

Regionalpolitik und Infrastruktur

CHRISTIAN WEISE

Nachdem die Europäische Kommission aus der 1993 zu Ende gegangenen ersten Förderperiode nach der grundlegenden Reform der gemeinschaftlichen Regionalpolitik im Jahre 1988 Bilanz gezogen hatte, stellte sie eine Zusammenfassung der Planungen für die Periode von 1994 bis 1999 und ihrer erwarteten Wirkungen vor. Die Integrationspolitik insgesamt – und mit ihr die europäische Regionalpolitik – sind mehr und mehr von fiskalischen Zwängen einerseits und den künftigen Herausforderungen u.a. im Zusammenhang mit der Osterweiterung andererseits geprägt. Von besonderem Interesse sind sowohl die Bewertung der erreichten Ergebnisse und der geplanten Maßnahmen als auch die Auswirkungen des geänderten Umfelds auf die Arbeit der Strukturfonds.

Makroökonomische Wirkungen gemeinschaftlicher Regionalpolitik

Bei einer Halbzeitbilanz der vergangenen Periode ging die Kommission davon aus, daß durch die Gemeinschaftsinterventionen 500.000 Arbeitsplätze direkt geschaffen werden könnten¹. In der abschließenden Bilanz im fünften Jahresbericht über die Strukturfonds wird diese Erwartung nicht im einzelnen überprüft, die Ausführungen zu den geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätzen sind weder umfassend noch vergleichbar. Zur Höhe des durch die Fonds bewirkten Wachstums finden sich allerdings Angaben für einzelne Länder. Für die vier Hauptempfängerländer rechnet die Kommission damit, daß die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (also EU-Mittel plus Mittel der Mitgliedstaaten und privater Investoren) zum jährlichen Wirtschaftswachstum mit etwa einem halben Prozentpunkt im Falle Griechenlands und Spaniens, mit etwa einem vollen Punkt im Falle Irlands und Portugals beigetragen haben². In ihrem Ausblick auf die Förderperiode bis 1999 beziffert die Kommission die Zahl der Arbeitsplätze, die bei plangemäßer Umsetzung der Programme für die Regionen mit besonderem Entwicklungsrückstand (Ziel-1-Regionen) 1999 direkt von Strukturfondsunterstützung abhängen werden³. Sie schätzt diese Zahl bei allen Vorbehalten auf 547.000; dies wären 1,9% der Erwerbstätigen in den Ziel-1-Gebieten. Die größten Effekte werden für Griechenland (3,6%) und Portugal (3,2%) erwartet, doch auch in den neuen Bundesländern sei 1999 voraussichtlich knapp 1% der Erwerbstätigen direkt von den Strukturfondsaktivitäten abhängig. Unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung der Gemeinschaftsmaßnahmen aus öffentlichen und privaten Quellen würden 1,3 Millionen Erwerbstätige von den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten abhängen.

Der gemeinschaftlichen Strukturpolitik liegt die Annahme zugrunde, daß Regionen mit Entwicklungsrückstand diesen nicht aus eigener Kraft aufholen können.

sondern solidarischer Unterstützung durch begünstigte Regionen bedürfen. Auch wenn man dies akzeptiert – und dafür sprechen gute Gründe –, bleibt die Gefahr von Mitnahmeeffekten, von Verdrängung privater durch öffentliche Investitionen und von Verzerrung der Anreizstrukturen. Erschwerend kommt bei der Regionalpolitik der EU hinzu, daß der Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede wesentlich auch von nationalen Maßnahmen (außerhalb der Kofinanzierung der EU-Programme) beeinflußt wird. Welchem Akteur Erfolg oder Mißerfolg zuzurechnen ist, wird strittig bleiben. Eingedenk dieser Schwierigkeiten ist es ein ehrgeiziges Unterfangen, die makroökonomischen Wirkungen der EU-Förderung quantifizieren zu wollen, und die Kommission hat folglich ihre Angaben unter diesen Vorbehalt gestellt.

