

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Kohäsionspolitik: Wie bisher oder anders?

SWP-Forum zur Reform der EU-Kohäsionspolitik
Berlin 13. und 14. Februar 2002

Ergebnisbericht von Elke Thiel und Andreas Grimminger

Mai 2002
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2002

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

Agenda 4

Tagungsprogramm 4

Kohäsionspolitik in der erweiterten EU: Ergebnisbericht 5

Problemstellung und Schlußfolgerungen 5

Europäischer Mehrwert 7

Ziele und Förderkriterien 8

Aufbringung der Mittel und Verteilungseffekte 11

Institutionelle Verfahren und Zuständigkeiten 13

Handlungsspielraum für deutsche Reforminitiativen 15

Anhang

Abbildung 1:

Ziel-1-Gebiete in der EU 27,
Heinz Schrumpf, RWI Essen 18

Abbildung 2:

Bevölkerung in Ziel-1-Gebieten nach 2007,
Christian Weise, DIW 19

Agenda

Kohäsionspolitik: Wie bisher oder anders?

SWP-Forum zur Reform der EU-Kohäsionspolitik
Berlin 13. und 14. Februar 2002

Mittwoch, 13. Februar 2002

- 17.00 Uhr** **1. Kohäsionspolitik in der erweiterten EU: wie bisher oder anders?**
Aktuelle Praxis, Erfahrungen, Kritik und Reformbedarf
Heinz-Jürgen Axt, Universität Duisburg
Diskussion und Fragen aus der Praxis
- 19.00 Uhr** Buffet – SWP

Donnerstag, 14. Februar 2002

- 2. Ziele und Förderkriterien der KP in der erweiterten EU**
Heinz Schrumpf, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Karl Heinz Klär, Staatssekretär Rheinland-Pfalz
Diskussion und Fragen aus der Praxis
- 10.30–10.45 Uhr** Kaffeepause
- 10.45 Uhr** **3. Finanzierung: Aufbringung der Mittel und Verteilungseffekte**
Christian Weise, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Bernd Huber, Universität München
Diskussion und Fragen aus der Praxis
- 12.30 Uhr** Mittagessen – SWP
- 14.00 Uhr** **4. Institutionelle Verfahren und Zuständigkeiten**
Bernd Reissert, FH für Technik und Wirtschaft Berlin
Diskussion und Fragen aus der Praxis
- 15.30–15.45 Uhr** Kaffeepause
- 15.45 Uhr** **5. Handlungsspielraum für deutsche Reforminitiativen im Rahmen politisch-vertraglicher Vorgaben**
Heinz-Jürgen Axt, Universität Duisburg
Diskussion und Fragen aus der Praxis
- 17.30 Uhr** Schluß der Sitzung und Abreise der Teilnehmer

Kohäsionspolitik in der erweiterten EU: Ergebnisbericht

Problemstellung und Schlußfolgerungen

Auf große Resonanz stieß das von der Stiftung Wissenschaft und Politik am 13. und 14. Februar 2002 veranstaltete Experten-Forum »Kohäsionspolitik: Wie bisher oder anders?« Unter dieser Leitfrage diskutierten Vertreter von Ministerien und Staatskanzleien aus Bund und Ländern die bisherige Praxis der EU-Kohäsionspolitik, den aktuellen Reformbedarf und die Handlungsmöglichkeiten für deutsche Reforminitiativen. In der Thematik ausgewiesene Wissenschaftler waren eingeladen, die Debatte mit Impulsreferaten einzuleiten. Anlaß der derzeitigen Reformbestrebungen ist die bevorstehende Erweiterung der EU. Die Notwendigkeit, die Verfahren der regionalen Strukturpolitik zu überprüfen, stellt sich jedoch auch bereits für die heutige EU-15. Die Tagungsteilnehmer verwiesen unter anderem auf den hohen bürokratischen Aufwand sowie die Komplexität der Antragstellung und der Projektevaluierung. Eine vereinfachte Handhabung wäre gerade auch mit Blick auf die Beitrittskandidaten angezeigt.

Weitgehendes Einvernehmen bestand, daß die Kohäsionspolitik in der erweiterten EU fortgesetzt werden sollte, zugleich aber auf die bedürftigsten Regionen oder Mitgliedstaaten konzentriert werden müsse. Vorgesprochen wurde unter anderem, die Förderung der neuen Mitgliedstaaten nicht an den regionalen Kriterien der EU-Strukturfonds zu orientieren, sondern nationale Förderkriterien zugrunde zu legen (abgewandeltes Kohäsionsfondsmodell). Die Förderung sollte schwerpunktmäßig auf den Ausbau der Infrastruktur, die Bildung von Humankapital und den Technologietransfer gerichtet sein. Auf diese Weise könnte und sollte die Bildung von Wachstumszentren in den Beitrittsländern unterstützt werden. Die Eigenverantwortung müsse jedoch gewahrt bleiben und sich insbesondere auch in einem nennenswerten Eigenbeitrag der Empfängerstaaten sowie in einer zeitlichen Begrenzung der Zuwendungen äußern.

Ein Teil der bisherigen regionalen Fördergebiete wird allein schon durch den »statistischen Effekt« der Erweiterung aus der EU-Strukturförderung herausfallen. Da das Durchschnittseinkommen in der EU sinkt, überschreiten sie »automatisch« das 75%-BIP-Pro-Kopf-Förderkriterium. Die EU-Förderung für Ostdeutschland wird sich dadurch wesentlich reduzieren; in einer EU-27 bliebe nur Chemnitz Ziel-1-Gebiet. Weitgehende Übereinstimmung bestand hinsichtlich der Notwendigkeit, das Phasing-out der EU-Förderung für die betroffenen Regionen erträglich zu gestalten. Vor allem dürfe den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit genommen werden, Problemgebiete im Rahmen der nationalen Regional- und Strukturpolitik zu unterstützen. Die regionale Beihilfeordnung der EU müßte die hierfür notwendigen Spielräume schaffen.

