

# Regionalpolitik und Infrastruktur

Kathleen Toepel

Im Mai 2004 fand die historische Erweiterung der EU statt, die die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der EU enorm verschärft hat. Die neuen Mitgliedstaaten haben deutlich niedrigere Pro-Kopf-Einkommen und Beschäftigungsquoten als die anderen EU-Länder. Zugleich haben sie hohe Wachstumsraten (bis zu 6 %) erzielt, gegenüber einem nur enttäuschenden Wachstum von nur knapp 2 % in der EU 15, so dass die Unterschiede abnehmen. Der „Dritte Zwischenbericht über den Zusammenhalt“ zeigt, dass das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2003 zwischen 41 % des EU-25-Durchschnitts in Lettland und 215 % in Luxemburg lag. Das starke Wachstum in den neuen Mitgliedstaaten war mit einem hohen Produktivitätszuwachs verbunden, ohne dass es kurzfristig zu einem Beschäftigungszuwachs kommt. In den neuen Mitgliedstaaten überschreitet das BIP pro Kopf nur in den Hauptstadtregionen Prag, Bratislava, Budapest sowie in Zypern und Slowenien 75 % des EU-Durchschnitts. Die größten regionalen Disparitäten innerhalb des Landes weisen Ungarn, Großbritannien, Belgien, die Slowakei und Tschechien auf. Diese Zahlen verdeutlichen den künftigen Handlungsbedarf für die Kohäsionspolitik.

Im Sommer 2004 hat die Kommission die Entwürfe der Verordnungen vorgelegt, die das Antlitz der Förderung aus den europäischen Strukturfonds nach 2006 bestimmen werden. Zwar ist durch die fehlende Einigung über die Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 im Europäischen Rat im Sommer 2005 der finanzielle Rahmen für die Strukturpolitik unklar geblieben und der Fortgang der Verhandlungen über die Verordnungen zumindest verzögert worden, jedoch seien hier die wichtigsten geplanten Veränderungen in den Umsetzungsverfahren vorgestellt. Die Vorbereitungen für die neue Förderperiode haben in den Mitgliedstaaten bereits begonnen, da abzusehen ist, dass der Zeitplan zum Start in die neue Förderperiode sehr knapp werden wird. Eine große Rolle bei der Reform der Strukturpolitik spielt zudem die Frage, inwieweit die Kohäsionspolitik zu den Zielen der Lissabon-Strategie beitragen kann. Außerdem gilt es, den Rahmen neu zu gestalten, um die nächsten Bewerberländer auf die Strukturfondsförderung vorzubereiten.

## Vorschläge für neue Strukturfondsverordnungen nach 2006

Nach einer intensiven Diskussion über die künftige Kohäsionspolitik seit den Kohäsionsberichten liegen nun die neuen Verordnungsentwürfe der Europäischen Kommission vor, die nun in den europäischen Institutionen diskutiert und verhandelt werden. Im Einzelnen handelt es sich um Vorschläge:

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission: Dritter Zwischenbericht über den Zusammenhalt: Auf dem Weg zu einer Partnerschaft für Wachstum, Beschäftigung und Zusammenhalt, KOM(2005) 192 endg. Brüssel 17.5.2005.

- zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für die Strukturfonds<sup>2</sup>
- über den Europäischen Sozialfonds (ESF)<sup>3</sup>
- über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)<sup>4</sup>
- zur Errichtung des Kohäsionsfonds<sup>5</sup>
- zur Schaffung eines neuen Rechtsinstruments, des Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ).<sup>6</sup>

Wie bereits in der letzten Ausgabe des Jahrbuchs<sup>7</sup> dargestellt, schlägt die Kommission drei neue Prioritäten für die Strukturfondsförderung vor: Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie territoriale Zusammenarbeit.

In der Priorität 1 „Konvergenz“ geht es um die Unterstützung des Wachstums durch förderliche Rahmenbedingungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den am wenigsten entwickelten Regionen. Dieses Ziel betrifft diejenigen Regionen, deren BIP pro Kopf weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts der EU 25 beträgt. Gleichzeitig wird eine befristete Übergangunterstützung für jene Regionen empfohlen, deren BIP pro Kopf unter der 75 %-Schwelle des Durchschnitts der EU 15 liegt, die aber wegen des statistischen Effekts der Erweiterung aus der Förderung fallen würden.