Mit Zahlen zu Beschäftigungseffekten sollte nicht für die Fondstätigkeit geworben werden. Ein Blick auf die Arbeitslosenquoten in den Ziel-1-Gebieten und ihre Entwicklung zeigt zweierlei: Erstens sind die Arbeitslosenquoten in den Kohäsionsländern sehr unterschiedlich; zweitens haben die Fondsmaßnahmen dort, wo es besonders nötig gewesen wäre, eine überdurchschnittliche Verschlechterung der Arbeitsmarktlage nicht verhindern können⁴. In Griechenland und vor allem in Portugal lag die Arbeitslosenquote 1989 wie 1993 deutlich unter dem europäischen Durchschnitt, sie stieg auch in beiden Ländern nur leicht an. Massive Beschäftigungsprobleme bestehen dagegen in Spanien und Irland. Hier war die Arbeitslosenquote 1993 etwa doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt, und sie war auch seit 1989 deutlich stärker gestiegen als in der EU insgesamt. Beide Phänomene deuten darauf hin, daß die Beschäftigung vorrangig von der nationalen Wirtschaftspolitik beeinflußt wird. Beschäftigungs- und Wachstumserfolge können nicht kurzfristig von den Strukturfonds erwartet werden. Die gemeinschaftliche Strukturpolitik soll vielmehr das Entwicklungspotential der Empfängerregionen stärken. Die Kommission weist zwar selbst auf diese Zusammenhänge hin, publiziert aber dennoch in ihren Berichten eine Reihe von Schätzergebnissen, deren Herleitung und Interpretation unklar bleiben. Die Rezeption der Strukturfondstätigkeit in der Politik (auf allen Ebenen) und in den Medien ist ohnehin stark auf vermeintlich hohe Beschäftigungswirkungen fokussiert. Die im sechsten Jahresbericht angekündigten Arbeitsmarkteffekte sind jedoch keineswegs besonders eindrucksvoll, berücksichtigt man, daß der erwartete Anteil der durch die Fonds geschaffenen Arbeitsplätze in den Kohäsionsländern dem erwarteten Anteil der Transfers am Bruttosozialprodukt weitgehend entspricht⁵.

Evaluierung der strukturpolitischen Maßnahmen

Makroökonomische Wirkungsanalysen vermitteln somit zwar interessante Informationen, ihre Ergebnisse werden aber erst mittelfristig Konsequenzen für die Arbeit der Strukturfonds haben. Unmittelbar von größerer Bedeutung für die konkrete Ausgestaltung der Unterstützung sind die vielfältigen Evaluierungen der Förderprogramme, obwohl natürlich auch diese nicht frei von methodischen Proble-

men sind. Vorgesehen sind ex ante-Bewertungen der geplanten Maßnahmen und ex post-Evaluierungen ihrer Umsetzung; hinzu kommen die Prüfungen durch den Europäischen Rechnungshof. Untersucht werden dabei die inhaltliche Konsistenz der Planungen, die Erfahrungen bei der Umsetzung, die Ergebnisse der Förderung – soweit diese feststellbar sind – sowie die Frage, ob die tatsächliche Förderung auch der geplanten entspricht.

Die Reform der Strukturfonds im Jahre 1988 brachte einige positive Effekte mit sich, die in begleitenden oder nachträglichen Bewertungen festgehalten wurden⁶. So ist zunächst die Schwerpunktsetzung der Interventionen in den Ziel-1-Regionen auf Basisinfrastrukturen (30% der Mittel) und die Erschließung der Humanressourcen (22%) sicher grundsätzlich richtig. Sie befindet sich im Einklang mit neueren ökonomischen Theorien, die die Bedeutung der Transaktionskosten des Handels und der kontinuierlichen Entwicklung des Ausbildungsstandes für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit entwickelter Länder betonen. Es erwies sich auch als wesentlicher Fortschritt, von einer an vielen einzelnen Projekten ausgerichteten Förderung zur Programmplanung überzugehen. Dies machte es zum einen erforderlich, wenigstens zum Zeitpunkt der Planung ein aufeinander abgestimmtes Konzept nicht nur für die Maßnahmen der Strukturfonds, sondern auch für sonstige regionalpolitische Initiativen in den Fördergebieten zu entwickeln. Die Förderprogramme schufen wegen ihrer fünfjährigen Laufzeit auch die notwendige Planungssicherheit und boten gleichzeitig alles in allem flexible Umschichtungsmöglichkeiten. Schließlich veranlaßten die Vorschriften für die EU-Förderung manche Länder erst dazu, systematische Daten über die Auswirkungen der Förderung zu erfassen und die Regionen selbst stärker in die Politik einzubeziehen.

