

Wolfgang Potratz

Regionale Strukturpolitik – mit oder ohne die Strukturfonds?

1 Einleitung

Die europäische Strukturpolitik ist ein „gewachsenes“ Politikfeld. Sie gründet nicht so sehr auf einer stringenten politischen und ökonomischen Analyse, sondern sie hat sich aus einer Gemengelage von Problemwahrnehmungen, angebotenen Lösungsstrategien, Interessen, Eigeninteressen der beteiligten Institutionen, strategischen Gelegenheiten und politischen Opportunitäten heraus ergeben. Entsprechend ist der Verlauf der EU-Strukturpolitik und die sie begleitende politische und wissenschaftliche Diskussion bestimmt durch die Kritik an begrifflichen Unbestimmtheiten, konzeptionellen Inkonsistenzen, fragwürdigen Indikatoren, Intransparenz von Festsetzungen, und weniger logisch als nur noch politisch nachvollziehbaren Entscheidungen.

Dieser Beitrag geht konzeptionellen Problemen nach, die sich zum Teil aus der Geschichte, zum Teil aber auch aus den Strukturen konservierenden – und insofern wenig zukunftssträchtigen – Denk- und Verhaltensweisen der Mitgliedsländer und der Europäischen Kommission ergeben. Das wenig überraschende, aber dennoch frustrierende Fazit ist, dass alles dafür spricht, dass Union und Mitgliedsländer – auch angesichts der anstehenden Osterweiterung der Union – den alten Pfaden weiter folgen werden ...

2 Die EU-Struktur- und Regionalpolitik: bargaining-Prozesse und Innovationen

Da schon die Genese der europäischen Struktur- und Regionalpolitik (beide Begriffe werden im allgemeinen synonym gebraucht) eher historischen Umständen als weitsichtiger Politik geschuldet ist, ist erst recht ihr Verlauf am ehesten als „bargaining process“ darzustellen und zu begreifen. Dieser Prozess ist eng an die verschiedenen Erweiterungen gebunden und begann 1973 mit dem Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands. Im Gefolge dieser Erweiterung wurde 1975 der EFRE erfunden, der Fonds für regionale Entwicklung, der Großbritannien vom Nettozahler zum Nettoempfänger machte, und aus dem, zusammen mit dem seit Beginn der Union bestehenden Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Fonds für Landwirtschaft (EAGFL) und Fischerei (FIAP) fortan die politischen Kosten der fortschreitenden Integration beglichen wurden. So ließ Griechenland sich sein Veto gegen die Süd-Erweiterung mit der Auflage des Integrierten Mittelmeerprogramms und einer finanziellen Aufstockung der Fonds abkaufen, und die neu beigetretenen Mitglieder Spanien und Portugal machten ihre Zustimmung zum Binnenmarktprojekt von der Verdoppelung der Strukturfondsmittel 1988 sowie einer weiteren Erhöhung 1992 abhängig. Ebenso wurde die Zustimmung der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten zum Vertrag von Maastricht mit der Einrichtung des Kohäsionsfonds 1994 erkaufte. Dies spiegelte sich natürlich auch in der Ausgabenentwicklung wieder: Bis zum Jahr 2001 stiegen die Ausgaben der Union für die Regional- und Strukturpolitik bis auf 0,45% des EU-BIP.

Die konzeptionelle Grundstruktur der Strukturfonds wurde im Wesentlichen 1988 mit dem Delors-I-Finanzpaket festgelegt: Fördergebiete wurden nach europaweit einheitlichen Kriterien definiert und die Prinzipien der Konzentration (auf benachteiligte Regionen), der Partnerschaft (Beteiligung regionaler Akteure), Zusätzlichkeit (zu bereits bestehenden strukturpolitischen Aktivitäten) und Programmplanung („Ziele“) eingeführt. Die Kommission beförderte damit zwei zentrale politische Innovationen, ohne die auch eine nationale Strukturpolitik