Skeptisch beurteilt wurden dagegen Bestrebungen der Kommission, im Rahmen einer »flächendeckenden« Raumordnungspolitik neue Förderatbestände zu definieren. Vertreter der Wissenschaft argumentierten, daß auch für die derzeitigen Ziele 2 und 3 der EU-Strukturfonds ein Tätigwerden der EU schwer zu begründen sei. Die Förderung des ländlichen Raums, die Sanierung städtischer Problemgebiete sowie die Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme könnten zwar sinnvolle Aufgaben in den Mitgliedstaaten sein, seien aber eben nicht Aufgabe der EU. Dem wurde entgegengehalten, daß manche Vorhaben ohne den Ansporn der EU gar nicht zustande kämen und daß sie insofern auch einen europäischen Mehrwert hätten.

Der Versuch, die EU-Kohäsionspolitik an ihrem Mehrwert zu messen, zeigte jedoch bald, daß die Beteiligten in dieser Hinsicht unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe haben. Aus ökonomischer Sicht bestimmt sich der Mehrwert nach dem Prinzip der Subsidiarität (Notwendigkeits- und Besserklause). Andere Teilnehmer betonten den politischen Mehrwert, der durch die identifikatorische und integrationspolitische Funktion der EU-Kohäsionspolitik für das weitere Zusammenwachsen der EU entsteht.

Zur Finanzierung der EU-Kohäsionspolitik wurden alternative Modelle vorgestellt; insbesondere die in die Thematik einführenden Referenten sprachen sich dafür aus, das derzeitige Modell grundsätzlich beizubehalten. Für eine Finanzierung des EU-Haushaltes durch ein »eigene« Steuer und für einen ungebundenen Finanzausgleich sei es noch zu früh. Auf Konditionalität und Kofinanzierung sollte im Interesse der Effizienz des Mitteleinsatzes nicht verzichtet werden. Gegen das von einigen Teilnehmern favorisierte Nettofondsprinzip wurde insbesondere eingewandt, daß es zu einer Zwei-Klassen-Gemeinschaft führen könnte.

Die institutionellen Verfahren und Zuständigkeiten für die regionale Strukturpolitik wurden allgemein als reformbedürftig angesehen. Vorgeschlagen wurde, daß die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten bzw. Regionen für die strategische Programmplanung zuständig bleibt. Die detaillierte Planung und Umsetzung sollte dann jedoch den nationalen und regionalen Verwaltungen überlassen bleiben, um möglichst nahe vor Ort angesiedelt zu sein. Die Evaluierung der Programme sollte nicht durch zu viele Indikatoren und Querschnittsaufgaben belastet und dem Wettbewerb regionaler Konzepte mehr Raum gewährt werden.

Mit Blick auf die deutsche EU-Politik wurde von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, daß sie in den Augen der Partnerländer leicht den Eindruck erwecke, Deutschland wolle sich aus der Solidarität zurück ziehen. Dem müsse mit überzeugenden Reformkonzepten begegnet werden. Deutschland solle sich verstärkt mit inhaltlichen Beiträgen in die Brüsseler Reformdebatte einbringen. Bund und Länder müßten ihre gemeinsamen Interessen für ein EU-Konzept bald definieren. Dabei wäre auch Gewißheit darüber zu schaffen, wie der Bund ein Phasing-out der Ziel-1-Gebiete kompensieren kann.

Europäischer Mehrwert

Zentrale Legitimation für eine Kohäsionspolitik auf europäischer Ebene ist die Erzielung eines europäischen Mehrwertes. Dementsprechend viel Raum nahm der Versuch ein, den Mehrwert näher zu bestimmen. Über das grundlegende Problem seiner Meßbarkeit war man sich einig. Auf der Makroebene sei dieser nur schwer nachzuweisen; qualitative Fallstudien seien hierfür noch am ehesten geeignet. Doch auch hierbei wurde auf die Schwierigkeiten der Projektevaluierung hingewiesen, insbesondere wenn Querschnittziele einzubeziehen sind.

Je nachdem ob die Perspektive stärker auf die direkten oder indirekten Effekte europäischer Strukturpolitik bzw. auf ihre ökonomischen oder politischen Ziele gerichtet ist, wird der Mehrwert auch inhaltlich unterschiedlich begründet. Legt man das Prinzip der Subsidiarität zugrunde, läßt sich der Mehrwert dahingehend eingrenzen, daß bestimmte strukturpolitische Aufgaben auf Gemeinschaftsebene effektiver wahrgenommen werden können als auf der Ebenen der Mitgliedstaaten. Aus dieser Sicht sollte die Förderung der EU auf solche Regionen oder Mitgliedstaaten beschränkt werden, die eine Annäherung an das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der EU nicht aus eigener Kraft erreichen können. Der Mehrwert resultiert dann aus der europäischen Hilfestellung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen mit Blick auf die Integration im gemeinsamen Binnenmarkt. Zusätzlich könnte ein Mehrwert europäischer Strukturpolitik darin gesehen werden, die Effizienz auf gesamt-europäischer Ebene zu verbessern, zum Beispiel durch grenzüberschreitende Infrastrukturvorhaben und EuRegio-Projekte.

Andere Teilnehmer betonten die indirekten Effekte der EU-Strukturpolitik. Danach entstünde ein europäische Mehrwert insbesondere auch durch den Wettbewerb regionalpolitischer Konzepte, wie er durch den Anreiz europäischer Förderung zustande kommt. Ohne die Politik der EU würden solche Konzepte vermutlich gar nicht entwickelt. Auch der Wissenstransfer, die Bildung von Netzwerken und die Möglichkeiten des *benchmarking/best-practice*-Vergleichs wurden als Vorteile europäischer Strukturpolitik herausgestellt. Ein politischer Mehrwert für die europäische Strukturpolitik wurde nicht zuletzt in der Förderung einer föderalen Kultur in zentralistisch organisierten Mitgliedstaaten erkannt. Für den Bürger sei die EU-Strukturpolitik außerdem ein sichtbares Zeichen europäischer Integration. Allerdings würden EU-finanzierte Projekte in anderen Mitgliedstaaten häufig expliziter herausgestellt als in Deutschland.

