

## Regionalpolitik und Infrastruktur

CHRISTIAN WEISE

Je näher der Abschluß der aktuellen Förderperiode der gemeinschaftlichen Regionalpolitik im Jahre 1999 rückt, desto mehr gewinnt die Debatte um die Reform der Strukturfonds an Fahrt. Dabei kann die regionale Strukturpolitik nicht isoliert betrachtet werden – im Gegenteil: Impulse erhielt die Reformdebatte nicht nur durch die erstmalige Vorlage des Kohäsionsberichtes im November 1996, sondern auch durch die Verengung fiskalischer Spielräume im Rahmen der Vorbereitung der Währungsunion und durch das Näherrücken des Starttermins für Beitrittsverhandlungen mit ostmitteleuropäischen Mitgliedschaftskandidaten. Wichtige Ergebnisse ergaben sich auch bei einer Überprüfung der Wirkungen des Binnenmarktes, die die Kommission in Auftrag gegeben hatte.

### *Erste Ergebnisse zu den Wirkungen des Binnenmarktprogrammes*

Ein wesentliches Argument für den Ausbau der Strukturpolitik seit Ende der achtziger Jahre war die Befürchtung, daß die weniger wettbewerbsfähigen Regionen und Mitgliedstaaten an der Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes nur unzureichend partizipieren würden.<sup>1</sup> Ende 1996 legte die Kommission die Ergebnisse eines von ihr in Auftrag gegebenen, umfangreichen Studienprogrammes vor, mit dem die Wirkungen der Binnenmarktmaßnahmen auf die unterschiedlichen wirtschaftlichen Bereiche erfaßt werden sollten.<sup>2</sup> Es zeigte sich, daß etwa ab dem Jahr 1987, in dem die substantielle Vorbereitung auf den Binnenmarkt begann, eine Angleichung regionaler und nationaler Pro-Kopf-Einkommen zu beobachten ist, was insbesondere auch für Grenzregionen und für Fördergebiete der gemeinschaftlichen Regionalpolitik gilt. Diese Konvergenzeffekte müssen natürlich nicht zwangsläufig auf den Binnenmarkt zurückzuführen sein. Vielmehr werden die Daten auch beeinflußt vom Ausbau der gemeinschaftlichen Strukturfonds, und für zwei besonders arme Länder – Spanien, Portugal – ergeben sich wohl dominierende Wirkungen aus ihrem Beitritt zur EU. Dennoch spricht die Konvergenz dafür, daß der Binnenmarkt zumindest nicht zu einer Vergrößerung des Einkommensgefälles geführt hat.

### *Konsequenzen der Osterweiterung auf die Strukturfonds*

Die fiskalischen Auswirkungen einer Osterweiterung der Europäischen Union auf das EU-Budget (Agrarpolitik, Strukturfonds) gelten als ein wichtiges Hemmnis für die Aufnahme neuer Mitglieder. Die Mittelzuflüsse an die wahrscheinlich ersten Beitrittskandidaten – Polen, Ungarn, Slowenien, die Tschechische und die Slowa-

kische Republik – wären bei Gleichbehandlung mit den heutigen Empfängerstaaten und Berücksichtigung ihres erheblichen Einkommensabstandes auch zu den Kohäsionsländern in der Tat beachtlich. Die erforderlichen Summen beliefen sich dann im Jahr 2000 auf etwa 30 Mrd. ECU jährlich (zu Preisen von 1992).<sup>3</sup> Mittlerweile zeichnet sich aber immer deutlicher ab, daß bei der Berechnung der Transfers an die neuen Mitglieder die Absorptionsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften berücksichtigt werden wird. Es ist nicht möglich, zufließende Strukturhilfen in beliebiger Höhe in sinnvollen Projekten einzusetzen und diesen Mitteleinsatz zudem noch entsprechend den EU-Regeln administrativ abzuwickeln. Die obengenannten 30 Mrd. ECU entsprechen etwa 7% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) der Beitrittskandidaten (gemessen in Kaufkraftparitäten). Hinzu kommt noch die zwingend vorgeschriebene nationale Kofinanzierung der Gemeinschaftshilfen. Wenn man den Zufluß an die ostmitteleuropäischen Länder – gemessen als Anteil am BIP – annähernd auf den Vergleichswert für die Kohäsionsländer begrenzen würde (3% des BIP zu Kaufkraftparitäten), würde das Transfervolumen nur noch zirka 15 Mrd. ECU betragen<sup>4</sup> – eine Größenordnung, auf die auch Studien mit anderen methodischen Ansätzen gelangen.<sup>5</sup>