nicht mehr vorstellbar ist. Die eine ist die Einführung von Strukturpolitik als Aufgabe in die nationale Wirtschaftspolitik überhaupt, was insbesondere in den Südländern bisher nicht der Fall gewesen war. Hier wurden mit Hilfe der EU und der Strukturfonds institutionelle Infrastrukturen aufgebaut und zu einer allgemein akzeptierten Professionalität geführt. Die zweite Innovation, die mit den Strukturfonds in die Strukturpolitik der Mitgliedsländer eingeführt wurde, war zweifellos das Prinzip der, inzwischen auf sieben Jahre ausgelegten, Programmplanung. Die gemeinschaftliche Strukturpolitik stellt damit ein System programmgesteuerter Zuweisungen von der EU-Ebene an die regionale (!) Ebene dar. Erst im Zuge der Verhandlungen um die Agenda 2000, in denen es vor dem Hintergrund der Osterweiterung vor allem um eine Reduzierung, zumindest aber Stabilisierung der Beiträge der „Nettozahler“ ging, wurde dieses Konzept ergänzt um eine Festschreibung von Obergrenzen für den EU-Haushalt von maximal 1,27% des EU-BIP, für die Strukturfonds (einschließlich des Kohäsionsfonds) von 0,46% und des maximalen Betrags, den ein Mitgliedstaat pro Jahr aus den Strukturfonds erhalten kann, der bei 4% des nationalen BIP liegt.

3 Strategische Grundlinien der EU-Regionalpolitik: Beihilfen und Beihilfenkontrolle

Die Legitimation für strukturpolitische Aktivitäten der Union wird aus dem ökonomischen Ziel der Wohlfahrtssteigerung in den Mitgliedsländern abgeleitet: In einem gemeinsamen Binnenmarkt sollen durch Kooperation, den Abbau von Handelsbarrieren und subventionsbedingten Wettbewerbsverzerrungen Wohlfahrtsgewinne für alle Mitgliedstaaten realisiert werden.

Dies sind zunächst einmal alloкатive Ziele. Die Union verfolgt aber auch politisch begründete Umverteilungsziele: Bereits die Präambel des EWG-Vertrages von 1957 enthielt distributive Ziele, aber ohne unmittelbaren Handlungszwang. Seit 1997 ist im Amsterdamer Vertrag das „Kohäsionsziel“ ausdrücklich als vorrangiges Ziel der Gemeinschaft festgelegt (Art. 2 EGV), und in Artikel 158 EGV näher umschrieben:

„Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“

Auf dieses Kohäsionsziel hin sind auch die anderen Fachpolitiken der Union auszurichten, so auch die Wettbewerbspolitik (s. weiter unten).

Strategischer Kern der europäischen Strukturpolitik ist die Idee, die Umverteilung von Mitteln zugunsten von schwachen Regionen gegen die Öffnung und den Zugang zu den nationalen Märkten zu tauschen, um so das Binnenmarktprogramm zu realisieren und weitere Integrations-schritte zu erzielen. Dies rückt die Strukturfonds, ihre Zugangskriterien und ihre finanzielle Ausstattung, in den Vordergrund der Diskussion und der politischen Auseinandersetzung. Die Strukturpolitik der Union, oder umfassender formuliert, die Kohäsionspolitik, ist deshalb zwangsläufig und engstens verwoben mit der Haushaltspolitik und dem Finanzsystem der Union. Die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds ist deshalb immer, s.o., Teil einer „Paketlösung“.

Wenn man so will, folgt die europäische Strukturpolitik – so wie sie von der Generaldirektion (GD) Regio vertreten wird – einer interventionistischen Tradition: der Staat ist legitimiert und es ist wirtschaftlich sinnvoll, mit öffentlichen Mitteln Disparitäten auszugleichen, die der Markt ganz offenbar nicht in der Lage ist auszugleichen. Diese öffentlichen Mittel werden aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert und sind in den Strukturfonds gebündelt. Gleichzeitig verfolgt die EU aber auch eine Wettbewerbspolitik, die eher neoliberaler Provenienz ist, d.h. also bei wirtschaftspolitischen Fragen eher staatsferne Lösungen sucht wie Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Aus der Sicht der Wettbewerbspolitik verteilt die Regionalpolitik staatliche Beihilfen, die letztlich das freie Spiel der Marktkräfte stören und deshalb sehr genau zu kontrollieren sind. Der besondere Charme dieser Wettbewerbspolitik

liegt dabei darin, dass eben kein Geld (um-)verteilt wird, sondern dass sie rein regulativ agiert und auf diese Weise das Ausgabeverhalten der Mitgliedsländer wie auch der Union selbst beeinflusst: Die Europäische Kommission sitzt immer mit am Tisch. Vermutlich, weil hier keine großen Finanzvolumina bewegt werden, steht dieser Aspekt der europäischen Strukturpolitik weit weniger im öffentlichen und auch im wissenschaftlichen Interesse.