Gleichzeitig wurde aber auch Kritik an einer derart weiten Definition eines europäischen Mehrwertes geäußert. Insbesondere in Anbetracht der anstehenden EU-Erweiterung sollte dieser besser enger und konzise definiert werden; sonst werde die Kohäsionspolitik mit zu vielen Aufgaben befrachtet.

Ziele und Förderkriterien

Über die Notwendigkeit sowie die Bereitschaft, die EU-Kohäsionspolitik in der erweiterten EU fortzuführen, waren sich die Tagungsteilnehmer einig. Da eine Fortschreibung der bisherigen Regionalförderung in der EU-25/27 kaum mehr zu finanzieren ist, erscheint eine Konzentration der Mittel nach Maßgabe der Bedürftigkeit unausweichlich. Mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer entsteht im östlichen Teil der EU-25/27 ein weitgehend geschlossenes Ziel-1-Gebiet (vgl. Anhang, Abbildung 1, S. 18). Wie der Referent im ersten Impulsreferat ausführte, macht es wenig Sinn, die neuen Mitgliedstaaten flächendeckend mit Strukturfondsmaßnahmen zu überziehen. Politik der EU sollte es vielmehr sein, die Bildung von Wachstumszentren zu fördern, die dann auch für das Hinterland positive Effekte hätten.

Die sofortige Übernahme der komplizierten Instrumente der EU-Strukturpolitik würde an den momentanen Erfordernissen in den Beitrittsländern vorbei zielen und ihre administrativen Kapazitäten überfordern. Um dem spezifischen Transformationsbedarf der neuen Mitgliedstaaten zu entsprechen, schlug der Referent eine Zweiteilung der EU-Kohäsionspolitik vor. Für die Beitrittsländer sollte sich die Förderung zunächst an nationalen Kriterien ausrichten (abgewandeltes Kohäsionsfondskonzept). Dies würde einen problemadäquaten Einsatz der Mitteln nach gesamtstaatlichen Gesichtspunkten erlauben. Die Betonung würde stärker auf dem Aspekt des Nachteilsausgleichs liegen. Schwerpunkte sollten die Verbesserung der Infrastruktur, die Bildung von Humankapital und der Technologietransfer sein. Die Förderung aus dem »zweiten Ast« der Kohäsionspolitik sollte an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sein, bei deren Erfüllung die neuen Mitgliedstaaten in die EU-Regelförderung übernommen werden. Die Einbeziehung in die EU-Strukturfonds könnte – so der Vorschlag – einsetzen, sobald 40% der Bevölkerung des Landes in Regionen lebt, in denen das Pro-Kopf-Einkommen über dem Förderkriterium von 75% des EU-Durchschnitts liegt.

Für die Ziel-1-Förderung der Strukturfonds sollte das 75%-Kriterium beibehalten werden. Allenfalls sei für ausscheidende Regionen an eine zeitlich genau befristete Übergangsförderung zu denken. Das in die Ziel-1-Förderung integrierte alte Ziel 6 (dünn besiedelte Gebiete) sowie Ziel 2 (strukturschwache Gebiete im sozialen und wirtschaftlichen Wandel) und Ziel 3 (Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme) sollten wegfallen, da diese Aufgaben nach Ansicht des Referenten von den Mitgliedstaaten bewältigt werden können.

Die Berechtigung der Förderung nach den Zielen 2 und 3 wurden in der Diskussionsrunde unterschiedlich beurteilt. Unter dem Aspekt der Subsidiarität und der Rationalität des knappen Ressourceneinsatzes wurde dem Vorschlag des Referenten zugestimmt. Gegen eine Abschaffung wurde vorgebracht, daß die Förderung nach Ziel 2 und 3 eine gewisse Kompensation für die auslaufende Ziel-1-Förderung erlaube. Dies um so mehr, als derzeit noch nicht zu erkennen sei, welche Ausgleichsmaßnahmen die

Bundesregierung in diesem Fall ergreifen werde. Im ländlichen Raum hat die Ziel-2-Förderung eine wichtige Funktion bei der Umstellung der EU-Agrarpolitik. Verglichen mit Ziel 1 seien die Ausgaben für Ziel 2 und 3 zudem relativ gering; die Relation liegt bei 7 : 1. Die Förderung zeige gute Ergebnisse im Mikrobereich. Es werden Projekte angestoßen, die ohne die EU nicht zustande kämen.

Immer wieder betont wurde, daß der Charakter der EU-Kohäsionspolitik als »Hilfe zur Selbsthilfe« auch in der erweiterten EU gewahrt bleiben muß. Bei einer (vorübergehenden) Förderung der neuen Mitgliedstaaten nach dem Kohäsionsfondsmodell müßte die Selbstbeteiligung höher sein als beim jetzigen Kohäsionsfonds. Die Förderung sollte – wie auch vom Referenten vorgeschlagen – auf 4% des BIP begrenzt bleiben (Absorptionsquote). Mehr wäre nach den bisherigen regionalpolitischen Erfahrungen kaum sinnvoll einzusetzen. Durch das relativ niedrigere Bruttoinlandsprodukt würden die Höchstförderung der Beitrittskandidaten damit allerdings geringer ausfallen als in den bisherigen Kohäsionsländern. Nicht außer acht zu lassen sei, daß sich die Beitrittskandidaten durch die Zweiteilung der Kohäsionspolitik und die Beibehaltung der Absorptionsquote von 4% zurückgesetzt fühlen könnten.

