

Zimmermann, Horst; Danielzyk, Rainer; Jung, Hans-Ulrich; Pohl, Martha; Rosenfeld, Martin T. W.

Research Report

Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006

Positionspapier aus der ARL, No. 53

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Zimmermann, Horst; Danielzyk, Rainer; Jung, Hans-Ulrich; Pohl, Martha; Rosenfeld, Martin T. W. (2003) : Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006, Positionspapier aus der ARL, No. 53, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00537>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/62299>

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.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Positionspapier aus der ARL

Nr. 53

Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006

Hannover 2003

Das Positionspapier wurde erarbeitet vom Ad-hoc-Arbeitskreis "Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006" der Akademie. Ihm gehörten an:

Horst Zimmermann (Leiter), Philipps-Universität Marburg

Rainer Danielzyk, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund

Hans-Ulrich Jung, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover

Martha Pohl, BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Bremen

Martin T. W. Rosenfeld, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11
30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42 - 0
Fax (+49-511) 3 48 42 - 41
e-mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006

Positionspapier des gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Ausgangspunkt und Fragestellung des Positionspapiers

Die EU-Strukturfonds laufen in ihrer jetzigen Form im Jahre 2006 aus. Folglich ist ein Vordenken für die Zeit nach 2006 angezeigt. Dazu ist zunächst eine Rückbesinnung auf die Ziele der Regionalpolitik erforderlich.

Regionalpolitik (hier im Sinne der Gesamtheit von raumbezogener Politik verstanden) wurde in Deutschland lange überwiegend als Ausgleichspolitik verstanden. Vor dem Hintergrund des zunehmenden globalen Wettbewerbs und um gegenüber den großen Wirtschaftsblöcken aufzuholen bzw. nicht zurückzufallen, ist aber auch die Regionalpolitik gefordert, einen Beitrag zur Verbesserung der Wachstumschancen zu leisten.

Unter dem Ausgleichsziel stehen die wirtschaftlich wenig entwickelten Regionen im Vordergrund. Dazu zählen auch Regionen, deren Entwicklungschancen nur sehr gering sind; für sie ist in erster Linie ein Erhalt der Versorgungsfunktionen, z. B. über den Finanzausgleich, anzustreben. Dem Ausgleichsziel entsprechen innerhalb der EU-Strukturpolitik in besonderem Maße die bestehenden und zu reformierenden Ziel-1-Programme; diese werden deshalb zunächst erörtert.

Unter dem Wachstumsziel würden die Regionen gefördert, deren Wachstumschancen am größten sind. In diesem Zusammenhang gibt es in verschiedenen Wissenschaftszweigen und in der deutschen Raumplanung eine neuere Diskussion und veränderte Sicht der Bedeutung der Ballungsgebiete für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Auch in der EU gibt es Vorstellungen darüber, wie dem Wachstumsziel besser entsprochen werden könnte. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Konzepte entwickelt worden und entsprechende Papiere erschienen, die es ratsam erscheinen lassen, dass aus der Akademie heraus Stellung genommen wird. Nicht zuletzt befindet sich darunter auch eine offizielle und Kommissar Barnier bereits zugestellte Stellungnahme der französischen Raumordnungsbehörde (DATAR, 2002).

Der Arbeitskreis ist der Auffassung, dass keines von beiden Zielen alleinige Bedeutung beanspruchen kann. Vielmehr muss beiden Zielen entsprochen werden, allerdings mit unterschiedlichen Instrumenten, auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen, z. T. neuen Akzentsetzungen.

Förderung der Ziel-1-Regionen sichern

Der Diskussionsprozess in der EU ist in diesem Punkt offenbar weit fortgeschritten. Ursprüngliche Befürchtungen, dass Deutschland aus dieser Förderung fast völlig herausfallen könnte, sind möglicherweise unbegründet. Die sich dennoch abzeichnenden Kürzungen betreffen diejenigen Regionen Deutschlands, die auch aus Sicht der deutschen Regionalpolitik die Förderung am dringendsten benötigen.

Deshalb sollten Regionen, die nur durch die Neuberechnung des EU-Durchschnitts herausfallen würden, nicht automatisch voll ausgeschlossen werden, weil sich bei ihnen ja hierdurch nichts verbessert hat (vgl. Position der deutschen Länder, 2003). Sofern dies nicht zu dauerhaften fiskalischen Mehrbelastungen führt, könnte auch über eine Veränderung der jetzt für die Förderung zugrunde gelegten Indikatoren nachgedacht werden (s. Vorschläge in MKRO, 2002). Insbesondere sind lange Übergangsfristen anzustreben. Dabei sollte das Phasing-out solche Regionen gesondert berücksichtigen, bei denen der Konvergenzpfad erkennbar, aber noch nicht erreicht ist. Sie sollten nicht vorschnell für reich erklärt, sondern als Aufsteiger belohnt werden. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang, dass der zweite Kohäsionsbericht einige, wenngleich allgemein gehaltene Andeutungen in dieser Richtung macht (Kohäsionsbericht, 2001, S. XXX f.).