Nach der aktuellen Simulation<sup>8</sup> mit Daten für die Jahre 2000 bis 2002 liegen ganz Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sowie die Regionen Brandenburg-Nordost, Dessau, Magdeburg, Dresden und Chemnitz unter der 75 %-Schwelle der EU 25. Sie würden also weiterhin höchste Förderpriorität der EU genießen. Vom statistischen Effekt wären die Regionen Brandenburg-Südost, Leipzig und Halle betroffen. Interessant erscheint noch, dass die Region Lüneburg, die bisher keine Ziel-1-Region war, in diese Gruppe rutscht, deren BIP pro Kopf unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts der EU 15 liegt. Außerhalb Deutschlands sind vor allem Regionen in Griechenland und Spanien vom statistischen Effekt betroffen. Für die endgültige Bestimmung der Förderfähigkeit der Regionen werden jedoch in jedem Fall neuere Daten (die letzten drei verfügbaren Jahre vor Verabschiedung der Verordnung) herangezogen.

Mitgliedstaaten, deren BIP weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt, werden aus dem Kohäsionsfonds gefördert. Für den Kohäsionsfonds wird es künftig mehrjährige Programme nach den Regeln der Strukturfonds geben. Er finanziert dann Schwerpunkte im Rahmen gemeinsamer Programme von EFRE und Kohäsionsfonds und nicht mehr nur einzelne Projekte. Um auf den Bedarf in den neuen Mitgliedstaaten eingehen zu können, wird der Kohäsionsfonds nicht nur die großen Verkehrsinfrastrukturen und

---

2 Ersetzt die Verordnung (EG) 1260/1999. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, KOM(2004) 492 endg. Brüssel 14.7.2004.

3 Ersetzt die Verordnung (EG) Nr. 1784/1999. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds, KOM(2004) 493 endg., Brüssel 14.7.2004.

4 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, KOM(2004) 495 endg. Brüssel 14.7.2004.

5 Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung des Kohäsionsfonds, KOM(2004) 494 endg., Brüssel 14.7.2004.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, KOM(2004) 496 endg. Brüssel, 14.7.2004.

7 Toepel, Kathleen: Regionalpolitik und Infrastruktur, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 186-188.

8 Eurostat: Eligibility simulation 2007-2013, 12. April 2005.

den Umweltschutz fördern, sondern z. B. auch erneuerbare Energien, Projekte zur Verbesserung der Energieeffizienz, den intermodalen und städtischen Verkehr sowie den öffentlichen Nahverkehr. Zu den begünstigten Mitgliedstaaten gehören alle neuen Mitgliedstaaten sowie die bisherigen Kohäsionsländer Griechenland und Portugal. Irland ist bereits seit 2004 aus dem Kohäsionsfonds nicht mehr förderfähig. Spanien würde in der neuen Förderperiode ebenfalls keine Mittel mehr aus dem Kohäsionsfonds erhalten. Auf Spanien entfielen immerhin bisher fast zwei Drittel der Kohäsionsfondsmittel. Inwieweit Übergangsregelungen für Spanien in Kraft gesetzt werden, ist noch nicht absehbar. Es ist interessant, dass Zypern und Malta sich zwar für die Förderung aus dem Kohäsionsfonds qualifizieren würden, aber nicht oder nur knapp für die Förderung im Rahmen der Priorität Konvergenz.<sup>9</sup>

In der Priorität 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ soll durch regionale Programme aus dem EFRE der wirtschaftliche Wandel in den Regionen antizipiert und unterstützt werden. Solche Programme sind in allen Regionen möglich, die nicht unter die Priorität „Konvergenz“ fallen. Es werden künftig keine europaweiten Listen der Fördergebiete verhandelt, wie bisher bei Ziel-2-Gebieten üblich. Über den regionalen Zuschuss entscheiden die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der vorhandenen Mittel. Es wird erwartet, dass die EU Finanzbudgets für die einzelnen Mitgliedstaaten und finanzielle Mindestgrößen für Programme und Schwerpunkte vorgibt, um eine allzu große Zersplitterung zu verhindern und Konzentration zu fördern. Neben den regionalen Programmen sollen durch nationale Programme Maßnahmen aus dem ESF gefördert werden, die auf eine Erhöhung der Beschäftigung, Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte sowie die soziale Eingliederung gerichtet sind.