In der Diskussionsrunde wurden 4% BIP als brauchbare und gerechte Grenze betrachtet. Sie sei keine unumstößliche Zahl und wissenschaftlich nicht genau zu belegen, aber doch aus verschiedenen Gründen vertretbar. Als Richtwert ergebe sie sich aus der bisherigen Förderung der Alt-Mitgliedstaaten. Die dortigen Höchstwerte habe man noch leicht aufgerundet, um Vorwürfen zu entgehen, man wolle die neuen Mitgliedstaaten weniger fördern als die alten. Die Notwendigkeit einer Förderschwelle verdeutlicht folgendes Rechenbeispiel. Nach den geltenden Förderkriterien würden die Beitrittskandidaten Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zufolge eine Fördersumme von etwa 40 Mrd. Euro pro Jahr erhalten. Für Polen würde dies einen Außenmittelzufluß aus Strukturfonds im Wert von 7% des BIP bedeuten.¹

Ein in Relation zum BIP so hoher Zufluß von Außenmitteln kann jedoch unerwünschte volkswirtschaftliche Folgen haben (dutch disease). Zu bedenken sind die Auswirkungen auf Inflation und Staatsquote. Außerdem sei zu fragen, ob solch hohe Zahlungen vom Empfängerland überhaupt noch sinnvoll eingesetzt werden können. Schließlich müsse auch darauf geachtet werden, daß keine zu starke Abhängigkeit von Transferzahlungen entstehe.

Eng mit dem Problem der Absorptionsquote verbunden ist die Frage der Ko-Finanzierung. Große Einigkeit bestand über die Notwendigkeit eines nennenswerten Eigenbeitrags der Kohäsionshilfe-Empfänger. Ohne die Höhe bereits genau festlegen zu können, müsse er auf jeden Fall spürbar sein, um ordnungspolitisch unerwünschte Mitnahmeeffekte zu verhindern. Würde man auf eine Absorptionsquote verzichten, ständen gerade

¹ Das DIW errechnet bei einer Beachtung der Absorptionsquote von 4% nach Abschluß des Phasing-in für 10 neue Mitgliedstaaten einen Mittelbedarf von 16 bis 17 Mrd. Euro, für 12 neue Mitgliedstaaten von 20 Mrd. Euro pro Jahr.

»ärmere« Mitgliedstaaten vor dem Problem, den erheblichen nationalen Ko-Finanzierungsaufwands kaum erbringen zu können.

Nach der ökonomisch geprägten Analyse im ersten Impulsreferat plädierte der zweite Referent für eine politische Sichtweise. Die Kohäsionspolitik der EU hat ein politisches Ziel; sie ist Ausdruck der Solidarität und hat ein integrationspolitisches Potential, das genutzt werden muß, um das Unionsbewußtsein zu stärken. Dafür müsse gegebenenfalls auch ein höherer Finanzbedarf akzeptiert werden. Grundsätzlich müsse die europäische Strukturpolitik ein Angebot für alle bereitstellen, nicht zuletzt mit Blick auf eine politische Kompromißfindung. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, daß alle Finanzhilfe bekommen, zumindest die Möglichkeit sollte jedoch bestehen. Bedürftigkeit könne nicht das einzige Kriterium für eine Teilhabe an den EU-Strukturfonds sein; auch wohlhabendere Mitgliedstaaten müßten partizipieren können.

Die vorgeschlagene Zweiteilung der Kohäsionspolitik ließe sich erwägen, da für wohlhabendere Mitgliedstaaten der europäische Mehrwert in anderen Bereichen als für bedürftigere Mitgliedstaaten liegt. Für die wohlhabenderen EU-Staaten sollte vor allem die interregionale Kooperation verstärkt und besonders prämiert werden. Den Beitrittskandidaten dürfe jedoch nicht das Gefühl gegeben werde, lediglich bedürftige Empfängerstaaten zu sein. Man sollte nicht nur ihre wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen versuchen, sondern auch auf ihre Stärken setzen. Sie müßten die Möglichkeit haben, mit ihren leistungsfähigen Sektoren an »Networks of Excellence« zu partizipieren.

Der politische Appell des Referenten wurde in der Diskussionsrunde unterschiedlich aufgenommen. Eingewendet wurde, daß die schwerfälligen und wenig transparenten Verfahren der Kohäsionspolitik eher als Belastung denn als Bereicherung empfunden würden. Wenn man daher die Identifikation mit der EU an der Kohäsionspolitik fest mache, könnte sich die Wirkung leicht in das Gegenteil verkehren. Ein vereinfachtes Verfahren der »Hilfe zur Selbsthilfe« hätte vermutlich eine stärkere identifikatorische Wirkung als das vorgeschlagene »Angebot an alle«. Mit der Einführung des Euro sei der wirtschaftliche Funktionalismus weitgehend ausgereizt. Neue integrationspolitische Impulse müßten nun stärker aus anderen Politikbereichen kommen. Das Unionsbewußtsein lasse sich durch die einheitliche Währung, das gemeinsame Auftreten nach außen und die sicherheits- und verteidigungspolitische Identität besser vermitteln als durch die Kohäsionspolitik.

Kritisch beurteilt wurden Bestrebungen der Kommission, eine europäische Raumordnungspolitik als eine neue, territoriale Dimension und als Motiv und Legitimation für die Strukturpolitik einzuführen. Die Vorgabe immer neuer Querschnittsziele lenke zu sehr von der eigentlichen Aufgabe der Kohäsionspolitik ab, den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern, und erschwere die ohnehin schon problematische Evaluierung der Strukturprojekte.

Aufbringung der Mittel und Verteilungseffekte

Durch die Erweiterung verändert sich die Förderlandschaft in der EU erheblich. Die Umverteilungseffekte in der EU25/27 wurden anhand von Szenarien dargestellt, die das DIW berechnet hat (siehe Abbildung 2, S. 19). Untersucht wurde, wie sich die Ziel-1-Förderung in den Hauptempfängerländern und Deutschland durch die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten verändert. Durch den statistischen Effekt, das heißt die Senkung des durchschnittlichen BIP der EU im Zuge der Erweiterung, fällt ein Teil der derzeitigen Ziel-1-Gebiete aus der Förderung heraus. Ihr Pro-Kopf-BIP liegt über dem Förderkriterium von 75% des EU-Durchschnitts. Bei einer Erweiterung um zehn Mitglieder würde dadurch eine Bevölkerung von 18 Millionen, die bisher in Ziel-1-Gebieten lebt, nicht mehr in den Genuß der EU-Förderung kommen. In einer EU-27, das heißt wenn Bulgarien und Rumänien beitreten, wären es zusätzliche 24 Millionen.

