

Regionalpolitik und Infrastruktur

CHRISTIAN WEISE

Die Regionalpolitik und Infrastruktur gab 1993/94 Anlaß zu einer ganzen Reihe wichtiger neuer Beschlüsse. Die für die Regionalpolitik grundlegenden Strukturfondsverordnungen und auch die sogenannten Gemeinschaftsinitiativen wurden neu geregelt, außerdem spielte die Regionalpolitik eine wichtige Rolle bei den Beitrittsverhandlungen mit Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden. Die gemeinschaftliche Infrastrukturpolitik rückte mit Vorlage des Weißbuches der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in den Mittelpunkt des Interesses.

Neue Strukturfondsverordnungen: Verbesserungen im System, keine Verbesserung des Systems

Bereits bei der Strukturfondsreform von 1988 war vereinbart worden, daß die damals neugefaßten Verordnungen nur bis 1993 gültig sein sollten und dann im Lichte der bis dahin gesammelten Erfahrungen zu überarbeiten seien. Dabei wurden die Rechtstexte in mancherlei Hinsicht verbessert, wesentliche Fortschritte blieben jedoch aus¹.

Während im Zielkatalog der EU-Strukturpolitik die Ziele 1 (Entwicklung besonders rückständiger Regionen), 2 (Umstellung altindustrieller Gebiete) und 5 (5 a: Anpassung der Agrarstrukturen, 5 b: Entwicklung des ländlichen Raumes) im wesentlichen unverändert blieben, wurden die alten Ziele 3 und 4 (Bekämpfung der Langzeit- bzw. der Jugendarbeitslosigkeit) im neuen Ziel 3 zusammengelegt. Hinzu kommen hier als Zielgruppe die "vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen". Beides sind unproblematische, wenig einschneidende Veränderungen.

Wichtig ist dagegen die Einführung eines neuen Ziels 4, in dem die "Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme" erleichtert werden soll, um so bereits das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verhindern. Die Fondsverwalter stehen hier vor der schwierigen Aufgabe, die künftige Nachfrage nach Berufen bzw. Qualifikationen korrekt zu prognostizieren und bei den Förderangeboten an die Beschäftigten keine unzulässige Subventionierung der Unternehmen zu bewirken. Das Risiko administrativer Fehlsteuerung oder einer Verzerrung des Marktprozesses liegt nahe. Die Kommission spricht diese Risiken in der neuen Verordnung zum Europäischen Sozialfonds (ESF) selbst an. Erst die Umsetzung der Verordnung

in den kommenden Jahren wird jedoch zeigen, ob beim Ziel 4 tatsächlich in sinnvoller Weise das Entstehen von Arbeitslosigkeit bekämpft wird oder ob die hier eingeleiteten Maßnahmen eher als ein Negativbeispiel für industriepolitische Steuerung zu bewerten sind. Neben diesen Änderungen im Zielkatalog wurden — als Reaktion auf einhellige Kritik am alten Verfahren — deutliche administrative Vereinfachungen im Antragsprozeß ermöglicht. Schließlich wurde der Einfluß der Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Fördergebiete beim Ziel 2 geringfügig erhöht und der Kriteriensatz bei der Auswahl der Ziel-5 b-Gebiete um demographische Faktoren erweitert.

Eine markante — und positive — Neuerung ist die Erweiterung der Ziel-1-Gebiete um die neuen deutschen Länder und Ost-Berlin. Bei der Neufestlegung der Ziel-1-Förderkulisse kam es jedoch auch zu einer Reihe von politisch motivierten Kompensationsgeschäften. Die Förderung der Abruzzen/Italien, von Flevoland/Niederlande und bestimmten Regionen an der belgisch-französischen Grenze als Ziel-1-Gebiet entsprach nicht den ursprünglichen Absichten der Kommission² und läßt sich regionalökonomisch nicht überzeugend begründen.