Nach dem Vorbild und den Erfahrungen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG schlägt die Kommission die Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit durch den EFRE als dritte Priorität („europäische territoriale Zusammenarbeit“) vor. Damit erhält diese Zusammenarbeit einen höheren Stellenwert als bisher. Gleichzeitig wurde bereits ein Vorschlag für ein neues Rechtsinstrument von der Kommission vorgelegt, der so genannte Europäische Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ).<sup>10</sup> Damit sollen die bisherigen Schwierigkeiten überwunden werden, denen sich die Mitgliedstaaten bei der Verwaltung grenzüberschreitender Maßnahmen angesichts unterschiedlicher nationaler Rechtsetzung und Verfahren gegenüber sehen. Dabei soll der Verbund im Namen und im Auftrag seiner Mitglieder, kommunaler und regionaler Behörden oder anderer öffentlicher Institutionen, handeln. Grundlage ist ein gemeinsames Abkommen, in dem eigene Satzungen, Organe und Regeln für den Verbund festgelegt werden, darunter auch, unter welche Gesetzgebung (eines der beteiligten Mitgliedstaaten) die Aktivitäten des Verbunds fallen. Er kann auch andere Maßnahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in eigener regionaler Verantwortung durchführen, die nicht aus Mitteln der EU finanziert werden. An den Verbund kann jedoch keine finanzielle Verantwortung für die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel übertragen werden.

<sup>9</sup> Bachtler / Wishlade: Searching for Consensus. The Debate on Reforming EU Cohesion Policy. European Policies Research Paper No. 55, Glasgow, November 2004. S. 17.

<sup>10</sup> Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, KOM(2004) 496 endg. Brüssel, 14.7.2004.

Die Zahl der Fonds wird von sechs auf drei verringert (EFRE, ESF und Kohäsionsfonds). Die Förderung des ländlichen Raums, der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, der Fischerei und der Forstwirtschaft, Agrarumweltmaßnahmen, Dorferneuerung, wirtschaftliche Diversifizierung im ländlichen Raum usw. durch den EAGFL und das FIAF werden aus der Kohäsionspolitik herausgelöst, obwohl das Ziel Konvergenz auch im ländlichen Raum ein gemeinsames Ziel darstellt. Es wird neben dem Europäischen Fischereifonds (EFF)<sup>11</sup> nur noch ein einziges Finanzierungs- und Programmplanungsinstrument, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), geben.<sup>12</sup> Die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ soll – ebenso wie die Gemeinschaftsinitiativen URBAN und EQUAL – in die Hauptprogramme (des EFRE, ESF oder ELER) integriert werden.

In der Umsetzung der Strukturfondsprogramme sind eine Reihe von Veränderungen vorgeschlagen worden. So soll die Verantwortung für Fragen der Finanzkontrolle stärker auf die Mitgliedstaaten und Regionen übertragen werden. Die Europäische Kommission wird dadurch ihre eigenen Kontrollen und Prüfungen reduzieren können. Die Programme werden künftig nur noch durch einen einzigen Fonds finanziert. Der Reformentwurf bewahrt dabei die Grundsätze der bisherigen Strukturfondsförderung: mehrjährige Programmplanung, Konzentration, Partnerschaft der beteiligten Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen, Kofinanzierung sowie Leistungs- und Qualitätsbewertung in den verschiedenen Phasen des Prozesses.

