

Regionalpolitik und Infrastruktur

KATHLEEN TOEPEL

Seit Sommer 1997 steht die Diskussion über die europäische Strukturpolitik ganz im Zeichen der „Agenda 2000“¹. Inzwischen – seit März 1998 – liegen auch die Legislativvorschläge für neue Verordnungen vor. Diese Vorschläge stellen vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Europäischen Union die Konkretisierung der „Agenda 2000“ für den Bereich der Regionalpolitik dar. Diese erneute Reform der Strukturfonds verfolgt das Ziel, die Förderung stärker zu konzentrieren, die Durchführung der Interventionen zu vereinfachen und zu dezentralisieren sowie allgemein die Effizienz und Kontrolle zu erhöhen.

Nicht nur die Reformüberlegungen der Strukturfonds, sondern auch die Fachpolitiken der EU bedürfen einer räumlich-inhaltlichen Orientierung. Auf dem Gebiet der Annäherung der raumentwicklungspolitischen Vorstellungen in europäischer Dimension gab es im vergangenen Jahr mit dem ersten Entwurf eines „Europäischen Raumentwicklungskonzeptes“ einen weiteren wichtigen Schritt.

Europäisches Raumentwicklungskonzept

Im Juni 1997 wurde ein erster Entwurf des „Europäischen Raumentwicklungskonzeptes“ (EUREK) anlässlich eines informellen Treffens der für Raumordnung zuständigen Minister in Noordwijk vorgelegt. Er stellt die Weiterentwicklung des Dokumentes „Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik“ dar, das im Jahre 1994 durch den Raumordnungsministerrat in Leipzig verabschiedet wurde. Der Entwurf wird öffentlich über eine Serie transnationaler Seminare zum Gesamtrahmen und zu verschiedenen Einzelthemen diskutiert. Bis zum Frühjahr 1999 soll eine zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmte und unter Einbeziehung der Städte und Regionen erstellte Fassung verabschiedet werden.

Im Lichte des Subsidiaritätsprinzips ist es positiv zu bewerten, daß der Entwurf nicht als Dokument der Europäischen Kommission, sondern auf dem Wege freiwilliger mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit erarbeitet wurde. Das EUREK verfolgt das Ziel der Annäherung nationaler raumentwicklungspolitischer Vorstellungen in bezug auf die europäische Dimension sowie einer besseren räumlich-inhaltlichen Orientierung der EU-Fachpolitiken und der anstehenden Reformüberlegungen, insbesondere der Strukturfonds, hat jedoch keinen bindenden Charakter für die Mitgliedstaaten.² Zu den Anwendungsbereichen mit europäischer Dimension zählen insbesondere die grenzüberschreitende Abstimmung raumbedeutsamer Planungen sowie die Raumverträglichkeitsprüfung für Großprojekte mit transnationaler Bedeutung. Hinzu kommt die Einrichtung eines europäischen Raumentwicklungsobservatoriums als Netzwerk nationaler Einrichtungen.

Grundzüge der Strukturfondsreform

Bereits seit geraumer Zeit wird der Ruf nach einer Reform der Strukturpolitik lauter. Die Forderungen beziehen sich nicht nur auf die Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung der europäischen Strukturpolitik. Die Strategie, die Erweiterung und Vertiefung der Integration durch eine weitere Ausdehnung der Regionalpolitik zu erkaufen, stößt zunehmend an ihre Grenzen, da die Osterweiterung in ihren Dimensionen alle bisherigen Erweiterungsphasen übertrifft. „Stagnation und Stagnationsgefahren der Integration lassen sich künftig nicht mehr einfach dadurch umgehen, daß der Jackpot der Regional- und Strukturpolitik erhöht und die Kompetenzen des Croupiers (der Kommission) ausgeweitet werden. Der Groupier ist einigen Mitspielern schon jetzt zu mächtig, und eine Vervielfachung des Jackpots im Falle einer Osterweiterung würde die Zahlungsbereitschaft der Geber überstrapazieren und das Spiel kollabieren lassen. Daher wird die Frage nach neuen Spielregeln, nach Reformperspektiven für die Regional- und Strukturpolitik immer häufiger und immer lauter gestellt.“³