In der Öffentlichkeit am stärksten wahrgenommen wurde die deutlich gestiegene Ausstattung der Strukturfonds mit Finanzmitteln. Die jährlichen strukturellen Verpflichtungsermächtigungen für die vier ärmsten Länder sollen sich von 1992 bis 1999 real verdoppeln, nachdem sie sich bereits von 1987 bis 1993 real verdoppelten. Insgesamt sollen von 1994 bis 1999 über 140 Mrd. ECU (in Preisen von 1992) für die Strukturpolitik ausgeschüttet werden, 70% davon in den Ziel-1-Gebieten. Nach der finanziellen Vorausschau steigt damit der Anteil der Verpflichtungen für strukturelle Maßnahmen am Haushalt insgesamt von 31% 1993 auf 36% 1999. Für die Empfängerregionen bedeutet der erhöhte Mittelzufluß natürlich eine deutliche Verbesserung, insgesamt kann man der Ausweitung der Haushaltstitel aber durchaus kritisch gegenüberstehen.

Der erste Grund hierfür ist, daß die politische Festlegung auf eine erhebliche Steigerung der Mittel bereits im Dezember 1992 erfolgte — also bevor der Erfolg der Strukturfondsreform von 1988 überzeugend hätte nachgewiesen werden können. Die Evaluierung der einzelnen Maßnahmen beginnt erst 1994 und wird kaum vor Jahresmitte 1995 zu Ergebnissen kommen. Es wird allerdings in jedem Fall schwierig sein, bestimmten Maßnahmen eindeutige Wirkungen zuzurechnen und Mitnahmeeffekte zu quantifizieren. Eine ineffiziente Allokation der Fördermittel ist da zu befürchten, wo nur eine sehr geringe Eigenbeteiligung der Empfänger gefordert wird. Dies kann bei Projekten in Ziel-1-Gebieten der Fall sein; hier besteht wie bisher die Möglichkeit, bis zu 75% der Gesamtkosten aus europäischen Mitteln zu finanzieren, in Ausnahmefällen soll diese Grenze in den vier ärmsten EU-Ländern bis auf 80%, für einige griechische Gebiete bis auf 85% angehoben werden. Zwar ist nach Kommissionsangaben die Obergrenze bislang nur selten ausgenutzt worden³, so daß nicht unbedingt massive Fehlallokation droht. Um so unproblematischer wäre es aber gewesen, bei der Reform den Beteiligungshöchstsatz zu senken und daneben begründete und publizierte

Einzelfallentscheidungen über eine höhere Förderung zuzulassen. Generell stellt sich auch die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre und auch dem Ziel eines konzentrierten Mitteleinsatzes mehr entsprechen würde, geringe absolute Gesamtbeträge in einer kleineren Förderkulisse — die dann aber gleichwohl relativ gut bedacht werden könnte — einzusetzen statt in tendenziell immer umfassenderen EU-Förderregionen immer mehr Mittel zu verausgaben. Als Ziel-1-Gebiet qualifizieren sich nach den neuen Verordnungen Regionen, in denen immerhin ein gutes Viertel der EU-Bevölkerung lebt, beim Ziel 2 werden 17% und beim Ziel 5 b 8% der EU-Bevölkerung erfaßt⁴. Insgesamt lebt also über die Hälfte der Bürger der Gemeinschaft in förderfähigen Regionen.

Zentraler Punkt bei jeder Regionalpolitik ist die Festlegung der förderwürdigen Gebiete. Während hier beim Ziel 1 das Problem eher darin liegt, daß ein sinnvolles und quantitatives Kriterium nur unzureichend eingehalten wird, sind bei den Zielen 2 und 5 b die Kriterien selbst nicht überzeugend. Die Vorgaben sind praktisch nicht quantifiziert und begründen zu wenig die Notwendigkeit, aus europäischen Quellen Fördermittel bereitzustellen. Zudem bieten sie einer Region zahlreiche unterschiedliche Möglichkeiten, sich als förderfähig zu qualifizieren. Die hiermit bewirkte Intransparenz wird in den neuen Verordnungen durch die Aufnahme des Kriteriums verstärkt und illustriert, daß Regionen u. a. dann gefördert werden können, wenn sie von "Auswirkungen der Umstrukturierung des Fischereisektors" negativ betroffen sind.