Erst nach der noch ausstehenden Einigung des Europäischen Rates über die Finanzielle Vorausschau können Parlament und Rat über die endgültige Ausgestaltung der Strukturfondsverordnungen beschließen. Für den Beschluss über die Allgemeine Verordnung ist Einstimmigkeit im Rat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich. In den darauf folgenden drei Monaten wird der Rat die „Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft“ verabschieden. Damit gewinnt die Programmplanung einen strategischeren Charakter, indem jeder Mitgliedstaat zuerst ein Politikpapier über seine Entwicklungsstrategie erstellen soll. Die bisherigen Programmplanungsdokumente (Gemeinschaftliches Förderkonzept, Einheitliches Programmplanungsdokument) werden dadurch ersetzt. Auf der Grundlage der Kohäsionsleitlinien werden die Mitgliedstaaten und Regionen die Einzelstaatlichen Strategischen Rahmenpläne festlegen und die neue Generation der Operationellen Programme vorbereiten. Während beispielsweise Italien und die Niederlande diesen Ansatz strategischer politischer Planung begrüßen, sind insbesondere Deutschland und Österreich eher skeptisch, da er nicht ihrem Politikmodell entspricht. Als föderale Staaten befürchten sie zudem, dass die jeweilige Bundesregierung zu Lasten der Länder an Einfluss in der regionalen Wirtschaftspolitik gewinnt.<sup>13</sup>

Die nationalen und regionalen Programme sollen dann nur noch auf relativ aggregierter Ebene der obersten Förderschwerpunkte und wichtigsten Maßnahmen verabschiedet werden. Die derzeitige „Ergänzung zur Programmplanung“ mit detailreichen Festlegungen auf Maßnahmenebene und damit verbundene Managementaufgaben sollen entfallen. Die Verwaltung erfolgt allein auf der Grundlage der Operationellen Programme. Der Wegfall

---

11 Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Europäischen Fischereifonds, KOM(2004) 497 endg., Brüssel 14.7.2004.

12 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Brüssel 14.7.2004. KOM(2004) 490 endg.

13 Bachtler, John; Wishlade, Fiona: a.a.O. S. 48.

der „Ergänzung zur Programmplanung“ wird jedoch von regionalen Verwaltungsbehörden insbesondere in Deutschland, Österreich und Spanien auch kritisch gesehen. Die Verwaltungsbehörden finden, dass ein gemeinsam beschlossenes, detailliertes Managementdokument für die Umsetzung der Förderung durchaus nützlich sei, wenn die Programme viele verschiedene Maßnahmen und zersplitterte Zuständigkeiten beinhalten.<sup>14</sup> In der Finanzverwaltung werden auch einige grundlegende Vereinfachungen vorgeschlagen. Zahlungen werden z. B. künftig auf der Ebene der Schwerpunkte und nicht mehr auf der Ebene der Maßnahmen vorgenommen. Ob bestimmte Ausgabenarten durch die Strukturfonds anteilig unterstützt werden dürfen, wird zukünftig national und nicht länger gemeinschaftlich bestimmt.<sup>15</sup>

Die Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, die Einzelstaatlichen Strategischen Rahmenpläne und die Operationellen Programme werden weiterhin Gegenstand von unabhängigen Bewertungen sein.<sup>16</sup> Die Allgemeine Verordnung legt die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission für die ex-ante und ex-post Evaluierungen fest. Eine europaweite Zwischenbewertung zum nahezu exakt gleichen Zeitpunkt zur Halbzeit der Förderprogramme entfällt.<sup>17</sup> Die Mitgliedstaaten sollen jedoch im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ in einem Evaluationsplan<sup>18</sup> festlegen, welche Evaluierungen während der Laufzeit der Förderung durchgeführt werden. Dies eröffnet die Chance, ein systematisches Evaluierungssystem zu entwickeln, das thematische, Ad hoc-Evaluierungen mit einem Minimum an ex-ante, ex-post und Zwischenbewertungen verbindet und an die regionalen Bedürfnisse und den tatsächlichen Programmfortschritt besser als bisher angepasst ist.

