

Waniek, Roland W.

Article — Digitized Version

EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Waniek, Roland W. (1994) : EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 1, pp. 43-49

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137085>

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.

Roland W. Waniek

EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999

Die Verordnungen zur Kohäsionspolitik der EG sind Ende 1993 ausgelaufen. Der EG-Ministerrat hat daher kürzlich neue Bestimmungen für die Jahre 1994 bis 1999 verabschiedet. Wo liegen die Schwerpunkte dieser Beschlüsse? Werden die seit der letzten Reform gemachten Erfahrungen gebührend berücksichtigt? Welche Verbesserungen wären aus ordnungspolitischer Sicht wünschenswert?

Im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte hat die EG 1988 eine umfassende Reform ihrer Regionalpolitik beschlossen. Diese Politik ist mit der expliziten Verankerung des Ziels „Wirtschaftlicher und Sozialer Zusammenhalt“ im EG-Vertrag, mit einer beträchtlichen Zunahme der Fördermittel und mit einer beachtlichen Erweiterung des regionalpolitischen Handlungsspielraums der EG verbunden. Die Reform von 1988 faßte die bis dahin voneinander unabhängigen regional- und sozialpolitischen Ziele zu einem gleichgerichteten Zielbündel zusammen. Seither firmiert diese Politik unter dem Begriff Kohäsionspolitik und stellt einen umfassenden Ansatz zum Ausgleich sozioökonomischer Disparitäten in der Gemeinschaft dar.

Die Reform der Regionalpolitik wurde in der Ergänzung des EG-Vertrages um die Art. 130a-130e und in fünf dazugehörigen Verordnungen kodifiziert. Die Verordnungen waren von vornherein auf eine Gültigkeit von fünf Jahren ausgelegt (1989-1993) und sind damit Ende letzten Jahres ausgelaufen. Im Vertrag von Maastricht unterstreichen die Mitgliedstaaten erneut die Bedeutung, die sie der Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts für den Erfolg der Gemeinschaft beimessen¹. Der EG-Ministerrat hat nun Mitte 1993 neue Verordnungen erlassen, die die Richtlinien für die EG-Regional- und Kohäsionspolitik für den Zeitraum 1994 bis 1999 festlegen.

Bisherige Strukturfonds-Regelungen

Die Strukturpolitik der EG² zielt darauf ab, regionale Disparitäten in der Gemeinschaft mit Hilfe finanzieller

Roland W. Waniek, 28, Diplom-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.

Interventionen abzubauen. Zu diesem Zweck wurden sechs vorrangige Ziele formuliert³:

- Ziel 1: Förderung von Regionen mit beträchtlichem Entwicklungsrückstand (Regionen mit einem BIP je Einwohner unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts);
- Ziel 2: Förderung von Regionen mit stark rückläufiger industrieller Entwicklung (vor allem altindustrielle Regionen);
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit;
- Ziel 4: Eingliederung Jugendlicher in das Arbeitsleben;
- Ziel 5a: Beschleunigte Anpassung von Agrarstrukturen in Hinblick auf die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik;
- Ziel 5b: Förderung von Agrarregionen (Regionen mit niedriger Bruttowertschöpfung je landwirtschaftlicher Arbeitskraft und niedrigem Pro-Kopf-Einkommen).

Eine ausdrückliche räumliche Ausrichtung weisen nur die Ziele 1, 2 und 5b auf, die damit den eigentlichen Kern der EG-Regionalpolitik bilden. In diesen Zielregionen leben ungefähr 40% der Gemeinschaftsbevölkerung. Die Ziele 3, 4 und 5a beziehen sich hingegen auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet. Die Fördermittel für die Regionen werden dabei aus drei Strukturfonds bereitgestellt:

¹ Vgl. hierzu Art. 2, 3, 130a ff. des EG-Vertrages vom 7. Februar 1992 sowie das Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt des Vertrages über die Europäische Union.

² Vgl. Roland W. Waniek: Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft – eine kritische Bestandsaufnahme, in: Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturforchung, Nr. 1/1992, Bochum 1992, S. 69 ff.

³ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2052/88, ABl. (EG) L 185 vom 15. 7. 1988, Art. 1.

- Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung: Förderung gewerblicher Investitionen mit Arbeitplatzeffekten, Infrastrukturinvestitionen und Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Potentials von Regionen;
- Europäischer Sozialfonds: Förderung berufsbildender Maßnahmen, Existenzgründungen und Arbeitsplatzschaffung;
- Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abt. Ausrichtung: Umstrukturierung von Agrarregionen, Flächenstilllegungen und Umweltschutz.

