

Töpfer, Klaus

Article — Digitized Version

Kohäsion und räumliche Entwicklung in der Europäischen Union

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Töpfer, Klaus (1997) : Kohäsion und räumliche Entwicklung in der Europäischen Union, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 11, pp. 633-636

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137552>

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.

Klaus Töpfer

Kohäsion und räumliche Entwicklung in der Europäischen Union

Als ein Ziel der Europäischen Union ist im EG-Vertrag und in folgenden Verträgen und Beschlüssen die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in den Mitgliedsländern festgelegt worden. Welche Ergebnisse konnten bisher erzielt werden? Wie könnte das strukturpolitische Instrumentarium der Gemeinschaft verbessert werden?

Seit Jahren ist die Europäische Union (EU) bemüht, das bestehende Wohlstandsgefälle zwischen den Städten und Regionen innerhalb ihrer Grenzen abzubauen. Rechtliche Grundlage, dieses zentrale Ziel europäischer Politik auch instrumentell zu erreichen, bildet Artikel 130a des EG-Vertrages: „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.“ Nur ein wirtschaftlich und sozial ausgewogenes Europa ist der Garant für eine erfolgreiche politische Union. Die durch den Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 und die Haushaltsbeschlüsse auf dem Europäischen Rat von Edinburgh gestärkte Stellung der europäischen Organe bedeutet im Ergebnis, daß Europa die politische Verantwortung bei der Schaffung eines Raumes, der durch wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt geprägt wird, zu großen Teilen übernommen hat und hieran auch gemessen wird.

Welche Ergebnisse konnten bisher erzielt werden? Nach Art. 130b des EG-Vertrages ist die Kommission verpflichtet, über die Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und über die Art und Weise, wie die in diesem Artikel vorgesehenen Mittel dazu beigetragen haben, zu berichten. Der erste „Kohäsionsbericht“ liegt vor.

Aus Sicht der deutschen Raumordnung verdient dieser Bericht besondere Aufmerksamkeit. Er zeigt, daß die Kommission sich jenem raumentwicklungspolitischen Ansatz öffnet, wie ihn die deutsche Raumordnungspolitik verfolgt. Stehen in den periodischen Berichten über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, die

bislang über das Erreichen des Kohäsionsziels Auskunft gegeben haben, nur die Maßnahmen der Strukturpolitik und ihrer Fonds im Zentrum, so erweitert der Kohäsionsbericht diese verengte Sichtweise – ein Ziel, ein Instrument – um weitere sogenannte raumwirksame Politikbereiche der Gemeinschaft, die auch die Entwicklung der Städte und Regionen beeinflussen. Ähnlich wie in den deutschen Raumordnungsberichten werden die sektorspezifischen Politikbereiche auf ihre raumentwicklungspolitische Dimension hin durchleuchtet.

Ernüchternde Bilanz

Die Ergebnisse der bisherigen Struktur- und Kohäsionspolitik sind allerdings ernüchternd. Während die Pro-Kopf-Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten signifikant abgenommen haben, was vor allem durch den Aufholprozeß der Kohäsionsländer (insbesondere Irland) zu erklären ist, haben sich die Disparitäten zwischen den Regionen – gemessen am Einkommen – trotz intensiver strukturpolitischer Maßnahmen der EU nicht wesentlich verringert. In jenen Staaten, für die Angaben regional disaggregiert vorliegen, haben die regionalen Einkommensdisparitäten innerhalb des jeweiligen Staatsgebietes sogar in den letzten zehn Jahren zugenommen. Auch führte das wirtschaftliche Wachstum, insbesondere in den Kohäsionsländern, zu keiner grundlegenden Trendwende auf den Arbeitsmärkten. Dies trifft auch für Irland als Land mit dem größten jährlichen Wirtschaftswachstum von 4,5% zwischen 1983 und 1995 zu.