Wenn man davon ausgeht, dass diese Förderung jedenfalls nur für eine begrenzte Zeit gewährt werden wird, müssen die betroffenen Bundesländer in sehr viel stärkerem Maße als bisher die Förderung auf entwicklungsträchtige Regionen und Projekte konzentrieren.

Naturgemäß tut sich ein Widerspruch zum Ziel des Abbaus der deutschen Budgetbelastung auf, wenn man eine solche Fortführung der Förderung in den neuen Bundesländern auf hohem Niveau anstrebt, zumal auch Regionen in anderen Mitgliedsländern weiter gefördert würden. Doch angesichts der Tatsache, dass die Förderbedürftigkeit dieser Regionen nach wie vor sehr hoch ist, wäre das hinzunehmen.

Im Gesamtzusammenhang der EU-Strukturpolitik ist nun zu beachten, dass neben den nach wie vor förderbedürftigen Ziel-1-Regionen auch in anderen Ausschnitten der Siedlungsstruktur in Deutschland, aber auch in den anderen EU-Ländern, Defizite bestehen, die eine Förderung erforderlich machen.

Eine neue Problemstellung: Die Rolle der Ballungsgebiete für die großräumige Entwicklung und die Kohäsion

Neuere Entwicklungen der New Economic Geography, der Regionalökonomie, aber auch der Stadt- und Regionalforschung machen deutlich, dass Ballungsgebiete als Ausdrucksformen der räumlichen Wirtschaftsentwicklung und insbesondere als Entstehungsorte von Innovationen, die in den Hocheinkommensstaaten den entscheidenden Produktionsfaktor darstellen, zu gelten haben.

Dementsprechend müssen auch die Ballungsgebiete leistungsfähig gehalten bzw. gemacht werden. Die deutschen Ballungsgebiete konkurrieren mit den anderen, z. T. sehr viel größeren europäischen Agglomerationen, von denen einige zu Recht als

Metropolen bezeichnet werden und von denen Deutschland möglicherweise - je nach Abgrenzung - (noch) keine besitzt. Und im noch größerräumigen Zusammenhang müssen auch die deutschen Ballungsgebiete dazu beitragen können, dass Europa nicht hinter den USA und asiatischen Räumen zurückfällt bzw. seinen Vorsprung auf manchen Gebieten erhält.

Die zentrale Folgerung lautet: Damit die Ballungsgebiete diese zentralen Aufgaben erfüllen können, müssen sie die Gelegenheit haben, ihre Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere ihre Innovationfähigkeit, zu erhalten und auszubauen. Sie müssen keineswegs insgesamt gefördert werden. Vielmehr kommt es darauf an, gezielt Engpässe beseitigen zu helfen. Diese Regionen müssen intern richtig strukturiert sein, und untereinander müssen sie richtig vernetzt sein, wobei insbesondere eher am Rande liegende Ballungsgebiete in die polyzentrische, von der EU gewollte Entwicklung (Kohäsionsbericht, 2001, S. 31f.) zu integrieren sind. Insgesamt ist davon auszugehen, dass städtische Probleme EU-weit und in Deutschland als Folge des sozioökonomischen Strukturwandels verstärkt auftreten und dass daher die Rolle der Stadtregionen als "Motoren" der regionalen, auch großräumigen Entwicklung gestärkt werden muss.

Wachstumsorientierte Ansätze unterstützen

Ansätze dieser Art sind als Bemühungen um eine Weiterentwicklung der Kohäsions- und Strukturpolitik zu verstehen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei das Konzept des „territorialen Zusammenhalts (territoriale Kohäsion)“, das im Konventionsprozess neben den wirtschaftlichen und den sozialen Zusammenhalt treten sollte (vgl. dazu das Positionspapier aus der Akademie für Raumforschung und Landesplanung "Raumentwicklungspolitik im Europäischen Verfassungsvertrag", (ARL, 2003), Teil B I 1). Der Begriff des "territorialen Zusammenhalts" wird im Zusammenhang mit dem Lissabon-Prozess gesehen, "der darauf abzielte, die EU bis 2010 zu der dynamischsten, wettbewerbsfähigsten, nachhaltig wissensbasierten Wirtschaft zu machen, in der Vollbeschäftigung herrscht und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt wird" (Martin/Schmeitz, 2002, S. 1). Hinzugefügt wird zu dem Konzept, "dass das Wachstum eines Landes insbesondere in einigen wenigen spezifischen Wachstumsregionen entsteht. Der Profit aus Investitionen in diesen Wachstumspolen ist höher, mit wichtigen Schneeballeffekten für ihr Hinterland und die Wirtschaft des gesamten Landes" (ebenda, S. 2). Zur Umsetzung in der EU-Politik nach 2006 gibt es die Vorstellung, dass dementsprechend "die Union ihre Mittel dort zuweisen muss, wo sie am meisten gebraucht werden und wo sie für die Union insgesamt einen hohen *Mehrwert* erbringen" (ebenda, S. 8, Hervorhebung im Original).