Die Umsetzung der Interventionen erfolgt in einem dreistufigen Verfahren (Drei-Phasen-Konzept): Zuerst stellen die zuständigen regionalen und nationalen Gebietskörperschaften den regionalpolitischen Handlungsbedarf für ihre Regionen in drei- bis fünfjährigen Entwicklungsplänen dar. Auf deren Basis erstellt die Kommission in einem Verhandlungsprozeß mit den betroffenen Gebietskörperschaften sogenannte Gemeinschaftliche Förderkonzepte, aus denen Förderschwerpunkte, Interventionsmethoden, Förderhöchstsätze und Finanzpläne für

die Strukturfondsmittel hervorgehen. Schließlich werden für konkrete Maßnahmen Fördermittel auf Antrag hin vergeben.

Die Bestimmungen sehen vor, daß der größte Teil der Strukturmittel auf die Ziel-1-Regionen konzentriert wird (vgl. Tabelle 1) und daß die gesamten Strukturfondsmittel auf der Basis der im Jahre 1987 ausgegebenen Regionalsubventionen bis 1993 real verdoppelt werden.

Darüber hinaus steht der Gemeinschaft ein eigenständiger regionalpolitischer Handlungsspielraum zu, den die Kommission zur Ergänzung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte nutzt. Es handelt sich dabei um sogenannte Gemeinschaftsinitiativen, die in erster Linie eine flexiblere Anwendung der Strukturfonds außerhalb der recht starren Bestimmungen der Förderkonzepte erlauben. Damit will die Kommission auf neue regionale Problemsituationen schneller reagieren, wobei sie gleichzeitig ihr eigenes regionalpolitisches Zielsystem besser verfolgen kann. Mittlerweile existiert eine schier unübersehbare Anzahl von Gemeinschaftsinitiativen mit den Schwerpunkten Strukturwandel in altindustriellen Regionen, Aufbau regionaler Kooperationsnetze und Technologietransfer.

Tabelle 1
Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum
1989 bis 1993

(in Mrd. ECU in Preisen von 1988)

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Strukturfonds insgesamt	9,0	10,3	11,6	12,9	14,5	58,3
davon Ziel-1-Regionen	5,6	6,6	7,4	8,2	9,2	37,0
Ziel-1-Mittel in % der gesamten Fondsmittel	62,2	64,1	63,8	63,6	63,4	63,5

Quelle: EG-Kommission: Leitfaden zur Reform der Strukturfonds in der Gemeinschaft, Luxemburg 1989, S. 18.

Tabelle 2
BIP je Einwohner in den neuen Ziel-1-Regionen
in Kaufkraftparitäten (ohne neue Bundesländer)

Region	Durchschnitt der Jahre 1988 bis 1990
Departement du Nord (Frankreich) – nur zum Teil Fördergebiet	102
EG-Durchschnitt	100
Abruzzen (Italien) – Ziel-1-Region 1994-1996	89
Highlands & Islands Area (Großbritannien)	79
Merseyside (Großbritannien)	79
Hainaut (Belgien)	77
Schwellenwert für Ziel-1-Einteilung	75
Cantabria (Spanien)	73
Flevoland (Niederlande)	62

Quelle: EUROSTAT: Regional Indicators for the Implementation of post-1993 Cohesion Policies, Luxemburg, Juli 1993.

Neue Strukturfonds-Regelungen

Die neuen Strukturfonds-Verordnungen behalten die Hauptziele und -prinzipien der Kohäsionspolitik weiterhin bei. Auffällige Änderungen sind die beträchtliche Zunahme der Strukturfondsmittel, die Ausdehnung der Fördergebiete und eine weitere Mittelkonzentration auf die Ziel-1-Regionen. Eng damit verbunden ist die Schaffung zweier neuer Fonds: des Kohäsionsfonds und des Fischerei-Fonds (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei). Der bereits auf dem Maastrichter Gipfel beschlossene Kohäsionsfonds fördert grenzüberschreitende Verkehrsinfrastrukturinvestitionen und Umweltschutzmaßnahmen, der Fischereifonds dient der Abfederung des Strukturwandels in Fischereiregionen⁴. Im einzelnen sehen die neuen Verordnungen folgendes vor⁵:

Die Definition und Förderbedingungen für das Ziel 1 bleiben unverändert. Die bisherigen Ziel-1-Regionen werden um die fünf neuen Bundesländern, das ehemalige Ost-Berlin und vor allem um sechs weitere Regionen, von denen die meisten ihren Status rein politischen Erwägung-

⁴ Vgl. zur Darstellung des Kohäsionsfonds Berend Diekmann, Siegfried Breier: Der Kohäsionsfonds – ein notwendiges Gemeinschaftsinstrument?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 5, S. 258 ff.; zum Fischereifonds vgl. Verordnung (EG) Nr. 2080/93, ABl. (EG) L 193 vom 31. 7. 1993.

⁵ Vgl. die Verordnungen (EG) Nr. 2081/93, 2082/93, 2083/93, 2084/93 und 2085/93, ABl. (EG) L 193 vom 31. 7. 1993.

