

## Regionalpolitik und Infrastruktur

CHRISTIAN WEISE

Nachdem 1993 die maßgeblichen Verordnungen für die EG-Regionalpolitik neu gefaßt worden waren und die Kommission mit dem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ihr Konzept zum Aufbau der transeuropäischen Netze im Bereich der Infrastruktur vorgestellt hatte, ging es 1994 vor allem um die Umsetzung und Ausgestaltung dieser neuen Ansätze. Wichtig waren daneben insbesondere die Vorlage des fünften Berichtes der Kommission zur Lage und Entwicklung der europäischen Regionen sowie die regionalpolitischen Implikationen der Erweiterung der Union um drei neue Mitgliedstaaten.

### *Umsetzung der Strukturfondsreform*

Mit der Strukturfondsreform von 1988 waren neue Verfahren in die EG-Regionalpolitik eingeführt worden. Die Förderung wurde an bestimmten Zielen ausgerichtet; die Mitgliedstaaten mußten, um Unterstützung aus dem EG-Budget zu erhalten, regionale Entwicklungspläne vorlegen, die von der Kommission dann zu gemeinschaftlichen Förderkonzepten weiterentwickelt und in einem dritten Schritt wiederum von den Mitgliedstaaten zu detaillierteren Förderanträgen konkretisiert wurden. Letztere – meist in der Form sogenannter Operationeller Programme – hatten eine Laufzeit bis 1993; in jenem Jahr wurden auch die 1988 entwickelten Verfahren überarbeitet<sup>1</sup>. Das Jahr 1994 stand damit im Zeichen der Aushandlung und Genehmigung der neuen Förderprogramme, die zumeist bis zum Jahre 1999 gültig sind.

Mit den reformierten Verordnungen war die Möglichkeit zu verkürzten Antragsverfahren geschaffen worden. Im Ergebnis war dieser Neuerung jedoch kein überzeugender Erfolg beschieden<sup>2</sup>. Im besonders budgetwirksamen Ziel 1 – der Förderung der am wenigsten entwickelten Regionen – kamen die neuen Verfahren nur für gering dotierte Teilprogramme zur Anwendung. In den anderen Feldern der Strukturpolitik benötigten die Antragsprozesse trotz des verkürzten Verfahrens relativ viel Zeit. Überwiegend wurden die Planungsdokumente erst im Herbst 1994 genehmigt, also beinahe ein Jahr nach Beginn der Förderperiode. Dies macht in der Regel eine Vorfinanzierung durch die Mitgliedstaaten erforderlich und erzeugt erheblichen administrativen Aufwand. Besonders problematisch ist dies bei der Förderung von Gebieten mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel 2), da hier die Förderperiode nur bis 1996 dauert.

Bei dem leidigen Problem der Fördergebietsabgrenzung zeigte sich wiederum die ungenügende Beachtung der Grundsätze der Konzentration und der Subsidiarität. Der Bevölkerungsanteil, der in europäischen Förderregionen lebt, stieg deutlich. Dies ist größtenteils auf die Aufnahme der neuen Bundesländer in die Ziel-1-Förderkulisse zurückzuführen. Erheblich ausgeweitet wurden aber auch die ländlichen Förderregionen (Ziel 5b) – ein sehr problematischer Umstand, da hier die Auswahlkriterien besonders schlecht spezifiziert sind und da dieses Ziel auch von den Mitgliedstaaten allein verfolgt werden könnte. Mittlerweile lebt mehr als die Hälfte der EU-Bevölkerung in Förderregionen (Ziel 1: 26,6%; Ziel 2: 16,8%; Ziel 5b: 8,2%). Dies ist offensichtlich nicht mehr mit dem ursprünglichen Ziel einer Konzentration der gemeinschaftlichen Regionalförderung zu vereinbaren. Nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang stehen demgegenüber die gleichzeitigen Bemühungen der Kommission, die Fördergebiete der nationalen Systeme zu reduzieren und an die der Strukturfonds anzugleichen.