Die Strukturpolitik der EU ist damit in der kommenden Förderperiode von einem Politikmodell geprägt, dass sich an Zielen orientiert, die auf verschiedenen Ebenen konkretisiert werden und schließlich in einzelne Maßnahmen münden sollen. Das Zielssystem wird aber nicht nur zur Planung der Maßnahmen zu Beginn der Intervention genutzt, sondern soll idealerweise auch zur kontinuierlichen Beobachtung der Ergebnisse dienen und ggf. bei Nichterreichen der Ziele eine Umsteuerung der Förderung ermöglichen. Die aktuelle Förderung aus den Strukturfonds in Deutschland ist jedoch auf ein regelkonformes Verfahren zur Umsetzung der Förderung ausgerichtet, nicht auf ein zielorientiertes Vorgehen. Die Steuerung der Förderung erfolgt fast ausschließlich über fiskalische Größen, z. B. über den Abfluss der Mittel. Zwar sind eine Ziel- und Ergebnissteuerung in der Diskussion um die Verwaltungsreform in Deutschland seit längerem ein zentraler Bestandteil, es spiegelt sich jedoch in der Praxis der Strukturfondsförderung bisher kaum wider. In der neuen Förderperiode wird der Bruch in der Interventionslogik zwischen Ziel- und Regelsteuerung noch klarer hervortreten, da die Vorschläge der Kommission noch viel stärker auf das modernere, ziel- und ergebnisorientierte Politikmodell ausgerichtet sind.

14 Bachtler, John; Wislade, Fiona: a.a.O. S. 49.

15 Mit Ausnahme weniger Bereiche, z. B. der Mehrwertsteuer.

16 Vgl. Allgemeine Verordnung, Artikel 45-47.

17 European Commission: The Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions. Growing Evaluation Capacity. A Report by DG Regional Policy drawn up in consultation with the Technical Group on Evaluation. November 2004. [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/tech\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/tech_de.htm)

18 Allgemeine Verordnung Artikel 46, 1.

### Beitrag der Strukturfonds zu den Prioritäten der Lissabon-Strategie

Im März 2005 billigte der Europäische Rat die Vorschläge der Kommission über die Wiederankurbelung der Lissabon-Strategie. Er bekräftigte zugleich die Rolle der Kohäsionspolitik in diesem Kontext und die Notwendigkeit, diesen Politikbereich angemessen zu finanzieren.<sup>19</sup> Im November 2004 gelangte der Bericht der Hocharangigen Gruppe für die Halbzeitbewertung der Lissabon-Agenda 2000 bis 2010 (Wim-Kok-Bericht) zu dem Schluss, dass die bisherigen Ergebnisse der Lissabon-Strategie enttäuschend sind. Die Schwäche der Agenda sind vor allem ihre Verfahren zur Implementation in den verschiedenen Mitgliedstaaten und die bisher erreichten Ergebnisse.<sup>20</sup>

Die Kohäsionspolitik trägt nach Ansicht der Kommission zunächst dazu bei, dass die EU im Ganzen die wichtigsten Ziele von Lissabon erreicht. Außerdem kann die Kohäsionspolitik dafür sorgen, dass die Lissabon-Agenda der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten besser entspricht, da sie die regionalen und lokalen Akteure unmittelbar in die Ausarbeitung der Strategien für regionales Wachstum einbezieht.<sup>21</sup> Die Reform der Strukturfonds nach 2006 wird sich dabei strategisch an den großen Leitlinien zu orientieren haben: Wissen und Innovation sollen zu den Triebkräften eines nachhaltigen Wachstums werden. Die EU soll sich zu einem für Investitionen und Arbeit attraktiven Standort profilieren. Wachstum und Beschäftigung sollen zugleich in den Dienst des sozialen Zusammenhalts gestellt werden. In diesem Kontext liegt der Schwerpunkt insbesondere auf der Optimierung des Binnenmarkts, der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, der wissensbasierten Wirtschaft, einer starken industriellen Basis, den europäischen Infrastrukturen, Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie Innovationsnetzwerke.<sup>22</sup> Darüber hinaus sollen die Anpassungsfähigkeit von Arbeitskräften und Unternehmen gesteigert und die Flexibilität der Arbeitsmärkte erhöht werden.