Zur Reform der Strukturfonds legte die Kommission einen Vorschlag für eine neue allgemeine Verordnung vor, die durch jeweils fondsspezifische Verordnungen ergänzt wird. Das Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAP) wird zum vierten Strukturfonds.⁴ Der Kohäsionsfonds wird im Prinzip unverändert fortgeführt, die vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich in erster Linie auf Fragen des Finanzmanagements.⁵ Die bisherigen Kohäsionsländer (Griechenland, Irland, Spanien und Portugal) bleiben förderfähig, bis im Jahre 2003 eine Überprüfung erfolgt. Die Fortführung des Kohäsionsfonds ist kritisch zu betrachten, da durch den Kohäsionsfonds ausnahmslos Projekte gefördert werden, die in die Zuständigkeit der Ziel-1-Förderung des Europäischen Regionalfonds fallen und die dann auch dort angesiedelt sein sollten. Das neue Strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (SIVB) der mittel- und osteuropäischen Staaten folgt im wesentlichen den Regeln des Kohäsionsfonds.⁶ Hier sollen ebenfalls Infrastrukturen im Bereich Verkehr und Umwelt gefördert werden.

Die Dokumente der Strukturfondsreform sind ein europäischer Kompromiß. Sie enthalten noch viele Widersprüche und offene Fragen, die im – gerade erst öffentlich begonnenen – Diskussionsprozeß vor der endgültigen Beschlußfassung über die Verordnungen noch ausgeräumt werden müssen. Zudem hängt später vieles von der tatsächlichen Umsetzung der im Moment nur auf dem Papier stehenden Regelungen ab. Der Beschluß über die endgültige Form der Verordnungen wird zum Ende dieses Jahres erwartet, so daß das pünktliche Inkrafttreten der Verordnungen gewährleistet werden und die nächste Förderperiode ab dem Jahr 2000 mit den neuen Regeln beginnen kann.

Auffällig ist zunächst die formale Reduktion der Ziele der Strukturpolitik von sieben auf drei Ziele. Dies führt jedoch nicht zu einer tatsächlichen Reduktion der Aufgabenfelder. Das alte Ziel 6 (Entwicklung der Regionen mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte) wird dem sonst unveränderten Ziel 1 (Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand) zugeschlagen. Die Ziele 2 (Umstellung von Regionen im industriellen Niedergang) und 5b (Entwick-

lung und strukturelle Anpassung des ländlichen Raums) finden sich im neuen Ziel 2 (wirtschaftliche und soziale Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen) wieder. Die beiden alten beschäftigungspolitischen Ziele 3 (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Integration Jugendlicher und vom Ausschluß bedrohter Personen in das Erwerbsleben) und 4 (Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel und Veränderungen der Produktionssysteme) gehen im neuen Ziel 3 (Förderung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme) auf.

Das neue Ziel 2 ist somit stark heterogen. Hier finden sich gleich vier völlig verschiedene Gebietstypen wieder: Gebiete mit sozioökonomischem Wandel in der Industrie und Dienstleistungen, ländliche Regionen mit rückläufiger Entwicklung, städtische Problemgebiete sowie von der Fischerei abhängige Krisenregionen. Pro Region soll dagegen nur ein Programmplanungsdokument für die Ziel-2-Förderung erstellt werden. Dies dürfte zu einer sehr komplizierten Struktur des Programmes in manchen Regionen (zum Beispiel in Niedersachsen) führen.

Die Begünstigten der neuen Ziele 2 und 3 wären in erster Linie Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen auf oder über dem EU-Durchschnitt. Einen entsprechenden Rahmen für nationale regionale Beihilfen vorausgesetzt, sollten diese Mitgliedstaaten selbst in der Lage sein, ihre Problemregionen zu unterstützen. Das Subsidiaritätsprinzip spricht dann gegen Fördermaßnahmen auf europäischer Ebene. Das Ziel 1 (Förderung von Regionen unter 75% des EU-Bruttoinlandsproduktes pro Kopf) ist dagegen voll kompatibel mit dem Subsidiaritätsprinzip.⁷ Eine striktere Anwendung der Abgrenzungskriterien – wie beabsichtigt⁸ – ist generell zu begrüßen. Es ist allerdings zweifelhaft, ob dies tatsächlich gelingt, da der maximale „Verlust“ an Fördergebieten für das Ziel 2 pro Mitgliedstaat gleichzeitig begrenzt wird.