Die Erfahrungen mit den Evaluierungen deuten jedoch darauf hin, daß das Instrument der Programmplanung nur unzureichend genutzt wird – und dies in mindestens dreifacher Hinsicht⁷. Erstens wurden die Förderkonzepte oft nicht systematisch genug entwickelt, so daß nicht immer ein enger Zusammenhang zwischen den grundsätzlichen Entwicklungszielen und den konkret ausgewählten Projekten bestand. Zweitens waren die nationalen und die gemeinschaftlichen Fördermaßnahmen nicht immer komplementär und synergetisch angelegt. Drittens hatten die Bewertungsergebnisse aus der ersten Förderperiode nicht genügend Einfluß auf die Planungen für die zweite Periode. Daneben stößt die Bewertung auf Datenprobleme. Zum Teil werden notwendige Informationen noch nicht ausreichend erfaßt, zum Teil verhindern methodische Schwierigkeiten eine eindeutige Interpretation.

Während sich die Evaluierungen der Strukturfondstätigkeiten durch unabhängige Wissenschaftler mit der inhaltlichen Konsistenz der geplanten oder durchgeführten Maßnahmen befassen, ist es die vorrangige Aufgabe des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) zu prüfen, ob die Umsetzung der Förderung den rechtlichen Vorgaben entspricht. Probleme in diesem Bereich sind keine bürokratischen Marginalien, sondern können die Effizienz der Unterstützung erheblich schmälern. In seinem jüngsten Jahresbericht beklagt der EuRH z.B. die verzögerte Anpassung der nationalen Verwaltungen an die wachsende Zahl der Programme mit hohen

Anforderungen an die laufende Betreuung und Kontrolle⁸. Darauf ist es u.a. zurückzuführen, daß die Bescheinigungen der nationalen Behörden, ob eine bestimmte Aktion förderungswürdig ist oder nicht, vom EuRH als unzuverlässig eingeschätzt werden. Auf Kritik stößt auch die Situation bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Dies spielt im Kontext der Strukturfonds eine große Rolle, da die Transfers überwiegend über das öffentliche Auftragswesen geleistet werden. Der unzureichenden Geltung des Wettbewerbsprinzips in diesem Bereich versucht man schon lange entgegenzuwirken. Das Problem ist aber offensichtlich persistent.

Interessant ist schließlich auch die Bewertung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG durch den EuRH. Mit dieser Initiative soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit benachbarter Regionen gefördert werden, da die Kommission davon ausgeht, daß Grenzregionen spezielle Entwicklungsschwierigkeiten haben und sich ihre Situation durch den Wegfall der Grenzen im Binnenmarkt besonders stark ändert. Der Rechnungshof kommt nun aber zu dem Schluß, daß nur ein kleiner Teil der über INTERREG finanzierten Maßnahmen tatsächlich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betrifft, und bemängelt das Fehlen gemeinsamer Begleitausschüsse mit Vertretern der Regionen auf beiden Seiten der Grenze.