Tabelle 3
Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum 1994 bis 1999

(in Mrd. ECU in Preisen von 1992)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Struktur- und Fischereifonds	20,1	21,5	22,7	24,0	25,7	27,4	141,4
davon Ziel-1-Regionen	13,2	14,3	15,3	16,4	17,8	19,3	96,3
Ziel-1-Mittel in % der Fondsmittel	65,7	66,5	67,4	68,3	69,3	70,4	68,1
Kohäsionsfonds	1,8	2,0	2,3	2,5	2,6	2,6	13,8

Quellen: Verordnung (EG) Nr. 2081/93, ABl. (EG) L 193 vom 31. 7. 1993, Anhang II; EG-Informationen, Nr. 1, 1993, S. 5.

gen verdanken, da sie oberhalb des Schwellenwertes von 75% des EG-Durchschnitts beim BIP je Kopf liegen, ergänzt (vgl. Tabelle 2). Beachtenswert ist, daß Dänemark und Luxemburg somit die einzigen Mitgliedstaaten ohne „Regionen mit beträchtlichem Entwicklungsrückstand“ bleiben. In Ziel-1-Regionen lebt nun mehr als ein Viertel (26,6%) der Gemeinschaftsbevölkerung, wohingegen die alte Abgrenzung ein gutes Fünftel (21,7%) umfaßte.

Unter das Ziel 2 fallen – neben den weiterhin förderwürdigen Industrieregionen mit hoher Arbeitslosigkeit – nun auch städtische Regionen, die schwerwiegende Probleme mit Industriebrachen und Altlasten haben, und Industriegebiete, die vom Strukturwandel im Fischereisektor negativ betroffen sind. Auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten will die Kommission demnächst ein Verzeichnis der Ziel-2-Regionen erstellen, das drei Jahre gültig sein wird. Fest steht bisher nur, daß West-Berlin dazu zählt und daß die Ziel-2-Regionen insgesamt höchstens 15% der Gemeinschaftsbevölkerung erfassen dürfen.

Die alten Ziele 3 und 4 werden zum neuen Ziel 3 zusammengefaßt. Neben der Bekämpfung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit sollen generell die „vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen“ gefördert werden. Das neu formulierte Ziel 4 dient der Anpassung von Arbeitskräften an Technologie- und Produktionsinnovationen. Finanzielle Unterstützung wird für Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Beschäftigungsbeihilfen sowie für die Verbesserung und Entwicklung von Ausbildungssystemen geleistet.

Die Kriterien für das Ziel 5b sind durch die neuen Verordnungen aufgeweicht worden: Künftig sind Agrarregionen förderfähig, die einem nicht näher spezifizierten Kriterium eines niedrigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstands entsprechen. Zusätzlich müssen für sie mindestens zwei der drei folgenden Nebenbedingungen zutreffen: hoher Anteil landwirtschaftlich Beschäftigter, niedriges Agrareinkommen und geringe Bevölkerungs-

dichte oder Abwanderungstendenzen. Weiterhin werden hier und beim ansonsten unveränderten Ziel 5a auch Fischereiregionen in die Förderkulisse aufgenommen.

Erhebliche Mittelaufstockung

Mit den neuen Verordnungen hat der EG-Rat gleichzeitig auch eine erhebliche Mittelaufstockung der Fonds beschlossen, nämlich auf 141,4 Mrd. ECU (circa 290 Mrd. DM) in Preisen von 1992. Zusammen mit den 13,8 Mrd. ECU (circa 29 Mrd. DM) aus dem Kohäsionsfonds, die nur Griechenland, Irland, Portugal und Spanien zugute kommen, betragen die gesamten Strukturfondsmittel 155,2 Mrd. ECU (circa 320 Mrd. DM; vgl. Tabelle 3) und machen ein Drittel des (geplanten) EG-Haushalts aus. Ein vorrangiges Anliegen ist dabei eine weitere Konzentration der Mittel auf die Ziel-1-Regionen.

In den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag drängten vor allem Spanien und Portugal auf eine Erhöhung der Mittel. Daraufhin wurde der Kohäsionsfonds eingerichtet und auf dem EG-Gipfel in Edinburgh zusätzlich festgelegt, daß die Fördermittel für die Kohäsionsländer bis 1999 real verdoppelt werden. Hier wird inzwischen von einer Regionalpolitik innerhalb der Regionalpolitik gesprochen.

Neu ist weiterhin, daß förderfähige Maßnahmen in Kohäsionsländern mit bis zu 80% und in Gebieten mit äußerst peripherer Lage sogar bis zu 85% der Kosten subventioniert werden können (in sonstigen Ziel-1-Regionen maximal 75%). Für Maßnahmen in anderen Zielregionen liegt die Obergrenze bei 50%. Die konkreten Interventionsätze werden je nach Grad der regionalen Probleme, nach der Finanzkraft des betreffenden Mitgliedstaates sowie nach dem gemeinschaftlichen, nationalen und regionalen Interesse an der jeweiligen Maßnahme differenziert.