### *Transeuropäische Infrastrukturnetze*

Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) ist die Rechtsgrundlage für einige neue Institutionen und neue Aufgaben der Kommission, die für die Regionalpolitik bedeutsam sind. Nachdem der Vertrag im November 1993 in Kraft getreten war, konnten hier konkrete Aktivitäten entfaltet werden. So nahm z. B. der Ausschuß der Regionen seine Arbeit auf<sup>3</sup>. Dies gilt auch für den Kohäsionsfonds, der den Mitgliedstaaten mit weniger als 90% des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in der EU Mittel für Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturvorhaben zur Verfügung stellt<sup>4</sup>, wobei der Mittelzufluß an Bemühungen zur Erfüllung der Konvergenzkriterien geknüpft ist. Da der EG-Vertrag später als geplant ratifiziert wurde, war zunächst ein Übergangsinstrument geschaffen worden, das im Mai 1994 durch eine neue Kohäsionsfondsverordnung abgelöst wurde<sup>5</sup>. Im Laufe des Jahres wurden die ersten Programme genehmigt. Grundsätzlich wird an dem neuen Fonds kritisiert, daß alle Empfängerstaaten bereits praktisch vollständig Ziel-1-Gebiet – also prioritäre Förderregion der Strukturfonds – sind. Das neue Instrument macht die Fördersystematik deshalb unnötig kompliziert. Weitere wichtige Kritik richtet sich gegen die beim Kohäsionsfonds möglichen Fördersätze von bis zu 85%. Diese Sätze liegen deutlich über den schon (zu) hohen Sätzen, die in der regulären Ziel-1-Förderung möglich sind. Eine effiziente Verwendung der Mittel und optimale Dimensionierung der Projekte wäre bei einer höheren Eigenbeteiligung der Empfängerstaaten wahrscheinlicher<sup>6</sup>. Einen Schritt in die richtige Richtung stellt die Bindung der Transfers an Konvergenzbemühungen dar. Es erscheint allerdings aufgrund der vorgesehenen Verfahren und der Stimmenverhältnisse im Rat fraglich, ob es tatsächlich einmal zur Einstellung der Zahlungen an einen Staat kommt.

Nach Art. 129b EGV ist es die Aufgabe der Gemeinschaft, zum Aufbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations-

und Energieinfrastruktur beizutragen. Die Kommission hatte noch im Jahre 1993 hierzu ihre Vorstellungen entwickelt und auch eine Liste prioritärer Projekte veröffentlicht. 1994 ging es zunächst darum, diese Liste zu verkürzen und die besonders wichtigen Vorhaben festzulegen. Eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Kommissar Henning Christophersen erarbeitete entsprechende Vorschläge für Verkehrs- und Energieprojekte, die vom Europäischen Rat im Dezember 1994 endgültig gebilligt wurden. Eine zweite Gruppe, unter Leitung von Kommissar Martin Bangemann, konzentrierte sich auf den Telekommunikationsbereich. Die Bangemann-Gruppe konzentrierte sich auf ordnungsrechtliche und wettbewerbspolitische Fragen im Telekommunikationsbereich.

Insgesamt ist es unbestritten, daß europaweite leistungsfähige Infrastrukturnetze für die europäische Wettbewerbsfähigkeit unverzichtbar sind. Diskutiert wird allerdings, in welchem Umfang hierzu weitere Investitionen notwendig sind und wie diese zu finanzieren wären. So scheint oft weniger der Ausbaugrad als vielmehr die Organisation der Nutzung bestehender Infrastruktur ein Problem zu sein<sup>7</sup>. Dies gilt z. B. für die Telekommunikationsnetze und für den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr. Auch waren die im Weißbuch entwickelten Vorstellungen über das realisierbare Finanzvolumen ausgesprochen ehrgeizig. Die Christophersen-Gruppe hat auf der Grundlage dieser sehr umfangreichen Vorschläge eine abgespeckte Liste von 14 Verkehrs- und zehn Energieprojekten kondensiert, deren Realisierung nun zügig in Angriff genommen werden soll. Der schon 1993 entbrannte Streit um die Finanzierung wurde letztendlich vertagt. Die Kommission hatte das Recht durchsetzen wollen, sich hierfür selbst am Kapitalmarkt zu verschulden. Dies ist ihr in erster Linie aufgrund des deutschen und britischen Widerstandes vorerst nicht gelungen. Man einigte sich darauf, künftig die Finanzierungserfordernisse jedes einzelnen Projektes individuell zu prüfen.

Der Europäische Rat von Essen unterstrich die Feststellung der Christophersen-Gruppe, daß die „Hindernisse (beim Aufbau der transeuropäischen Netze) zumeist rechtlicher und administrativer Art sind“. Die Hauptaufgabe von Kommission und nationalen Regierungen liegt in der Tat darin, diese Probleme zu lösen. Insofern ist es bedauerlich, daß der Rat es bei diesem allgemeinen Hinweis belassen hat.

#### *Der Zusammenhang von Infrastruktur und regionaler Entwicklung in Europa*

Der fünfte Bericht zur Lage und Entwicklung der Regionen in Europa, den die Kommission 1994 vorgelegt hat, zeigt, daß die regionalen Disparitäten in der EU nach wie vor erheblich sind<sup>8</sup>. Von 1980 bis 1991 hat zwar die Streuung der nationalen BIP pro Kopf leicht abgenommen, die der regionalen blieb aber im wesentlichen unverändert. Die Unterschiede bei den nationalen und den regionalen Arbeitslosenquoten haben dagegen sogar noch zugenommen. Das im EG-Vertrag festgeschriebene Ziel der Gemeinschaft, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen ... zu verringern“ (Art. 130a EGV) bleibt also aktuell.