Die bisherige Strukturpolitik hat bereits zu den Zielen von Lissabon beigetragen.<sup>23</sup> Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Lissabon-Strategie und der Strukturpolitik der EU untersuchte eine Studie des Danish Technological Institute. Ungefähr 80 Mrd. Euro wurden in der aktuellen Förderperiode 2000 bis 2006 in Maßnahmen investiert, die den Feldern der Lissabon-Strategie zuzuordnen sind. Im Durchschnitt der Programme sind es mehr als 50 % der Mittel, wobei zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen größere Unterschiede zu verzeichnen sind. So fließen in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten zwischen 67 und 85 % der bewilligten Mittel in Maßnahmen, die den Zielen der Lissabon-Strategie entsprechen. In den ärmeren Regionen sind es nur 18 bis 33 %. Sie fließen hier

---

19 Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats vom 22. / 23. März 2005: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf)

20 Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hocharangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok. November 2004. <http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/2004-1866-DE-complet.pdf>

21 Danuta Hübner, Kommissarin für Regionalpolitik: Rede vor dem Centre for European Reform am 9.12.2004, zitiert nach *inforegio news* Nr. 129, Dezember 2004. [http://europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/hubner/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/hubner/index_en.htm)

22 Europäische Kommission: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. KOM(2005) 24, Brüssel 2.2.2005.

23 Dies zeigen auch die Ergebnisse der Halbzeitbewertungen. European Commission: The Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions. Growing Evaluation Capacity, Brüssel, November 2004, S. 45-52.

24 Danish Technological Institute: Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy, Synthesis Report, February 2005. S. 7.

eher in Basisinfrastrukturen als Grundlage für wirtschaftliches Wachstum.<sup>24</sup> Eine Studie der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen auf der Basis einer Literaturstudie ergab sehr optimistische Erwartungen für künftige Wachstumsraten, wenn die Lissabon-Strategie konsequent umgesetzt würde.<sup>25</sup>

Allerdings gibt es Grenzen, was die Kohäsionspolitik tun kann, um die Lissabon-Strategie zu unterstützen. Während die Strukturfonds sicherlich eine unterstützende Rolle spielen können, hängen sie entscheidend von den nationalen öffentlichen Investitionspolitiken und den Strukturreformen auf den Produkt-, Kapital- und Arbeitsmärkten ab. Hier waren die Bemühungen der Mitgliedstaaten bisher sehr ungleich und langsam. Außerdem besteht ein potentieller Konflikt zwischen dem Wachstums- und Ausgleichsziel. Der Ansatz der Kommission zielt auf eine breitere regionale Abdeckung, weg von den Problemregionen zu Maßnahmen, die alle Regionen erfassen. Thematisch bewegt sie sich von allgemeinen Investitionen und Beschäftigungsförderung zu Forschungskapazitäten, Innovations- und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften. Dies kann den traditionellen Focus der Regionalpolitik zugunsten des Wachstums- und zulasten des Ausgleichsziels verschieben und führt zumindest kurzfristig zu größeren regionalen Disparitäten. Die Ausrichtung der Strukturpolitik auf Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum entspricht nicht immer den Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Regionen, die Defizite in der Basisinfrastruktur (Verkehr, Beschäftigung, institutionelle Infrastruktur) aufweisen und denen grundlegende Voraussetzungen für eine regionale Wettbewerbsfähigkeit fehlen.<sup>26</sup> Dies gilt vor allem für die Regionen der neuen Mitgliedstaaten.

### **Regionalpolitik in den Bewerberländern**

Mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten ist auch die Förderung aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds in diesen Regionen angelaufen. Einschließlich der Mittel aus dem Kohäsionsfonds sehen diese Programme einen Beitrag der EU von mehr als 24 Mrd. Euro zwischen 2004 und 2006 vor. Hierbei handelt es sich um eine Übergangsphase für die neuen Mitgliedstaaten, in der es darum geht, die regionalpolitischen Grundlagen und verbesserte Umsetzungsstrukturen für die Förderung im nächsten Förderzeitraum zu schaffen.