In diesem Zusammenhang wird das Prinzip der Addionalität, das die EG bereits seit Ende der siebziger Jahre in der Praxis mit wenig Erfolg durchzusetzen versucht, weiter aufgeweicht. Dieses Prinzip besagt, daß

eine Erhöhung von EG-Strukturmitteln für ein Mitgliedsland von einer gleich hohen Aufstockung nationaler Mittel begleitet werden muß, damit Mitgliedstaaten in ihren eigenen strukturpolitischen Anstrengungen nicht nachlassen. Die vor allem von den Nettozahlern erhobene Forderung nach Zusätzlichkeit der EG-Interventionen erfreute sich bei den Hauptnutznießern der Strukturfonds nie besonderer Beliebtheit und wurde häufig unterlaufen. Die neuen Verordnungen schwächen das Prinzip der Additonalität ab, indem nur noch die Beibehaltung bisheriger nationaler Strukturausgaben verlangt wird und selbst von dieser Mindestforderung Ausnahmen aufgrund gesamtwirtschaftlicher und konjunktureller Entwicklungen möglich sind.

Am Drei-Phasen-Konzept im Entscheidungsprozeß über Interventionen halten auch die neuen Fondsverordnungen fest. Zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens können jedoch die einzureichenden Pläne und Förderanträge wahlweise zu einem Dokument zusammengefaßt werden. Für die Entwicklungspläne ergeben sich allerdings eine Reihe von Änderungen und Ergänzungen: Mit Blick auf eine verbesserte Evaluierung der Fördermaßnahmen müssen die Mitgliedstaaten nunmehr eine genaue Beschreibung der wirtschaftlichen Lage ihrer Förderregionen und eine Erfolgsbilanz der vorgegangenen Fördermaßnahmen vorlegen. Die regionalen Strategien sowie die anvisierten Entwicklungsziele und -schwerpunkte müssen detailliert dargestellt und möglichst quantifiziert werden. Dabei sollen insbesondere die erwarteten Auswirkungen der geplanten Fördermaßnahmen auf die Beschäftigung sowie der mittelfristige wirtschaftliche und soziale Nutzen erläutert werden. Des weiteren ist eine Beurteilung des Umweltzustands der Regionen und der Umweltauswirkungen der skizzierten Strategien erforderlich.

Die dargestellte EG-Regionalpolitik wird seit längerem kritisiert. Auf der einen Seite werden ordnungspolitische Einwände grundsätzlicher Art erhoben, auf der anderen Seite sieht man die ausgleichsorientierte EG-Regionalpolitik als eine politische Vorgabe an, mit deren grundsätzlichen Änderung auch mittelfristig nicht zu rechnen ist. Damit stellt sich die Frage nach der ökonomisch sinnvollen Gestaltung dieser Politik, wobei zwischen ihrer prozeßpolitischen Effizienz und ordnungspolitischen Erwägungen zu unterscheiden ist.

Inkonsistente Ziele

Ein Eckpfeiler der Strukturfondsreform von 1988 ist die Konzentration der Interventionen auf sechs vorrangige Ziele, um das übergeordnete Kohäsionsziel der Gemeinschaft effizienter verfolgen zu können. Diese Unter-

ziele sind ihrerseits nochmal in eine ganze Reihe von Subzielen unterteilt. Dazu gehören die Erhöhung regionaler Investitionsquoten, der Ausbau der Infrastruktur, berufliche Aus- und Weiterbildung, die Entwicklung landwirtschaftlicher Regionen usw. Zahlreiche dieser Ziele haben jedoch einen ausgeprägt sektoralen Charakter, so z.B. die Programme zur besseren Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, mit denen in nicht wenigen Fällen eine verdeckte Agrarpolitik betrieben wird. Das gleiche gilt für viele der Gemeinschaftsinitiativen, die oftmals Züge einer sektoralen Industriepolitik tragen.

Die Fülle der zum Teil sehr heterogenen Ziele führt zu einer Zielüberfrachtung der Regionalpolitik, die eine konzentrierte und effiziente Verfolgung des regionalen Ausgleichsziels verhindert. Mit zunehmender Anzahl von Unter- und Nebenzielen nimmt die Konsistenz der Regionalpolitik ab, da sich einzelne Ziele teilweise widersprechen⁶.

Die separat von verschiedenen Brüsseler Generaldirektionen verwalteten Fonds erschweren eine koordinierte Regionalpolitik zusätzlich. So kommt ein Bericht des EG-Rechnungshofs zu dem Schluß, daß die Koordination zwischen den Fonds sehr schwach ausgeprägt ist, die Interventionen der einzelnen Fonds in ein und derselben Region in der Regel voneinander isoliert stattfinden und Maßnahmenpakete oftmals lediglich aus einer Aneinanderreihung eigenständig formulierter Unterprogramme bestehen⁷.