Die europäische Strukturpolitik ist – im Prinzip – frei gestaltbar, weil sie nicht auf gesetzlichen Handlungszwängen beruht oder einklagbaren Ansprüchen unterliegt. Sie ist Gegenstand von Verhandlungen im Rat und zwischen Kommission und Mitgliedsländern; die notwendigen Haushaltsmittel müssen durch das Europäische Parlament bewilligt werden. Ihre Zukunft über 2006 hinaus ist aus diesem Grund auch noch unklar. Demgegenüber basiert die Wettbewerbspolitik von Anfang an auf klaren vertraglichen Grundlagen. Das besondere daran ist, dass Interpretationsmacht und Vollzug bei der Kommission liegen, unabhängig vom Rat, was ihr hier einen größeren Spielraum als in irgendeinem anderen Politikfeld eröffnet (und den sie auch nutzt). Unterstützt wird sie dabei regelmäßig vom Europäischen Gerichtshof mit seiner „europafreundlichen“ Rechtsprechung und vom Europäischen Parlament, das gerade in diesem Feld auch ein starkes institutionelles Eigeninteresse an einem „europäischen“ Einfluss auf die Mitgliedsländer hat.

Die politisch-strategische Linie der GD Wettbewerb war von Anfang an, einen Subventionswettbewerb zwischen Staaten und Regionen durch EU-weite Regulierung zu verhindern; den wettbewerbseinschränkenden Aspekten von Unternehmensallianzen und -fusionen wurde weniger Intensität gewidmet. Verstärkt wurde diese Linie durch die Verknüpfung der Wettbewerbspolitik mit der Kohäsionspolitik im Maastricht-Vertrag. Dies gibt der GD Wettbewerb eine direkte und sogar doppelte Zugriffsmöglichkeit auf die Ausgestaltung der europäischen Strukturpolitik wie der nationalen Politiken, denn jede regionalpolitische Intervention legt den Verdacht einer Unternehmenssubvention nahe (Werften, Steinkohle), wie umgekehrt jede größere Unternehmensinvestition (Automobilindustrie) in den Bannkreis einer regionalpolitischen Intervention gerät. Auf diese Weise haben die Mitgliedsländer und ihre

Regionen, insbesondere die reicheren, einen erheblichen Handlungsspielraum verloren.

4 Die Hebel der Beihilfenkontrolle

Ausgangspunkt der EU-Wettbewerbspolitik ist die grundsätzliche Unzulässigkeit staatlicher Beihilfen für Unternehmen. „Beihilfen mit regionalen Zweckbestimmungen“ sind deshalb auch klar als Ausnahmetatbestände definiert, und zwar wenn

- eine Region im Verhältnis zur Union insgesamt benachteiligt oder zurückgeblieben ist;
- eine Region im Verhältnis zum Mitgliedstaat benachteiligt oder zurückgeblieben ist.

Bezugspunkt ist dabei jeweils der Unions- bzw. nationale Durchschnitt, z.B. des BIP und der Arbeitslosenquote. 1968 hatte die Kommission ein Regelwerk zur „Koordination“ (sprich: Kontrolle) regionaler Beihilfen vorgeschlagen, das immerhin schon 1971 angenommen wurde. Dieses System wurde 1975 und 1979 ergänzt und enthält die Kontrollprinzipien, die auch heute noch gültig sind:

- Begrenzung des räumlichen Umfangs, d.h. der Fördergebiete;
- Festlegung von Bevölkerungshöchstgrenzen
- Formen der Beihilfen; und
- Festlegung von problemangemessenen (!) maximalen Fördersätzen.