Die konkreteste Form hat in diesem Zusammenhang der eingangs erwähnte Vorschlag der DATAR angenommen (DATAR, 2002). Dort werden neben den „Staaten mit Entwicklungsrückstand“ (denen der Kohäsionsfonds zugeordnet ist) und „Regionen mit Entwicklungsrückstand“ (denen die „Zielsetzung Aufholbedarf“, zugeordnet ist) noch „sonstige Regionen“ aufgeführt. Diesen „sonstigen Regionen“ wird die „Zielsetzung Wettbewerbsfähigkeit“ zugeordnet, und weiter wird von ihnen nur gesagt, dass sie nicht unter die „Zielsetzung Aufholprozess“ fallen. Das lässt den Schluss zu, dass damit auch Ballungsgebiete (in weiter Abgrenzung, einschließlich ihrer äußersten Ringe) gemeint sind. Außerdem können im Prinzip auch moderne

Ballungsgebiete (und nicht nur altindustrielle o. ä.) einbezogen werden, sofern sie in Teilregionen defizitär sind.

Für die einzelne Region ist nach diesem Vorschlag aus einer Liste von acht bis zehn vorgeschlagenen wählbaren Maßnahmen ein Paket mit wenigen (nur 2 oder 3) Maßnahmen zu schnüren, das mit den besonderen Defiziten dieser Region zu begründen ist. Die Paketlösung soll vor allem vermeiden, dass beliebige Listen von Maßnahmen, etwa unter dem Aspekt der Sicherung eines Mittelzuflusses, aufgestellt werden. Statt dessen muss eine in sich stimmige Strategie für diese spezielle Region entwickelt worden sein.

Der Arbeitskreis hält einen Vorschlag dieser Art für zukunftsweisend. Allerdings sind in mehrfacher Hinsicht Präzisierungen und Eingrenzungen erforderlich:

- (1) Nicht jeder beliebige Sachverhalt sollte von der EU alimentiert werden. Hier ist unter den Auswahlmöglichkeiten des genannten "Menus" eine deutliche Begrenzung vorzunehmen. Das Ziel muss sein, dass die Ballungsräume ihre Funktion als "Wachstumsmotoren" besser als bisher erfüllen können.
- (2) Nicht jeder Engpass muss durch die EU beseitigt werden. Dies ist nur angemessen, wenn die Beseitigung überregionale oder besser sogar übernationale Wirkungen zeitigt und aus eigenen Kräften nicht geleistet werden kann.
- (3) Welche Regionen im Einzelfall förderungswürdig sind, sollte dem Mitgliedsland oder einem Bundesland überlassen bleiben. Auf EU-Ebene wären lediglich die Rahmenbedingungen festzulegen, also beispielsweise die Vorschrift, dass je Großregion (z.B. NUTS II) maximal ein bis zwei Zentren für die Förderung zulässig sind. Offen ist die Frage, ob hierbei nur strukturschwache Großregionen einzubeziehen sind oder ob unter dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten EU überdurchschnittlich wachsende Regionen bevorzugt werden sollen.

Mit einem solchen Förderprogramm könnte im übrigen eine Effizienzsteigerung besonderer Art einhergehen. Die bisherigen Programme haben, jedenfalls in Deutschland, dazu beigetragen, auch die nationalen Programme zur Förderung strukturschwacher Räume dadurch effizienter zu machen, dass die entsprechenden Verwaltungs- und Fördervorgänge innovativer gestaltet wurden. Der gleiche Effekt könnte nunmehr auch bei den nationalen Aktivitäten eintreten, die durch ein solches Förderprogramm berührt werden.

Strukturpolitische Maßnahmen wie die hier diskutierten dürfen sich logischerweise nicht allein auf sehr strukturschwache eher ländliche Regionen richten, sondern sie müssen prinzipiell auch für Hocheinkommensländer geeignet sein. Allerdings müssen sie sich auf Sachverhalte richten, die innerhalb dieses Mitgliedslandes defizitär sind und dessen Wettbewerbsfähigkeit schwächen oder doch nicht voll wirksam werden lassen.