Auch die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen wird deutlich reduziert. Waren es bisher noch 15 verschiedene Initiativen, sollen es nun nur noch drei sein: eine Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der grenzüberschreitenden, interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit, eine zweite zur Förderung des ländlichen Raumes und eine dritte zur transnationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Diskriminierungen am Arbeitsmarkt. Die beiden letztgenannten sind jedoch – nach der jetzigen Zielbeschreibung der Initiativen⁹ – unzureichend begründet, da Überschneidungen mit der Fondstätigkeit im Rahmen des normalen Zielkataloges zu erwarten sind. Bei den Gemeinschaftsinitiativen wird jetzt nur noch ein Fonds pro Gemeinschaftsinitiative eingesetzt. Dies wird sicherlich die Abwicklung erleichtern. Um trotzdem die ganze Bandbreite der Interventionsfelder der Strukturfonds abdecken zu können, kann der Geltungsbereich des jeweiligen zuständigen Fonds auf den Geltungsbereich der anderen ausgedehnt werden.¹⁰

Die Verringerung des Anteils der Bevölkerung in Fördergebieten von 51% auf 40% der EU-Bevölkerung geht zwar in die richtige Richtung, ist aber ein zu kleiner Schritt. Insgesamt werden die 15 heutigen Mitgliedstaaten im Zeitraum 2000 bis 2006 mehr Strukturfondsmittel erhalten als in der jetzigen Förderperiode (218,4 Mrd. Euro in Preisen von 1999 gegenüber 183 Mrd. Euro im Zeitraum 1994 bis

1999). Der Mittelanteil für die Ziel-1-Regionen soll etwa konstant (zwei Drittel der Mittel) bleiben, die Zahl der Empfängerregionen jedoch abnehmen. Der Umfang der Ziel-2-Regionen soll sich von 25% auf 18% Anteil an der EU-Bevölkerung verringern. Diese Reduktion soll sich jedoch relativ gleichmäßig auf alle Mitgliedstaaten verteilen.¹¹ Hier wird deutlich, daß die Europäische Kommission eine Verteilung der Strukturfondsmittel anstrebt, die der jetzigen Verteilung nahe kommt. Für alle aus der Förderung herausfallenden Regionen gibt es zudem umfangreiche Übergangsregeln,¹² teilweise bis 2006. Mit den neuen Regeln soll ebenfalls eine größere Deckungsgleichheit der Fördergebietskulissen der europäischen Strukturpolitik und der nationalen regionalen Beihilfen erreicht werden.¹³ Dies geschieht gleichzeitig mit einer grundlegenden Umgestaltung des europäischen Prüfverfahrens¹⁴ für regionale Beihilfen. Der Herstellung einer größeren Übereinstimmung beider Gebietskulissen ist im Sinne einer besseren regionalpolitischen Zielgenauigkeit zuzustimmen, wenn der Spielraum der nationalen Regionalpolitik in den reicheren Mitgliedstaaten nicht zugleich zu stark eingeschränkt wird.

Häufiger Kritikpunkt an der Strukturfondsförderung sind die zu hohen europäischen Beteiligungssätze. Eine höhere Effizienz der Förderung ist vor allem dann zu erwarten, wenn sich die Empfängerregionen an den Projekten und Maßnahmen fühlbar beteiligen. Bedauerlich ist, daß die Höchstfördersätze (75%; in Einzelfällen sogar bis zu 85%) auch in den neuen Ziel-1-Regionen im Zuge der jetzigen Reform wiederum nicht gesenkt werden.¹⁵ Besser wäre eine deutliche Reduktion (auf 50%) mit begründeten und zu veröffentlichenden Ausnahmen in Einzelfällen.