Die Wettbewerbspolitik steckt damit das Feld ab, auf dem die Regionalpolitik agieren kann. Der derzeitige Stand ist in den „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ von 1999 zusammengefasst. Sie bilden die Grundlage für die aktuellen Ziel-1- und Ziel-2-Programme sowie für die Gebietsabgrenzungen der nationalen Förderpolitiken. Alle diese Prinzipien sind schon in sich problematisch, vor allem aber, wenn sie inkonsistent gehandhabt werden. Streitpunkt sind dabei regelmäßig weniger die Festsetzungen zur Förderhöhe als viel-

mehr die Gebietsabgrenzungen, deren Definition nicht nur für die Strukturfonds relevant ist, sondern auch für die nationale Förderpolitik.

Um dies zu veranschaulichen: die deutsche Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) setzt(e) traditionell auf die nachholende Industrialisierung peripherer, in der Regel agrarischer Räume, und wertet entsprechend Einkommens- und Infrastrukturindikatoren hoch. Die Kommission richtet die Aufmerksamkeit eher auf industrielle Regionen im Wandel, und gewichtet deshalb beispielsweise die Arbeitslosenquote höher, mit dem Ergebnis, dass im europäischen Kontext mehr nordrhein-westfälische Regionen als förderfähig angesehen werden als im nationalen Kontext der GRW – und in Bayern entsprechend umgekehrt. Strukturell gesehen führt damit die Durchsetzung vereinheitlichter Indikatoren zu Schwerpunktsetzungen, die u.U. mit den nationalen Präferenzen und Entwicklungs-/Förderstrategien nicht übereinstimmen.

Dieser Streit um die Abgrenzung von Förderregionen mag vielleicht in Deutschland aufgrund des vorhandenen Fördersystems besonders ausgeprägt sein, aber er wird auch in anderen Ländern geführt. Die Argumentation ist regelmäßig, dass durch die künstliche Grenzziehung vernünftige Problemlösungen eher erschwert als erleichtert werden. Die Kommission ihrerseits machte die Gebietsabgrenzung zum Angelpunkt ihrer Kontrollstrategie. Die reicheren Länder der Gemeinschaft wurden davon natürlich härter betroffen als die ärmeren bzw. die Länder, die bislang kein ausgefeiltes Fördersystem entwickelt hatten, wie z.B. die Kohäsionsländer, und fühlten sich dadurch natürlich in ihrem Handlungsspielraum eingeengt. Fast alle größeren Mitgliedstaaten mussten in den 1980ern ihre Fördergebiete revidieren und verringern. So nutzte die GD Wettbewerb fast jede Gelegenheit, die Gebietskulisse der GRW zu reduzieren, und NRW beispielsweise musste seine Kohlehilfen regional und inhaltlich spezifizieren, was vorher nicht der Fall gewesen war.

Auch hinsichtlich der Formen der Beihilfe zielt die GD Wettbewerb strategisch auf eine Vereinheitlichung, begründet mit der Forderung nach Transparenz und der grundsätzlichen Ablehnung jeglicher Be-