Ein weiteres wichtiges Thema bei der Prüfung der Strukturfondsaktivitäten ist deren Verträglichkeit mit den umweltpolitischen Zielen der Gemeinschaft. Der EuRH moniert, daß viele Interventionen der Beseitigung von Umweltproblemen gewidmet seien, die nicht aufgetreten wären, wenn die Mitgliedstaaten bei früheren öffentlichen oder privaten Projekten die europäischen Richtlinien über Umweltverträglichkeitsprüfungen angewendet hätten. Derartige Unterlassungen wurden aber auch bei strukturfondsfinanzierten Infrastrukturprojekten festgestellt. Die Europäische Kommission sieht die Möglichkeit eines Widerspruchs zwischen Kohäsions- und Umweltzielen der EU und hat in einer Mitteilung Maßnahmen vorgeschlagen, die dies so weit wie möglich vermeiden sollen⁹. Hier betont sie auch den Beitrag umweltbezogener Initiativen zur Erhöhung des Entwicklungsniveaus einer Region. In diesem Sinne will sie verstärkt auf die Förderung von Umweltprojekten hinwirken und bei den übrigen Projekten sehr viel genauer auf die korrekte Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen achten. Bei Nicht-Beachtung einschlägiger Vorschriften kündigt sie Sanktionen bis hin zur Rückforderung von Gemeinschaftsmitteln an. Letzteres sollte eigentlich obligatorisch sein; es bleibt abzuwarten, ob es tatsächlich soweit kommen wird.

Ausblick auf künftige Herausforderungen

Aus verschiedenen Gründen stehen gegenwärtig alle Gemeinschaftspolitiken hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und ihrer Effizienz auf dem Prüfstand. Infolge der Wirtschaftslage und der Maastrichter Konvergenzkriterien werden alle Zahlungen in den EU-Haushalt kritisch beurteilt; hinzu kommen die Wirkungen, die bei einer Osterweiterung erwartet werden. Schließlich prüft die seit März 1996 laufende Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages das institutionelle

Gefüge und – wenn auch nicht laut offizieller Tagesordnung – die Aufgabenverteilung auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen der Europäischen Union. Die sog. Reflexionsgruppe, die diese Konferenz vorbereitete, war zu der generellen Schlußfolgerung gekommen, daß die Union nicht vorrangig mehr Aufgaben übernehmen, sondern sich darauf konzentrieren sollte, die ihr bereits übertragenen Aufgaben besser zu erfüllen. Es stellt sich also die Frage, ob die EU und ihre Organe die Kraft für eine grundsätzliche Aufgabenkritik und in der Folge eventuell für entschiedene Reformen finden werden.

Die neue für Regionalpolitik zuständige Kommissarin, Monika Wulf-Mathies, hat bereits eine Reform für die Zeit nach Ablauf der aktuellen Förderperiode angekündigt, die unabhängig von der Frage der Osterweiterung notwendig sei. Dabei komme es vor allem auf eine stärkere geographische und inhaltliche Konzentration der Mittel und auf Wege zur Erhöhung der Effizienz an. In ihrem Positionspapier über die Auswirkungen einer Erweiterung auf die Gemeinschaftspolitiken läßt die Kommission diesen Weg jedoch nicht erkennen¹⁰. Sie betont vielmehr, daß die gemeinschaftliche Strukturpolitik weiterhin auch in den reicheren Mitgliedstaaten aktiv sein sollte und daß das Instrument der Gemeinschaftsinitiativen künftig verstärkt eingesetzt werden sollte. Genau diese beiden Elemente – die Maßnahmen außerhalb der Ziel-1-Regionen und die überwiegende Zahl der Gemeinschaftsinitiativen – halten aber einer systematischen, ökonomischen Analyse nicht stand. Auch nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte sich die EU-Regionalpolitik auf die im europäischen Maßstab besonders bedürftigen Regionen beschränken.