Hauptthema des Berichts ist die Wettbewerbsfähigkeit der weniger entwickelten europäischen Regionen. Eine wesentliche Determinante dieser Wettbewerbsfähigkeit sieht der Bericht in der jeweiligen Infrastrukturausstattung. Eine gut ausgebaute Infrastruktur ermöglicht nicht nur die effizientere Nutzung der Ressourcen der Region, sie erleichtert auch die Überwindung der Randlagenprobleme und fördert den Zufluß auswärtigen Kapitals. Beides sind wichtige Faktoren regionaler Entwicklung.

Ein Vergleich der Infrastrukturausstattung verschiedener Regionen ist mit Schwierigkeiten verbunden. Erstens ist der Bedarf unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Küsten- oder Binnenregionen, zentrale oder periphere, dicht oder dünn besiedelte Regionen handelt. Zweitens ist nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität ausschlaggebend. Drittens müssen die einzelnen Infrastrukturnetze konsistent aufgebaut und gut aufeinander abgestimmt sein. Die Kommission verweist z. B. auf einige Wasseraufbereitungsanlagen in Süditalien, die nicht an die Kanalisation bzw. die Stromversorgung angeschlossen waren. Der fünfte Bericht behandelt vor allem die Ausstattung der vier „Kohäsionsländer“ im Vergleich zum EU-Durchschnitt. Sie ist durchweg sehr schlecht – unabhängig davon, ob „harte“ Infrastrukturen (Wasser, Energie, Verkehr, Telekommunikation) betrachtet werden oder „weiche“ (z. B. Versorgung mit Bildungs- und Forschungseinrichtungen). In die Analyse werden auch qualitative Indikatoren einbezogen, z. B. der Anteil elektrifizierter Schienenstrecken oder die Zahl der Störfälle je Telefonhauptanschluß. Im Ergebnis zeigt sich nicht nur ein relativ geringer Ausbaugrad, sondern auch eine geringe Qualität der vorhandenen Infrastruktur.

Zur Überwindung dieser Entwicklungshemmnisse wären vor allem Investitionen in die Infrastruktur erforderlich. Diese sind jedoch in den vier ärmsten Ländern (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) besonders niedrig. Positiv stimmen nur die relativ hohen Investitionen in das Straßennetz während der letzten beiden Jahre sowie die besonderen Anstrengungen Spaniens und Portugals im Bereich der Telekommunikation, die bereits erste Verbesserungen bewirkt zu haben scheinen. Sehr gering ist dagegen das Engagement für Forschung und Entwicklung. Die Aufwendungen hierfür erreichen – in Prozent des BIP – nicht einmal die Hälfte des EU-Durchschnitts, die öffentliche Finanzierung liegt außer bei Spanien unter 1% des Gesamthaushaltes (EU-Durchschnitt: 3,24%). Die Unterstützung von Infrastrukturinvestitionen und die Verbesserung der Humankapitalausstattung waren Schwerpunkte der Tätigkeit des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Hierfür wurden von 1989 bis 1993 35% bzw. 22% der Gesamtausgaben für diese Regionen verwendet. Dennoch besteht weiterhin Bedarf.

#### *Die Erweiterung der EU: Konsequenzen für die Regionalpolitik*

Seit dem 1. Januar 1995 sind Finnland, Österreich und Schweden Mitglieder der Europäischen Union. Anders als bei der Süderweiterung handelt es sich hier zwar um relativ wohlhabende Staaten, dennoch weisen auch die Neumitglieder

regionale Disparitäten auf. Bestimmte regionale Charakteristika sind für die Union sogar völlig neuartig. Nach den geltenden Strukturfondsverordnungen qualifizieren sich alle drei beigetretenen Länder für eine gemeinschaftliche Unterstützung. Insgesamt ist mit gut 3% der bis 1999 geplanten Strukturfondsmittel ein vergleichsweise bescheidener Betrag für die Neumitglieder vorgesehen, worin sich ihr relativ hohes Entwicklungsniveau widerspiegelt.

Die Erweiterung wird keinen zusätzlichen Bedarf an Regionalpolitik in der EU hervorrufen. Der erhöhte Konkurrenzdruck auf die benachteiligten Regionen der Union durch die Erweiterung des Gemeinsamen Marktes wurde bereits bei der Bildung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) berücksichtigt. Der Beitritt kann aber gleichwohl Einfluß auf die Politik ausüben. Da die beigetretenen Länder – außer Finnland – Nettozahler sein werden, ist anzunehmen, daß auch sie auf Effizienzkontrolle und Begrenzung der eingesetzten Mittel drängen werden.