Für die deutschen Ziel-1-Fördergebiete stellt sich die Situation nach diesen Berechnungen für die Zeit nach 2007 unter Status-quo-Bedingungen, das heißt Beibehaltung des 75%-Kriteriums, wie folgt dar:

- In der EU-15 wachsen aus der Förderungswürdigkeit heraus: Leipzig, Halle, und nur knapp Dresden.
- In einer erweiterten EU-25 fallen durch den statistischen Effekt Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg aus der Förderung. Alle diese Gebiete würden bei einer Anhebung der Förderschwelle auf 80% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU in der Förderung verbleiben.
- Bei einer EU-27 würden zusätzlich Dessau und Magdeburg die Förderung verlieren; lediglich Chemnitz bliebe Ziel-1-Gebiet.

Der Referent sprach sich für eine Beibehaltung der 75%-Pro-Kopf-BIP-Grenze aus: Ziel der Kohäsionspolitik nach Artikel 158 EG-Vertrag sei ja schließlich der Ausgleich von Einkommensunterschieden. Der durch die Osterweiterung drohende Verteilungskonflikt lasse sich nicht durch mehr Mittel für alle lösen. Daher sei unter dem Leitmotiv der Solidarität eine strikte Förderbegrenzung auf die ärmsten Regionen der gangbare Weg. Die Teilnehmer stimmten jedoch weitgehend darin überein, daß für Regionen, die aus der Ziel-1-Förderung herausfallen, Übergangsregelungen getroffen werden müssen. Eine großzügige Gestaltung des Phasing-out sei der Schaffung neuer Programme und Förderziele vorzuziehen. Gegebenenfalls könne man auch beim Phasing-out der jeweiligen Bedürftigkeit Rechnung tragen.

In der Frage der Finanzierung der Kohäsionspolitik zeigte sich eine gewisse Präferenz für die Beibehaltung des bestehenden Systems. Eine Umstellung auf das Netto- oder Solidarfondsprinzip wurde erwogen. Anders als im EU-Haushalt würde es in diesem Fall eine klare Trennung von Zahlern und Empfängern geben. Die wohlhabenderen Mitgliedstaaten würden die Kohäsionspolitik finanzieren, die Mittel ausschließlich in die bedürftigsten Mitgliedstaaten fließen, die selbst keine Finanzbeiträge zu leisten hätten. Das Verfahren wäre transparent und würde den bürokrati-

schen Aufwand ersparen, der dadurch entsteht, daß die Mitgliedstaaten Beiträge, die sie zum EU-Haushalt leisten, im Rahmen der Gemeinschaftspolitiken zum Teil wieder zurückbekommen. Die an sich gewünschte Konzentration der Kohäsionspolitik nach Maßgabe der Bedürftigkeit würde auch bereits im Verfahren der Finanzierung ihren Ausdruck finden. Die Nettozahler-Diskussion verlöre an Brisanz, Mitnahmeeffekte könnten eher vermieden und die Ausgabendynamik damit gebremst werden.

Die Argumente, die dafür sprechen, die Kohäsionspolitik wie bisher aus den Mitteln des EU-Haushaltes zu finanzieren, sind allerdings nicht von der Hand zu weisen. Mit dem Nettofonds würde ein zweiter Haushalt eingeführt, der neben dem regulären EU-Haushalt stünde und verwaltet werden müßte. Wenn man das Konzept konsequent anwendet, würden alle »Geberländer« aus der Kohäsionsförderung herausfallen, auch mit Blick auf ihre Teilnahme an Projekten der interregionalen Zusammenarbeit. Die Empfängerländer müßten sich als Mitglieder zweiter Klasse fühlen; dies um so mehr, sollte die Nettofonds-Finanzierung nur für den vorgeschlagenen zweiten, am Kohäsionsfondsmodell orientierten Ast der Kohäsionspolitik gelten. Schließlich müßten die Steuerzahler in den Geberländern die volle Last tragen, während die reicheren Schichten in den Empfängerländern nicht in die Solidarität einbezogen würden.

Angeregt wurde, die Umverteilung zugunsten der schwächsten Mitgliedstaaten über die Haushaltseinnahmen zu steuern. So könnte man die am BSP bemessenen Beiträge zum EU-Haushalt progressiv gestalten und dafür Fördermittel zurückfahren. Damit würde man allerdings – so der Einwand – das Ziel aufgeben, die Kohäsion mit einem programmgesteuerten Instrument, eben der EU-Strukturpolitik, zu erreichen. Die EU verlöre auf diese Weise jeden Einfluß auf die Verwendung der frei werdenden Mittel.

Aus eben diesen Gründen fand auch der Vorschlag eines ungebundenen EU-Finanzausgleichs wenig Befürwortung. Es entfielen der Anreiz, die Transferzahlungen für das Kohäsionsziel einzusetzen; sie könnten von den Empfängerländern ebenso gut für andere gesellschaftspolitische Zielsetzungen verwendet werden. Die Zweckbindung der Zuwendungen sei daher unerläßlich. Ein ungebundener Finanzausgleich setze ein Maß an innereuropäischer Solidarität voraus, das – jedenfalls zur Zeit – noch nicht besteht.