Die neuen Fondsverordnungen schaffen hier – trotz der stärkeren Betonung der internen Koordinationsnotwendigkeit – keine Abhilfe. Im Gegenteil: Neue Unterziele, wie die Umstrukturierung von Fischereiregionen, das Umweltschutzanliegen und die Gleichstellung von Mann und Frau, die erneut bekräftigte Forderung nach einer Rücksichtnahme auf Ziele anderer Gemeinschaftspolitiken sowie die zwei neugegründeten Fonds tragen sicherlich nicht zu einer Regionalpolitik aus einem Guß bei, sondern verschärfen die bisherigen Widersprüchlichkeiten. Letztere könnten – zumindest in Teilen – durch eine Zusammenlegung der Fonds, eine einheitliche Verwaltung sowie eine kritische Überprüfung und Straffung des regionalpolitischen Zielsystems beseitigt werden.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, daß die Zielsysteme der nationalen und der gemeinschaftlichen Regionalpolitiken zum Teil nicht kompatibel sind. Will man mit Hilfe regionalpolitischer Instrumente ein Rentabili-

⁶ So z.B. Schaffung von nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen und Förderung der Niederlassung von Junglandwirten in Ziel-5b-Regionen.

⁷ Vgl. EG-Rechnungshof: Stellungnahme Nr. 2/1992, Luxemburg, S. 18 f.

tätsgefälle zwischen Regionen schaffen, um die räumliche Allokation von hochmobilem Geldkapital zu beeinflussen, so führt ein unkoordiniertes Nebeneinander nationaler und EG-Fördermaßnahmen mit unterschiedlichen Fördergebieten zu einer insgesamt geringeren Lenkungseffizienz der Regionalpolitik. Vor allem in Ländern mit einer ausgeprägt eigenständigen Regionalpolitik bietet sich daher eine Beteiligung und Integration der EG-Maßnahmen in bestehende Politiksysteme an.

Unzulängliche Regionenabgrenzung

Darüber hinaus ist die derzeitige Regioneneinteilung in drei Zielgebiete äußerst unbefriedigend. Die Kriterien zur Bestimmung der Förderfähigkeit von Regionen sind politisch vorgegeben, vernachlässigen aber regionalwirtschaftliche Zusammenhänge und sind zudem meist nicht operationalisierbar. Insgesamt ergibt sich das Bild einer A-priori-Typisierung, die zu einer sachgerechten Einteilung in förderungswürdige und nicht förderungswürdige Regionen wenig geeignet ist. Sinnvoller wäre es, alle europäischen Regionen in eine Rangordnung entsprechend ihrer wirtschaftlichen Probleme zu bringen und erst dann zu entscheiden, welche Regionen förderungswürdig sind.

Mit Hilfe einzelner Wohlstandsindikatoren (z.B. BIP je Einwohner, Arbeitslosenquote usw.) oder eines Gesamtindikators wäre zuerst eine Reihung der Regionen vorzunehmen. Danach könnten die Regionen anhand eines normativ festgelegten Schwellenwerts in förderungswürdig und nicht förderungswürdig eingeteilt werden. Der Schwellenwert markiert dann die räumlichen Wohlstandsdisparitäten, die die Gemeinschaft politisch zu tolerieren bzw. nicht mehr hinzunehmen bereit ist.

Die als förderungswürdig eingestuften Gebiete könnten im nächsten Schritt zu Regionstypen zusammengefaßt werden, deren Entwicklungsrückstände auf ähnliche Ursachen zurückzuführen sind. Dies könnte mit Hilfe von Kriterien geschehen, die einen hohen Erklärungswert für regionale Wachstumsprozesse und regionale Wohlstandsniveaus besitzen. Derartige Kriterien sind z.B. Einwohnerdichte, Infrastrukturausstattung, Entfernung zu europäischen Absatzzentren, ausreichendes und qualifiziertes Arbeitskräfteangebot usw. Gerade wegen der Vielfalt regionaler Probleme in der EG kann es sinnvoll sein, einen für die jeweiligen Regionstypen angepaßten Instrumentensatz zu implementieren⁸.

Eine solche Vorgehensweise würde die Effizienz der Regionalpolitik erhöhen und gleichzeitig die politischen Einflußnahmen auf die Fördergebietseinteilung erschweren. Die Tendenz zur Ausdehnung der Fördergebiete durch politische Bargaining-Prozesse würde dadurch eingedämmt. Fälle wie die – entgegen objektiven Kriterien

kürzlich erfolgte – Deklaration verhältnismäßig reicher Regionen zu Ziel-1-Regionen würden auf diese Weise weniger wahrscheinlich.