#### *Fiskalischer Druck als Ausgangspunkt der Reformdebatte*

Im Jahre 1999 läuft nicht nur die aktuelle Förderperiode der Strukturfonds aus, sondern auch die mittelfristige Haushaltsplanung. Für die künftige Finanzausstattung der EU wird allgemein davon ausgegangen, daß das Budget der Gemeinschaft nicht über die 1999 erreichte Schwelle von 1,27% des EU-BIP hinauswachsen soll. Oft wird zusätzlich daraus der Schluß gezogen, auch für die strukturpolitischen Zahlungen müsse es folglich bei den heute erreichten gut 0,4% des EU-BIP bleiben. Die Osterweiterung soll aus drei Gründen nach Ansicht der Kommission auch bei Respektierung dieser Schranken finanzierbar sein.<sup>6</sup> Zum ersten steigt das EU-Budget in dem Ausmaß, in dem das BIP in der Union wächst; ein Teil dieses Zuwachses soll für die neuen Mitglieder reserviert werden. Zum zweiten müßten wegen ihres Wachstumserfolges eine Reihe von jetzigen Empfängern nach 1999 aus der Förderung herausfallen. Drittens soll der Mitteleinsatz innerhalb der EU-15 stärker konzentriert werden.

Am Beginn sowohl der neuen Finanzplanung als auch der Strukturfondsreform muß deshalb eine systematische Aufgabenkritik im Sinne des Subsidiaritätsprinzips stehen. Die Kommission hat nach dem EG-Vertrag nur dort tätig zu werden, wo die Mitgliedstaaten nicht selbst dazu in der Lage sind. Danach ergibt sich für die Strukturpolitik ein erhebliches Straffungspotential. Es ist außerdem künftig sicher auch notwendig, bei der Agrarpolitik zu weiteren Einsparungen zu kommen. Auf der anderen Seite kommen auf die Union finanzträchtige neue Aufgaben zu: Hilfen für (noch) nicht beitretende Länder in Mittel- und Osteuropa und für den Mittelmeerraum sowie für Aktionen im Rahmen der angestrebten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Fortschreibung der heutigen Ausgabenstruktur

(0,46% des BIP für Strukturpolitik) wird also sicher nicht möglich sein. Eine Deckelung des gesamten Budgets bei 1,27% des BIP erforderte aller Wahrscheinlichkeit nach drastische Kürzungen bei den heutigen Mittelempfängern. Unabhängig davon, ob man dies für politisch durchsetzbar hält, verbleiben immer Kosten, sei es in Form eines höher als geplant ausfallenden EU-Haushaltes, sei es in Form höherer nationaler Hilfsprogramme oder sei es durch den endgültigen Wegfall bestimmter Förderungen. Die Betonung der Vorgabe, das Budget künftig auf 1,27% des EU-BIP zu beschränken, vernebelt also den Spielraum für kommende Reformen und Erweiterungsschritte, aber auch das tatsächliche Ausmaß ihrer Konsequenzen.

*Kommission legt ersten Kohäsionsbericht vor*

Nach Art. 130b EGV ist die Kommission verpflichtet, alle drei Jahre einen „Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes“ vorzulegen. Dies hat sie im November 1996 erstmals getan. Dieser sogenannte Kohäsionsbericht hat einen sehr viel weiteren Anspruch als etwa die regelmäßigen Jahresberichte über die Arbeit der Strukturfonds. Im Kohäsionsbericht wird nicht nur die Regionalpolitik der Gemeinschaft behandelt, es werden auch die Auswirkungen der anderen Gemeinschaftspolitiken und der nationalen Regionalpolitiken untersucht. „Kohäsion“ wird einleitend relativ breit definiert. Sie umfaßt nicht nur die Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen, wenngleich dies allerdings wohl der wichtigste Indikator bleibt, sondern es interessieren auch andere – zum Teil weniger gut quantifizierbare – Phänomene wie Arbeitslosigkeit, Armut, funktionale Einkommensverteilung, die Umweltsituation und die Schaffung einer europäischen Bürgerschaft. Grundsätzlich wird auf eine Steigerung der Produktivität gesetzt, auch wenn dies zeitweise zu Arbeitsmarktproblemen führen kann. Es wird zurecht betont, daß defensive Strategien (hohe Beschäftigung bei niedriger Produktivität) nicht zukunftsträchtig sind und daß das Problem der Ungleichgewichte gerade in der mangelnden Ausschöpfung der wirtschaftlichen Möglichkeiten liegt.