Wenig realistisch erschien auch die Finanzierung des EU-Haushaltes durch eine »eigene« Steuer. Zwar könnte ein von den Mitgliedstaaten unabhängiges Steueraufkommen dazu beitragen, Begehrlichkeiten zu reduzieren. Die Mitgliedstaaten müßten nicht mehr darauf bedacht sein, möglichst viel von ihren eingezahlten Beiträgen wieder zurückzubekommen. Im Kontext einer europäischen Verfassung könnte eine EU-eigene Steuer eine logische integrationspolitische Entwicklung sein. Im Augenblick scheinen jedoch die Schwierigkeiten zu überwiegen. Die Steuererhebung müßte im Rahmen der nationalen Steuersysteme erfolgen. Dies würde eine entsprechende Harmonisierung voraussetzen, insbesondere wenn man bei der Einkommensbesteuerung ansetzt. Eine EU-Verbrauchssteuer würde die ärmeren Länder verhältnismäßig stark belasten und käme insofern weniger in Betracht. Sieht man, wie schwer sich die EU allein schon

mit der steuerlichen Erfassung von Zinserträgen tut, dürfte es für den Schritt zu einer EU-Steuer noch zu früh sein.

Institutionelle Verfahren und Zuständigkeiten

Das derzeitige Verfahrensmodell der Strukturpolitik ist insbesondere im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung reformbedürftig. Ansätze für Reformbestrebungen wurden in der Rückverlagerung von Zuständigkeiten im Bereich der Detailplanung und Programmdurchführung auf die nationale bzw. regionale Ebene gesehen. Die gegenwärtige Kompetenzkonzentration bei der Kommission sei in vielerlei Hinsicht problematisch.

Die Umsetzung der Strukturpolitik verläuft in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Man kann, so der einführende Referent, daher auch nicht von einem einheitlichen Umsetzungssystem sprechen. Gleichwohl lassen sich einige grundlegende Probleme benennen, an denen eine Effizienzsteigerung ansetzen könnte. Die strategische Programmplanung und die Detailplanung sind zu eng miteinander verwoben. Auf beiden Ebenen sind sowohl die Kommission, der Mitgliedstaat als auch die betreffende Region beteiligt; das Resultat ist ein schwerfälliger Genehmigungsprozeß.

Der Referent stellte seine Reformüberlegungen mit dem Titel »Vom administrativen Verflechtungsmodell zum strategischen Management- und Dezentralisierungsmodell« vor. Die strategische Planung sollte wie bisher von der Kommission und den Mitgliedstaaten und Regionen gemeinsam erstellt, ansonsten aber eine geringere Regelungsichte angestrebt werden. Die detaillierte Planung könne dann den an der Durchführung unmittelbar Beteiligten überlassen werden. Im Austausch für diese Dezentralisierung müßten – so der Referent – die Feedback-Instrumente gestärkt werden; es müßten eindeutige Indikatoren für die Evaluierung vorgeben und die Finanzkontrolle zu einem effektiveren Controlling-Instrument ausgebaut werden.

In der Diskussion wurden weitere Schwächen des gegenwärtigen Verfahrensmodells aufgezeigt. Die in der Agenda 2000 angestrebten Reformen haben die praktische Handhabung kaum verändert. Als ein grundlegendes Problem wurden die Schwierigkeiten einer Programmänderung genannt. Sie ist für den Mitgliedstaat bzw. die Region lediglich innerhalb eines Programmschwerpunktes möglich. Soll zwischen den Programmschwerpunkten neu gewichtet werden, etwa aufgrund einer Neubewertung der Prioritäten, bedarf es der Zustimmung der Kommission, was mit Verwaltungsaufwand und Zeitverlust verbunden ist. Die vorgeschriebene Integration von Querschnittsthemen und mehrfache Evaluierungen machen sinnvolle Programme unnötig umfangreich. Die Konzeptbindung der Programme müsse neu überdacht werden. Ein Wettbewerb der Konzepte würde der Unterschiedlichkeit der Regionen besser Rechnung tragen als einheitliche Programmvorgaben.

Es wurde allerdings auch darauf hingewiesen, daß man zwischen der Programmplanung und der Ausgestaltung genau differenzieren müsse. Die Programmplanung – Analyse der Probleme, Ziel- und Strategiedefini-

tion, Auswahl der Förderinstrumente, Monitoring und schließlich Evaluierung – sei an sich ein stringenter und plausibler Ansatz. Probleme entstünden vor allem bei der Ausgestaltung durch unterschiedliche Fristsetzungen und unverhältnismäßigen Bürokratieaufwand.

Die Rolle der Kommission wurde allgemein kritisch gesehen. Bemängelt wurde die wenig homogene Verwaltungskultur innerhalb der Kommission. Durch das schnelle Wachstum der Brüsseler Bürokratie fehle es an Koordinationsroutine. Bei der detaillierten Programmplanung sei die Kommission administrativ überfordert, was oft monatelange Wartefristen zur Folge habe. Trotz der in der Agenda 2000 angestrebten Entflechtung sei die Kommission in der Praxis voll involviert. Zwar habe sie im Begleitausschuß auf ein Stimmrecht verzichtet, verlange auf der Arbeitsebene jedoch Mitspracherecht bis ins Detail. Die Programmierung sei schon deswegen so komplex, weil die Prüfungsberichte der Kommission wiederum vom Europäischen Parlament überprüft werden müßten. Auch insofern könnte es angezeigt sein, die Kommission in der Verantwortung für die Detailverfahren zu entlasten, insbesondere wenn hierfür leistungsfähige Verwaltungskapazitäten in den Empfängerländer zur Verfügung stünden. Die hier anklingende Idee einer Zweiteilung der operativen Planung in Anlehnung an die jeweiligen administrativen Fähigkeiten der Empfängerländer wurde allerdings als politisch kaum durchsetzbar erachtet.