Innerhalb der Union verteilt sich die Häufigkeit von Arbeitslosigkeit zunehmend ungleicher. Gelten diese Ergebnisse für den Zeitraum 1983 bis 1993, so zeigen sich die Arbeitsmarkteckdaten Anfang 1997 noch weniger zufriedenstellend. Im Januar 1997 waren 18,1 Mill. Personen in der Europäischen Union ohne Arbeit. Dies entspricht einer Quote von fast 11%. Diese Quote schwankt zwischen 3,4% in Luxemburg und

Prof. Dr. Klaus Töpfer, 59, ist Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

21,6% in Spanien. Von einer wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion sind wir demnach noch weit entfernt.

Folgerichtig sieht die Kommission neben der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, des Umweltschutzes und der Chancengleichheit der Geschlechter ihre absolute Priorität in der Schaffung von Arbeitsplätzen in den europäischen Städten und Regionen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen alle raumwirksamen Politikbereiche der Gemeinschaft wirkungsvoll zusammenarbeiten und auf ihre Wirksamkeit in der Vergangenheit überprüft werden.

Dringende Korrekturen

Die unbefriedigenden Ergebnisse der bisherigen Kohäsionspolitik und die geänderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verlangen daher dringende Korrekturen. Diese müssen unter dem Primat einer

- räumlichen und inhaltlichen Mittelkonzentration,
- Verbesserung der Organisation und Koordination sowie
- Vereinfachung

aller direkt raumbeeinflussenden europäischen Politikbereiche erfolgen. Dies gilt für die Struktur-, Agrarmarkt-, Umwelt- sowie berufliche Bildungspolitik und die Transeuropäischen Netze.

Aber auch Maßnahmen der Gemeinschaft, die indirekte Wirkungen auf die Raumstruktur besitzen, müssen vermehrt bei solchen Effizienzüberlegungen Berücksichtigung finden. Dies gilt für die Forschungs- und Technologiepolitik genauso wie für die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft. Zwar stehen diese Fachpolitiken nicht unter dem Primat der Kohäsion, da sie in ihrer Effizienz vom Exzellenzprinzip und marktwirtschaftlicher Überlegungen bestimmt werden müssen, gleichwohl wirken sie in ihren Ergebnissen auf die Raumstruktur ein.

Das heißt, die Strukturpolitik ist für das Erreichen des Kohäsionszieles nicht allein verantwortlich, sondern auch alle nicht minder finanziell bedeutsamen Fachpolitiken. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Forderung nach einer besseren Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Wirkungen der Fachpolitiken erscheint um so notwendiger, da eine weitere Aufstockung der Gemeinschaftsmittel nicht ins Auge gefaßt werden sollte. Über die 1999 erreichte Obergrenze für die Eigenmittel der Gemeinschaft in Höhe von 1,27% des gemeinschaftlichen Brutto-sozialproduktes sind keine weiteren finanziellen Spielräume zu erwarten. Die Erreichung des Ko-

häsionszieles hängt nicht nur von dem eingesetzten Finanzvolumen, sondern auch von der frühzeitigen Orientierung raumbedeutsamer Fachpolitiken ab.

Die Strukturpolitik als Kohäsionsinstrument

Auch in Zukunft muß die Strukturpolitik das zentrale Standbein der Kohäsionspolitik bilden. Was die Wirksamkeit der Strukturfonds betrifft, so sind sich jedoch alle Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen darin einig, daß eine Reform ungeachtet veränderter Rahmenbedingungen notwendig ist. Die Gründe für die Notwendigkeit, die Konzeption und den Einsatz der Strukturfonds neu zu überdenken und weiterzuentwickeln, liegen darin, daß trotz der mit der letzten Reform erzielten Fortschritte

die Fördergebiete der Strukturfonds sich nicht auf die im europäischen Rahmen besonders wichtigen Aufgaben beschränken und insgesamt zu groß sind. Eine EU-Fördergebietskulisse, in der derzeit 51% der Einwohner leben, kann keine deutlichen Kohäsionsakzente entfalten, von der Finanzierbarkeit nicht zu reden;

die Vielzahl der Gemeinschaftsinitiativen zu beklagen ist. Werden die Mittel aus den Gemeinschaftsinitiativen mit sektoralem Charakter außerhalb der Zielgebiete eingesetzt, so werden der regionale Charakter der Strukturfonds und damit ihre Wirkungsmöglichkeiten verwässert;

