahren (Axt, 2002a, 10 f.; 2000, 130 ff.; Falkenkötter, 2002, 60 ff.). Der Europäische Rechnungshof hat das Ergebnis folgendermaßen charakterisiert: „Die Festsetzung der Mittelausstattung für die Strukturfonds für den Zeitraum 2000-2006 und ihre indikative[34] Aufteilung auf die drei Ziele, die Gemeinschaftsinitiativen und die Mitgliedstaaten, war eine technische und politische Operation erheblichen Ausmaßes“ (ERH, 2001, Tz. 3.10).

Aus der „Verordnung (EG), Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds“[35] ergibt sich folgendes Schema: Zuerst verteilt der Rat die Gesamtmittel auf die einzelnen Ziele und Gemeinschaftsinitiativen. Daran schließt sich zweitens eine indikative Aufteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten an, die Europäische Kommission muss sich dabei mit dem Rat abstimmen. Die Kommission soll transparent handeln, indem sie die folgenden objektiven Kriterien zugrunde legt: förderfähige Bevölkerung, regionaler Wohlstand, nationaler Wohlstand und relatives Ausmaß der Strukturprobleme, insbesondere der Arbeitslosigkeit.[36] Dennoch verbleibt der Kommission hier ein erheblicher Gestaltungsspielraum, den sie auch nutzt (Axt, 2002a, 10).

Drittens legen die Mitgliedstaaten für die Ziele 1, 2 und 3 *Entwicklungspläne* vor (Art. 16 VO 1260/99). Diese enthalten:

a) eine quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage in den unter Ziel 1, 2 oder 3 fallenden Regionen sowie die Angabe der eingesetzten

Finanzmittel und die wichtigsten Ergebnisse des vorangegangenen Planungszeitraums,
b) eine Beschreibung der geeigneten Strategie zur Verwirklichung der Ziele und die Schwerpunkte der dauerhaften Entwicklung und Umstellung der Regionen,
c) Angaben zur vorgesehenen Form und Verwendung der finanziellen Beteiligung der Fonds.

Viertens entscheidet aufgrund dieser Pläne die Kommission im Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat über die *Gemeinschaftlichen Förderkonzepte*. Diese umfassen:

a) Strategien und Schwerpunkte für die gemeinsame Aktion von Gemeinschaft und Mitgliedstaat, die spezifischen Ziele und die Bewertung der erwarteten Auswirkungen,
b) einen Überblick über die operationellen Programme,
c) einen indikativen Finanzplan für jeden Schwerpunkt,
d) Bestimmungen, wie und von welcher Verwaltungsbehörde das gemeinschaftliche Förderkonzept durchgeführt werden soll.

In Deutschland umfasst das Gemeinschaftliche Förderkonzept für das Ziel 1 fünf spezifische Ziele (GFK 2000-2006, passim):

1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen,
2. Infrastrukturmaßnahmen,
3. Schutz und Verbesserung der Umwelt,
4. Förderung des Arbeitskräftepotenzials sowie der Chancengleichheit,
5. Ländliche Entwicklung und Fischerei.

Fünftens werden die Strukturfondsinterventionen in der Regel in Form eines von der Kommission genehmigten Operationellen Programms je Förderregion durchgeführt. Die Auswahl der Förderprojekte und die Bewilligung der Mittel erfolgt in den Mitgliedstaaten. Bei Großprojekten, das heißt bei Investitionen von mehr als 50 Millionen Euro, ist jedoch eine Genehmigung durch die Europäische Kommission erforderlich (Falkenkötter, 2002, 64).

Kontrollbefugnisse entfallen sowohl auf die Mitgliedstaaten als auch auf die Kommission (Falkenkötter, 2002, 64). Weil die Kommission ein Überwachungssystem mit weitgehenden Anforderungen an die bereitzustellenden Informationen aufgebaut hat, ist das Verfahren mit hohen Überwachungskosten verbunden (Schrumpf, 2002, 182 f.). Hinzu kommt, dass die Fonds unterschiedliche Kontrollsysteme haben (Schrumpf, 2002, 183).

Dieses bürokratische Verfahren mit seinen vielfältigen Abstimmungserfordernissen kann im Fall der Ziel-2- und der Ziel-3-Förderung abgekürzt werden, indem das Gemeinschaftliche Förderkonzept und die Operationellen Programme in einem Einheitlichen Programmplanungsdokument zusammengefasst werden. Für die Ziel-1-Förderung gilt dies in den Fällen, in denen die Förderung eine Milliarde Euro nicht oder nur unwesentlich übersteigt.

Das Regelungssystem der Strukturfonds ist nach dem Muster der französischen Planification konzipiert, was in anderen Verwaltungskontexten – oder in einem Mehr-Ebenen-System wie der Kohäsionspolitik der EU – leicht zu Reibungsverlusten führt (Huber, 2003, 21; Kühnelt, 2004, 100).

Die Schwerfälligkeit des Verfahrens hat nicht nur dazu geführt, dass die Operationellen Programme erst mit Verzögerung genehmigt wurden (Tetsch, 2002, 204). Sie dürfte auch ein Grund dafür sein, dass die für die Kohäsionspolitik vereinbarten und im Haushalt bereitgestellten Mittel oft nicht ausgeschöpft werden. Der Anteil der an die Länder ausgezahlten Ziel-1-Mittel betrug im Programmplanungszeitraum von 1994 bis 1999 im Durchschnitt 79 Prozent der vorgesehenen Mittel. Am geringsten war die Auszahlungsquote in Italien mit 67 Prozent, am höchsten in Portugal mit 90 Prozent. Für Deutschland, Spanien und Irland lag dieser Indikator zwischen 81 und 87 Prozent (Sapir et al., 2003, 61). Die Autoren schließen daraus auf Schwierigkeiten der regionalen Verwaltungen, die zugesagten Mittel abzurufen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch für die Zeit nach 1999, wenn man die annullierten Mittel eines Haushaltsjahrs in Beziehung setzt zu den im Budget verfügbaren Mitteln:

Tabelle 7

Annullierte Kohäsionsmittel im EU-Haushalt

		in Milliarden Euro	in Prozent der verfügbaren Mittel
2002	Strukturmaßnahmen	4,85	15,3
	Darunter: Strukturfonds	4,85	17,1
	Kohäsionsfonds	0,00	0,0
2001	Strukturmaßnahmen	10,54	31,9
	Darunter: Strukturfonds	9,36	31,4
	Kohäsionsfonds	1,18	37,2
2000	Strukturmaßnahmen	6,52	18,3
	Darunter: Strukturfonds	5,55	17,0
	Kohäsionsfonds	0,97	32,9

Eigene Berechnungen

Allein im Jahr 2001 wurden 10,5 Milliarden Euro an Kohäsions- und Strukturfondsmitteln, die im Haushalt für Zahlungen vorgesehen waren, nicht bestimmungsgemäß ausgezahlt, sondern den Mitgliedstaaten gutgeschrieben.[37] Dies entsprach einer Annullierungsrate von knapp 32 Prozent des verfügbaren Betrags (siehe Tabelle 7). Eine wichtige Ursache für den schleppenden Abfluss der Fördergelder ist, dass die meisten Länder mit der Abwicklung ihrer jeweiligen Programme im Rückstand sind. Es fehlt überdies an geeigneten Projekten oder die Mittel für die Kofinanzierung sind nicht vorhanden. Hinzu kommt, dass die nationalen Anmeldungen für Kohäsionsmittel an den EU-Haushalt oftmals überhöht sind (FAZ vom 4. Juni 2002, 14). Auch im Jahr 2002 haben Verzögerungen bei der Abwicklung der Strukturfondsprogramme zu Annullierungen im Jahreshaushalt und zu Rückzahlungen an die Mitgliedstaaten geführt.[38]

Ähnliche Probleme hatten die Beitrittsländer damit, die so genannten strukturpolitischen Heranführungshilfen auszuschöpfen. So hat der Europäische Rechnungshof betont, dass die Kommission die Aufnahmekapazität der Empfängerländer sowohl beim strukturpolitischen Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA[39]) als auch beim Sonderbeitrittsprogramm für die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung (SAPARD[40]) stark überschätzt hat (Europäischer Rechnungshof, 2002, Tz. 6.6).

Ein Hinweis auf die Schwierigkeiten der Beitrittsländer, EU-Gelder zielgerecht zu verwenden, liefert auch die Bilanz des PHARE-Programms (Quaisser/Woodward, 2002, 124). PHARE war ursprünglich 1989 zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen in Polen und Ungarn[41] ins Leben

gerufen, später auf andere mittel- und osteuropäische Länder ausgedehnt worden. Im Zeitraum von 1990 bis 2002 führten nur 62,5 Prozent der Mittelbindungen zu Auszahlungen (Tabelle 8). Die Absorptionsfähigkeit erreichte damit nicht einmal zwei Drittel der Mittelzusagen.

Es ist zu erwarten, dass die Neumitglieder auch künftig Schwierigkeiten haben werden, die für sie vorgesehenen Fördermittel auszuschöpfen. Dafür sprechen nicht nur die umfangreichen Vorgaben hinsichtlich der Beantragung, Genehmigung, Durchführung und Kontrolle der Fördervorhaben, sondern auch die Notwendigkeit nationaler Kofinanzierung (Sachverständigenrat, 2003, Tz. 160). Während die bürokratischen Vorgaben die Verwaltungen in den neuen Mitgliedstaaten vor erhebliche Schwierigkeiten stellen dürften, wird die nationale Kofinanzierung durch die angespannte Haushaltslage erschwert.