triebsbeihilfen (Betriebskosten, Transport, Steuernachlässe, Sozialkosten, Exporthilfen, etc.). Restrukturierungshilfen (Rettungsmaßnahmen wie z.B. Holzmann) sind zwar prinzipiell zulässig, werden aber fallspezifisch behandelt. Die Präferenz der GD Wettbewerb gilt scheinbar eindeutigen Kapitalhilfen – auch wenn deren Marktconformität durchaus in Frage gestellt werden kann. Für eine Reihe von Mitgliedsländern ergeben sich daraus aber erhebliche Einschränkungen ihres (finanzierungs- und fördertechnischen) Strategierepertoires, die ein problemadäquates engpassorientiertes Handeln in Frage stellen können. Dabei sorgen die scheinbar transparenten Kapitalhilfen für Konflikte mit der GD Regio. Die Regionalpolitik, sprich: die Strukturfonds, legen Gewicht auf „produktive Investitionen“, worin die GD Wettbewerb häufig Betriebsbeihilfen vermutet. Nachdem die 1980er hindurch die eher pragmatischen Erwägungen der GD Regio die Oberhand behalten hatten und die GD Wettbewerb dies nicht verhindern konnte, legte sie umso mehr Gewicht auf die Frage der Gebietsabgrenzung, mit dem erklärten Ziel einer Reduzierung (bzw. „Konzentration“ und „Effizienz“) und dem latenten Ziel einer „Kohärenz“ von Strukturfondsgebieten und nationaler Förderkulisse. Diesem Ziel kam sie im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Agenda 2000 näher, als sie – reduzierte – Bevölkerungshöchstgrenzen durchsetzen konnte, die von den Strukturfonds abgedeckt werden dürfen. Zugleich konnte die Kommission den Streit um die Fördergebietsabgrenzung auf die Mitgliedsländer selbst verlagern, indem sie nach dieser neuen Regelung nur noch eine geeignete Methode der Abgrenzung und ihre tatsächliche Anwendung forderte („Subsidiarität der Wettbewerbskontrolle“). Die GD Wettbewerb selbst konzentriert sich nunmehr nur noch auf den geographischen Bereich und die Form der Subventionen, weniger auf deren Höhe (die bei leeren öffentlichen Kassen ohnehin schon von den Mitgliedsländern selbst möglichst niedrig gehalten werden). Damit, und durch die ohnehin gegebene Kontrolle der sektoralen Beihilfen und direkten Unternehmenssubventionen, die einen mindestens so großen regionalen Effekt haben wie die „originären“ regionalpolitischen Mittel, kontrolliert die GD Wettbewerb im Prinzip die gesamte regionale Strukturpolitik der EU-Mitgliedsländer, jedenfalls soweit Finanzströme in Gang gesetzt werden.

5 Nur EU-Subventionen sind gute Subventionen?

Das Zusammenspiel der beiden unterschiedlichen Logiken und Konzepte führt allerdings nicht immer zu den gewünschten Effekten, die ursprünglich mit der regionalen Strukturpolitik der Union angestrebt wurden: nicht nur geben die reichen Länder ungefähr genauso viel Geld für ihre „notleidenden“ Regionen aus wie die anerkannt armen Kohäsiionsländer; die Anreize durch höhere Fördersätze, die die armen Länder bieten können, werden oft nicht ausgeschöpft, weil die nationalen Kofinanzierungsmittel nicht ausreichen oder die „Zusätzlichkeit“ nicht dargestellt werden kann. „Kofinanzierung“ bedeutet, dass die Strukturfonds nur in Anspruch genommen werden können, wenn ein relevanter Kostenanteil aus dem nationalen Budget finanziert wird. „Zusätzlichkeit“ ist einer der eingangs erwähnten unbestimmten Begriffe, mit dem sichergestellt werden soll, dass EU-Mittel nicht anstelle nationaler Mittel eingesetzt werden, sondern nur zur Verstärkung vorhandener Ausgabenprogramme. Praktisch wird dieses Prinzip der Zusätzlichkeit quer durch die Union jedoch sehr „kreativ“ gehandhabt.

Das Problem der Ausschöpfung wird künftig insbesondere in den Beitrittsländern zu erwarten sein. Das Problem scheint, zusammengefasst, darin zu liegen, dass die GD Regio eher pragmatisch orientiert ist, und eine Verbesserung der Situation in den Regionen auch auf Kosten ordnungspolitischer Reinheit anstrebt. Die GD Wettbewerb dagegen scheint – ähnlich wie der IWF – eher ideologisch fixiert zu sein und dem Markt Ausgleichskräfte zuzutrauen, die er aber ganz offensichtlich nicht hat. Dass sich die GD Wettbewerb in ihrer Politik ebenso wenig konsistent verhält wie die GD Regio, ändert jedoch wenig an ihrem – derzeitigen – Gewicht und ihrem Einfluss. Im Gegenteil: nachdem viele Grundsätze der EU-Wettbewerbspolitik auch Eingang in die WTO-Regeln gefunden haben, wird die Selbstbindung der EU an ihre Wettbewerbspolitik noch verstärkt und der Druck auf eine strikte Beihilfenkontrolle noch erhöht. Wie auch immer also eine Reform der EU-Strukturpolitik nach 2006 ausfallen mag, dem Zugriff der Wettbewerbskontrolleure wird sie sich nicht entziehen können, und ebenso wenig können sich die Mitgliedsländer und Regionen dieser Kontrolle