der besonderen Bedeutung der großen Stadtregionen als Wachstumsmotoren für eine regional ausgewogene Entwicklung noch nicht ausreichend Rechnung getragen wird;

eine effiziente Koordination der drei großen Strukturfonds nicht erreicht werden konnte; die Fonds werden von verschiedenen Generaldirektionen separat verwaltet. Dadurch wird eine koordinierte Politik nahezu unmöglich;

eine dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Mitwirkung der für Konzeption und Durchführung regionaler Entwicklungsprogramme wichtigen regionalen und lokalen Akteure noch nicht realisiert wurde;

die Zuständigkeiten für die Umsetzung der einzelnen Elemente von Gemeinschaftlichen Förderkonzepten oder Einzelprogrammen von Gemeinschaftsinitiativen häufig zu sehr zersplittert sind.

Nicht zuletzt wird die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes kritisch hinterfragt. Der Präsident des Europäischen Rechnungshofes führt in diesem Kontext aus: „Ich bin in der Tat nicht sicher, ob die Strukturhilfen die Beschäftigung in den benachteiligten

Regionen fördern. Wenn man davon ausgeht, daß die Entstehung eines Arbeitsplatzes rund 75.000 ECU kostet, müßten die Strukturhilfen jährlich bis zu einer Million Arbeitsplätze schaffen. Die sehe ich aber nirgends."

Die Diskussion um die notwendigen Reforminhalte ist seit der Vorlage der Agenda 2000 durch die Europäische Kommission voll entbrannt. Aus raumordnungspolitischer Sicht muß das Ziel einer Reform der Strukturfonds darin bestehen, zukünftige Programme und Maßnahmen auf raum- und problemadäquat differenzierte Aufgaben von besonderer europäischer Bedeutung zu konzentrieren und ihre Durchführung effizienter zu gestalten. Das Subsidiaritätsprinzip muß dabei streng beachtet werden.

Eine Reform muß sich an den zwischenzeitlich in der EU räumlich auftretenden neuen Problemen im „Herzen Europas“ orientieren. Auch der zentrale EU-Raum ist in den letzten Jahren zunehmend von Strukturproblemen betroffen. Dazu zählen: steigende Verkehrsbelastung, regional hohe Arbeitslosigkeit, wachsende soziale Spannungen, Zuwanderung. Dieser Raum ist aber der eigentliche „Motor“ der europäischen Integration. Für viele Bürger werden gerade hier die aus der europäischen Einigung als negativ empfundenen Folgen sichtbar. Die EU kann die Kraft zur weiteren Integration neuer Mitglieder nur aufbringen, wenn die Funktions- und Leistungsfähigkeit ihres räumlichen Zentrums gesichert bleibt. Dazu muß auch eine vorausschauende europäische Strukturpolitik ihren Beitrag leisten.

Die nach wie vor bestehenden Niveau- und Strukturunterschiede innerhalb der Gemeinschaft werden es auch weiterhin notwendig machen, unterschiedliche räumliche Problemlagen zu definieren. Das heißt an räumlich definierten Ziel-Regionen wird auch künftig festgehalten werden müssen. Während ein Ziel hierbei als Instrument zur Bekämpfung der nach wie vor bestehenden Niveauunterschiede dienen muß, bekämpfen die übrigen Ziele regionalwirtschaftliche Ungleichgewichte außerhalb von Gebieten mit starkem Entwicklungsrückstand. Hierzu zählen

- Gebiete mit verfallender wirtschaftlicher Basis und
- ländlich periphere Regionen mit Problemen wie Rückgang der Landwirtschaft, Verkehrsferne, mangelnde Infrastruktur und Versorgung.

Darüber hinaus fordert die Ministerkonferenz für Raumordnung, daß die Strukturfonds für die Zukunft mehr als bisher möglich dazu eingesetzt werden können, die Rolle der großen Städte als Wachstumskerne zu stärken und krisenhaften Entwicklungen in den Städten entgegenzuwirken. Nur durch eine Förderung

integrierter Stadtentwicklungskonzepte und -maßnahmen in allen zukünftigen regionalpolitischen Fördergebieten kann dieses für Europa wichtige Ziel erreicht werden.

