

Rosenfeld, Martin T. W.

Article

IWH-Thesen zur regionalen Strukturpolitik der EU in der Diskussion - Bericht über einen Brüsseler Round Table on Regional Policy in Europe

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Rosenfeld, Martin T. W. (2001) : IWH-Thesen zur regionalen Strukturpolitik der EU in der Diskussion - Bericht über einen Brüsseler Round Table on Regional Policy in Europe, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 7, Iss. 7-8, pp. 190-193

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143111>

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.

IWH-Thesen zur regionalen Strukturpolitik der EU in der Diskussion – Bericht über die Auftaktveranstaltung eines Brüsseler „Round Table on Regional Policy in Europe“

Mit der EU-Osterweiterung wird eine Reform der EU-Regionalpolitik erforderlich sein. Für Deutschland und vor allem für die neuen Länder hat dies erhebliche Bedeutung, weil Ostdeutschland derzeit als sogenannte Ziel-1-Region die höchste Förderpriorität genießt. Das IWH hat Thesen zur Regionalpolitik in Europa vorgelegt, die bei der Auftaktveranstaltung eines Brüsseler „Round Table on Regional Policy in Europe“ präsentiert und diskutiert wurden.

Das IWH plädiert für einen deutlichen Umbau der europäischen Regionalpolitik, der vor allem in einer Konzentration auf die Ziel-1-Förderung und einem Verzicht auf die Ziel-2- und -3-Förderung sowie auf den Kohäsionsfonds zum Ausdruck kommen sollte. Die meisten der bisherigen Ziel-1-Regionen werden in einer erweiterten EU aus der Förderung herausfallen; für diese Regionen sollte nach 2006 keine neue Sonderförderung eingeführt werden, vielmehr sollte ein „phasing out“ der Förderung erfolgen. Weiterhin wird vorgeschlagen, die Fördermittel stärker als bisher auf die regionalen Wachstumspole zu konzentrieren und auch die Einnahmeseite des EU-Haushalts in den Dienst der Regionalpolitik zu stellen.

Von Teilnehmern der „Round-Table“-Veranstaltung wurden andere Positionen vertreten. So wurde die Förderung für die wohlhabenderen Mitgliedstaaten (Ziel-2- und -3-Programme) als unverzichtbar eingestuft. Für die derzeitigen Ziel-1-Regionen sollte nach 2006 eine Sonderförderung eingeführt werden, die EU-Mittel sollten nicht nur Regionen in den Beitrittsländern zugute kommen. Auch der Vorschlag der regionalen Konzentration des Mitteleinsatzes wurde reserviert aufgenommen. Die begonnene Diskussion über die EU-Regionalpolitik wird in der nächsten Zeit weiter gehen müssen; das IWH wird hierzu weitere Beiträge vorlegen.

Es ist davon auszugehen, dass es im Zuge der EU-Osterweiterung zu einer Reform der europäischen Regionalpolitik kommen muss, weil sich bei einer Fortgeltung der heutigen Regelungen der Kreis der Regionen, die Hilfen aus Brüssel beanspruchen können, erheblich verändern würde. Die Diskussion über dieses Thema hat sich in der jüngsten Zeit verstärkt, nachdem die EU ihren

zweiten Kohäsionsbericht und der deutsche Bundeskanzler seine Überlegungen zur Zukunft Europas vorgelegt haben. Für Deutschland und vor allem für die neuen Länder hat die EU-Regionalpolitik eine ganz erhebliche Bedeutung, weil Ostdeutschland derzeit als sogenannte Ziel-1-Region die höchste Förderpriorität genießt und EU-Mittel in erheblicher Höhe den Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft unterstützen sollen. Auch das IWH hat sich in die Diskussion eingeschaltet und Thesen zur regionalen Strukturpolitik in Europa vorgelegt. Die Thesen wurden am 8. Mai 2001 bei der Auftaktveranstaltung des „Round Table on Regional Policy in Europe“ präsentiert und diskutiert. Dieser „Round Table“ wird auf Initiative der Europa-Vertretungen von Sachsen-Anhalt, Galicien, Murcia und Schleswig-Holstein sowie der Schottischen Executive und der Polnischen Vertretung bei der EU veranstaltet und soll als Forum dienen, um unterschiedliche Sichtweisen über die Reform der EU-Regionalpolitik auszutauschen.