entziehen, gleich, ob sie Mittel aus den Strukturfonds erhalten oder eigene Ressourcen einsetzen. Wenn also hinsichtlich einer Reform oder gar Neuorganisation der Strukturpolitik und der Strukturfonds für die Zeit nach 2006 nachgedacht wird, sollten vielleicht zunächst einmal Überlegungen über die – institutionenökonomische – Funktion der Wettbewerbspolitik und -kontrolle angestellt werden.

Bei aller Kritik, die aus regionalpolitischer Perspektive an der Wettbewerbspolitik der EU zu formulieren ist, geht oft eine weitere Frage unter, die sich beide „Lager“ anscheinend noch nicht gestellt haben: Können die zur Verfügung stehenden Mittel überhaupt

- wettbewerbsverzerrende Wirkungen über Grenzen hinweg entfalten, und
- wirklich ökonomische Strukturen in nachhaltiger Weise beeinflussen?

Die einschlägigen Berichte der Kommission über die regionale Entwicklung in der Union sprechen dagegen. Auch regionale Förderberichte, beispielsweise der Investitionsbank NRW, lassen dies eher als eine heroische Annahme erscheinen. Möglicherweise verstellt die grundsätzliche Annahme wettbewerbsverzerrender Wirkungen regionaler Subventionen den Blick auf wettbewerbsfördernde Aspekte, etwa durch das Aufbrechen fester Produktionsketten, was Unternehmen aus schwächeren Regionen überhaupt erst einen Marktzutritt ermöglicht. Das äußerste, zu dem sich die GD Wettbewerb hinreißen lässt, ist die schwer begründbare Unterscheidung zwischen „guten“ EU-Subventionen und „schlechten“ nationalen Subventionen. Diese struktur-„politische“ Frage wäre die zweite, die vor einer erneuten finanztechnischen Debatte um Fördergebietsabgrenzungen, Fördersätze und Fördertatbestände (selbst-)kritisch diskutiert werden müsste. Vergleicht man nämlich einmal die Investitionsvolumina in der Wirtschaft auch nur eines Bundeslandes wie Nordrhein-Westfalen mit den öffentlichen Fördermitteln, wird sehr schnell deutlich, dass diese Mittel vielleicht hinreichen, hier und da eine Risikokalkulation zu verbessern, aber keinesfalls Investitionsentscheidungen in einer den Markt nachhaltig beeinflussen-

den (oder „gestaltenden“) Weise zu produzieren. Von daher ist es wahrscheinlich angebracht, beides, die regionale Strukturpolitik wie die Wettbewerbs-/Beihilfenkontrolle, etwas politisch-pragmatischer und weniger prinzipiell zu diskutieren, sie wirklich als „Rahmen“ zu begreifen und nicht schon als ausgemaltes Bild.

6 Perspektiven. Europäische Strukturpolitik nach 2006 – Reformvorstellungen

Das Erstaunlichste an der EU-Strukturpolitik ist, dass 15 Mitgliedsstaaten eine Politik finanzieren und daran festhalten, die ausweislich der eigenen Einschätzung (in den verschiedenen Statusberichten der Europäischen Kommission wie Untersuchungen des Europäischen Rechnungshofes) wenig erfolgreich ist. Die Strukturpolitik hat eine Verschärfung der Disparitäten verhindert, und in geringerem Umfang ist es auch zu einer Konvergenz zwischen den Regionen gekommen. Zwischen den Staaten jedoch sind die Disparitäten größer geworden, was daraus resultiert, dass das Instrumentarium der EU-Strukturpolitik nur da wirklich greift, wo institutionelle Infrastrukturen und Implementationsstrukturen vorhanden sind, und die Hilfen der Fonds in die nationale Makropolitik eingebettet sind – in Staaten also, wo beste Voraussetzungen für Wandel und Wachstum gegeben sind. Was sind also die Perspektiven?