Viel Raum nahm während des gesamten Forums die Diskussion der Evaluierungsproblematik ein. Neben den grundlegenden Aspekten des europäischen Mehrwertes wurden praktische Fragen erörtert. Durch die Einbeziehung von Querschnittsthemen würden zu viele Indikatoren vorgegeben, die in der Bewertung berücksichtigt werden müssen. Auf diese Weise gebe die Kommission die Richtung und unter Umständen auch schon das Ergebnis der Evaluierungsstudie vor. Raum für eine wirklich sachgemäße Beurteilung verbleibe kaum. Die Fragestellung ginge oft an der eigentlich interessanten Thematik vorbei und das Evaluieren beschränke sich auf das Abarbeiten eines vorgegebenen Indikatorenkataloges. Diese Kritik wird insbesondere dann relevant, wenn die Dezentralisierung strukturpolitischer Kompetenz – wie vorgeschlagen – mit einer Stärkung des Evaluierungsprozesses einhergehen soll.

Zurechtgerückt wurde der Eindruck, Deutschland wolle sich der EU-Beihilfekontrolle entziehen. Ihre Notwendigkeit wurde von den Konferenzteilnehmern nicht in Frage gestellt. Sie sichert Chancengleichheit im Standortwettbewerb und schützt vor allem finanzschwache Länder vor unlauterem Subventionsverhalten. Die Ansiedelung der Beihilfenkontrolle auf EU-Ebene ist folgerichtig, da der Wettbewerb zwischen den europäischen Regionen stattfindet. Bei einer Konzentration der EU-Kohäsionspolitik nach Maßgabe der Bedürftigkeit müsse der nationalen Beihilfepolitik allerdings mehr Spielraum eingeräumt werden. Die EU sollte hierfür einen verbindlichen Rahmen vorgeben; die zulässigen Beihilfen könnten gegebenenfalls in der Höhe nach der jeweiligen Bedürftigkeit gestaffelt sein. Der Rahmen dürfe aber nicht so eng sein, daß in Deutschland

regionale Strukturpolitik faktisch nicht mehr möglich wäre. Durch die Osterweiterung werde sie für manche Regionen sogar noch dringlicher.

Der von deutscher Seite lancierte Vorschlag, mit der Beihilfekontrolle nur »spürbare« Wettbewerbsverzerrungen zu ahnden, wurde als problematisch eingestuft. Es sei völlig offen, wann diese Stufe erreicht sei und wer dies festlege. Wünschenswert sei die ebenfalls vorgeschlagene Anhebung der »Bagatellschwelle«. Auf jeden Fall müsse das Verfahren der Beihilfegenehmigung beschleunigt werden. Wenn einem Unternehmen in einer Notlage geholfen werden muß, geht es nicht an, auf die Entscheidung aus Brüssel monatelang zu warten.

Handlungsspielraum für deutsche Reforminitiativen

Über die Notwendigkeit, möglichst rasch eine gemeinsame deutsche Position zur Reform der Kohäsionspolitik zu entwickeln, waren sich die Forums-Teilnehmer einig. Man müsse dabei vor allem auch die Außenwahrnehmung deutscher Politik beachten. Dem Eindruck, Deutschland wolle die Kohäsionspolitik renationalisieren, müsse mit inhaltlichen Beiträgen begegnet werden. Einführend stellte der Referent die institutionellen Faktoren heraus, die nach seiner Ansicht die Spielräume für eine Umgestaltung der Kohäsionspolitik im Sinne der im Verlauf des Forums diskutierten Vorschläge erheblich einschränken.²

Das europäische Recht verpflichtet in Art. 158 EGV die Gemeinschaft zu einer aktiven Kohäsionspolitik. Da hier explizit auf Regionen und Gebiete Bezug genommen wird, kann man den Standpunkt vertreten, daß alternative Modelle, die den Mitgliedstaaten größere Eigenverantwortung zuschreiben, mit dieser Vertragsbestimmung nicht ohne weiteres zu vereinbaren sind. Der Referent warnte zugleich davor, aus Gründen der politischen Kompensation neue Vertragsinstrumente zu schaffen. Schlechtes Beispiel sei der mit dem Maastricht-Vertrag eingeführte Kohäsionsfonds zur Erlangung der Euro-Reife. Besser wäre es, den politischen Kompensationszweck mit einmaligen Finanzleistungen offen zu dokumentieren.

Das Konsensprinzip im Europäischen Rat verhindere durchgreifende Reformen. Dies habe die Verabschiedung der Agenda 2000 im März 1999 wieder einmal gezeigt. Im Rat können Entscheidungen über Aufgaben, Ziele und Organisation der Strukturfonds und den Kohäsionsfonds erst ab dem 1. Januar 2007 mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Spanien hat in Nizza eine Regelung durchgesetzt, die praktisch auch noch in der erweiterten EU für die Finanzielle Vorschau 2007 bis 2013 sowie die damit verbundenen institutionellen Vereinbarungen im Rat Einstimmigkeit verlangt.³ Die Koalition der Nettoempfänger wächst mit dem Beitritt. Die Interessen richten sich auf die Wahrung des Status quo!

² Vgl. auch Heinz-Jürgen Axt, Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung. Substantielle Reformen unabdingbar, aber politisch schwer durchzusetzen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2002 (S 3/02), insbesondere S. 37–42.

³ Sollte man sich in der EU bis Ende 2006 nicht über die Finanzielle Vorschau einigen, würde nach dem Haushaltsrecht das Prinzip der Jährlichkeit greifen und die Kohäsions-

Das Europäische Parlament tendiert dazu, die Zuständigkeiten und die Finanzausstattung für die EU-Kohäsionspolitik weiter auszubauen, und sieht darin auch eine Möglichkeit, die eigene Position zu stärken. Die Kommission, die bei der Verteilung der Kohäsionsmittel eine Schlüsselrolle spielt, kann durch ein dichtes Fördernetz und neue Förderziele nur an Einfluß gewinnen. Je mehr Mitgliedstaaten und Regionen von der Kohäsionspolitik profitieren, desto höher steigt die Akzeptanz. So entsteht eine »Interessenverflechtungsfalle«, in der durchgreifende Reformen, die den Besitzstand der Akteure schmälern würden, kaum durchsetzbar erscheinen.