Die Grundposition des IWH wurde bereits in einem früheren Beitrag erläutert.¹⁸ Verschiedene Details des IWH-Vorschlags zur EU-Regionalpolitik müssen noch konkretisiert werden, zudem ist der IWH-Vorschlag nicht als abschließende Stellungnahme zu verstehen, sondern als ein erster Schritt, die politische wie wissenschaftliche Diskussion auf die zentralen Reformaspekte zu fokussieren. Vor diesem Hintergrund besteht das Anliegen des vorliegenden Artikels darin, Argumente und Gegenargumente für diese zentralen Reformaspekte zu dokumentieren. Im Folgenden werden deshalb zunächst die vom IWH in Brüssel präsentierten Thesen vorgestellt. Anschließend werden die wichtigsten Einwände gegen die IWH-Thesen dokumentiert, die im Rahmen der „Round-Table“-Veranstaltung diskutiert wurden. Auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit diesen Einwänden wird bewusst verzichtet, um deutlich zu machen, dass die Diskussion derzeit noch nicht abgeschlossen ist. Das IWH wird sich an dieser Diskussion weiter beteiligen.

¹⁸ Vgl. GABRISCH, H.; RAGNITZ, J.: Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 6/2001, S. 143-147.

IWH plädiert für deutlichen Umbau der europäischen Regionalpolitik

Das vom IWH beim „Round Table“ vorgestellte und im Rahmen der Veranstaltung diskutierte Thesenpapier hat den folgenden Inhalt:¹⁹

(1) Zuständigkeit der EU im Bereich der Regionalpolitik beschränken

- Durch die EU-Osterweiterung wird es aufgrund der bestehenden Regelungen zum Ausscheiden von Regionen aus der Ziel-1-Förderung kommen, weil durch den Beitritt der neuen Mitglieder das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in der Gemeinschaft zurückgehen und mithin eine Reihe von Regionen nicht mehr das gegenwärtige Kriterium der Förderfähigkeit (Pro-Kopf-BIP unter 75% des EU-Durchschnitts) erfüllen wird. Laut EU-Kohäsionsbericht würde sich bei Anwendung dieses Kriteriums der Anteil der Bevölkerung innerhalb der EU-15, die unter dem Ziel-1 förderfähig ist, an der Gesamtbevölkerung in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten mehr als halbieren. Für die ausscheidenden Regionen, deren wirtschaftliche Problemlage unverändert fortbesteht, bedeutet der Rückzug der EU eine unsichtbare Rückverlagerung der regionalpolitischen Zuständigkeiten auf die Nationalstaaten oder Regionen. Wegen der unverändert gegebenen regionalwirtschaftlichen Probleme und zur Förderung der Akzeptanz der EU durch die Bevölkerung der betroffenen Regionen ist es zu befürworten, den Abbau der EU-Förderung für diese Regionen zeitlich zu staffeln („phasing out“).
- Die EU sollte auf die Zuständigkeit für die Ziel-2- und -3-Förderung und auf den Kohäsionsfonds verzichten. Die Ziel-2-Fördergebiete sind Problemregionen auf der sogenannten NUTS-III-Ebene (die in Deutschland der Kreisebene entspricht), die innerhalb von vergleichsweise wohlhabenden sogenannten NUTS-II-Regionen (die in Deutschland den Regierungsbezirken und teilweise den Ländern entsprechen) liegen. Es gibt keine überzeugenden Argumente dafür, dass eine solche kleinräumige Förderung von der EU übernommen werden muss. Auch der Kohäsionsbericht kritisiert die Ziel-2-Förderung wegen des „hohen Zerstreuungsgrades“ der geförderten Regionen. Die Ziel-3-Förde-