In der europäischen Regionalpolitik sind deutliche Schritte möglich und erforderlich; bislang fehlte dazu der politische Wille. Noch immer lebt etwa die Hälfte der EU-Bevölkerung in Fördergebieten der Strukturfonds. So sind bspw. auch in dem relativ wohlhabenden Neu-Mitglied Österreich (ca. 113% des EU-durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens in Kaufkraftparitäten) 40% erfaßt. Die Herausnahme von in der Vergangenheit geförderten Gebieten aus der Förderkulisse ist ohnehin ein schwieriges Unterfangen; dies zeigen die bisherigen Erfahrungen ebenso wie die unsinnigen Ergebnisse einer Politik, die sich offensichtlich u.a. daran orientiert, jeden Mitgliedstaat in den Genuß von Transfers kommen zu lassen. In der ersten Förderperiode, von 1989 bis 1993, erhielt z.B. Luxemburg ca. 80 ECU pro Kopf der Bevölkerung; dabei wurde u.a. der Umbau einer Tuchfabrik zu einer Touristenherberge mit europäischen Transfers unterstützt¹¹. Luxemburg wies 1994 ein Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftparitäten) von 160% des EU-Durchschnitts auf und sollte – wie auch die anderen wohlhabenderen Mitgliedstaaten – in der Lage sein, selbst für eine Verbesserung regionaler Wirtschaftsstrukturen zu sorgen. Der Weg zu einer Konzentration auf die unstrittigen Elemente der EU-Regionalpolitik, d.h. die Ziel-1-Förderung, ist also noch weit. Der Legitimationsdruck wächst aber auch hier allmählich. Denn wenn auch keine kurzfristigen Wachstumserfolge vom Einsatz der Fonds verlangt werden können, so ist doch auch nicht zu übersehen, daß die Fonds mit Ablauf der jetzigen Förderperiode bereits seit zehn Jahren im wesentlichen in der heutigen Form gewirkt haben wer-

den. Über einen solchen Zeitraum hinweg sollten sich erste sichtbare Erfolge eingestellt haben.

Anmerkungen

- 1 Kommission der EG: Die gemeinschaftlichen Strukturpolitiken – Bilanz und Perspektiven, KOM (92) 84 endg. v. 20.3.1992, S. 16.
- 2 Kommission der EG: Fünfter Jahresbericht über die Durchführung der Strukturformreform 1993, KOM (95) 30 endg. v. 20.3.1995, S. 12.
- 3 Kommission der EG: Sechster Jahresbericht über die Strukturformreform 1994, KOM (95) 583 endg. v. 14.12.1995, S. 16.
- 4 Ebd., S. 173.
- 5 Ebd., S. 14 und 16.
- 6 Vgl. neben dem Fünften Jahresbericht, a.a.O., z.B. Europäische Kommission, DG XVI: Bericht zur Konferenz über die Evaluierung der europäischen Regionalpolitik, 16.11.1995; Franzmeyer, Fritz, Bernhard Seidel, Christian Weise: Die Reform der Strukturform von 1988 – Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht, Beiträge zur Strukturformforschung des DIW, Heft 141, Berlin 1993.
- 7 Vgl. Europäische Kommission, DG XVI, a.a.O.
- 8 Rechnungshof: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994 zusammen mit den Antworten der Organe, in: ABl. der EG, C 303 v. 14.11.1995, S. 100-130.
- 9 Kommission der EG: Kohäsionspolitik und Umwelt, KOM (95) 509 endg. v. 22.11.1995.
- 10 Vgl. Europäische Kommission, DG XVI: Zusammenhalt und Erweiterung, inforegio news Mitteilungsblatt Nr. 25, Februar 1996.
- 11 Vgl. Europäische Kommission, DG XVI: Die Strukturform 1993: Erste Bilanz der Förderperiode 1989-1993, inforegio v. 31.10.1995.

Weiterführende Literatur

- Beckmann, Karin: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, Frankfurt/Main 1995.
- Franzmeyer, Fritz: Struktur- und Regionalpolitik, in: Ohr, Renate (Hrsg.): Europäische Integration (erscheint im Herbst 1996 bei Kohlhammer).
- Gornig, Martin, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise, in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH: Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre. DIW-Sonderhefte, Heft 157, Berlin 1996.
- Hallet, Martin: Wirkungen wirtschaftlicher Integration auf periphere Regionen: Die EG-Integration Griechenlands und Portugals, in: Konjunkturpolitik 2 (1995), S. 115-147.
- Karl, Helmut, Wilhelm Henrichsmeyer (Hrsg.): Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration, Bonn 1995.
- Krieger-Boden, Christiane: Die räumliche Dimension in der Wirtschaftstheorie – Ältere und neuere Erklärungsansätze, Kiel 1995.
- Marks, Gary: Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: Jachtenfuchs, M., B. Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S. 313-343.
- Oxford Review of Economic Policy: Regional Policy, No.2, Summer 1995.