Damit kann es innerhalb eines Mitgliedslandes auch nicht mehr allein um das regionale Ausgleichsziel gehen. Dieses wird dann auf Dauer eher über nationale Mittel gefördert werden müssen. Die politische Akzeptanz ist dafür in Deutschland wegen des hohen Gewichts dieses Ziels sicherlich vorhanden. Auch deshalb ist mit einem solchen zusätzlichen Förderzweck keineswegs verbunden, dass die

dauerhafte Verfolgung des Ziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse aufgegeben oder auch nur geschwächt wird.

Bessere EU-Strukturpolitik fördert Akzeptanz der EU

Der Ansatz, für die Reform der EU-Strukturpolitik die argumentativen und politischen Bemühungen nicht auf die Ziel-1-Regionen zu beschränken, ist auch noch aus einer anderen Perspektive zu unterstützen. Wenn dies nicht geschieht, könnte spätestens nach Ablauf der Übergangsfristen Deutschland weitestgehend nur noch als Zahler und kaum noch als Empfänger im Rahmen der EU-Strukturfonds dastehen.

Damit könnte man sich eventuell abfinden und regionale Förderung nur noch national betreiben, zumal dies stärker dem Subsidiaritätsprinzip zu entsprechen scheint (IWH 2003), oder man könnte eine allgemeine Kompensation für die entfallenden EU-Mittel erhoffen (Besprechung 2002). Aber ein solcher Verzicht auf andersartige Fördertatbestände wäre nicht nur aus fiskalischem Interesse nachteilig. Vor allem wäre dieses Ergebnis der Akzeptanz der EU in Deutschland zweifellos abträglich, weil es leicht demagogisch ausgenutzt werden kann. Nicht zuletzt auch deshalb sind weiterführende Überlegungen anzustellen.

Schließlich ist anzumerken, dass die politische Strategie der Bundesregierung neben den raumordnerisch-fachlichen Gesichtspunkten auch die finanziellen Zwänge zu berücksichtigen haben wird. Wenn sie unter dem Eindruck dieser Zwänge einem zusätzlichen Programm ablehnend gegenübersteht, könnte es sein, dass dieses durch den Einfluss anderer Mitgliedstaaten dennoch Gestalt annimmt. Dann wird es für die Bundesregierung zweckmäßig sein, die Ausformung fachlich zu beeinflussen. Auch für diesen Fall soll aus der Akademie heraus mit diesem Positionspapier ein Beitrag geleistet werden.

Fazit

Die anstehende Reform der EU-Strukturpolitik ist als Chance zur Weiterentwicklung Europas und Deutschlands zu sehen. Die Ziel-1-Förderung sollte mittelfristig weitergeführt werden, aber innerhalb Deutschlands eine stärkere regionale und sachliche Schwerpunktsetzung erfahren. Darüber hinaus steht der Arbeitskreis einer stärkeren Förderung von europäischen Wachstumszentren positiv gegenüber. Die in den vorliegenden Vorschlägen enthaltenen Fördertatbestände sollten aber hohen Ansprüchen hinsichtlich ihrer Wachstumsbeiträge genügen.

Literatur

ARL, 2003, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Raumentwicklungspolitik im Europäischen Verfassungsvertrag, Positionspapier aus der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Spatial development policy in the European Constitutional Treaty, Studies in Spatial Development, No. 3, Hannover 2003, S. 13 ff.

Besprechung, 2002, Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 19. Dezember 2002 in Berlin, als Manuskript vervielfältigt

DATAR, 2002, Die europäische Regionalpolitik nach 2006. Erste Überlegungsansätze, Mitteilung des Direktors der französischen Raumordnungsbehörde DATAR, Herrn Jean-Louis Guigou, an die von Kommissar Barnier eingesetzte Arbeitsgruppe Zukunftsplanung, als Manuskript vervielfältigt, Paris.

IWH, 2003, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Positionen des IWH zur regionalen Wirtschaftspolitik, Standpunkte des IWH, <http://www.iwh-halle.de>, gelesen am 15.5.2003.

Kohäsionsbericht, 2001, Europäische Kommission, Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Bd. 1, Luxemburg, Januar 2001.

Martin, D., und Schmeitz, P., 2002, Was ist territorialer Zusammenhalt?, Arbeitspapier im Rahmen der AG "Raum- und Stadtentwicklung" des EU-Ausschusses für die Entwicklung und Umstellung der Regionen, unveröffentlichtes Manuskript, Brüssel, September 2002.

MKRO, 2002, Hauptausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung, Raumordnerische Kriterien zur Weiterentwicklung der EU-Strukturfonds nach 2006, vom 22. August 2002.

Position der deutschen Länder zur Zukunft der Strukturpolitik nach 2006, 2003, Beschluss, Sonderbesprechung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder "Struktur- und Wettbewerbspolitik der EU nach 2006" am 4.4.2003 in Berlin.