Verglichen mit der vorangegangenen Förderperiode sind die Regelungen zur Umsetzung der Strukturfondsförderung schon in der Verordnung ausführlicher und detaillierter. Bisher war es vielfach üblich, wichtige Details in erst später eingegangenen, zusätzlichen (auch bilateralen) Vereinbarungen zu regeln. Die Anforderungen in wesentlichen Verfahrensbestandteilen (zum Beispiel Begleitung, Kontrolle, Großprojekte) sind gestiegen. So sollen die Angaben bei Großprojekten jetzt beispielsweise Risikoanalysen enthalten¹⁶ und deutlich gestärkt wurde auch die Prüfung der Umweltverträglichkeit dieser Projekte. Der Verdienst der neuen Verordnungsvorschläge liegt in der Klarstellung von bestimmten Verfahrensabläufen und Verantwortlichkeiten. Ob diese gleichzeitig auch zu wesentlichen Vereinfachungen und Reduzierungen des Verwaltungsaufwandes führen, muß die praktische Umsetzung der Vorschläge noch zeigen. Dies gilt zum Beispiel für den Zahlungsmodus.

Die Evaluierung bekommt ein viel stärkeres Gewicht innerhalb der Umsetzung der Strukturfondsförderung. Dies gilt vor allem für die – auch bereits im vorangegangenen Förderzeitraum durchgeführten¹⁷ – Zwischenevaluierungen zur Halbzeit der Förderperiode. Diese Evaluierung soll die Leistung der einzelnen Programme im Vergleich zu seinen ursprünglichen spezifischen Zielen anhand einer begrenzten Anzahl von Indikatoren im Hinblick auf die Wirksamkeit, Verwaltung und finanzielle Abwicklung abbilden.¹⁸ Die Kommission behält einen Teil der vorgesehenen Mittel (10%) als leistungsgebundene Reserve¹⁹ zurück, die entsprechend der Einhaltung des Additionalitätsprinzips²⁰ und ihrer Leistung bei der Durchführung der Programme gemäß den Evaluierungsergebnissen zur Halbzeit den Regionen zuge-

wiesen wird. Sinnvoll ist der nunmehr erhöhte technische Aufwand für die Bewertung der Strukturfondsinterventionen aber nur, wenn es mehr als bisher gelingt, aus den Ergebnissen der Evaluierung Schlußfolgerungen zu ziehen und sie tatsächlich für eine Verbesserung der Fördermaßnahmen zu nutzen.

Bilanz der Reformvorschläge

Zur Vorbereitung der Osterweiterung der EU ist eine kritische Überprüfung der EU-internen Politiken unumgänglich. Dies gilt auch besonders für die Regionalpolitik. Dabei stehen die Konzentration der Maßnahmen und die Steigerung der Effizienz im Vordergrund, auch um die Kosten der Erweiterung ohne größere interne Verwerfungen zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten tragbar zu machen. Die neue Reform der Strukturfonds steht im konfliktreichen Spannungsfeld zwischen einer Verbesserung der Effizienz der Förderung und dem Anliegen, möglichst keinem jetzigen Mitgliedstaat in der zukünftigen Periode explizit Strukturfondsmittel zu streichen.

Trotz einer – scheinbar sehr deutlichen – Reduktion der Zielgebietskategorien und Gemeinschaftsinitiativen fällt die tatsächliche Konzentration in bezug auf den Bevölkerungsanteil in Fördergebieten und die geförderten Gebietstypen eher gering aus. Allein das neue Ziel 1 rechtfertigt Hilfsmaßnahmen auf europäischer Ebene, da diesen Regionen die wirtschaftliche Kraft zur Lösung ihrer Probleme fehlt. Eine entsprechende Gestaltung des Rahmens für nationale regionale Beihilfen vorausgesetzt, sollten Mitgliedstaaten mit einem durchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen nach EU-Maßstab in der Lage sein, ihren Problemregionen selbst zu helfen. Dies wäre auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips.

Es ist zudem mindestens fraglich, ob mit den neuen Vorschlägen zur Strukturfondsreform auch gleichzeitig ein Bürokratieabbau gelingt. Vereinfachungen und Verbesserungen in den Verfahrensabläufen bleiben punktuell. Es kommt jetzt darauf an, nicht durch nationale Umsetzungsregeln und komplizierte Programmplanungsdokumente noch mehr Bürokratie in das Verfahren einzubringen.