Tabelle 8

PHARE-Fördermittel nach Ländern von 1990 bis 2002[1]

– in Millionen Euro –

Empfängerland	Bereitgestellte Mittel	Zahlungen	Inanspruchnahme in Prozent
Ungarn	1.316,95	968,68	73,6
Lettland	354,56	249,00	70,2
Estland	285,80	195,00	68,2
Slowenien	295,95	195,73	66,1
Tschechische Republik	766,96	490,48	64,0
Bulgarien	1.309,70	827,62	63,2
Polen	3.420,43	2.099,49	61,4
Slowakei	593,71	343,57	57,9
Rumänien	2.007,04	1.084,56	54,0
Litauen	672,71	330,36	49,1
Insgesamt[2]	*13.999,97*	*8.748,87*	*62,5*

[1] PHARE-Programm: Hilfsprogramm zur Umstrukturierung der Wirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Ländern;

[2] Einschließlich Mittel für Ostdeutschland, die frühere Tschechoslowakei und Mehrländerprogramme: 2.976,2 Millionen Euro (Mittelbindungen) beziehungsweise 1.964,4 Millionen Euro (Zahlungen)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Europäische Kommission, 2003c, 45

Die Europäische Kommission hat nun mit dem dritten Kohäsionsbericht (2004a, XXXV f.) auch Vorschläge für eine einfachere Programmplanung unterbreitet. Danach soll der Rat vor Beginn der nächsten Förderperiode ein allgemeines Strategiepapier verabschieden, in dem die Prioritäten für die Mitgliedstaaten und die Regionen festgelegt werden. Auf dieser Grundlage soll jeder Mitgliedstaat ein Politikpapier über seine Entwicklungsstrategie erstellen, das mit der Kommission verhandelt werden

muss. Danach verabschiedet die Kommission für jeden Mitgliedstaat nationale und regionale Programme. Die Zahl der Fonds soll von bislang fünf auf drei reduziert werden: den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds. Multifondsprogramme soll es nicht mehr geben, je Programm soll künftig nur noch ein Fonds zuständig sein. Ob diese Neuerungen tatsächlich zu einer Vereinfachung führen, muss sich erst zeigen. Die Vereinfachung war schon ein Ziel bei der letzten Strukturfondsreform im Jahr 1999, ohne dass dies gelungen wäre. Grenzen für Vereinfachung und Dezentralisierung sieht die Kommission zudem in der Tatsache, dass sie für die korrekte Mittelverwendung rechenschaftspflichtig ist (Europäische Kommission, 2004a, XXXIV).

6.3 Die finanzielle Dimension

Der Ausgabenbedarf anlässlich der Erweiterung ist vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Dezember 2002 nach einem langen politischen Ringen festgelegt worden. Für die Jahre 2004 bis 2006 wurde eine Ausgabengrenze von 40,9 Milliarden Euro (in Preisen von 1999) beschlossen. Davon entfällt mit 21,7 Milliarden Euro mehr als die Hälfte auf die Kohäsionspolitik. Dieser Betrag teilt sich auf in 14,2 Milliarden Euro für die Strukturfonds und 7,6 Milliarden Euro für den Kohäsionsfonds, dies entspricht einem Anteil von 35 Prozent. Der Anteil des Kohäsionsfonds liegt damit bei den neuen Mitgliedstaaten mehr als doppelt so hoch wie in der EU-15. Die vier Kohäsionsländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien erhalten im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 107,8 Milliarden Euro, davon 18 Milliarden Euro oder 16,7 Prozent im Rahmen des Kohäsionsfonds (siehe Tabelle 1).

Polen, mit 38 Millionen Einwohnern das mit Abstand bevölkerungsreichste neue Mitglied, erhält etwa die Hälfte der Gesamtmittel, gefolgt von Ungarn und der Tschechischen Republik (Tabelle 9). Die Region Prag, die im Rahmen von Ziel 1 nicht förderfähig ist, weil ihr Pro-Kopf-BIP bei 149 Prozent des Durchschnitts der EU-25 liegt, wird im Rahmen von Ziel 2 mit etwa 71 Millionen Euro (zur Verbesserung der städtischen Umwelt) und im Rahmen von Ziel 3 mit 59 Millionen Euro (zur Entwicklung der

Humanressourcen) unterstützt. Auch die slowakische Hauptstadtregion Bratislava wird über die Ziele 2 und 3 gefördert (Europäische Kommission, 2004c, 1 f.).

Tabelle 9

EU-Kohäsionsmittel für die neuen Mitgliedstaaten von 2004 bis 2006

– in Millionen Euro[1] –

Land	Insgesamt	darunter	
		Ziel-1-Förderung	Kohäsionsfonds[2]
Polen	12.809,7	8.275,8	4.178,6
Ungarn	3.207,4	1.995,7	1.112,7
Tschechische Republik	2.621,2	1.454,3	936,1
Slowakei	1.757,4	1.041,0	570,5
Litauen	1.537,7	895,2	608,2
Lettland	1.164,3	625,6	515,4
Estland	695,1	371,4	309,0
Slowenien	456,3	237,5	188,7
Zypern	113,4	0,0	53,9
Malta	88,7	63,2	21,9
Insgesamt	*24.451,2*	*14.959,6*	*8.495,0*

[1] In laufenden Preisen;
[2] Durchschnitt der indikativen Spannweite

Quelle: inforegio news, Nr. 118, Januar 2004

Ihre Vorstellungen zur Höhe der künftigen Ausgaben für die Kohäsionspolitik hat die Europäische Kommission mit dem dritten Kohäsionsbericht präsentiert. Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 sollen in einer EU mit 27 Mitgliedern 0,46 Prozent des gemeinsamen Bruttonationaleinkommens (BNE) für die Kohäsionspolitik verwendet werden. Dies entspricht nach einer Modellrechnung einem Betrag von nahezu 375 Milliarden Euro. Legt man den deutschen Finanzierungsanteil am EU-Haushalt in Höhe von 22 Prozent zugrunde, ergibt sich für Deutschland eine Bruttobelastung von 82,5 Milliarden Euro. Die Kommission orientiert sich damit an dem Wert, der sich aus den Beschlüssen des Europäischen Rats in Edinburgh im Dezember 1992 ableitet. Damals wurden 0,45 Prozent als Ziel für das Jahr 1999 festgelegt (Rondorf, 2003, 7). Diese Zielvorstellung ist aber nicht erreicht worden – die tatsächlichen Ausgaben lagen stets darunter. Im Jahr 1999 errechnet sich ein Wert von 0,33 Prozent des Bruttoinlandsprodukts[42]der 15er-Union. Im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2003 wurden 0,31 Prozent des gemeinsamen Bruttoinlandsprodukts für die Kohäsionspolitik ausgegeben (siehe Abbildung 5).

Würde man sich an den tatsächlichen Ausgaben der Vergangenheit orientieren und nicht an politisch ehrgeizigen Zielvorstellungen, fielen

die künftigen Ausgaben für die Kohäsionspolitik deutlich niedriger aus. Nimmt man einen Ausgabenanteil von 0,32 Prozent des BNE als Maßstab, ergäbe sich ein Gesamtbetrag für die Kohäsionspolitik in Höhe von 261 Milliarden Euro – also eine Differenz von mehr als 100 Milliarden Euro. Ein mittlerer Prozentsatz von 0,39 Prozent würde zu einem Betrag von 318 Milliarden Euro führen. Ein solche, niedrigere Finanzausstattung der Struktur- und des Kohäsionsfonds dürfte eher mit der Forderung der Nettozahler kompatibel sein, die Haushaltsmittel insgesamt in der nächsten Finanzplanungsperiode auf 1 Prozent des BNE zu beschränken.

Über die endgültige Mittelausstattung der Struktur- und Kohäsionsfonds und über die Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 müssen letztlich die Mitgliedstaaten mit Einstimmigkeit entscheiden. Verteilungskonflikte sind dabei programmiert, da die alten Mitgliedstaaten kaum bereit sein dürften, zugunsten der neuen, ärmeren Mitglieder auf Mittel für die Kohäsionspolitik zu verzichten. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die zehn beigetretenen Länder sowie Bulgarien und Rumänien im Durchschnitt des 7-Jahres-Zeitraums etwa 48 Prozent der Kohäsionsgelder erhalten, auf die EU-15 entfielen knapp 52 Prozent.

Die Verteilung auf die beiden Staatengruppen würde sich von 2007 bis 2013 allerdings zugunsten der neuen zwölf EU-Mitglieder verschieben. 2007 erhielten sie 0,20 Prozent des gemeinschaftlichen Bruttonationaleinkommens, während die EU-15-Länder 0,27 Prozent bekämen. 2013 dagegen stünden der ersten Gruppe 0,24 Prozent zu, letzterer verblieben 0,21 Prozent (Schreyer, 2004). Ob damit die gewünschte Konzentration auf die neuen Mitgliedstaaten erreicht wird, erscheint zweifelhaft. Die Kommission verfolgt hier offensichtlich die Strategie, sowohl die alten wie die neuen Empfängerstaaten für ihre Vorschläge zu gewinnen.

Deutschland befindet sich in diesem Verteilungskonflikt in einer unbequemen Situation. Einerseits ist der Bund als einer der größten Nettozahler an einer Ausgabenbegrenzung und damit an einer Konzentration auf die bedürftigsten Länder und Regionen interessiert. Andererseits ist den deutschen Bundesländern eher an den Rückflüssen aus Brüssel gelegen als an einer Begrenzung der deutschen Abführungen an den EU-Haushalt.

7 Alternativen der EU-Kohäsionspolitik

7.1 Reformvorschläge

Die keineswegs eindeutigen Wirkungen der EU-Kohäsionspolitik, die komplizierten Verteilungsverfahren, die Eingriffsintensität und der beträchtliche Mitteleinsatz haben zu vielen Reformvorschlägen[43] geführt. Dabei werden insbesondere der regionenorientierte Ansatz und das Ziel des regionalen Ausgleichs in Frage gestellt. Eng damit verbunden ist die Kritik am Einfluss der Kommission und die Forderung nach einfacheren Verfahren. Die Grundzüge der Reformvorschläge sollen zunächst kurz vorgestellt werden, um einen Maßstab zu erhalten, mit dem die Vorschläge der Kommission im dritten Kohäsionsbericht für den Förderzeitraum von 2007 bis 2013 bewertet werden können.