rung ist ein sogenanntes horizontales Förderziel, d. h. es umfasst die Ebene der Nationalstaaten (sofern sie nicht Ziel-1- oder Ziel-2-Gebiet sind) und Maßnahmen zur Anpassung der Arbeitnehmer an den strukturellen Wandel (Bildung und Qualifizierung) sowie zur Förderung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Die Zuständigkeit für solche Maßnahmen sollte besser auf der nationalen oder regionalen Ebene angesiedelt sein, weil die Nutzen dieser Maßnahmen überwiegend regional begrenzt sind. Der Kohäsionsbericht weist in diesem Zusammenhang auch auf das Übergewicht der nationalen Beschäftigungspolitik hin, das die Ziel-3-Förderung der EU erschwere. Schließlich bedeutet die Ziel-3-Förderung eine Mittelumverteilung zugunsten der eher wohlhabenden Mitgliedstaaten. Der Kohäsionsfonds dient der Finanzierung von Maßnahmen in den Bereichen des Umweltschutzes und der transeuropäischen Infrastrukturnetze, und zwar in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 90% des EU-Durchschnitts beträgt. Die Finanzierung solcher Maßnahmen ist auch im Rahmen der Ziel-1-Förderung möglich. Zudem gibt es kein überzeugendes Argument dafür, im Rahmen des Kohäsionsfonds pauschal das BIP der Mitgliedstaaten zugrunde zu legen.

- Die freigesetzten Mittel aus der Ziel-2- und -3-Förderung sowie aus dem Kohäsionsfonds sollten in voller Höhe für die nach der Osterweiterung vermutlich erforderliche Ausweitung der Mittel für die Ziel-1-Förderung eingesetzt werden.

(2) Zielorientierung beim Einsatz der regionalpolitischen Instrumente erhöhen

- Die heutige Konzentration der EU-Regionalpolitik auf die grundlegenden Wachstumsfaktoren Infrastruktur und Humankapital ist zu begrüßen, weil durch sie die Voraussetzungen für ein regionales Wirtschaftswachstum verbessert werden können, auch wenn Teile des geschaffenen Humankapitals möglicherweise aus den Förderregionen abwandern. Allerdings sind die Wachstumseffekte erst längerfristig zu erwarten, sodass auch direkte Beihilfen für die Unternehmen zur Förderung der Innovationstätigkeit und der Modernisierung des Sachkapitalbestands zweckmäßig sein können, mit denen kurzfristigere Effekte erzielt werden können. Aufgrund der Erfahrungen mit der Unternehmensförderung in Ostdeutschland erscheint es dabei vorteilhaft, die Beihilfenvergabe zeitlich

¹⁹ Modifizierte Version des ursprünglichen Thesenpapiers, die im Wesentlichen der mündlichen Präsentation entspricht. Die These (4) konnte aus zeitlichen Gründen nicht präsentiert und diskutiert werden.

zu befristen, keinen Rechtsanspruch auf Beihilfe einzuführen und die Förderhöchstsätze nicht zu hoch anzusetzen.

- Eine wirtschaftliche Begünstigung der Beitrittsländer kann auch ohne den Einsatz von Finanzmitteln erfolgen. So sollten die Beitrittsländer zwar die EU-Umweltstandards übernehmen, es sollten ihnen aber Übergangsfristen bis zur Realisierung der Standards zugestanden werden.

(3) Neuabgrenzung der Förder-Regionen:

Stärkere Konzentration auf die Wachstumspole

- Das gegenwärtig im Rahmen der EU-Regionalpolitik zur Abgrenzung der Förderwürdigkeit einer Region verwendete Kriterium BIP je Einwohner erscheint grundsätzlich besser als komplexere Indikatoren, wie sie z. B. im Rahmen der deutschen „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ („GRW“) Anwendung finden.
- Nach den Erfahrungen in Ostdeutschland ist eine flächendeckende Förderung von wirtschaftsschwachen Regionen in Anbetracht knapper Budgetmittel nicht die optimale Kohäsionsstrategie. Besser erscheint es, die Mittel (für Subventionen an die gewerbliche Wirtschaft sowie für den Ausbau der Infrastruktur) innerhalb der NUTS-II-Regionen räumlich konzentriert einzusetzen, und zwar zugunsten der jeweiligen regionalen Wachstumspole (Teilräume mit dem größten Wachstumspotential, zumeist sind dies die größeren Ballungszentren mit ihrem Umland). Hiervon sind räumliche Ausbreitungseffekte zu erwarten, durch die auch in der Fläche die territoriale Kohäsion gefördert werden kann. Im Rahmen der regionalen Programmplanungen ist zwar auch heute bereits eine räumliche Konzentration möglich, sie ist aber nicht zwingend vorgeschrieben. Die EU sollte die Mittelkonzentration für die Mitgliedstaaten oder ihre Regionen künftig obligatorisch machen. Dabei sollte die Festlegung der zu fördernden Wachstumspole im Ermessen der Mitgliedstaaten oder ihrer Regionen liegen. Um Missverständnissen vorzubeugen: Der Vorschlag der räumlichen Konzentration auf die Wachstumspole bedeutet nicht, dass die anderen Teilräume gar keine EU-Fördermittel mehr erhalten sollten, in abgestufter Form ist auch für sie weiterhin eine Förderung vorzusehen.
- Da die Regionalpolitik in den bisherigen Mitgliedstaaten nach dem Rückzug der EU mit weniger Mitteln auskommen muss, stellt sich die

Frage, ob hier die regionale Wirtschaftsförderung in den schwächsten Regionen weiterhin flächendeckend eingesetzt werden oder auf die Wachstumspole innerhalb der schwächsten Regionen konzentriert werden sollte. Nach den speziell in Sachsen-Anhalt gemachten Erfahrungen mit der flächendeckenden Förderung spricht vieles dafür, zukünftig auch im Rahmen der nationalen Regionalpolitik und zumindest für die neuen Länder eher eine Mittelkonzentration anzustreben.

(4) Übertragung regionalpolitischer Aufgaben auf das EU-Einnahmensystem

Durch einen Umbau des bisherigen Systems der heutigen proportional erhobenen Beiträge der Mitgliedstaaten an die EU-Ebene in Richtung auf eine progressive Belastung des BIP der einzelnen Mitgliedstaaten sollte längerfristig versucht werden, die ärmeren Mitgliedstaaten finanziell zu entlasten und ihnen die Möglichkeit einzuräumen, mit den frei werdenden Mitteln die eigene Wirtschaftsstruktur zu verbessern.

Beschränkung der EU-Förderung auf Ziel-1-Programme und räumliche Konzentration der Förderung werden reserviert aufgenommen

Die Thesen des IWH haben bei den Teilnehmern des „Round Table“ für ein lebhaftes Echo gesorgt. Dabei konzentrierte sich die Diskussion auf die Thesen (1) und (3):

Zunächst wurde hinsichtlich der These (1) die Auffassung vertreten, dass die Konsequenzen der EU-Osterweiterung für die regionale Wirtschaftspolitik möglicherweise für eine Übergangszeit nur moderat ausfallen könnten. Wenn vorerst nur eine kleinere Anzahl von relativ wohlhabenden Ländern der EU beitreten sollte, so müssten keine bisherigen Ziel-1-Regionen aus der Förderung herausfallen. So hat etwa Slowenien ein etwas höheres Pro-Kopf-BIP als Griechenland. Das Land ist klein und hat deshalb nur einen minimalen Effekt auf das durchschnittliche BIP in der EU. Tschechien hat zwar ein etwas niedrigeres Pro-Kopf-BIP, ist aber ebenfalls ein kleines Land.