Anmerkungen

- 1 Europäische Kommission: Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000 endg., Brüssel 15.7.97.
- 2 Vgl. Stellungnahme des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, in: Bundestagsdrucksache 13/10304 v. 1.4.1998.
- 3 Frick, Siegfried, Gregor van der Beek, Frank Hüniger: Die Regionalpolitik der EU. Reformperspektiven aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 4 (1996), S. 354.
- 3 Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Struktur-
- fonds vom 18.3.98 (im folgenden zitiert als Allgemeine VO), Art. 2 Abs. 1.
- 4 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds sowie die Begründung der Kommission.
- 5 Vgl. Vorschlag einer Verordnung des Rates über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt – Begründung, S. 1.
- 6 Vgl. Weise, Christian: EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit, in: DIW-Vierteljahrsheft 2 (1995), S. 273.

- 7 Vgl. Allgemeine VO, Art. 3 Abs. 2.
- 8 Genauere Verordnungsvorschläge fehlen zur Zeit noch.
- 9 Vgl. Artikel 20 der Allgemeinen VO, Art. 3 der neuen EFRE-Verordnung, Art. 5 der neuen ESF-Verordnung, Art. 43 der Verordnung zur Entwicklung des Ländlichen Raums durch den EAGFL.
- 10 Vgl. Allgemeine VO, Art. 4 Abs. 2.
- 11 Vgl. Allgemeine VO, Art. 6.
- 12 Vgl. Allgemeine VO, 17. Erwägungsgrund sowie Mitteilung der Kommission: Regionalpolitik und Wettbewerbspolitik – Die Konzentration und Kohärenz dieser Politikbereiche verstärken. SEK(97) endg. vom 16.12.1997. Brüssel 1997.
- 13 ABl. der EG, C 74 v. 10.3.98, S. 9ff.
- 14 Vgl. Allgemeine VO, Art. 28.
- 15 Vgl. Art. 25 der Allgemeinen VO. Die Vorgängerregeln stehen in Art. 5 der EFRE-Verordnung (VO EWG Nr. 2083/93 des Rates).
- 16 Vgl. z. B. Hagen, Kornelia, Kathleen Toepel: Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996. DIW-Beiträge zur Strukturpolitik, Heft 171, Berlin 1997 sowie Tissen, Günter, Kathleen Toepel: Europäische Strukturpolitik im ländlichen Raum. Zwischenbewertung des Ziel-5b-Programms Schleswig-Holstein (1994-1996), Frankfurt/Main 1998.
- 17 Vgl. Art. 43 der Allgemeinen VO.
- 18 Vgl. Art. 7 und 43 der Allgemeinen VO.
- 19 Die Strukturfondsmittel dürfen nicht an die Stelle der nationalen öffentlichen Struktur Ausgaben treten. Der Mitgliedstaat muß daher die betreffenden Ausgabenkategorien mindestens auf dem bisherigen Niveau aufrechterhalten. Dies wird im Rahmen des Additionalitätsnachweises überprüft.

Weiterführende Literatur

- Europäische Kommission: Achter Jahresbericht (1996) über die Strukturfonds, KOM (97) 526, Luxemburg 1997.
- Europäische Kommission: Europäisches Raumentwicklungskonzept. Erster Offizieller Entwurf. Vorgestellt auf dem Raumordnungsministerrat in Noordwijk 9./10.6.1997, Luxemburg 1997.
- Franzmeyer, Fritz, Christian Weise: Agenda 2000: Strukturfonds – Künftige Aufgaben und Reformbedarf, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union – Positionen und Perspektiven anläßlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997.
- Heinelt, Hubert (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung – Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen 1996.
- Hervé, Yves, Robert Holzmann: Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absorption Problems and an Evaluation of the Literature, Baden-Baden 1998.
- Klemmer, Paul: Regionalpolitik, in: Klemmer, Paul (Hrsg.): Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998.
- Samland, Uwe: Reformdebatte der europäischen Strukturpolitik. Synopse wichtiger Positionen zur Reform der europäischen Strukturpolitik, WSI-Diskussionspapiere Nr. 32, Düsseldorf 1997.