1993/94 wurde unabhängig von der Strukturfondsreform auch das System der Gemeinschaftsinitiativen neu geordnet⁵. Mit diesen Initiativen kann die Kommission den Einsatz von ca. 10% der Strukturfondsmittel außerhalb des regulären Zielkataloges anregen. Einige dieser Programme sind durchaus positiv zu beurteilen — so etwa INTERREG zur transnationalen Kooperation von Grenzregionen oder KONVER zur Abfederung negativer regionaler Effekte der politischen Entspannung zwischen Ost und West. Zu oft aber betreffen die Initiativen Politikfelder, die mit den herkömmlichen Förderprogrammen abgedeckt sein sollten, oder sie sind in bedenklicher Weise sektorspezifisch ausgerichtet und führen zur Etablierung gesonderter Förderregionen. Diese Kritik bleibt auch nach der Neuregelung bestehen.

Alternativen und Bewertung

Die Änderungen bei der Neufassung der Strukturfondsverordnungen halten sich also im wesentlichen im Rahmen des 1988 entwickelten Systems. Ein stärker nach ökonomischen Überlegungen und dem Subsidiaritätsprinzip entworfenes Instrumentarium könnte wesentlich einfacher aussehen. Konsequenterweise könnte man sich auf die Förderung der — im EU-Vergleich — besonders armen Regionen beschränken und dabei auch eine niedrigere kritische Grenze als die heute gültigen 75% des EU-Pro-Kopf-Einkommens ins Auge fassen. Wenn man glaubt, weiter gehen zu müssen, sollte höchstens eine zusätzliche Kategorie von

Förderregionen etabliert werden; Auswahlkriterien müßten dann quantifizierbare und problemnahe Indikatoren sein wie Pro-Kopf-Einkommen und allgemeine Arbeitslosenquote. Eine getrennte Förderung von altindustriellen Gebieten, ländlichen Gebieten und solchen, die von bestimmten Problembranchen geprägt sind, macht wenig Sinn. Ebenfalls weitgehend willkürlich ist die Entwicklung immer neuer Programme für spezielle Probleme durch die Europäische Union. Unabhängig hiervon ist es vor allem wichtig, den Mitgliedstaaten mehr Gestaltungsspielräume zu lassen.

Verglichen mit einem solchen System, das hier nur in den Grundzügen angedeutet werden kann, ist die EU-Regionalpolitik sehr komplex und in ihren Einzelementen oft ökonomisch schlecht begründet. Ihre Funktion kann jedoch nicht voll erfaßt werden, wenn man nur nach ihrer Wirkung auf das regionale Entwicklungsgefälle urteilt. Bedeutend ist sie vielmehr auch als integrationspolitischer trouble-shooter, als konfliktschlichtender deus ex machina, wo von der Mehrheit gewünschte Entwicklungen den Interessen anderer Staaten zuwiderlaufen. Dies spielte eine Rolle beim Ausbau der Fonds im Vorfeld zu Binnenmarkt bzw. Währungsunion, und es zeigte sich nach den GATT-Verhandlungen wie auch bei den jüngsten EU-Erweiterungsverhandlungen. Wenn es zu den geplanten Beitritten kommt, wird ein neues Ziel 6 eingeführt, das der Förderung von Gebieten mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte dienen soll. Die geplanten Ausgaben sind mit einer guten Milliarde ECU von 1995 bis 1999 allerdings vergleichsweise gering⁶.

Infrastruktur – ein Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit

Eine gut ausgebaute Infrastruktur ist ein entscheidendes Kriterium für die Ansiedlungsbereitschaft von Unternehmen. Deswegen liegt hier traditionell ein wichtiger Ansatzpunkt für die Aktivitäten des Europäischen Regionalfonds (EFRE). Die Entwicklung der Infrastruktur — im Verkehrsbereich — ist neben der Förderung von Umweltvorhaben aber auch eine der beiden Aufgaben des in Maastricht konzipierten Kohäsionsfonds⁷. Dieser soll den vier ärmsten EU-Mitgliedstaaten — Spanien, Portugal, Griechenland und Irland — die Vorbereitung auf die Währungsunion erleichtern. Zentrales Ereignis zum Thema war 1993/94 die Vorlage des Weißbuchs der Europäischen Kommission zu "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung", das sich in wesentlichen Teilen mit dem Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation befaßt⁸.