Spätestens seit der mühsamen Einigung über die Agenda 2000 auf dem Berliner Gipfel 1999 wird die Zukunft der europäischen Strukturpolitik, oder umfassender: der Kohäsionspolitik, in den Regionen und auch in der Wissenschaft kontrovers diskutiert. Insbesondere die deutschen Bundesländer engagieren sich hier. Den Aufschlag machte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Clement im Februar 2001 mit einer Rede in der Humboldt-Universität, in der er eine klare Kompetenzordnung im Verhältnis EU-Nationalstaat-Region forderte, und in diesem Rahmen u.a. die Rückübertragung strukturpolitischer Kompetenzen an die Regionen. Darüber hinaus sei es sinnvoller, einen Finanzausgleich zugunsten der armen Regionen in Europa zu organisieren als

das undurchsichtige und im Endeffekt ineffiziente Umverteilungssystem aufrechtzuerhalten. Seitdem haben auch die anderen Bundesländer, einzeln wie kollektiv über die Wirtschaftsministerkonferenz, diese Linie vertreten. Ein Schwachpunkt in der Argumentation der Länder liegt allerdings darin, dass Kompetenzfragen an Finanzierungsfragen geknüpft sind, bei einer Rückverlagerung der Regionalpolitik also die Eigenfinanzierung zu klären wäre. Eine offizielle Position der Bundesregierung gibt es bisher aber nicht, auch nicht zur Position der Länder. Es darf jedoch unterstellt werden, dass ihr Hauptinteresse primär in einer Stabilisierung (Deckelung) der Beiträge zum EU-Haushalt liegt, und ob Rückflüsse und eingesparte Beiträge an die Länder weiterfließen, muss vorerst im Zweifel bleiben. Eine Rückverlagerung bedeutet also nicht zwangsläufig einen Gewinn für die Regionen.

Das Diskussionsspektrum ist jedoch breiter. Es wird auf der einen Seite markiert durch die Position der Europäischen Kommission, die außer einigen finanztechnischen Anpassungen keine konzeptionellen Änderungen vornehmen möchte. Die andere Seite wird durch die neoliberale Forderung „keine Strukturpolitik ist die beste Strukturpolitik“ besetzt, die von einigen wirtschaftswissenschaftlichen Instituten vertreten wird. In den meisten Reformkonzepten jedoch spielt die Renationalisierung der europäischen Strukturpolitik eine zentrale Rolle. Dabei wird argumentiert, dass sich der EU-Haushalt auf eine allokativen Funktion beschränken solle und eine notwendige oder politisch gewollte Redistribution effizienter über einen ungebundenen Finanztransfer zwischen den Mitgliedstaaten, mit dem EU-Haushalt als Relaisstation, abgewickelt werden könnte. Innerhalb der Regionen könne dann genauer und flexibler auf spezifische Problemlagen und Präferenzen eingegangen werden. Die Hoffnung zumindest seitens der Nettozahler ist natürlich überdies, dadurch ihre Beiträge zum EU-Haushalt auch angesichts der Belastung durch die anstehende EU-Erweiterung stabil halten zu können.

7 Der Stand der Dinge: Abwarten statt offener Diskussion

Der bisherige Gang der Diskussion wird derzeit noch von der Europäischen Kommission bestimmt. Mit der Vorlage des zweiten Kohäsionsberichts im Januar 2001 und anschließend mit der Ausrichtung des Europäischen Kohäsionsforums im Mai 2001 hat sie die Diskussion vorstrukturiert und implizit die Debatte über den neuen Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2006 eröffnet. Wie schon angedeutet, zielt sie auf eine allenfalls „moderate“ Reform des bestehenden Systems der Strukturfonds. Sie setzt weiterhin auf

- die Begrenzung maximaler Transfers (Kappungsgrenze) auf 4% des nationalen BIP
- die Konzentration der Strukturfonds auf bedürftige Regionen nach den bisherigen Kriterien
- die bisherigen Prinzipien Programmplanung, Partnerschaft, Zusätzlichkeit, Effizienz (durch Begleitung, Evaluierung, Kontrolle).