Bulgarien und Rumänien profitieren bis zu ihrem voraussichtlichen Beitritt im Januar 2007 von verschiedenen strukturpolitischen Hilfen der EU. Bulgarien erhält im Zeitraum 2004 bis 2006 1,319 Mrd. Euro und Rumänien 3,078 Mrd. Euro aus Phare (die Hälfte der Mittel), ISPA (ein Drittel) und SAPARD (ein Sechstel). Schwerpunkte der Förderung sind in beiden Ländern die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen, Wasserver- und -entsorgung, Abfallentsorgung und Bekämpfung von Luftverschmutzungen. Nach ihrem Beitritt werden sie mit Beginn der neuen Förderperiode an der regulären Förderung aus den Struktur- und dem Kohäsionsfonds partizipieren.

Die Europäische Kommission hat auch für die künftigen Bewerberstaaten einen neuen Verordnungsvorschlag<sup>27</sup> verabschiedet. Das neue „Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt“ (IPA) wird ab 2007 die Bewerberländer (Kroatien, Türkei) mit offiziellem Kandi-

25 European Commission, DG Economic and Financial Affairs: *The Economic Costs of Non-Lisbon. A Survey of the Literature on the Economic Impact of Lisbon-Type Reforms*. Occasional Papers No. 16, Brussels, March 2005. [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/occasional\\_papers/occasionalpapers16\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/occasionalpapers16_en.htm)

26 Bachtler, John; Wishlade, Fiona: a.a.O. S. 50.

27 Europäische Kommission: *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA)*, KOM(2004) 627 endg. Brüssel 29.9.2004.

datenstatus und die potenziellen Bewerberländer (Albanien, Bosnien-Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro) unterstützen. Für den Zeitraum 2007 bis 2013 wurde ein Haushalt in Höhe von 14,653 Mrd. Euro vorgeschlagen. Die Förderung aus diesem Instrument wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die regionale Entwicklung, Entwicklung der Humanressourcen und des ländlichen Raums unterstützen und die Bewerberländer allmählich auf die Umsetzung und Verwaltung der Strukturfondsförderung vorbereiten. Das neue Instrument wird die derzeitigen Instrumente (Phare, ISPA, SAPARD und CARDS) ersetzen. Da die Reform der Strukturfonds nach 2007 bisher noch nicht beschlossen ist, enthält der Verordnungsvorschlag dynamische Verweise auf die Strukturfondsregelungen. Sobald die Strukturfondsförderung beschlossen ist, wird die Kommission entsprechende Durchführungsvorschriften erlassen und die Förderung aus IPA entsprechend anpassen. In die neue Gestaltung der Heranführungshilfe sind die bisherigen Erfahrungen aus den Beitrittsverhandlungen eingeflossen, so dass ein einheitlicherer Rahmen als bisher zur allmählichen Vorbereitung auf die Strukturfonds geschaffen wird.

### Weiterführende Literatur

- John Bachtler / Fiona Wislade: Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy, European Policies Research Paper No. 55, Glasgow, November 2004.
- Rolf Caesar u.a. (Hrsg.): Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union. Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen, Baden-Baden 2003.
- Thomas Conzelmann: Verteilungsspiele ohne Grenzen? Die Osterweiterung der Strukturpolitik, in: Osteuropa, 54 (Mai-Juni 2004) 5-6, S. 333-346.
- Europäische Kommission: Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg 2004.
- Kurt Geppert / Martin Gornig: Regionale Konvergenz- und Polarisierungsprozesse in der Europäischen Union, in: Vierteljahrshefte des DIW Berlin, Nr. 1/2005, S. 8-25.
- Paul Klemmer: Regionalpolitik, in: Ders. (Hrsg.): Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998.
- Sandra Taylor / John Bachtler / François Josserand / Laura Polverari: Achieving aspirations of the 2000-06 programming period, IQ-net Thematic Paper 14(2), Glasgow, August 2004.
- Christian Weise: Grundlagen der EU-Regionalpolitik und Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung, in: Vierteljahrshefte des DIW Berlin, Nr. 1/2005, S. 74-90.