Eine grundsätzliche Alternative zur bisher praktizierten Strukturpolitik wäre ein ungebundener Finanzausgleich. Dabei würde ärmeren und weniger leistungsfähigen Mitgliedstaaten jährlich ein von bestimmten ökonomischen Kriterien abhängiger Förderbetrag entweder aus dem EU-Haushalt oder direkt von den wohlhabenderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Über die Verwendung würde das Empfängerland entscheiden. Kohäsionspolitik würde dann also nicht mehr nach europäischen, sondern nach nationalen Vorgaben betrieben. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wäre dies eine angemessene Lösung. Gemäß diesem Prinzip soll bei der Aufgabenteilung zwischen verschiedenen hierarchischen staatlichen Ebenen nach dem Kriterium verfahren werden, dass immer die Instanz zuständig ist, die die Präferenzen der Bevölkerung am besten kennt. Dies ist zunächst einmal die unterste staatliche Ebene. Erst beim Auftreten von externen Effekten, die über die räumlichen Grenzen dieser Ebene hinausgehen, wird die nächsthöhere Instanz für die Aufgabe zuständig (Schäfers, 1993, 191).

Ein Finanzausgleich würde nicht nur dem Ziel des EG-Vertrags Genüge tun, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität

zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Er würde auch das Finanzvolumen reduzieren, das über den EU-Haushalt umzuverteilen wäre. Gefördert würden nur noch ärmere Mitgliedstaaten unterhalb einer festzulegenden Einkommensschwelle. Wirtschaftlich reichere Mitgliedstaaten, die regionale Probleme haben, könnten mit nationalen Mitteln Kohäsionspolitik betreiben. In der Terminologie von Axt handelt es sich hierbei um einen staatenzentrierten Ansatz, weil zum einen das Förderkriterium auf nationaler Ebene abgegrenzt und zum anderen die Rolle der Mitgliedstaaten gestärkt wird (Axt, 2002b, 184 ff.). Denn sie – und nicht die Regionen – wären die Mittelempfänger.

Durch die Osterweiterung nehmen nicht nur die wirtschaftlichen Disparitäten in der EU zu. Auch die Strukturprobleme werden künftig noch verschiedenartiger sein. Daher dürfte durch die Erweiterung die Notwendigkeit steigen, Entscheidungen über die geeignete Strukturpolitik dezentraler als bisher zu treffen (Stehn, 2002, 311). Außerdem spricht der hohe Verwaltungsaufwand auf EU-, auf nationaler und auf regionaler Ebene gegen die bisherige Lösung. Gefordert wird der Ersatz der aktiven vertikalen Regionalpolitik durch einen horizontalen Finanztransfer zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten. Die Regionalpolitik würde in die nationale Kompetenz zurückverlagert und aus dem nationalen Haushalt finanziert. Ein ungebundener Finanzausgleich könnte über einen neuen Kohäsionsfonds organisiert werden, der die wirtschaftliche Anpassung in den Mitgliedstaaten fördert, deren Pro-Kopf-BIP unter dem EU-Durchschnitt liegt (Stehn, 2002, 312; 1998, 333 f.).

Gegen einen ungebundenen zwischenstaatlichen Finanzausgleich wird kritisch eingewandt, dass er vermutlich nur mit einer Vertragsänderung realisiert werden könnte (Emmerling, 2002, passim). Erstens lege der EU-Vertrag eine eigenständige Kohäsionspolitik durch die Gemeinschaft fest, ein rein zwischenstaatlicher Finanzausgleich werde damit ausgeschlossen. Zweitens fordere der Vertrag eine Verringerung der regionalen Unterschiede, nicht aber eine nationale Kohäsion.

Ein weiterer Nachteil eines ungebundenen Finanztransfers, ob er nun über den EU-Haushalt abgewickelt wird oder in Form zwischenstaatlicher Fi-

nanzströme erfolgt: Sowohl die EU als auch die Geberländer hätten keine Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten mehr über die Verwendung der Kohäsionsmittel. Es wäre nicht sichergestellt, dass das Geld zielgerecht zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts eingesetzt werden würde. Selbst wenn eine bessere Wirtschaftsstruktur im Interesse der Empfängerländer liegt und ein transparentes Umverteilungssystem den Druck auf eine effiziente Mittelverwendung erhöht (Heinemann, 1999, 297), ist dennoch ungewiss, ob die Regierungen der Empfängerländer dies im nationalen politischen Prozess auch durchsetzen. Aus diesem Grund ist vorgeschlagen worden, die Finanztransfers an nationale makroökonomische Kriterien oder an die nationale Wirtschaftspolitik zu koppeln, um eine zielgemäße Mittelverwendung sicherzustellen (Schäfers, 1993, 184 ff.; Weise, 2002, 168 ff.).

Weise (2002, 171 ff.) hat ein Verfahren für die Vergabe von Strukturfondsmitteln entwickelt, das mehrere Schritte umfasst: Zunächst werden die förderungswürdigen Mitgliedstaaten ausgewählt, das Kriterium ist eine politisch festzulegende Grenze des Pro-Kopf-BIP. Dann werden die gemeinschaftlichen Förderkonzepte erarbeitet. Drittens erfolgt die Berechnung der potenziellen Förderhöhe, die umgekehrt proportional zum relativen Entwicklungsstand ansteigen sollte. Danach wird im vierten Schritt die nationale Wirtschaftspolitik anhand von zwei finanzwirtschaftlichen Kriterien überprüft. Zunächst wird ermittelt, ob die Staatsausgabenquote überdurchschnittlich hoch ist. Wenn dies der Fall ist, muss sich der Mitgliedstaat auf einen Konsolidierungsplan festlegen, außerdem wird ein Teil seiner potenziellen Förderung abgezogen. Wenn nicht, wird geprüft, ob der Anteil der unproduktiven Ausgaben an den gesamten Staatsausgaben – gemessen als Summe aus Übertragungen an Unternehmen und private Haushalte sowie aus den öffentlichen Personalausgaben – über dem Durchschnitt liegt. Falls dies zutrifft, ist ein Konsolidierungsplan erforderlich, auch hier gibt es Abschläge bei der Förderung. Nur wenn der förderungswürdige Mitgliedstaat bei beiden Prüfkriterien unterhalb des EU-Durchschnitts liegt, erfolgt die Kohäsionsförderung ohne Abzüge.

Eine explizite Rückverlagerung der regionalpolitischen Kompetenzen auf Mitgliedstaaten oder Regionen ist mit dem von Heinemann vorgeschla-

genen Kompensationsfonds verbunden (Heinemann, 1999, 293 ff.). Die Kompensationsaufgabe wird wegen des Interesses an zunehmender Integration anerkannt. Die Struktur- und Kohäsionsfonds werden durch einen einzigen Fonds ersetzt, dessen Zahlungen nicht an mikroökonomische Verwendungsauflagen gebunden sind. Stattdessen werden die Leistungen an makroökonomische und allgemeine wirtschaftspolitische Konditionen geknüpft. Dazu zählen Verschuldungs- und Investitionskennzahlen sowie ordnungspolitische Auflagen. Zahlungen fließen nur an transferbedürftige Mitgliedstaaten und werden nur von den zu belastenden Staaten aufgebracht. Über die Begünstigungen und Belastungen im Rahmen dieses einen Kohäsionsfonds entscheiden die Mitgliedsländer einstimmig für einen mehrjährigen Zeitraum (Heinemann, 1999, 298).

Eine Gruppe unabhängiger Experten hat im Auftrag des Präsidenten der Europäischen Kommission im Juli 2003 Vorschläge für eine neue Kohäsionspolitik in der erweiterten EU vorgelegt[44] (Sapir et al., 2003, 145 ff.). Dort wird ebenfalls die Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf Mitgliedstaaten mit niedrigem Einkommen gefordert. Die derzeit praktizierte breite und verstreute Förderung in nahezu allen Mitgliedstaaten unterstütze nicht notwendigerweise die Investitionen mit dem größten Einfluss auf das Wachstum. Diese Politik sei daher aufzugeben. Wenn im Aufholprozess der Länder die regionalen Disparitäten zunähmen, könnten diese eher durch die nationale Wirtschaftspolitik abgemildert werden. Die Finanzmittel für die Konvergenz sollten zum einen auf die Bildung von Institutionen und zum anderen auf Investitionen in Human- und Sachkapital fokussiert werden, die wahrscheinlich den größten Einfluss auf das Wachstum haben. Ein gut funktionierendes Rechts- und Verwaltungssystem fördere ein unternehmens- und investitionsfreundliches Umfeld und sei daher unerlässlich für die neuen Mitgliedstaaten. Daher sollte die Förderung dieser Institutionen oberste Priorität jeder Konvergenzstrategie sein. Die Entscheidung über die konkrete Verteilung auf nationale Projekte sei von den Empfängerländern zu treffen, die EU sei dazu nicht in der Lage. Gefordert wird eine Stärkung des Prinzips der Konditionalität: Ein bedeutender Teil der Fördermittel soll davon abhängig gemacht werden, ob die Investitionsprojekte ex ante deklarierte Ziele auch tatsächlich erreichen.

Die Prinzipien der mehrjährigen Programmierung der Ausgaben, die nationale Kofinanzierung und die Additionalität haben sich nach Ansicht der Beratergruppe bewährt und sollten beibehalten werden. Diese Grundsätze hätten die politische Akzeptanz der Kohäsionspolitik erhöht und würden in einer erweiterten EU wahrscheinlich noch wichtiger.