Eine Voraussetzung für einen derartigen Regionenvergleich ist allerdings eine geeignete Regionenabgrenzung, die die sozioökonomische Lage von Gebieten unverzerrt widerspiegeln kann. Ein solches regionales Diagnoseraster müßte analytischer Natur sein und sich auf regionalwirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten stützen. Besonders geeignet sind hierzu Arbeitsmarktregionen, die regionale Verflechtungstatbestände anhand von Pendlerdaten verdeutlichen. Die von der EG bisher genutzte Regionenabgrenzung nach bestehenden Verwaltungseinheiten hingegen verzerrt die tatsächliche Situation der Regionen: Verwaltungseinheiten beruhen auf historischen Entwicklungen oder auf administrativen Notwendigkeiten, lassen aber ökonomische Gesichtspunkte außer acht und besitzen weitestgehend normativen Charakter. Die EG-Regionenabgrenzung stellt somit keine ausreichende Basis für eine regionale Analyse und einen darauf aufbauenden Instrumenteneinsatz dar; vielmehr birgt sie die Gefahr falscher Politikreaktionen aufgrund falscher Diagnoseergebnisse⁹.

Fehlerhafter Instrumenteneinsatz

Wichtigstes Instrument der EG-Regionalpolitik sind Subventionen zur Bildung öffentlichen und privaten Realkapitals. Daneben unterstützt die Gemeinschaft eine Reihe von Aktivitäten, die sozialen und kulturellen Zielen dienen (dazu gehören seit neuestem auch Investitionen in das Erziehungs- und Gesundheitswesen), die aber in vielen Fällen nur einen bedingten Beitrag zur regionalen Wirtschaftsentwicklung leisten. Andere Faktoren, die für den wirtschaftlichen Aufholprozeß schwächerer Regionen bedeutsam sind, finden hingegen keine Berücksichtigung.

Die Verfügbarkeit von Finanzkapital ist angesichts EG-weiter Kapitalmärkte und staatlicher Finanztransfers selbst in Regionen mit großen Entwicklungsrückständen vielfach nicht der entscheidende oder gar der alleinige Engpaßfaktor. Der eigentliche bottleneck ist vielmehr die Transformation von Geld- in regionales Produktionskapital, mit dem dann marktfähige Produkte hergestellt werden, die sowohl innerhalb als auch außerhalb einer Region Absatzfolge erzielen.

⁸ Vgl. Paul Klemmer: Regionalpolitik in einem föderalen Europa – Grundsatzüberlegungen, vervielfältigtes Redemanuskript, Essen 1992, S. 8.

⁹ Vgl. Paul Klemmer: Raumgliederung für die Zwecke der Gemeinschaftspolitik, in: Das europäische System der statistischen Information nach 1992, EUROSTAT-Mitteilungen, Sondernummer, Luxemburg 1989, S. 87 ff.

Wie die Erfahrung mit dem wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Bundesländern zeigt, sind hierfür jedoch nicht nur Geld, Unternehmer und eine qualifizierte Arbeitnehmerschaft, sondern auch funktionierende Institutionen vor allem auf kommunaler Ebene und ein geeigneter Ordnungsrahmen von entscheidender Bedeutung. Institutionelle Entwicklungs- und Flexibilitätshemmnisse sind aber in vielen entwicklungsschwachen Regionen der EG in einem erheblichen Maße für wirtschaftliche Fehlentwicklungen verantwortlich und behindern die Ausschöpfung regionaler Entwicklungspotentiale. Eine Beratung bei Privatisierung, eine Deregulierung, eine Entbürokratisierung usw. bilden demnach ein (bisher vernachlässigtes) Aufgabengebiet einer ursachengerechten EG-Regionalpolitik.

Zu hoher Verwaltungsaufwand

Die EG-Regionalpolitik hat sich von vielen Seiten den Vorwurf einer zu starken Bürokratisierung eingehandelt. So hat eine Umfrage des DIW bei den zuständigen deutschen Landesministerien ergeben, daß 80% der Ministerien unnötigen Aufwand, erhöhte Komplexität und Reibungsverluste durch zusätzliche Verwaltungsbestimmung seitens der Kommission beklagen¹⁰. Der zu hohe Verwaltungs- und Koordinationsaufwand ergibt sich in erster Linie aufgrund des hohen Zentralisierungsgrades der EG-Regionalpolitik. Für die Kommission entsteht daraus ein ernsthaftes Informationsproblem: Sie kann die vielschichtigen und unübersichtlichen Problemsituationen in den Regionen kaum detailliert genug erfassen und hat wenig Möglichkeiten zu kontrollieren, wie ihre Mittel eingesetzt werden und zu welchen Erfolgen sie führen. Dies macht hoch standardisierte und aufwendige Kontroll- und Koordinierungsprozesse notwendig. Durch die neu vorgesehene Möglichkeit, Entwicklungspläne und Förderanträge zusammenzufassen und in einem Schritt zu genehmigen, mag sich hier eine Vereinfachung der Planungs- und Genehmigungsprozesse ergeben; es bleibt abzuwarten, welchen Erfolg diese Option in der Praxis zeigt. Eine grundlegende Verbesserung der Verwaltungsabläufe wird durch die neuen Verordnungen aber nicht zu erwarten sein.