Gerade im Rahmen der aufkeimenden Debatte um eine europäische Beschäftigungspolitik und eine stärkere Orientierung der Fonds an diesem Ziel ist es wichtig festzuhalten, daß das erste Ziel der regionalen Strukturpolitik die Verbesserung der Bedingungen für langfristiges Wachstum in den Fördergebieten ist. Daß bei der Verfolgung dieses Ziels, wo es möglich ist, auch die Arbeitsmarktproblematik berücksichtigt werden sollte, ist unstrittig. Ein zweiter Punkt, der in diesem Zusammenhang im Kohäsionsbericht herausgearbeitet wird, ist die Unterschiedlichkeit der Arbeitsmarktprobleme in den Mitgliedstaaten, zum Beispiel Langzeit-, Jugend- und Frauenerwerbslosigkeit. Die Mitgliedstaaten sind auch in unterschiedlichem Maße dabei erfolgreich, neue Arbeitsplätze zu schaffen und Problemgruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Nicht nur mit diesen Analysen und mit dem Hinweis auf die in den meisten Ländern der EU steigende Zahl von Haushalten, die unterhalb der Armutsgrenze leben, wirft die Kommission ein Licht auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Kohäsionserfolg. Sie weist auch darauf hin, daß von 1983 bis 1993 die Ungleichheit im Pro-Kopf-Einkommen nach Mitgliedstaaten leicht abgenommen hat, während die Disparitäten nach Regionen insgesamt konstant blieben und innerhalb einiger Mitgliedstaaten die regionale Ungleichheit sogar zunahm.

Darüber hinaus gibt die Entwicklung bei den Ziel-2-Gebieten, den Gebieten mit rückläufiger industrieller Entwicklung, zu denken. Bei der Reform der Fondsverordnungen im Jahr 1993 war hier der Einfluß der Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Fördergebiete vergrößert worden; die so ermittelte Förderkulisse, die zunächst nur bis 1996 galt, wurde größtenteils unverändert bis 1999 fortgeschrieben. Die Kommission zeigt nun, daß im Ergebnis die Ausrichtung der Förderung auf die nach den prioritären Kriterien im Ziel 2 besonders bedürftigen Regionen in der laufenden Periode schlechter gelingt als in der vorhergehenden. Sie ergänzt damit eine Kritik des Europäischen Rechnungshofes (EuRH) an der Auswahl der Ziel-2-Gebiete, der bemängelte, daß nur für 55% der Fördergebiete die prioritären Kriterien zutreffen, während die restlichen Gebiete anhand der (noch) weniger spezifizierten sekundären Kriterien auf Vorschlag der Mitgliedstaaten ausgewählt wurden. Bemerkenswert ist für den EuRH schließlich die Tatsache, daß einige ursprünglich für die Ziel-2-Förderung vorgeschlagene Regionen schließlich im Rahmen von Ziel 5b (Förderung des ländlichen Raumes) gefördert wurden.<sup>7</sup> Bei Ziel-1-Förderungen (Gebiete mit besonderem Entwicklungsrückstand) hat die Unterstützung des Infrastrukturausbaus ihre dominierende Rolle verloren. In der laufenden Förderperiode verteilen sich die Ausgaben etwa zu gleichen Teilen auf Infrastruktur, Humankapital und produktive Investitionen. Insgesamt sind die Änderungen aber nicht gravierend. Der Infrastrukturausbau in den rückständigen Gebieten bleibt eine besonders wichtige Aufgabe. Gerade wenn man auch die Qualität der Infrastruktur berücksichtigt, ist der Rückstand im Vergleich zu den Zentren der EU noch erheblich. Der Ausbau der Transeuropäischen Netze (TEN) erhöht noch den Bedarf an lokaler Infrastruktur. Die TEN verbinden im wesentlichen die Metropolen. Um zu gewährleisten, daß auch die Unterzentren der betroffenen Mitgliedstaaten Nutzen aus den TEN ziehen können, ist ihre Anbindung an die Knotenpunkte der TEN notwendig.