Wenn auch die Grundtendenz zu einem europaweiten Ausbau der Infrastruktur unstrittig in die richtige Richtung weist, bieten doch sowohl die Einrichtung des Kohäsionsfonds wie auch die im Weißbuch entwickelten Vorstellungen Anlaß zur Kritik⁹. Der Kohäsionsfonds — Nutznießer sind EU-Mitglieder mit einem nationalen Pro-Kopf-Einkommen unter 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts — wurde vor allem eingerichtet, um mögliche Vetostimmen der peripheren Länder

gegen die Währungsunion zu vermeiden. Die Beziehung zur Währungsunion wird auch dadurch geknüpft, daß Auszahlungen aus dem Fonds dann nicht erfolgen, wenn in dem jeweiligen Mitgliedstaat nach formellem Beschluß des Rates ein übermäßiges Defizit vorliegt und dieses nicht binnen eines Jahres abgebaut wird. Die Wahrscheinlichkeit, daß dies geschieht, ist sehr gering. Andererseits stehen die Tätigkeitsbereiche des Fonds inhaltlich wohl nur in einem mittelbaren Zusammenhang zu den Konvergenzkriterien. Alle geförderten Länder haben ohne Zweifel großen Bedarf an Infrastrukturinvestitionen. Alle Länder sind aber auch — mit Ausnahme gewisser Gebiete in Spanien — zur Gänze vorrangiges Fördergebiet des EFRE, die Notwendigkeit eines neuen Instrumentes ist nicht zu erkennen. Hinzu kommt die vorgesehene extrem hohe Beteiligung der Europäischen Union in Höhe von bis zu 85% der Projektkosten. Damit sinken die nötigen Eigenanstrengungen der Empfängerländer sehr weit, so daß die Gefahr einer Überdimensionierung der einzelnen Vorhaben kaum von der Hand zu weisen ist.

Auch mit den im Weißbuch veröffentlichten Plänen für transeuropäische Netze verbinden sich einige Fragen. Der Bedarf für solche Netze und die wichtige Rolle der Kommission bei ihrer Entwicklung sind kaum bestreitbar. Es geht zum einen darum, allen Gebieten der Gemeinschaft "in vollem Umfang die Vorteile (des Binnenmarktes) zugute kommen zu lassen" (Art. 129b, 1 EGV), zum anderen um die Modernisierung der aus politischen Gründen ungenügend ausgebauten West-Ost-Verbindungen. Zudem wird speziell eine leistungsfähige, grenzübergreifende Telekommunikationsinfrastruktur als Voraussetzung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union in der künftigen globalen "Informationsgesellschaft" angesehen. Die genaue Abstimmung nationaler Vorhaben und die Internalisierung grenzüberschreitender externer Effekte sind unverzichtbar, die europäischen Institutionen sind gefordert.

Problematisch sind die mit den Netzen verknüpften finanziellen Vorstellungen. Die Kommission sieht den Beitrag der Gemeinschaft nicht auf eine koordinierende Rolle beschränkt, sondern rechnet mit einem gemeinschaftlichen Finanzierungsbeitrag von 120 Mrd. ECU zwischen 1994 und 1999. 40% seien am Kapitalmarkt aufzunehmen. Abgesehen davon, daß ein Kreditbedarf in dieser Höhe von den Nettozahlerländern bezweifelt wird, würde dies den Einstieg in eine eigenständige Verschuldung der EU bedeuten, die von den reicheren Mitgliedstaaten strikt abgelehnt wird. Wenn man sich für eine Lockerung des Maastrichter Defizitkriteriums entscheidet — was in Zeiten konjunktureller Schwäche nicht an sich abzulehnen ist¹⁰ —, sollte dies nicht indirekt über den EU-Haushalt erfolgen, sondern es sollte den Mitgliedstaaten selbst zugebilligt werden. Insgesamt rechnet die Kommission für die transeuropäischen Netze mit einem Finanzierungsbedarf von 400 Mrd. ECU bis zum Jahr 2000. Hierzu wären 120 Mrd. ECU aus Gemeinschaftskassen, wenn sie denn aufgebracht werden könnten, zwar ein wichtiger Beitrag, aber allein bei weitem nicht ausreichend. Die Kommission sollte sich auf ihre Leitlinienfunktion begrenzen und auf die wichtige Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Voraussetzungen dafür zu schaf-