Darüber hinaus weisen die Beitrittsländer – wiederum mit Ausnahme Finnlands – ein etwas höheres Pro-Kopf-Einkommen und niedrigere Arbeitslosigkeitsquoten als der EU-Durchschnitt auf. Regionale Probleme treten vor allem in agrarisch geprägten Gebieten hervor. In den skandinavischen Ländern ist ein klares Nord-Süd-Gefälle zu beobachten, während in Österreich vor allem die bergigen Gebiete Probleme besitzen. Die wesentliche Neuerung in der EU-Regionalpolitik ist die Aufnahme eines neuen Zieles 6 in den Förderkatalog. Im Rahmen dieses Zieles sollen extrem dünn besiedelte Regionen – unter 8 Einwohner pro Quadratkilometer – gefördert werden. Eine solch dünne Besiedelung ist innerhalb der EU nur in Finnland und Schweden zu finden. Das Ziel setzt also nicht direkt an einem Problemindikator (wie Pro-Kopf-Einkommen oder Arbeitslosenquote) an, und es ist auch nicht auf einen EU-weiten Referenzwert bezogen. Wenn aber aus der geringen Bevölkerungsdichte tatsächlich regionale Probleme entstehen, dann werden diese auch in den etablierten Problemindikatoren zum Ausdruck kommen. Die Einführung eines neuen Indikators macht somit keinen Sinn. Hinzu kommt, daß in Vorbereitung des Beitritts der drei Staaten die beihilferechtlichen Regelungen der EG eigens geändert wurden, um nationale Maßnahmen in diesen Regionen weiterhin zu erlauben.

Regionalpolitik erweist sich damit als relativ billiges Instrument, um den Politikern der Beitrittsländer Rückhalt gegenüber der eigenen Bevölkerung zu geben. Dies ist ein erneutes Beispiel dafür, daß im Zweifel polit-ökonomische Faktoren gegenüber Sachargumenten dominieren. Ein solches Vorgehen ist praktisch und mag die „Flexibilität“ der EU vortäuschen. Mit dieser „Kultur der Kompensationsgeschäfte“ gerät die EU jedoch in einen Teufelskreis: Transparenz und Vertrauen in die Effizienz nehmen ab, der politische Bedarf an aus Brüssel zufließenden Mitteln steigt damit, wenn Akzeptanz auf diesem Weg erhalten werden soll. Zudem ist die Transferflut um so schwerer zu begrenzen, je öfter der Damm bereits gebrochen ist. Auf der anderen Seite werden die finanziellen Grenzen dieses Weges allmählich erreicht, zumal die Zahlungsbereitschaft für

ein nicht als überzeugend empfundenen System in den „Nettozahlerländern“ tendenziell sinkt.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. Weise, Christian: Regionalpolitik und Infrastruktur, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/1994, Bonn 1994, S. 171–176.
- 2 Vgl. Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1994, Brüssel, Luxemburg, 1995, und diverse Informationsblätter der Generaldirektion Regionalpolitik.
- 3 Der Ausschuß wird hier nicht weiter thematisiert; vgl. Hrbek, R.: Ausschuß der Regionen, in diesem Band.
- 4 Empfangsberechtigt sind danach Griechenland, Irland, Portugal und Spanien.
- 5 Vgl. ABl. der EG, L 130 v. 25. 5. 1994, und Franzmeyer, Fritz: Fonds und Fazilitäten – Zur Inflation des Finanzinstrumentariums der EU, in: WSI-Mitteilungen 4 (1994), S. 222–229.
- 6 Eine wirtschaftlichere Mittelverwendung fordert auch der Rechnungshof in seiner Überprüfung des Übergangsinstrumentes, vgl. ABl. der EG, C 59 v. 8. 3. 1995, S. 11.
- 7 Vgl. die Beiträge von Preißl, Brigitte, Voigt, Ulrich und Ziesing, Hans-Joachim in: Franzmeyer, Fritz/Jaedtke, Eckard (Hrsg.): Weißbuch der Europäischen Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Dokumentation eines Workshops des DIW und der Vertretung der Europäischen Kommission in Berlin, Berlin 1994.
- 8 Vgl. Europäische Kommission: Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen. Fünfter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg 1994.

### Weiterführende Literatur

- Bach, Stefan/Gornig, Martin/Stille, Frank/Voigt, Ulrich: Wechselwirkung zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum, Beiträge zur Strukturforschung des DIW, Heft 151, Berlin 1994.
- Fisch, Gerhard: Integration und Kohäsion heterogener Staaten in der EU, Wiesbaden 1994.
- Neven, Damien/Gouyette, Claudine: Regional Convergence in the European Community, in: *Journal of Common Market Studies* 1 (1995), S. 47–65.
- OECD: Recent Trends in Regional Policies in OECD Countries, OECD Working Paper Nr. 69, Paris 1994.
- Weise, Christian: EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit, in: Vierteljahrshefte des DIW zur Wirtschaftsforschung 2 (1995), S. 264–276.