Grundsätzlich wurde zwar die vorgeschlagene Konzentration der EU-Regionalpolitik auf das Ziel 1 als ein durchaus interessanter Vorschlag angesehen, der die Konzentration der EU-Politik auf wenige Ziele, die bereits im Rahmen der Agenda 2000 stattgefunden hat, weiter fortführen könnte. Gegenpositionen wurden jedoch zu den mit diesem Vorschlag verbundenen Überlegungen des IWH zur Renationalisierung der Regionalpolitik einge-

nommen. Europäische Regionalpolitik wäre als ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Gesellschaftsmodells anzusehen, weil ohne eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit die ärmeren Regionen von den Vorteilen des Binnenmarktes ausgeschlossen bleiben würden. Erst wenn die mit der Regionalpolitik angestrebten Ziele für eine Region erreicht wären, sollte ihre Förderung durch die EU eingestellt werden, denn selbstverständlich dürfte die Förderung nicht als ein „Besitzstand“ einer Region aufgefasst werden, sondern als „Hilfe zur Selbsthilfe“.

Weil die Effekte der Regionalpolitik immer erst langfristig wirksam werden könnten, wurde dafür plädiert, für die jetzigen Ziel-1-Regionen auch über 2006 hinaus eine Förderung durch die EU vorzusehen. Wegen der enormen Entwicklungsunterschiede zwischen den EU-15 und den Beitrittsländern wäre dies nur auf die Weise zu realisieren, indem zwei Kategorien von wirtschaftlich benachteiligten Regionen gebildet würden: Eine Kategorie sollte alle bisherigen Ziel-1-Regionen umfassen, die andere die Regionen mit Entwicklungsproblemen in den Beitrittsländern.²⁰ Von anderen Teilnehmern wurde der Vorschlag favorisiert, den jetzigen Schwellenwert für die Ziel-1-Förderung von 75% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in der EU zu erhöhen, damit die jetzigen Ziel-1-Regionen auch zukünftig noch Förderregionen bleiben könnten.²¹ Bei diesen Vorschlägen blieb offen, für welchen Zeitraum die favorisierten Regelungen gelten sollten.

Auch die regionalen Strukturprobleme in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten müssten nach Auffassung von Diskussionsteilnehmern auf der EU-Ebene Berücksichtigung finden: die räumlichen Unterschiede innerhalb von wohlhabenden Regionen, etwa bei der Beschäftigung oder beim Umweltschutz, wären durchaus von europäischem Interesse. Die Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik wären nicht nur von großer Bedeutung für die regionale Entwicklung, sondern auch Bereiche, für welche die EU mitverantwortlich sein müsste. Die Erfolge der EU-Förderung im Bildungsbereich könnten für einige Regionen sehr deutlich belegt werden. Demgemäß sollten die Ziel-2- und -3-Förderungsprogramme nicht abgeschafft werden. Eine

solche Abschaffung könnte auch mit den bestehenden vertraglichen Bestimmungen kollidieren. Andere Diskussionsteilnehmer unterstützten tendenziell die IWH-Position, indem sie betonten, dass die EU-Mittel auf die bedürftigsten Regionen und die vordringlichsten Aufgaben der EU konzentriert werden müssten.

In Bezug auf die These (3) des IWH wurde von den Diskussionsteilnehmern angemerkt, dass eine räumliche Konzentration im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein müsste. Ob allerdings die Teilräume mit dem jeweils höchsten Wachstumspotential innerhalb von NUTS-II-Regionen besonders stark gefördert werden sollten, war strittig. Es wurde dafür plädiert, dass es auf keinen Fall ins Ermessen der EU gestellt werden sollte, die Regionen auszuwählen, denen eine besonders starke Förderung zugute kommen soll.

Martin T. W. Rosenfeld
(*mrd@iwh-halle.de*)

²⁰ Diese Vorstellungen entsprechen der sogenannten „Option 4“, die im EU-Kohäsionsbericht als eine Möglichkeit der zukünftigen Gestaltung der europäischen Regionalpolitik skizziert wird.

²¹ Dies entspricht der im EU-Kohäsionsbericht sogenannten „Option 3“ für die zukünftige Gestaltung der regionalen Strukturpolitik in der EU.