Eine stärkere Wachstumsorientierung der EU-Kohäsionspolitik – insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung – wird auch von anderen Autoren gefordert (Martin, 1999, 119; Davies/Hallet, 2002, 20 f.; Lammers, 2002, 35 f.). In den neuen Mitgliedstaaten haben vor allem die Hauptstadtregionen die besten Aussichten, dem Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt erfolgreich standzuhalten. Das Wachstum dieser Regionen vergrößert dann die nationalen Disparitäten – eine Entwicklung, die auch empirisch festzustellen ist (Europäische Kommission, 2004a, 10). Eine breite Streuung der Kohäsionsmittel könnte zwar die intranationalen Unterschiede vermindern, aber auch die gesamtwirtschaftlichen Aussichten schwächen (Martin, 1999, 119; Davies/Hallet, 2002, 20 f.). Ähnlich argumentiert Axt (2002b, 181 ff.). In den Beitrittsländern komme es darauf an, die Wachstumskräfte zu stärken und Wachstumspole zu fördern. „In der wissenschaftlichen Debatte um die im Zuge der EU-Erweiterung notwendig werdende Reform der europäischen regionalen Strukturpolitik kündigt sich ein Paradigmenwechsel an: Immer häufiger wird das Wachstumsziel statt des Ausgleichs regionaler Disparitäten favorisiert".

Der in dieser Argumentation implizit unterstellte Trade-off zwischen Wachstum und regionalem Ausgleich folgt aus den Erkenntnissen der Neuen Wachstumstheorie. Allerdings bedeutet dies nicht, dass zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und Kohäsion dauerhaft eine Zielkonkurrenz besteht. Das geht aus der so genannten Williamson-Hypothese hervor, mit der die Beziehung zwischen den beiden Zielen in Form einer umgekehrten U-förmigen Kurve beschrieben wird (siehe Kapitel 4.2). Eine Regionalförderung nach dem Gießkannenprinzip würde die regionale Allokation in den neuen Mitgliedstaaten verzerren und wäre dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum eher hinderlich.

Die Reform der EU-Kohäsionspolitik wird nicht nur in der Wissenschaft diskutiert. Im März 2003 legten Mitglieder der britischen Regierung ein

Konsultationspapier vor (Regierung des Vereinigten Königreichs, 2003), in dem eine Dezentralisierung der Regionalpolitik gefordert wird. Lokale Instanzen sollen demnach ein stärkeres Gewicht bekommen. Besonders wichtig sei dies in einer erweiterten Union, weil sich die Entwicklungshemmnisse der ärmsten Länder sehr von den Problemen der wohlhabenden Mitgliedstaaten unterschieden. Es könne außerdem nicht richtig sein, dass Länder, die finanziell stark genug sind, eine eigene Regionalpolitik zu betreiben, nach der Erweiterung weiterhin einen großen Anteil der EU-Kohäsionsausgaben erhielten. Die EU-Unterstützung sollte daher auf die ärmsten Mitgliedstaaten konzentriert werden. Die anderen Mitgliedstaaten sollten die Regionalpolitik aus nationalen Mitteln finanzieren, wobei ihnen mehr Freiheiten eingeräumt werden sollten als bisher. Die Beihilfenkontrolle sollte sich auf die wirtschaftlich bedeutsamsten Staatshilfen konzentrieren. Auf die Strukturfonds will die britische Regierung nicht verzichten. Es gelte, Stärken wie die 7-jährigen Programme und die Partnerschaften beizubehalten, aber regionalen und lokalen Prioritäten mehr Freiheiten einzuräumen. Geringere britische Zahlungen an den EU-Haushalt könnten so genutzt werden, die eigene nationale Regionalpolitik zu stärken.

Der Grundgedanke dieses Ansatzes, Transfers auf Zahlungen an ärmere Staaten zu begrenzen, findet sich auch im bayerischen Nettofondsmodell. Die Regierung des Freistaats kritisiert, dass die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für Regionalpolitik aufgrund der detaillierten EU-Vorgaben verloren haben, die politische Verantwortung sei verwischt worden. Außerdem bemängelt Bayern das äußerst komplizierte Verfahren sowie den Verwaltungs- und Bürokratieaufwand bei der Planung, Programmierung, Verwaltung und Umsetzung der Förderprogramme. Im Nettofondsmodell erhalten nicht mehr sämtliche Mitgliedstaaten Transferleistungen. Stattdessen sollten pauschale EU-Transferzahlungen nur an die bedürftigsten Mitgliedstaaten fließen, wobei die EU nur wenige Vorgaben für die Mittelverwendung machen dürfe. Dadurch würde das Transfervolumen drastisch verringert werden, die Mitgliedstaaten würden die volle Verantwortung für ihre Regionalpolitik zurückerhalten. Gleichzeitig sollten aber die Spielräume der Mitgliedstaaten für die Regionalförderung mit eigenen Mitteln ausgeweitet werden. Wegfallende EU-Mittel sollten in

Deutschland durch den Bund ausgeglichen werden (Bayerische Staatskanzlei, 2002).

Im Nettofondsmodell gibt es keine Transfers mehr zwischen den wohlhabenderen Staaten – ärmere Regionen in diesen Mitgliedstaaten werden also nicht mehr aus dem Unionshaushalt unterstützt. Damit sind nicht mehr regionale Einkommenskriterien, sondern die Einkommenspositionen der Länder relevant.

Die Bundesregierung hat das Nettofondsmodell bislang abgelehnt. In einem Eckpunktepapier vom Herbst 2002 wird dem Vorschlag, anstelle des regionalen einen mitgliedstaatlichen Ansatz zu verfolgen, eine klare Absage erteilt. Begründung: Vergleichbare Regionen müssten gleich behandelt werden, die Förderhöhe je Einwohner müsse sich nach dem jeweiligen regionalen BIP richten, das nationale BIP dürfe keine Rolle spielen (Bundesregierung, 2002; Clement, 2003). Stattdessen plädiert die Bundesregierung für ein Konzentrationsmodell, bei dem der weitaus größte Teil der Finanzmittel in die Ziel-1-Regionen fließen soll. Außerhalb dieser Gebiete sollten in der nächsten Finanzplanungsperiode nur 5 bis 10 Prozent der Mittel ausgegeben werden, etwa für Netzwerke, Erfahrungsaustausch und Pilotprojekte. Die Ziel-2- und die Ziel-3-Förderung würde wegfallen. Um die Nettozahler zu entlasten, fordert die Bundesregierung, die Förderung auf die neuen Mitgliedstaaten zu konzentrieren. Die Mittel für die beitretenden Länder sollten weitestgehend durch Einsparungen in der alten Gemeinschaft aufgebracht werden. Allerdings könnten für eine kurze Zeitspanne Übergangsregelungen erforderlich sein. Die bisherige Ausgabengrenze für die EU-Kohäsionspolitik in Höhe von 0,45 Prozent des BIP wird als zu hoch abgelehnt, sie soll künftig gesenkt werden (Bundesregierung, 2002; Clement, 2003).

7.2 Das Nettofondsmodell in Zahlen

Eine einfache Beispielrechnung zeigt, in welchem Ausmaß derzeit über den EU-Haushalt auch Transfers zwischen den wohlhabenderen Staaten gezahlt werden. Im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2003 wurden

Tabelle 10

Zahlungen und Rückflüsse im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik von 1995 bis 2003[1]

– in Millionen Euro –

	Zahlungen	Rückflüsse	Nettoposition[2]	Verhältnis Zahlungen/ Rückflüsse
Deutschland	6.502	3.455	–3.048	1,9
Frankreich	4.376	2.007	–2.370	2,2
Vereinigtes Königreich	3.255	1.658	–1.597	2,0
Niederlande	1.569	268	–1.301	5,8
Belgien	999	294	–705	3,4
Schweden	718	239	–479	3,0
Dänemark	513	113	–400	4,6
Österreich	632	267	–365	2,4
Finnland	364	266	–97	1,4
Luxemburg	62	16	–46	3,9
Italien	3.232	3.280	48	1,0
Irland	302	983	681	0,3
Griechenland	407	2.427	2.020	0,2
Portugal	359	2.867	2.507	0,1
Spanien	1.865	7.016	5.151	0,3
Summe EU-15	25.155	25.155	0	

[1] Jährlicher Durchschnitt;
[2] Negatives Vorzeichen bedeutet, weniger empfangen als gezahlt zu haben

Quelle: Eigene Berechnungen nach Europäische Kommission, GD-Haushalt, versch. Jahrgänge

rund 25 Milliarden Euro für die Kohäsionspolitik ausgegeben. Berechnet man die finanziellen Beiträge, die die einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil am gesamten EU-Haushalt dafür aufwenden mussten, und subtrahiert davon die Rückflüsse in die Mitgliedstaaten, lassen sich Nettopositionen bestimmen.

Gemessen in absoluten Beträgen waren demnach Spanien, Portugal und Griechenland die größten Empfängerländer in der Kohäsionspolitik. Deutschland war der größte Nettozahler gefolgt von Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Am Verhältnis von Zahlungen zu Rückflüssen fällt auf, dass besonders die Niederlande, Dänemark und Luxemburg vergleichsweise schlecht abschneiden. Die Niederlande müssen fast sechs Euro nach Brüssel überweisen, um einen Euro im Rahmen der Kohäsionspolitik zu erhalten. Deutschland schneidet mit einem Verhältnis von zwei zu eins noch relativ gut ab. Auch die Nettoempfänger leisten finanzielle Beiträge zur Kohäsionspolitik.

Zieht man von den gesamten Ausgaben die Nettozahlungen ab, ergibt sich eine Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten in Höhe von

14,7 Milliarden Euro. Das bedeutet, dass heute fast 60 Prozent der Mittel aus Struktur- und Kohäsionsfonds keine wirklichen Kompensationszahlungen für die ärmeren Mitgliedstaaten sind, sondern entweder innerhalb der Gruppen der reicheren oder der ärmeren Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Diese Größe kann als Maß für die oben beschriebenen politökonomischen Einflüsse auf die Entwicklung der EU-Strukturpolitik interpretiert werden.

Bei einem Nettofonds würde es zu einer Bilanzverkürzung kommen. Aus dem Fonds würden nur noch die bedürftigen Mitgliedstaaten unterstützt und nur noch die wohlhabenderen Länder darin einzahlen.