Als Fortschritt, zu dem die Strukturfonds wesentlich beigetragen haben, stellt die Kommission die Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens in den vier ärmsten EU-Ländern von 66% auf 74% des Gemeinschaftsdurchschnitts von 1983 bis 1993 heraus. Weitgehend ausgenommen von dieser Entwicklung blieb Griechenland. Spanien – das bevölkerungsreichste Kohäsionsland – gelang eine Steigerung von 70% auf 76%. Portugal und vor allem Irland vollzogen weit größere Sprünge.

Die Frage, wieviel die gemeinschaftliche Strukturpolitik zum Kohäsionserfolg beigetragen hat, ist aus systematischen Gründen schwer zu beantworten. Ökonometrische Studien im Rahmen der Binnenmarktevaluierung fanden zwar keinen

signifikanten Zusammenhang zwischen Höhe der Transfers und erreichten Wachstumsraten, makroökonomische Modelle errechneten aber durchaus positive Effekte auf die Kohäsionsländer – in allerdings je nach Land und verwendetem Modell stark unterschiedlichem Ausmaß.<sup>8</sup> Wegen der begrenzten Aussagefähigkeit dieser Ansätze ist die Evaluierung der Einzelprogramme um so wichtiger. Angesichts dieser Bedeutung ist es bedauerlich, daß bei dieser Evaluierung offensichtlich der Sinn der geprüften Programme kaum in Frage gestellt wird und die beiden wichtigsten Fragen praktisch nicht konsequent behandelt werden<sup>9</sup>: Wo liegt das Marktversagen, das staatliches Handeln rechtfertigt? Warum ist die Europäische Union der geeignete Akteur?

### *Künftige Konflikte*

In abstrakter Form besteht allgemeiner Konsens über das wesentliche Anliegen bei der bevorstehenden Weiterentwicklung der EU-Strukturfonds: Es gilt, das Prinzip der Konzentration des Mitteleinsatzes zu stärken. Die konkrete Umsetzung dieses Grundsatzes wird jedoch auf Widerstände stoßen. Dies betrifft zunächst den Umfang der Fördergebiete (in der Regel gemessen als Anteil der EU-Bevölkerung, der in Fördergebieten lebt). Er ist heute mit knapp über 50% eindeutig zu hoch. Die Kommission strebt an, ihn auf 35% zu verringern.<sup>10</sup> Andere Konzepte gehen von 35-40% oder 45% aus. Wie bei der Vorgabe, den EU-Haushalt auf 1,27% des BIP zu begrenzen, kann eine solche Herangehensweise zwar die Debatte in die richtige Richtung leiten, sie trägt aber noch nicht zur Lösung der zentralen Frage bei, welche Regionen warum Unterstützung bekommen sollen. Auch eine Begrenzung des geförderten Bevölkerungsanteils auf etwa 20% (Anteil der Bevölkerung in Regionen, die das Auswahlkriterium für die Ziel-1-Förderung strikt erfüllen) ließe sich durchaus vertreten.<sup>11</sup> Es zeichnet sich ab, daß das Ziel 1 im wesentlichen unangetastet bleiben wird. Die Diskussion geht um die darüber hinausgehenden Elemente des Fördersystems. Die meisten Debattenbeiträge plädieren für eine Reduzierung des Zielkataloges von heute sechs auf etwa drei Förderziele. Dies würde es erlauben, sowohl Regionen mit besonderen Arbeitsmarktproblemen als auch den ländlichen Raum weiterhin zu fördern. Zumindest die Finanzierung der Unterstützung des ländlichen Raumes aus Mitteln der agrarpolitischen Haushaltslinie ist jedoch ebenso in der Diskussion.<sup>12</sup> Bemerkenswert ist die sich andeutende Einigung auf eine Verringerung der Gemeinschaftsinitiativen. Deren Bedeutung wurde in der Vergangenheit vor allem von der Kommission besonders betont; jüngste Äußerungen lassen hier jedoch ein Einlenken möglich erscheinen.<sup>13</sup> Die Gebietsauswahl wird auch künftig besonderes Konfliktpotential bergen. Dies gilt zum einen für die Auswahl der EU-Fördergebiete. Bei einer verkleinerten Förderkulisse wird es vor allem auf nachvollziehbare Verfahren mit objektiven Indikatoren ankommen. Daran hat es in der Vergangenheit gemangelt.<sup>14</sup> Zum anderen sind Konflikte zwischen den Kommissionsdienststellen und der nationalen Regionalpolitik absehbar.<sup>15</sup> Erstens betont die Kommission in ihrem Kohäsionsbericht die