Ein weiterer beträchtlicher Abstimmungsbedarf ergibt sich aus der Tatsache, daß unter dem Dach der Entwicklungspläne die unterschiedlichen Interventionsformen und -modalitäten der drei Fonds koordiniert werden müssen. Die zwei neu hinzugekommenen Fonds erhöhen die-

sen Abstimmungsbedarf zwangsläufig, zumal die Verwaltung der Fonds weder in Brüssel noch in den Mitgliedsstaaten in einer Hand liegt. Innerhalb der Kommission ist eine ganze Generaldirektion ausschließlich mit der Koordination der Strukturpolitik der Fach-Generaldirektionen für Soziales, Landwirtschaft, Fischerei und Regionalpolitik beschäftigt, und auf der nationalen und regionalen Ebene sind wiederum für jeden Fonds unterschiedliche Fachministerien zuständig. Eine Lösung wäre, die fünf Strukturfonds zu einem Fonds mit einem konsistenten Zielbündel und einheitlicher Verwaltung zusammenzufassen. Der Koordinationsaufwand steigt zudem noch durch die Bestimmung, daß regionalpolitische Interventionen auch Ziele anderer Gemeinschaftspolitiken berücksichtigen müssen. Angesichts der Vielzahl der EG-Politiken mit ihren eigenen und sehr verschiedenen Zielen ist dies eine Forderung, der in der Realität kaum nachzukommen ist.

Ordnungspolitische Einwände

Aus ordnungspolitischer Sicht wird die derzeitige EG-Regionalpolitik vielfach abgelehnt und statt dessen ein EG-weiter ungebundener Finanzausgleich zur Verwirklichung des Kohäsionsanliegens gefordert. In erster Linie werden die Vorwürfe einer überzentralisierten Organisationsstruktur und eines Verstoßes gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip erhoben.

Aus Effizienzgründen ist eine optimale Dezentralisierung von Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenzen anzustreben, bei der der Kreis der Nutznießer von Fördermaßnahmen mit dem der Kostenträger übereinstimmt. Dies ist bereits auf der Ebene der Mitgliedsländer und zum Teil auch ihrer Gebietskörperschaften möglich, da diese über die Einnahmen- und Ausgabenautonomie verfügen. Nur wenn ein Mitgliedsland oder eine Gebietskörperschaft z.B. aufgrund schwerwiegender Finanzprobleme nicht in der Lage ist, eine sinnvolle Regionalpolitik zu betreiben, müßte die nächsthöhere Ebene in die Pflicht genommen werden. Dies kann aber am besten mit Hilfe eines ungebundenen Finanzausgleichsystems geschehen, das eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ermöglicht und die Nachteile der bisherigen interventionistischen EG-Regionalpolitik vermeidet.

Mit einer solchen Kompetenzverteilung auf die Körperschaften kann darüber hinaus der derzeit zu beobachtenden vertikalen Entscheidungsvernetzung zwischen der EG und den zuständigen Behörden in den Mitgliedsländern entgegengewirkt werden. Diese Politikverflechtung weicht das politische Haftungsprinzip auf und sollte durch eine horizontale Aufgabenbündelung bei den Gebietskör-

¹⁰ Vgl. Fritz Franzmeyer, Bernhard Seidel, Christian Weise: Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988 – Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht, in: DIW-Beiträge zur Strukturpolitik, Heft 141, Berlin 1993, S. 75 f.

perschaften ersetzt werden, die es demokratisch legitimierte Entscheidungsträgern ermöglicht, zwischen verschiedenen politischen Aufgaben abzuwägen. Gleichzeitig werden dadurch die politischen Verantwortlichkeiten und die Kosten von Fördermaßnahmen für Wähler transparenter. Ein europäisches Finanzausgleichssystem müßte zusätzlich durch einen Wettbewerbsrahmen flankiert werden, der den Regionen die Höhe der Förderhöchstsätze vorschreibt, um einen Subventionswettbewerb und einen ruinösen Förderwettbewerb zwischen ihnen zu verhindern¹¹.

Nicht zu übersehen ist allerdings, daß ein Finanzausgleich in der EG auch mit einer Reihe gravierender Probleme behaftet sein dürfte. Ein funktionierender bundesstaatlicher Finanzausgleich, wie er etwa in Deutschland existiert, hat eine Reihe von Voraussetzungen. Für die Bereitschaft reicherer Regionen, einen nennenswerten Teil ihres Wohlstandes ohne Einfluß auf die Mittelverwendung an ärmere Regionen abzugeben, bedarf es einer Art Zusammengehörigkeits- und Solidaritätsgefühl zwischen Regionen, das auf gemeinsamer Geschichte, Kultur, Traditionen usw. basiert und bislang nur in Nationalstaaten vorzufinden ist. Auf der europäischen Ebene ist diese Bedingung derzeit allenfalls in Ansätzen vorhanden, und vieles spricht dafür, daß eine etwaige Nord- und Ost-Erweiterung der EG das gemeinschaftliche „Wirt-Gefühl“ nicht gerade stärken wird¹².