In der Beispielrechnung in Tabelle 11 blieben die Nettopositionen der Mitgliedstaaten unverändert. Deutschland würde weiterhin fast 3,1 Milliarden Euro zur gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik beitragen, Spanien mehr als fünf Milliarden Euro empfangen. Deutschland würde aber infolge der Bilanzverkürzung 3,5 Milliarden Euro weniger an den EU-Haushalt abführen. Ersparnisse ergäben sich auch für die anderen Mitgliedstaaten, weil der Strukturfondstransfer zwischen den wohlhabenderen Ländern wegfiele. Dass

Tabelle 11

Modellrechnung: Nettofonds für die Zeit von 1995 bis 2003[1]

– in Millionen Euro –

	Zahlungen	Empfang	Nettoposition	Ersparnis bei den Zahlungen an den EU-haushalt
Deutschland	3.048	0	–3.048	3.455
Frankreich	2.370	0	–2.370	2.007
Vereinigtes Königreich	1.597	0	–1.597	1.658
Niederlande	1.301	0	–1.301	268
Belgien	705	0	–705	294
Schweden	479	0	–479	239
Dänemark	400	0	–400	113
Österreich	365	0	–365	267
Finnland	97	0	–97	266
Luxemburg	46	0	–46	16
Italien	0	48	48	3.232
Irland	0	681	681	302
Griechenland	0	2.020	2.020	407
Portugal	0	2.507	2.507	359
Spanien	0	5.151	5.151	1.865
EU-15	10.408	10.407[2]	0	14.748

[1] Jährlicher Durchschnitt;
[2] Unterschied zwischen Zahlungen und Empfang resultiert aus Rundungsdifferenzen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Europäische Kommission, GD-Haushalt, versch. Jahrgänge

Irland in dieser Modellrechnung noch Zahlungen aus dem Nettofonds erhält, obwohl es beim Pro-Kopf-BIP inzwischen deutlich über dem Durchschnitt der 15er-Union liegt, dient lediglich der Vergleichbarkeit mit der gegenwärtigen Regelung.

7.3 Reformvorschläge und Dritter Kohäsionsbericht

Die genannten Reformvorschläge stammen überwiegend aus der Wissenschaft, kommen zum Teil aber auch aus der Politik. Fasst man die wesentlichen Elemente der Reformvorschläge zusammen, ergeben sich folgende Forderungen:

- Konzentration des Mitteleinsatzes auf die ärmeren Mitgliedstaaten,
- Förderung von Staaten statt Regionen,
- Wachstumsförderung von Kernen statt Ausgleich in der Fläche,
- ungebundener Finanzausgleich,
- Renationalisierung,
- Vereinfachung.

Gemessen an diesen Reformelementen sind die Vorschläge der Kommission im dritten Kohäsionsbericht zur Weiterentwicklung der Strukturpolitik nach der Erweiterung lediglich graduelle Veränderungen des bisherigen Systems. Sie sind daher auch schon als „alter Wein in neuen Schläuchen" (Axt, 2004) bezeichnet worden.

Zur Konzentration auf die armen Länder: Die Kommission will künftig 78 Prozent der Gesamtmittel auf Regionen unterhalb der 75-Prozent-Grenze beim Pro-Kopf-BIP sowie auf die aus dem Kohäsionsfonds geförderten Länder konzentrieren. In der aktuellen Finanzierungsperiode sind dafür 73 Prozent vorgesehen. Der Anteil der Mittel für die Ziele 2 und 3 (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) wird von 22 auf 17 Prozent gesenkt. Auch wenn sich die Anteile leicht verschoben haben, ist doch fraglich, ob dies einer wirklichen Konzentration der Mittel auf die bedürftigsten Regionen entspricht. Die Kommission hält daran fest, in allen Mitgliedstaaten Kohäsionspolitik zu betreiben. Die Kom-

missionsvorschläge genügen also nicht einmal den eher behutsamen Reformvorschlägen (Axt, 2002a, 29 ff.), wonach nur noch Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts gefördert werden sollen. Auf die Förderung der Ziele 2 und 3 durch die EU sollte nach diesen Vorschlägen dagegen verzichtet werden, um Mittel für die ärmsten Regionen frei zu bekommen. So steht es zum Beispiel im deutschen Eckpunktepapier.

Von den Reformansätzen „Nettofonds" und „Rückverlagerung regionalpolitischer Aktivitäten auf die Mitgliedstaaten" sind die Kommissionsvorschläge noch weiter entfernt. Folgt man den Aussagen der Ökonomischen Theorie der Bürokratie, ist von der Kommission auch nicht zu erwarten, dass sie eine Rückverlagerung der regionalpolitischen Aufgaben auf die Mitgliedstaaten unterstützt. Bürokraten sind nach dieser Theorie eigennutzorientiert. Die EU-Kommission müsste danach an einem möglichst großen strukturpolitischen Budget ebenso interessiert sein wie an einem möglichst großen Einfluss auf die Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten. Die oben beschriebene Tendenz der Kommission, ihre regionalpolitischen Kompetenzen zulasten der Regierungen der Mitgliedstaaten auszudehnen, stützt diese These zumindest partiell.

Zwei Einschränkungen sind hier allerdings vorzunehmen. Die erste betrifft die Höhe des Kohäsionsfonds für die neuen Mitgliedstaaten. In den Jahren 2004 bis 2006 entfallen auf ihn knapp 35 Prozent aller strukturpolitischen Mittel für diese Länder. Im Zeitraum von 2007 bis 2013 soll er mit 63 Milliarden Euro oder 18,7 Prozent der Gesamtausgaben für Kohäsionspolitik ausgestattet sein. Das ist zwar nur noch gut die Hälfte des Anteils von 2004 bis 2006, aber auch deutlich mehr als in den Jahren 2000 bis 2006, in denen auf den Kohäsionsfonds für die EU-15 ein Anteil von 8,5 Prozent entfällt. Hinzu kommt, dass ein Drittel der Mittelzuweisungen in den neuen Mitgliedstaaten nach 2007 auf den Kohäsionsfonds entfallen sollen (Europäische Kommission, 2004a, XXXVIII). Dies könnte ein Schritt in Richtung eines Finanzausgleichs sein, da der Kohäsionsfonds auf Ebene der Länder und nicht der Regionen ansetzt und den Mitgliedstaaten mehr Freiräume bei der Mittelverwendung lässt. Die Beschränkung des Kohäsionsfonds auf Länder mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft

bringt den Kohäsionsfonds zumindest in die Nähe eines Finanzausgleichs (Häde, 1996, 499). Außerdem existieren beim Kohäsionsfonds Elemente einer makroökonomischen Konditionalität: So ist die Finanzierung von Vorhaben aus dem Fonds an die Bedingungen geknüpft, dass im empfangenden Land kein übermäßiges öffentliches Defizit besteht.

Die zweite Einschränkung betrifft die Ziel-2-Regionen. Hier sollen die Mitgliedstaaten künftig mehr Freiheiten haben. Sie könnten selbst darüber entscheiden, welche Regionen und welche Projekte sie fördern wollen. Die EU gibt demnach keine Kriterien mehr für das Abgrenzen förderfähiger Regionen vor (Erdmenger/Ziegler, 2004, 329). Dies könnte dazu führen, dass sich auch wohlhabendere Gebiete erfolgreich um Fördergelder bemühen können (Axt, 2004, 25).

8 Schlussfolgerungen

Die von der Europäischen Union betriebene Kohäsionspolitik ist zunehmend in die Kritik geraten. Zum einen zeigt die Empirie, dass diese Politik nicht in der Lage ist, ihre Ziele – regionale Disparitäten verringern und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stärken – klar und verlässlich zu erreichen. Zumindest sind die Ergebnisse der empirischen Studien keineswegs eindeutig. Zum anderen wäre es wahrscheinlich kontraproduktiv, den regionenorientierten Grundansatz der bisherigen EU-Kohäsionspolitik auf die neuen Mitgliedstaaten zu übertragen. Denn dort kommt es vor allem darauf an, Wachstumspole zu stärken. Zumindest dürfen die komparativen Vorteile der Wachstumszentren in diesen Ländern nicht durch Subventionen für rückständige Regionen geschwächt werden. Schließlich ist auch noch fraglich, ob die Europäische Union überhaupt die richtige Instanz ist, regionale Umverteilungspolitik zu betreiben.

Aufgrund dieser Kritik richten sich die Reformvorschläge gegen das derzeitige Ausmaß der kohäsionspolitischen Aktivitäten auf der EU-

Ebene. Sie verlangen stattdessen stärkere nationale Kompetenzen, die Konzentration der Fördermittel auf die bedürftigsten Länder sowie die Abschaffung der mikroökonomischen Verwendungsauflagen. Das derzeitige System soll durch eine Art Finanzausgleich zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten abgelöst werden. Ein Mittel zu diesem Zweck wäre ein Nettofonds, in den die wirtschaftlich starken Mitgliedstaaten einzahlen und aus dem die bedürftigen Länder gefördert werden. Einen Transfer zwischen den reicheren Mitgliedstaaten würde es dann nicht mehr geben. Der Verwaltungsaufwand sinkt: Ohne die bisherigen mikroökonomischen Verwendungsauflagen würde das System deutlich einfacher werden.

Ein solcher Finanzausgleich könnte über den Kohäsionsfonds betrieben werden, der die Rolle des Nettofonds übernimmt. Dies wäre sicherlich ein einfacherer Weg als ein zwischenstaatlich organisierter horizontaler Finanzausgleich. Andernfalls müsste der EU-Vertrag geändert werden, da die EU eine eigenständige Kompetenz für die Kohäsionspolitik besitzt.

Die stärkere Förderung der neuen Mitgliedstaaten aus Mitteln des Kohäsionsfonds ist ein erster Schritt in Richtung eines solchen Finanzausgleichs. Konsequenterweise sollten die Strukturfonds auf mittlere Frist in den Kohäsionsfonds überführt werden. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verringerung der Zahl der Fonds geht daher in die richtige Richtung.