Vor diesem Hintergrund wurde in der Abschlusßdiskussion der Versuch unternommen, zentrale Überlegungen für eine deutsche Reforminitiative festzuhalten. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Betont wurde die Notwendigkeit, bis Ende 2002 eine deutsche Position zur Reform der EU-Kohäsionspolitik zu formulieren. Innenpolitisch müsse geklärt werden, welche Auswirkungen damit für die Länder verbunden wären und welche Ausgleichsmaßnahmen gegebenenfalls vorzusehen wären. Das Nettofondsmodell könnte zum Beispiel, falls der Bund die Förderausfälle kompensiert, auch einen Gewinn für die Länder darstellen. Das bürokratische Verfahren würde einfacher und sie erhielten mehr Entscheidungsspielräume. Grundsätzlich seien Phasing-out-Lösungen neuen Fondslösungen vorzuziehen. Die ostdeutschen Länder dürften jedoch nicht schlechter gestellt werden als andere vergleichbare Ziel-1-Gebiete in der EU-15.
2. Gleichzeitig müsse sich Deutschland stärker in die inhaltliche Debatte auf EU-Ebene einschalten. Dieser Wunsch sei auch aus den Reihen der Kommission geäußert worden. Die Neigung, inhaltliche Vorstellungen erst dann zu kommunizieren, wenn ein kohärentes Gesamtmodell konzipiert ist, sei im politischen Durchsetzungsprozeß oft wenig hilfreich. Ein klares Konzept sei zwar unerlässlich; auf europäischer Ebene sollte aber schon im Vorfeld stärker inhaltlich agiert werden.
3. Eine in den Partnerländern verbreitete Wahrnehmung sei, Deutschland wolle lediglich seine Nettozahlerposition reduzieren und sich aus der Solidargemeinschaft verabschieden. Dem müsse wirksam mit inhaltlichen Argumenten begegnet werden. Es müsse betont werden, daß die angestrebte Konzentration der Kohäsionsförderung ganz im Sinne der Solidarität liege. Eine teilweise Rückverlagerung der Kompetenzen schwäche die Gemeinschaft nicht; sie könne sie vielmehr stärken, da Kapazitäten für andere Aufgaben frei würden.

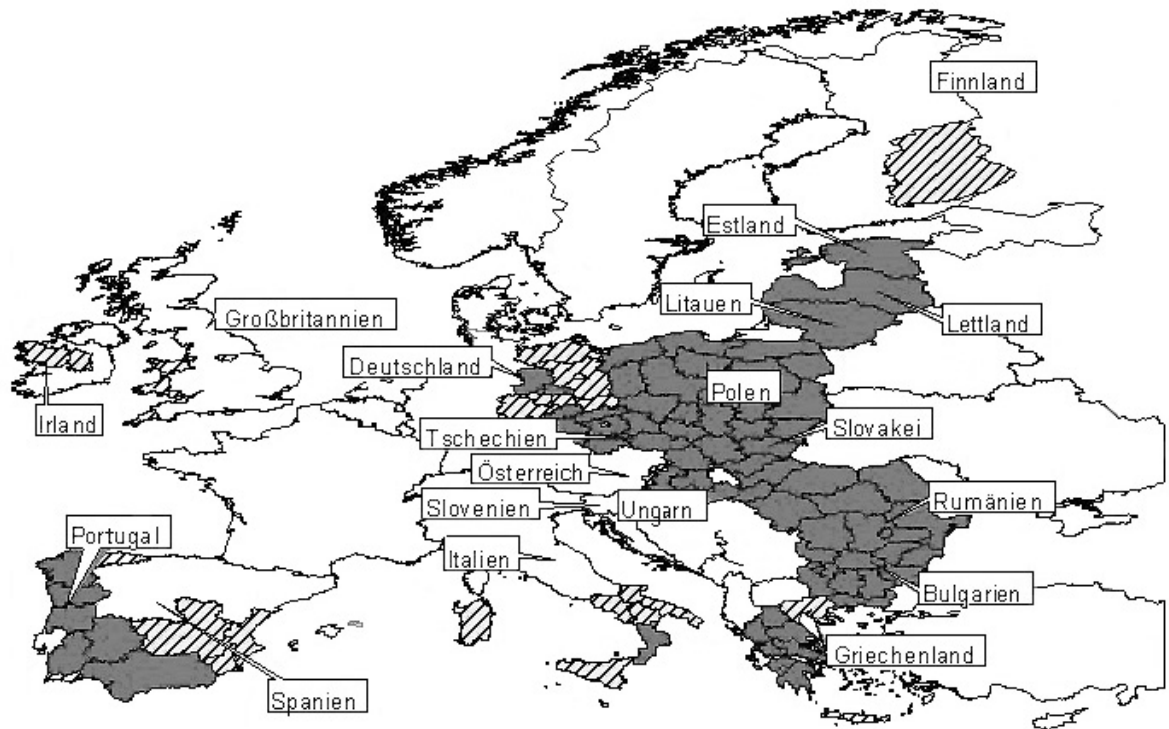
förderung auf bestehendem Niveau fortgeführt. Im Forum wurde jedoch darauf hingewiesen, daß nach getrennten juristischen Gutachten des Bundesfinanzministeriums und der Bayerischen Staatskanzlei für die Freigabe der Mittel ein Basisrechtsakt erforderlich ist, der einstimmig beschlossen werden muß. Damit würde sich das Blockadepotential der »Empfängerstaaten« relativieren; sie wären, um weiterhin in den Genuß der Förderung zu kommen, ebenfalls auf einen einstimmigen Ratsbeschluß angewiesen.

Anhang:
Abbildungen 1 und 2 (siehe Folgeseite)

Abbildung 1

Ziel-1-Gebiete in der EU 27

Heinz Schrumpf, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung



dunkel markiert sind die Ziel-1-Gebiete, EU 27 (1997),

schraffiert die Nicht-mehr-Ziel-1-Gebiete, EU 15 (1996)

Abbildung 2
Bevölkerung in Ziel-1-Gebieten nach 2007 (in % von heute),
Christian Weise, DIW