Eine integrierte Stadtentwicklungspolitik grundsätzlich zum Gegenstand der Ziel-Förderung zu machen, ist eine sinnvolle und notwendige Erweiterung des regionalpolitischen Instrumentariums. Einschlägige Ergebnisse aus dem Forschungsfeld „Städtebau und Wirtschaft“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau belegen in vielfältiger Weise den positiven Einfluß stadtentwicklungspolitischer Maßnahmen als Instrument der Strukturpolitik auf die regionale Entwicklung. Nach einer Untersuchung des DIW sichern 1 Mrd. DM öffentlicher Mittel bei permanenter Programmgestaltung 100 000 Arbeitsplätze. Hiervon profitieren überwiegend kleine und mittlere Betriebe vor Ort.

Insgesamt geht es darum,

- eine Neuorientierung der Strukturfonds vorzusehen, bei der jeder Fonds auf einen Problemtyp ausgerichtet wird;
- bei der Definition und Abgrenzung von zu fördernden Gebietstypen und Förderräumen funktionsräumliche Kategorien stärker zu berücksichtigen;
- die zulässigen Förderhöchstsätze zu reduzieren und stärker entsprechend der Problemlagen in den verschiedenen Förderräumen zu differenzieren (z.B. orientiert an Differenzierungen zwischen Großstädten mit ihren Verdichtungsräumen, Gebieten mit verfallender wirtschaftlicher Basis und ländlich peripheren Regionen);
- den Trägern regionaler Entwicklungsprogramme größere Spielräume für eigenverantwortliche Entscheidungen zuzugestehen;
- die institutionellen Strukturen zu verschlanken, die überzogene Regelungsdichte zu verringern und die ausgeuferte Programmviefalt zurückzuführen;
- die Vielfalt der Gemeinschaftsinitiativen deutlich zu reduzieren, aber Initiativen der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit in Zukunft zu erhalten.

Neben diesem grundsätzlichen Reformbedarf sieht sich die Strukturpolitik der Europäischen Union einer neuen großen Herausforderung gegenüber: Diese Strukturpolitik muß so gestaltet werden, daß sie einer Erweiterung der EU nach Osten wegen unüberwindbarer Finanzierungsengpässe nicht im Wege steht, zumal mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten eine weitere große Herausforderung

auf die Europäische Union und ihre Kohäsionspolitik zukommt. Die Alternative einer Erweiterung der Finanzmittel (1,27% des BIP der EU) liegt in der besseren Berücksichtigung der raumwirksamen Fachpolitiken untereinander und der Ausrichtung auf das Kohäsionsziel.

Eine räumliche Vision für Europa

Bisher wirken die von der Europäischen Kommission durchgeführten verschiedenen sektoralen Politiken und Maßnahmen auf die räumliche Entwicklung weitgehend isoliert ein, ohne daß es eine klare räumliche Vorstellung für den Einsatz der raumbedeutsamen Mittel gibt. Einige Eckdaten für Deutschland mögen dies verdeutlichen:

- In der Förderperiode 1994 bis 1999 der EU-Strukturfonds leben in Deutschland 43% der bundesdeutschen Einwohner in europäischen Fördergebieten.
- Auf die Fläche bezogen erfolgen auf 60% des bundesdeutschen Territoriums strukturpolitische Maßnahmen der Europäischen Union.
- Mit diesen Maßnahmen verbunden werden zwischen 1994 und 1999 175 Operationelle Programme der EU in Deutschland abgewickelt.
- Mit diesen 175 Programmen fließen zwischen 1994 und 1999 rund 40 Mrd. DM nach Deutschland. Hiervon entfallen rund 30 Mrd. DM allein auf die neuen Länder.

Das strukturpolitische Engagement der Europäischen Union hat damit zu einer erheblichen räumlichen Überplanung des bundesdeutschen Territoriums geführt, ohne daß dieser faktische Einfluß in ein raumentwicklungspolitisches Gesamtkonzept eingebettet ist. Damit ist die Gefahr widersprüchlicher Wirkungen der Einzelpolitiken (etwa Landwirtschaft, Verkehr, Regionalpolitik und Umwelt) sehr groß: Die unterschiedlichen Ansätze und Vorhaben können, wenn sie

nicht abgestimmte räumliche Entwicklungsvorstellungen berücksichtigen, sich gegenseitig behindern und schlimmstenfalls das Gegenteil des Gewollten bewirken.