Bedeutung nationaler Umverteilungssysteme und deren auch negative Wirkungen, wenn Problemregionen in wohlhabenderen Mitgliedstaaten mit nationalen Beihilfen für die Konkurrenz mit Regionen aus ärmeren EU-Staaten gestärkt werden. Zweitens beklagt die Kommission die mangelnde Abstimmung der Fördergebietenkulisse von gemeinschaftlicher und jeweiliger nationaler Förderpolitik. Sie fordert allerdings eine maßgebliche Rolle für die gemeinschaftliche Gebietsauswahl. Das Subsidiaritätsprinzip würde ein genau entgegengesetztes Vorgehen nahelegen.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. Franzmeyer, Fritz (Hrsg.): Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft, DIW-Sonderheft 146, Berlin 1991.
- 2 European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs: Economic Evaluation of the Internal Market, in: *European Economy* 4 (1996), S. 63ff und 173ff.
- 3 Vgl. Osterweiterung der EU: Finanzierung erfordert Reformen, in: *Wochenbericht des DIW* 49 (1996).
- 4 Ebd.
- 5 Baldwin et al. sprechen von einer Konsens-schätzung von ca. 13 Mrd. ECU; vgl. Baldwin, Richard E., Joseph F. Francois, Richard Portes: The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, in: *Economic Policy* 24 (1997), S. 154.
- 6 Vgl. Europäische Union: Die Struktur-fonds nach 1999, in: *inforegio news* Mitteilungs-blatt 31 (August 1996).
- 7 Rechnungshof: Jahresbericht zum Haushalts-jahr 1995 zusammen mit den Antworten der Organe, in: *ABl. der EG*, C 340 v. 12.11.1996, S. 130.
- 8 Vgl. *European Economy* 4 (1996), S. 205ff.
- 9 Vgl. Europäische Kommission: Europäische Konferenz über Methoden zur Evaluierung von Struktur-fondsmaßnahmen, 2./3.12.1996, Berlin, Zusammenfassung der Beiträge und Debatten.
- 10 Vgl. Europäische Union: Die Struktur-fonds nach 1999, a.a.O.
- 11 Vgl. Weise, Christian: EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit, in: *DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsfor-schung* 2 (1995), S. 266-278.
- 12 So die zuständige Kommissarin Monika Wulf-Mathies laut *Agra-Europe* 18 (1997) v. 5.5.1997.
- 13 So die zuständige Kommissarin Monika Wulf-Mathies laut *Agra-Europe* 22 (1997) v. 2.6.1997.
- 14 Vgl. Rechnungshof, a.a.O., S. 142ff.
- 15 Europäische Kommission: Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg 1996, S. 54, 117.

### Weiterführende Literatur

- Axl, Heinz-Jürgen: Strukturpolitik der Europäischen Union: Reformmodelle im Vorfeld der Osterweiterung. Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft Nr. 18, Duisburg 1997.
- Europäische Kommission: Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg 1996.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs: Economic Evaluation of the Internal Market, in: *European Economy* 4 (1996).
- Krugman, Paul R., Anthony Venables: Globalization and the Inequality of Nations, in: *The Quarterly Journal of Economics* 1995, S. 857-880.
- Stappacher, Burkard: Regional- und Strukturpolitik der EU und nationale Interessen, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 126, Sankt Augustin 1996.
- Toepel, Kathleen: Zusammenwirken von nationaler und europäischer Regionalpolitik in den neuen Bundesländern, Frankfurt a.M. 1997.