Weiterhin bedarf es für einen funktionierenden föderalistischen Finanzausgleich geeigneter Gebietskörperschaften, die in der Lage sind, die empfangenen Gelder für die eigene wirtschaftliche Entwicklung zu verwalten. Auch diese Voraussetzung ist in den meisten EG-Ländern, vor allem in den wirtschaftlich schwächeren, nicht vorhanden.

Selbst wenn der politische Wille zur Errichtung eines föderalistischen Systems vorhanden sein sollte, so braucht es viel Zeit, Erfahrung und entsprechende Institutionen bis ein so komplizierter Mechanismus, wie z.B. der deutsche Föderalismus, funktionsfähig ist. Der deutsche Föderalismus ist letztlich das Ergebnis eines Such- und Entdeckungsverfahrens, das sich über einen langen Zeitraum herausgebildet hat, wobei die Entwicklung kei-

neswegs immer nur gradlinig verlaufen ist. Zentralistische Staatsformen haben ebenso wie föderalistische eine zumeist lange Tradition, die sicherlich nicht innerhalb kurzer Zeit geändert werden kann. Am grünen Tisch kann ein föderales System nicht geschaffen werden. So haben z.B. die ersten Dezentralisierungsansätze in Frankreich seit Anfang der achtziger Jahre noch lange nicht die erhofften Ergebnisse erbracht.

Gegen einen ungebundenen EG-Finanzausgleich spricht auch die mangelnde Kontrollmöglichkeit der Geberregionen über die Verwendung der Mittel. Durch frei verfügbare ausländische Gelder entsteht die Gefahr, daß für Empfängerländer negative Anreizeffekte hinsichtlich ihrer eigenen haushalts- und wirtschaftspolitischen Anstrengungen entstehen und Politiker die Gelder entsprechend ihrer eigenen politischen Rationalität statt für ökonomisch sinnvolle Maßnahmen einsetzen. Wenn die Verminderung wirtschaftlicher Disparitäten die Begründung für einen Finanzausgleich ist, so dürften die Geberregionen Gewißheit darüber haben wollen, daß ihr Geld auch in diesem Sinne ausgegeben wird.

Schlußfolgerungen

Die neuen Verordnungen stellen keine einschneidende Änderung der EG-Regionalpolitik dar. Die grundlegenden Prinzipien der 1988 eingeleiteten Reform werden beibehalten und die Korrektur von Fehlentwicklungen bleibt in Ansätzen stecken. Angesichts der umfangreichen Kritik aus den Reihen der Mitgliedstaaten, des EG-Rechnungshofs und der Wissenschaft wäre eine deutlichere Revision zu erwarten gewesen. Insbesondere werden die fundamentalen Schwachpunkte der EG-Regionalpolitik nicht behoben, die sich aus ihrer ökonomisch nicht gerechtfertigten Zentralisierung ergeben.

Für eine Alternative im Sinne eines ungebundenen Finanzausgleichs, der mit einem Wettbewerbsrahmen für die Regionen verbunden ist, sind derzeit und auch wohl in den kommenden Jahren keine politischen Mehrheiten in Sicht. Bei der Diskussion dieser ordnungspolitisch wünschenswerten Alternative darf allerdings nicht übersehen werden, daß die EG weit davon entfernt ist, ein föderaler Bundesstaat zu sein. Die Voraussetzungen für einen Finanzausgleich zwischen Regionen – so wünschenswert dieser aus ökonomischen Gründen auch sein mag – fehlen fast vollständig. Politische Widerstände und Traditionen stehen zudem einer schnellen Einführung föderaler Strukturen in den zentralisierten Ländern der EG entgegen. Ein EG-Finanzausgleich ist höchstens zwischen den Mitgliedstaaten denkbar; hier wären aber entsprechende Beitragsrabatte für die ärmeren Länder die einfachere Lösung.

¹¹ Vgl. zur ordnungspolitischen Kritik z. B. Konrad Lammers: Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im Europäischen Binnenmarkt?, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration, Forschungs- und Sitzungsberichte 187, Hannover 1992, S. 70 ff.; Paul Klemmer, Regionalpolitik in einem föderalen Europa, a. a. O., S. 9; Roland W. Waniek, a. a. O., S. 124 ff.

¹² So hält sich die Solidarität der EG mit den Reformländern Ost- und Mitteleuropas in sehr engen Grenzen, wenn es darum geht, die eigenen Märkte für Produkte dieser Länder zu öffnen und ihnen somit die Möglichkeit zu geben, dringend benötigte Devisen zu verdienen.