Der EU-Finanzausgleich über einen Nettofonds sollte an wirtschaftspolitische Auflagen geknüpft werden. Entsprechende Vorschläge gibt es. Die Erfahrung mit der bisher praktizierten Kohäsionspolitik macht deutlich, dass finanzielle Mittel allein nicht ausreichen, um die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Investitionsfreundliche Rahmenbedingungen sind – wie das Beispiel Irland zeigt – unerlässlich. Wirtschaftspolitische Auflagen kennt die EU bereits im Rahmen des Kohäsionsfonds. Konditionalität ist außerdem ein Element bei der Vergabe von Krediten durch den Internationalen Währungsfonds im Falle von Zahlungsbilanzkrisen. Die Instrumente sind also bekannt. Es gilt, sie in der Kohäsionspolitik der EU stärker zu nutzen.

Anhang

Verzeichnis der Ziel-1-Regionen im Zeitraum 2000 bis 2006

Deutschland
Brandenburg
Mecklenburg-Vorpommern
Chemnitz
Dresden
Leipzig
Dessau
Halle
Magdeburg
Thüringen
Griechenland
Anatoliki Makedonia, Thraki
Kentriki Makedonia
Dytiki Makedonia
Thessalia
Ipiros
Ionia Nisia
Dytiki Ellada
Sterea Ellada
Peloponnisos
Attiki
Vorio Aigaio
Notio Aigaio
Kriti
Spanien
Galicia
Principado de Asturias
Castilla y León
Castilla-La Mancha
Extremadura
Comunidad Valenciana
Andalucía
Región de Murcia
Ceuta y Melilla
Canarias

Frankreich
Guadeloupe
Martinique
Guyane
Réunion
Irland
Border Midlands and Western
Italien
Campania
Puglia
Basilicata
Calabria
Sicilia
Sardegna
Österreich
Burgenland
Portugal
Norte
Centro
Alentejo
Algarve
Açores
Madeira
Finnland
Itä-Suomi
Väli-Suomi*
Pohjois-Suomi*
Schweden
Norra Mellansverige*
Mellersta Norrland*
Övre Norrland*
Vereinigtes Königreich
South Yorkshire
West Wales and The Valleys
Cornwall and Isles of Scilly
Merseyside

* Nur die in Anhang 1 des Protokolls Nr. 6 im Anhang der Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens genannten Gebiete

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 27. Juli 1999, Nr. L 154, S. 55

Anmerkungen

[1] Kaufkraftstandards sind eine künstliche, gemeinsame Währung, die die Kaufkraft der verschiedenen Landeswährungen vergleichbar macht (Eurostat, 2003, 2).

[2] Nach einer Studie der EU-Kommission profitierte 1998 Irland pro Kopf gerechnet am meisten von der Agrarpolitik, gefolgt von Griechenland, Dänemark und Spanien. Portugal war Nettozahler (Europäische Kommission, 2001b, 50). „Negativ sind die Auswirkungen der GAP in den am wenigsten wohlhabenden Regionen, deren Anteil an der EU-Bevölkerung 20% beträgt“ (Europäische Kommission, 2001a, 84).

[3] Vergleiche zu den Zielen insbesondere Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161, S. 1 ff.

[4] Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds vom 21. Juni, Art. 4, Abs. 9c.

[5] Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS).

[6] Hinzu kommt für jeden Mitgliedstaat noch eine so genannte Extra-Region. Damit sollen die Teile eines Wirtschaftsgebiets erfasst werden, die sich nicht einer bestimmten Region zurechnen lassen, wie zum Beispiel Luftraum, Hoheitsgewässer und Exklaven wie Botschaften.

[7] VO (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Art. 2.

[8] VO (EG) Nr. 1784/1999 des Rates betreffend den Europäischen Sozialfonds.

[9] VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

[10] VO (EG) Nr. 1263/1999 des Rates über das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei.

[11] Valorisierung ist die staatliche Preisbeeinflussung zugunsten der Produzenten.

[12] Irland ist seit 2004 nicht mehr förderfähig.

[13] Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.

[14] Daneben benennt Art. 87, Abs. 3 drei weitere, nicht-regionale Arten von Beihilfen, die zulässig sein können.

[15] Das Bruttosubventionsäquivalent ist der Nennwert der gewährten Beihilfe in Prozent der gesamten beihilfefähigen Projektkosten. Da Vergleiche zwischen den Bruttobeihilfeintensitäten der einzelnen Mitgliedstaaten wegen der unterschiedlichen Unternehmensbesteuerung zu keinen aussagekräftigen Ergebnissen führen, werden Nettosubventionsäquivalente (NSÄ) berechnet. Das NSÄ ist der Vorteil, den ein Unternehmen nach Abzug der Unternehmenssteuern aus der Beihilfe zieht (Europäische Kommission, 2000a, 15).

[16] Anfang April 2003 wurde die Gültigkeit der Fördergebietskarte bis Ende 2006 verlängert (Bundesregierung, 2003a, 16).

[17] Deutschland ermittelt die Fördergebiete auf der Grundlage von Arbeitsmarktregionen, die nach Berufspendlerverflechtungen abgegrenzt werden (Klemmer, 1998, 483) und nicht mithilfe von Verwaltungseinheiten, wie dies bei der NUTS-Klassifikation der Fall ist.

[18] Diese Sätze sind als Bruttosubventionsäquivalente (BSÄ) definiert. Die Kommission hat in ihren Überlegungen darauf hingewiesen, dass BSÄ leichter zu kalkulieren und transparenter seien. Außerdem würde die Verwendung von BSÄ überall zu einer Verminderung von Investitionsbeihilfen führen. Dadurch wird aber ein Vergleich der alten mit den neuen Beihilfesätzen erschwert.

[19] Infolge der Erweiterung ist das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der EU gesunken, dadurch verbessert sich die relative Position der Regionen in den alten Mitgliedstaaten, so dass einige Gebiete allein aufgrund dieses Effekts die 75-Prozent-Grenze überschreiten.

[20] „Über die Ziel-1-Gebiete hinaus schlägt die Europäische Kommission entgegen der Auffassung der Bundesregierung vor, dass es keine Regionalförderung mehr geben soll. Das würde bedeuten, dass es keine nationale Fördergebietskarte und keine Regionalfördergebiete nach Art. 87 Abs. 3c, mehr geben wird.“ Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3015, vom 29. April 2004, S. 26.

[21] Der Europäische Rat hatte im März 2000 das Ziel ausgerufen, die Union im nächsten Jahrzehnt zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“.

[22] Der Solidaritätsfonds wurde 2002 im Anschluss an die schweren Überschwemmungen in Mitteleuropa gegründet und leistet Katastrophenhilfe. Er zählt nicht zu den Instrumenten der Kohäsionspolitik.

[23] Produktionstheoretisch verbirgt sich dahinter eine zumindest konstante Skalenelastizität. Bei konstanter Skalenelastizität ist die Arbeitsproduktivität, der Output je Arbeitsstunde, nur vom eingesetzten Kapital je Arbeitsstunde, der Kapitalintensität, abhängig (Burda/Wyplosz, 2003, 55).

[24] 213 Regionen insgesamt minus zwei spanische Regionen, für die keine BIP-Daten vorliegen.

[25] Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG).

[26] Wegen Datenproblemen wurden Deutschland und Luxemburg nicht berücksichtigt.

[27] Verordnung 724/75, Amtsblatt L 73 vom 21. März 1975.

[28] Verordnung 724/75, Amtsblatt L 73 vom 21. März 1975.

[29] Mittel für Verpflichtungen bedeutet, dass in einem Haushaltsjahr Finanzierungsverpflichtungen eingegangen werden dürfen, die auch noch in späteren Jahren zu Zahlungen führen können.

[30] Wirtschafts- und Währungsunion.

[31] Common Agricultural Policy, Gemeinsame Agrarpolitik.

[32] Das Förderkriterium BIP unter 75 Prozent des gemeinsamen BIP wurde bislang immer als Durchschnitt der drei letzten verfügbaren Jahre gemessen. Auch der neue Vorschlag der Kommission für eine Rahmenverordnung zu den Strukturfonds stellt bei der Berechnung des 75-Prozent-Kriteriums auf einen 3-Jahres-Durchschnitt ab.

[33] Über die Liste der Regionen, die in der Finanzplanungsperiode von 2007 bis 2013 gefördert werden, wird erst 2005 oder 2006 auf der Grundlage der dann verfügbaren statistischen Informationen entschieden werden.

[34] Im Sinne von Richtwerten oder Zielgrößen.

[35] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 161 vom 26. Juni 1999.

[36] Art. 7 der Verordnung 1260/1999.

[37] IP/02/822 (5. Juni 2002): Abschluss des Haushaltsjahres 2001: 15 Milliarden Euro Überschuss. (Neben den Kohäsionsmitteln wurden auch andere Ausgabenkategorien nicht ausgeschöpft).

[38] IP/03/338 (7. März 2003): Vorläufiges Ergebnis des Haushaltsjahres 2002: umfangreiche Rückzahlungen an die Mitgliedstaaten; IP/03/1476 (29. Oktober 2003): EU-Haushalt: Kommission schlägt vor, fünf Milliarden Euro an die Mitgliedstaaten zurückzuzahlen.

[39] Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA).

[40] Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD).

[41] Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy (PHARE).

[42] Das Bruttoinlandsprodukt der EU weicht kaum vom Bruttonationaleinkommen der EU ab.

[43] Für einen kurzen Überblick vergleiche Emmerling, 2002.

[44] Die Vorschläge wurden von der Kommission bereits zurückgewiesen (FAZ vom 17. Juli 2003, S. 2: Kommission will an Agrar- und Strukturpolitik festhalten).