Die Antwort der Mitgliedstaaten hierauf ist das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), welches in Noordwijk unter dem Vorsitz der Niederlande von den Raumordnungsministern am 9./10. Juni 1997 beraten wurde. Die Mitgliedstaaten haben sich schon auf die Grundlagen der Europäischen Raumentwicklungspolitik während der Deutschen Präsidentschaft im Jahre 1994 in Leipzig geeinigt. Eine regional ausgewogene nachhaltige Entwicklung der Siedlungsräume soll das Leitbild raumrelevanten Handelns in der Gemeinschaft sein.

Im aktuellen EUREK-Entwurf wird unter anderem die Raumbedeutsamkeit der EU-Fachbereiche deutlich dargestellt. Allein im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik und in der Strukturpolitik sind 375 Mrd. ECU an strukturwirksamen Mitteln im Ausgabenzeitraum 1994/99 vorgesehen. Von diesen Finanzmitteln gehen erhebliche räumliche Auswirkungen aus, die die Entwicklungsperspektiven der europäischen Städte und Regionen beeinflussen. Diese Entwicklung läuft bisher an der Europäischen Raumordnung vorbei. Daher sollte das EUREK Vorschläge enthalten, wie die Raumordnungsminister ihre Vorstellungen in die Beratungen einbringen können.

Ein gelungenes EUREK schafft aus deutscher Sicht das Fundament für eine weiter erfolgreiche transnationale Zusammenarbeit in der Raumordnungs- und Wirtschaftspolitik, um dem Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in Europa ein Stück näher zu kommen.

Die Kommission sieht zu Recht in der europäischen Raumordnung (analog zur Bundesraumordnung und der Landesentwicklungspolitik der Bundesländer) ein Instrument zur Effizienzsteigerung raumbedeutsamer Fachpolitiken der Gemeinschaft. Dies belegt der Kohäsionsbericht: „Folglich gibt es einen Bedarf an einschneidenden Maßnahmen in der Raumplanung.“ Diese Äußerung macht deutlich, daß die Kommission schon in Richtung Vergemeinschaftung der Raumordnung zur Effizienzsteigerung ihrer Kohäsionspolitik denkt. Diese Alternative zu einer mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit kann nicht im Interesse der Städte und Regionen sein. Aus deutscher Sicht muß diese transnationale Zusammenarbeit von den Mitgliedstaaten ausgehen und darf nicht vergemeinschaftet werden.

¹ Auf dieses Aktionsfeld entfallen mit Abstand die finanziell bedeutendsten Zahlungen. Dieser Politikbereich bindet im Durchschnitt der Jahre 1989 bis 1996 über 50% der Gemeinschaftsmittel. Zwar ist durch die stetige Reform dieses Politikbereiches der Anteil von 1989 55% auf 1996 47% (knapp 41 Mrd. ECU) gesunken. In die Bundesrepublik Deutschland flossen aus den Kassen der Gemeinschaft im Zeitraum zwischen 1989 und 1995 insgesamt 93 Mrd. DM (in jeweiligen Preisen). Hiervon entfallen 68 Mrd. DM auf die Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. An allen Zuflüssen aus dem europäischen Haushalt machen die Zahlungen aus dem Regional- und Sozialfonds im gleichen Zeitraum 8% bzw. 7% aus. 5% entfallen auf den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) der Abteilung Ausrichtung. Die raumordnungspolitische Relevanz dieser Agrarmarktausgaben dürfte unbestritten sein, tragen diese Ausgaben doch zur Einkommensstabilisierung im ländlichen Raum bei. Daher formuliert auch die Kommission in ihrem Kohäsionsbericht die Frage, „wie soll die Absicht, die Reform fortzusetzen, in die Praxis umgesetzt werden, um die positiven Auswirkungen auf die Umwelt und die soziale Kohäsion im Rahmen einer integrierten Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum weiter zu entwickeln?“