fen, daß die benötigten Mittel begrenzt bleiben und in ausreichendem Maße privates Kapital zur Verfügung gestellt wird.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Kommission der EG: Strukturfonds der Gemeinschaft 1994–1999, Verordnungstexte und Erläuterungen, Luxemburg 1993.
- 2 Vgl. Kommission der EG: Kommissionsvorschläge zur Reform der Strukturfonds, KOM (93) 67 endg., Brüssel 1993.
- 3 Ebd.
- 4 Vgl. Anm. 1 und Kommission der EG, Generaldirektion Regionalpolitik: Informationsblätter "Fördergebietsabgrenzung im Rahmen von Ziel 2" und "Ziel-5 b-Gebiete", Brüssel 1994.
- 5 Vgl. Kommission der EG: Die Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds, KOM (93) 282 endg., Brüssel 1993 und Kommission der EG, Generaldirektion Regionalpolitik: Neue Gemeinschaftsinitiativen, in: inforegio news, Mitteilungsblatt 2, März 1994.
- 6 Vgl. Kommission der EG, Generaldirektion Regionalpolitik: Erweiterung und die Regionalpolitik, in: inforegio news, Mitteilungsblatt 3, April 1994.
- 7 Über ihn wurden 1993 — zunächst auf provisorischer Basis — erstmals Mittel zur Verfügung gestellt. Wegen der verzögerten Ratifikation des Maastrichter Vertrages galten zunächst Übergangsregelungen. Eine endgültige Rechtsgrundlage wurde erst im Mai 1994 geschaffen; vgl. ABl. der EG, L 130 v. 25. 5. 1994.
- 8 Kommission der EG: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch. Bulletin der EG, Beilage 6 (1993).
- 9 Vgl. für eine ausführliche Analyse des Kohäsionsfonds: Franzmeyer, Fritz: Fonds und Fazilitäten — Zur Inflation des Finanzinstrumentariums der EU, in: WSI-Mitteilungen 4 (1994), S. 222–229 sowie Diekmann, Berend/Breier, Siegfried: Der Kohäsionsfonds — ein notwendiges Gemeinschaftsinstrument?, in: Wirtschaftsdienst 5 (1993), S. 258–265; zum Weißbuch Stahl, Gerhard: Gibt es eine europäische Antwort auf die Beschäftigungskrise?, in: Wirtschaftsdienst 3 (1994), S. 146–150.
- 10 Vgl. Franzmeyer, Fritz/Weise, Christian: Maastricht: Hemmnis für die monetäre Integration?, in: Wochenbericht des DIW 51–52 (1993), S. 745–749.

Weiterführende Literatur

- Diekmann, Berend/Breier, Siegfried: Der Kohäsionsfonds — ein notwendiges Gemeinschaftsinstrument?, in: Wirtschaftsdienst 5 (1993), S. 258–265.
- Franzmeyer, Fritz: Aufgaben und Funktionsweise der EG-Strukturfonds — kritische Würdigung eines Reformkonzeptes, in: Zippel, Wulfdiether (Hrsg.): Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration — Eine Einführung in ausgewählte Teilbereiche der Gemeinschaftspolitiken, München 1993, S. 83–98.
- Heinemann, Friedrich: Europäische Investitionsbank — Subsidiärer Finanzintermediär oder Umverteilungsinstrument?, in: Wirtschaftsdienst 2 (1993), S. 98–103.
- Waniek, Roland W.: EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, in: Wirtschaftsdienst 1 (1994), S. 43–49.
- Weise, Christian: EG-Strukturfonds: Reformchance genutzt?, in: Wochenbericht des DIW 34 (1993), S. 471–476.
- WSI-Mitteilungen 4 (1993): Schwerpunktthet: Europäische Regionalpolitik auf dem Prüfstand.