Literatur

Ausschuss der Regionen, 2003, Territorialer Zusammenhalt in Europa, Luxemburg

Axt, Heinz-Jürgen, 1991, Southern Europe Facing the Single Market's Completion, in: Intereconomics, July/August, S. 192–202

Axt, Heinz-Jürgen, 2000, EU-Strukturpolitik, Opladen

Axt, Heinz-Jürgen, 2002a, Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Studie S 3, Februar, Berlin

Axt, Heinz-Jürgen, 2002b, Strukturpolitik in der erweiterten EU: statt Regionalausgleich Wachstum fördern?, in: Osterweiterung der EU, 65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 25. und 26. April 2002, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 53, Berlin, S. 181–215

Axt, Heinz-Jürgen, 2004, Alter Wein in neuen Schläuchen, Warum die Kommission nicht vom Ziel des Regionalausgleichs in der Strukturpolitik abgeht, Manuskript

Baldwin, Richard E. / **Francois**, Joseph F. / **Portes**, Richard, 1997, The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, in: Economic Policy, S. 125–176

Barbé, Esther, 1992, Spanien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92, Bonn, S. 361–368

Barro, Robert / **Sala-i-Martin**, Xavier, 1995, Economic Growth, New York

Bayerische Staatskanzlei, 2002, Reform der EU-Strukturpolitik nach 2006, Vorschlag für die Schaffung eines „Solidaritätsfonds", Februar

Boldrin, Michele / **Canova**, Fabio, 2001, Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies, in: Economic Policy, S. 205–253

Brasche, Ulrich, 2003, Europäische Integration – Wirtschaft, Erweiterung und regionale Effekte, München und Wien

Bundesregierung, 2000, Neunundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 2000 bis 2003 (2004), Deutscher Bundestag, Drucksache 14/3250

Bundesregierung, 2002, Eckpunkte der Bundesregierung für die EU-Strukturpolitik nach 2006, o. O. (ca. Herbst 2002)

Bundesregierung, 2003a, Antwort auf eine kleine Anfrage, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1460 vom 1. August

Bundesregierung, 2003b, Zweiunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 2003 bis 2006, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/861 vom 10. April

Bundesregierung, 2004, Dreiunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 2004 bis 2007, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2961 vom 22. April

Burda, Michael / **Wyplosz**, Charles, 2003, Makroökonomie, 2. Auflage, München

Busch, Berthold / **Lichtblau**, Karl / **Schnabe**l, Claus, 1998, Kohäsionspolitik, Konvergenz und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Band 49, Heft 1, S. 1–25

Clement, Wolfgang, 2003, Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Konferenz zur Zukunft der Europäischen Strukturpolitik, Leipzig, 5. Mai, Redemanuskript; URL: http://www.cor.eu.int/document/fr/leipzig_clement.pdf [Stand: 2004-02-10]

Davies, Sarah / **Hallet**, Martin, 2002, Interactions between National and Regional Development, HWWA Discussion Paper 207, Hamburg

De Freitas, Miguel Lebre / **Pereira**, Filipa / **Torres**, Francisco, 2003, Convergence among EU Regions, 1990-2001, Quality of National Institutions and „Objective 1" Status, in: Intereconomics, Volume 38, September/October, S. 270–275

Ederveen, Sjef, et al., 2002a, Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis, Discussion Paper, No. 10, August, URL: http://www.cpb.nl/eng/pub/discussie/10/ [Stand: 2004-07-28]

Ederveen, Sjef, et al., 2002b, Funds and Games, The Economics of European Cohesion Policy, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis, URL: http://www.cpb.nl/nl/pub/bijzonder/41/ [Stand: 2004-07-28]

Emmerling, Thea, 2002, Von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich?, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Working Paper 06, München, URL: http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/cap/euro_finanzausgleich.htm [Stand: 2004-08-10]

Erdmenger, Katharina / **Ziegler**, Astrid, 2004, Strukturpolitik nach 2006 – Der Vorschlag der Europäischen Kommission, in: WSI-Mitteilung, Nr. 6, S. 325–331

Europäische Kommission, 1988, Integrierte Mittelmeerprogramme, Tätigkeitsbericht 1986/87 und Stellungnahme des beratenden IMP-Ausschusses, SEK (88) 335 endgültig, Brüssel, 27. Oktober

Europäische Kommission, 1992, Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die gemeinschaftlichen Strukturpolitiken – Bilanz und Perspektiven, KOM (92), 84, in: Deutscher Bundesrat, Drucksache 215/92

Europäische Kommission, 1994, Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen, 1994–1999, 1. Ausgabe, Luxemburg

Europäische Kommission, 1998, Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 74 vom 10. März, S. 9–31

Europäische Kommission, 1999a, Nationale Fördergebietsbevölkerungshöchstgrenzen im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) EG-Vertrag für den Zeitraum 2000 bis 2006, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 16 vom 21. Januar, S. 5

Europäische Kommission, 1999b, Strukturpolitische Maßnahmen 2000–2006, Kommentare und Verordnungen, Leitfaden, Luxemburg

Europäische Kommission, 2000a, Gemeinschaftsvorschriften über Staatliche Beihilfen, Vademecum, Leitfaden, Juni 1999, Luxemburg

Europäische Kommission, 2000b, Reale Konvergenz und Aufholprozess in der EU, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 71, S. 191–228

Europäische Kommission, 2001a, Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen, Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Band 1, Luxemburg

Europäische Kommission, 2001b, Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen, Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Band 2, Statistischer Anhang, Luxemburg

Europäische Kommission, 2003a, Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anpassung der Finanziellen Vorausschau anlässlich der Erweiterung, Brüssel, 11. Februar, KOM (2003) 70 endgültig

Europäische Kommission, 2003b, Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Mitteilung der Kommission, KOM (2003) 34/4, Brüssel, 30. Januar, URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim2_de.htm [Stand: 2004-08-10]

Europäische Kommission, 2003c, Jahresbericht 2002 über das Programm PHARE und die Heranführungsinstrumente für Zypern, Malta und die Türkei, Brüssel, 11. August, KOM (2003) 497 endgültig, URL: http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/publist.htm [Stand: 2004-02-13]

Europäische Kommission, 2003d, Ex-post evaluation of objective 1 for the period 1994–1999, URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_en.htm [Stand: 2004-05-21]

Europäische Kommission, 2004a, Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation, Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_de.htm [Stand: 2004-04-07]

Europäische Kommission, 2004b, Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen, Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007–2013, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2004) 101 endgültig, 10. Februar, URL: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2004/com2004_0101de03.pdf [Stand: 2004-04-07]

Europäische Kommission, 2004c, Strukturfondsstrategien für die neuen Mitgliedstaaten: 24 Mrd. EUR für Wachstum und Zusammenhalt im Zeitraum 2004-2006, Memo/04/156, 23. Juni, URL: http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/156&format=PDF&aged=0&language=DE&guiLanguage=en [Stand: 2004-07-27]

Europäische Kommission, 2004d, Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, KOM (2004) 492 endgültig, vom 14. Juli, URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/com(2004)492final_de.pdf [Stand: 2004-07-21]

Europäische Kommission, Datenbank AMECO, Extraktionsstand: April 2004, URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm [Stand: 2004-08-06]

Europäische Kommission, Generaldirektion Haushalt, Aufteilung der operativen EU-Ausgaben nach Mitgliedstaaten, verschiedene Jahrgänge, URL:http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_de.htm [Stand: 2004-06-16]

Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, 2003, Vademecum Community rules on state aid, update 1/9/2003, URL: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecumen2003_en.pdf [Stand: 2004-06-18]

Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, 2004, Überprüfung der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung – erstes Konsultationspapier für die Sachverständigen der Mitgliedstaaten, URL: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional/

Europäischer Rat, 1994, Verordnung (EG) Nr. 1164/94 vom 16. Mai zur Errichtung des Kohäsionsfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 130, 25. Mai, S. 1–13

Europäischer Rechnungshof, 2000, Sonderbericht Nr. 15/2000 über den Kohäsionsfonds, zusammen mit den Antworten der Kommission, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 279, 2. Oktober, S. 1–38

Europäischer Rechnungshof, 2001, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 359, 15. Dezember, S. 1–416

Europäischer Rechnungshof, 2002, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 295, 28. November, S. 1–288

Europäischer Rechnungshof, 2003, Sonderbericht Nr. 7/2003 über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000–2006, zusammen mit den Antworten der Kommission, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 174, 23. Juli, S. 1–37

Europäisches Parlament, 2003, Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS), in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 154, 21. Juni, S. 1–41

Eurostat, 2003, Kaufkraftparitäten und abgeleitete Wirtschaftsindikatoren für EU, beitretende Länder, Beitrittskandidaten und EFTA, in: Statistik kurzgefasst, Wirtschaft und Finanzen, Nr. 64

Falkenkötter, Thomas, 2002, Die Auswirkungen der Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Art. 91a Abs.1 Nr. 2 GG, München

Fitz Gerald, John, 2004, Lessons from 20 Years of Cohesion, Paper presented at the Brussels Economic Forum, 23. April. URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/events/2004/events_brussels_0404_en.htm [Stand: 2004-06-03]

Folkers, Cay, 1995, Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?, in: Karl, Helmut / Henrichsmeyer, Wilhelm (Hrsg.), Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Integration, S. 87–108

Franzmeyer, Fritz, 2001, Europäische Regionalpolitik: Zwischen Solidarität und Effizienz, in: Ohr, Renate / Theurl, Theresia (Hrsg.), Kompendium der Europäischen Wirtschaftspolitik, München, S. 271–307

Gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK) Ziel 1 und Ziel 1-Übergangsunterstützung in Deutschland 2000-2006, URL: http://www.mv-regierung.de/strukturfonds/doku/gfk_2000–2006.pdf [Stand: 2004-07-27]

Grömling, Michael, 2004, Wirtschaftswachstum, in: Perspektive 2050, Ökonomik des demographischen Wandels, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), S. 67–96

Häde, Ulrich, 1996, Finanzausgleich, Tübingen

Hallet, Martin, 2002, Income Convergence and Regional Policies in Europe: Results and Future Challenges, URL: http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/rwp/ersa2002/cd-rom/ersa2002/en/abstracts/a080.htm [Stand: 2003-10-10]

Hamm, Walter, 1977, Artikel: Strukturpolitik, sektorale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 7, Stuttgart u. a. O., S. 479–491

Hardt, Ulrike, 2003, Regionale Strukturpolitik nach 2006 – Veränderte Rahmenbedingungen für regionale Wirtschaftspolitik, Forschungsbericht des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW), 31, Hannover

Heinemann, Friedrich, 1999, Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jahrgang, Heft V, S. 293–299

Huber, Wolf, 2003, Von Babel nach Brüssel: Wie die Umsetzung komplexer Politiken durch „verwirrte Sprache" beeinträchtigt wird, in: Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen, Festschrift für Eduard Kunze, Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe, Sonderserie Raum & Region, Heft 1, S. 16–23

Karl, Helmut, 2000, Die Reform der Kohäsionspolitik der Europäischen Union, in: Caesar, Rolf / Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, Baden-Baden, S. 137–152

Karl, Helmut, 2002, Die Kontrolle nationaler Regionalbeihilfen in der Europäischen Union, in: Raumforschung und Raumordnung, 6. Jahrgang, Heft 3–4, S. 209–218

Klemmer, Paul, 1998, Regionalpolitik, in: ders. (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 457–517

Köhler, Sabine, 1996, Regionalstatistik in Deutschland und Europa, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 11, S. 683–695

Krieger-Boden, Christiane, 1999, Nationale und regionale Spezialisierungsmuster im europäischen Integrationsprozess, in: Die Weltwirtschaft, S. 234–254

Krieger-Boden, Christiane, 2002, European Integration and the Case for Compensatory Regional Policy, Kiel Working Paper No. 1135, Kiel

Kühnelt, Erich, 2004, Regionalpolitik im erweiterten Europa – Zur Zukunft der Struktur- und Kohäsionspolitik der EU, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 51. Jahrgang, Heft 1, S. 93–101

Lammers, Karl, 2002, Die Osterweiterung aus raumwirtschaftlicher Perspektive – Prognosen regionalökonomischer Theorien und Erfahrungen aus der bisherigen Integration in Europa, in: Osterweiterung der EU, 65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 25. und 26. April 2002, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 53, Berlin, S. 9–38

Lesch, Hagen, 1998, Agenda 2000: Die Rolle der europäischen Strukturpolitik zwischen Kohäsions- und Beschäftigungsziel, Institut für Finanzen und Steuern, Schrift Nr. 365

Martin, Reiner, 1999, The Regional Dimension in European Public Policy – Convergence or Divergence, Hampshire u. a. O.

Mickel, Wolfgang, W., 1994 (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, Köln

Midelfart-Knarvik, Karen / **Overman**, Henry, G., 2002, Delocation and European Integration: is structural spending justified?, in: Economic Policy, Oktober, S. 321–359

Molitor, Christian, 1997, Zur Frage der realwirtschaftlichen Konvergenz in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 3, S. 324–340

Möschel, Wernhard, 1993, Eine Verfassungskonzeption für die Europäische Union, in: Gröner, Helmut / Schüller, Alfred (Hrsg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart u.a. O., S. 21–40

Niebuhr, Annekatrin / **Schlitte**, Friso, 2004, Convergence, Trade and Factor Mobility in the European Union – Implications for Enlargement and Regional Policy, in: Intereconomics, May/June, S. 167–176

Ohr, Renate, 2003, Wirtschaftliche Konvergenz und Divergenz: Theoretische Konzepte, in: Caesar, Rolf / Lammers, Konrad / Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.), Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union – Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen, Baden-Baden, S. 11–28

Oppermann, Thomas, 1999, Europarecht, 2. Auflage, München

Quaisser, Wolfgang / **Woodward**, Richard, 2002, Absorptionsprobleme der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den MOE-Ländern, in: Osterweiterung der EU, 65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 25. und 26. April 2002, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 53, Berlin, S. 115–147

Ramser, Hans Jürgen, 1993, Grundlagen der „neuen" Wachstumstheorie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 22. Jahrgang, Heft 3, S. 117–123

Regierung des Vereinigten Königreichs (HM Treasury, Department of Trade and Industry, Office of the Deputy Prime Minister), 2003, A modern regional policy for the United Kingdom, March, URL: http://www.dti.gov.uk/europe/consultation.pdf [Stand: 2004-07-09]

Röger, Werner / **in 't Veld**, Jan, 2002, Some selected simulation experiments with the European Commission's QUEST model, European Economy, Economic Papers, No. 178, URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/archive/economicpapers2002_en.htm [Stand: 2003-10-13]

Rolle, Carsten, 2000, Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht, Münster

Rondorf, Heinz-Dieter, 2003, Die Reform der Strukturfonds – Überlegungen der Europäischen Kommission, Manuskript, 29. April 2003

Rose, Klaus / **Sauernheimer**, Karlhans, 1999, Theorie der Außenwirtschaft, 13. Auflage, München

Rosenfeld, Martin, T. W. / **Kronthaler**, Franz, 2002, Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland, in: Wirtschaft im Wandel, 8. Jahrgang, Nr. 9, S. 266–273

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2003, Jahresgutachten 2003/2004, URL: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/ [Stand: 2004-07-28]

Sala-i-Martin, Xavier, X., 1996, Regional Cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence, in: European Economic Review, 40, S. 1325–1352

Samuelson, Paul A., 1965, Der internationale Faktorpreisausgleich – noch einmal, in: Klaus Rose (Hrsg.), Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Köln und Berlin, Seite 91–108

Sapir, André, et al., 2003, An Agenda for a growing Europe, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July, URL: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/sapir_report_en.pdf [Stand: 2004-02-11]

Schäfers, Manfred, 1993, Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden

Schoneweg, Egon, 1992, Die Regionalpolitik der EG zwischen europäischem Finanzausgleich und Mittel für den Wandel der Industriestruktur, in: Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Nr. 187, Hannover, S. 1–21

Schreyer, Michaele, 2004, Financial Perspective 2007-2013, Redemanuskript, 3. April, URL: http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/171&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en [Stand: 2004-07-27]

Schrumpf, Heinz, 2002, Die Zukunft der Regionalpolitik in einer erweiterten Europäischen Union, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 53, Heft 1–4, S. 179–200

Sell, Friedrich, L., 1998, Wirtschaftliche Konvergenz in der wirtschaftstheoretischen Diskussion, in: Fischer, Bernhard / Straubhaar, Thomas (Hrsg.), Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis, Baden-Baden, S. 33–48

Stehn, Jürgen, 2002, Leitlinien einer ökonomischen Verfassung für Europa, in: Die Weltwirtschaft, Heft 3, S. 300–315

Straubhaar, Thomas, 1998a, Regionale Wirkungen der WWU, in: Caesar, Rolf / Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Regionale und globale Herausforderungen, Bonn, S. 45–68

Straubhaar, Thomas, 1998b, Wirtschaftliche Konvergenz: Was, Wie, Wozu?, in: Fischer, Bernhard / Straubhaar, Thomas (Hrsg.), Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis, Baden-Baden, S. 9–31

Tarschys, Daniel, 2003, Reinventing Cohesion, The Future of European Structural Policy, Swedish Institute for European Policy Studies, September, Stockholm, URL: http://www.sieps.se/_pdf/Publikationer/200317.pdf [Stand: 2004-07-26]

Tetsch, Friedemann, 1999, Zum Verhältnis zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Regionalförderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA)“, in: WSI-Mitteilung, Nr. 6, S. 371–379

Tetsch, Friedemann, 2002, Zum Verhältnis zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Regionalförderung, in: Raumforschung und Raumordnung, 60. Jg., Heft 3–4, S. 195–208

Tondl, Gabriele, 2001, Convergence after divergence? Regional Growth in Europe, Wien und New York

Weise, Christian, 2002, Strukturfondstransfers in einer zukunftsfähigen EU, Baden-Baden

Zimmermann, Horst / **Henke**, Klaus-Dirk, 2001, Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München

Kurzdarstellung

Die Europäische Union hat sich mit der Kohäsionspolitik zum Ziel gesetzt, die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Ländern und Regionen in der Union zu verringern und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken. Die Wirksamkeit dieser Politik ist allerdings umstritten, die offiziellen Begründungen können in Frage gestellt werden. Es lässt sich vielmehr zeigen, dass die Entwicklung der Kohäsionspolitik recht gut mit politökonomischen Einflüssen erklärt werden kann und von den wirtschaftspolitischen Akteuren als Kompensationsmaßnahme genutzt worden ist. So wurde die Vertiefung der europäischen Integration durch Binnenmarkt und Währungsunion von einer Ausweitung der Kohäsionspolitik begleitet. Aufgrund von theoretischen Überlegungen und einer Modellrechnung plädiert dieser Beitrag dafür, das derzeitige System, bei dem auch die wohlhabenderen Länder Struktur- und Kohäsionsfondsmittel erhalten, aufzugeben. Es ist durch ein Nettofondsmodell zu ersetzen, bei dem nur die ärmeren Mitgliedstaaten gefördert werden. Die wohlhabenderen Mitgliedstaaten würden davon ebenfalls profitieren, da sie weniger an den EU-Haushalt abführen müssten.

Abstract

The EU instituted its Cohesion Policy with the stated aim of reducing the economic disparities between the countries and regions in the Union and strengthening economic and social cohesion. However, the effectiveness of this policy is disputed and there are good reasons for questioning these official motives. It can be shown that the development of the Cohesion Policy is more convincingly explained by the influence of economic policy and that it has been used by economic policy actors as a means of compensation. For the deepening of European integration, with the internal market and the currency union, has been accompanied by an expansion of the Cohesion Policy. On the basis of theoretical reflections and model calculations this article argues that the present system, in which more prosperous nations also receive transfers from the structural and cohesion funds, should be abandoned and replaced by a net fund model, under which only the poorer member countries would receive aid. The more prosperous member states would also benefit as they would have to contribute less to the EU budget.