Neu sind

- Reservierung von 1/3 des Kohäsionsfonds für die Beitrittsländer
- Koordination mit der „2.Säule“ (ländliche Entwicklung) der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die Kommission begründet ihre Position mit Argumenten, mit denen sie schon die früheren Reformen der Strukturfonds begründet hat. Über allem steht die Prämisse, keine Gewinner/Verlierer-Situation zuzulassen:

- Im Vordergrund steht die Gemeinschaftsmethode: alle bekommen etwas und bleiben im Boot.
- Ein Ersatz der gemeinschaftlichen Strukturpolitik durch (un)gebundene Finanztransfers erforderte eine Änderung der Verträge, die

weder unter den EU-15 und schon gar nicht bei EU-25 konsensfähig wäre.

- Das vertraglich fixierte Kohäsionsziel wird durch die Ausgaben-
seite des EU-Budgets, die Strukturfonds, materiell unterlegt. Ein –
intergouvernementaler – Finanztransfer würde die Transparenz und
Klarheit der Kohäsionspolitik unterminieren.
- Die europäische Kohäsionspolitik ist als Wachstumspolitik konzi-
piert. Bei ungebundenen Finanztransfers besteht dagegen die Ge-
fahr, dass die Mittel weniger für Wachstum und mehr für Vertei-
lung eingesetzt werden. Sie entziehe sich einer effizienten Kon-
trolle.
- Einheitliche Förderbedingungen verhindern einen Subventionswett-
lauf zwischen den Regionen. Sie ermöglichen die Realisierung von
– gemeinsam beschlossenen – EU-Prioritäten. Ohne die Struktur-
fonds würde die Realisierung europäischer Ziele erschwert und be-
stünde die latente Gefahr einer Entsolidarisierung innerhalb der Ge-
meinschaft.
- Die gemeinschaftliche Strukturpolitik fördert das Entstehen von
Netzwerken, die den Austausch von Erfahrungen und Lernen von
„bester Praxis“ ermöglichen – Erfahrungen, die gerade die Bei-
trittsländer dringend benötigen.

Außer dem Gewicht der Präzedenz ist diese Argumentation wenig über-
zeugend. Ein Finanzausgleich würde kaum auf intergouvernementaler
Basis, also auf einer Vielzahl bilateraler Verträge, organisiert werden.
Hier wäre vielmehr die Allokationsfunktion des EU-Haushalts gefragt;
sein Volumen würde nach wie vor die materielle Untermauerung des
Kohäsionsziels darstellen. Die Verwendung der Mittel für investive
oder distributive Zwecke kann ebenso wie jetzt klar geregelt werden.
Die Entwicklung einer Evaluierungskultur und ihre Einführung in die
nationalen Politikprozesse war ja gerade eine der innovativen Leistun-
gen der Kommission und ihrer Reformen, und es spricht nichts dage-
gen, auch einen Finanztransfer zu befristen und seine Fortführung von
einer Evaluierung abhängig zu machen.

Mit ihrer Art der Argumentation versucht die Kommission einer konzeptionellen Diskussion aus dem Wege zu gehen, insbesondere aber der Diskussion über einen Finanzausgleich, der innerhalb des skizzierten Spektrums in etwa die Mitte markiert. Die Idee eines Finanzausgleichs basiert auf der ökonomisch rationalen Schlussfolgerung, dass supranationale Strukturpolitik nur als Unterstützung gesamtwirtschaftlicher Aufholprozesse Sinn macht. Wirklich „radikal“ wäre deshalb ein ungebundener Ausgleich zugunsten der ärmsten Staaten (!); „moderat“ wäre die Bindung an Komplementärmittel oder an messbare strukturelle Fortschritte als Anreiz für effiziente Allokation der Mittel in den Empfängerländern. In jedem Falle ließe sich aber so eine höhere Konzentration der Mittel und eine höhere Transparenz in den Allokationsentscheidungen erzielen als mit den jetzigen Verfahren zur Allokation der Strukturfondsmittel. Alle anderen Mitgliedsländer würden unter einer wettbewerbspolitisch ausgerichteten Beihilfekontrolle selbst für „ihre“ Problemregionen zuständig sein. „Solidarität“ bestünde in der Leistung von Beiträgen ohne Rückflüsse, „Wettbewerb“ in effizienten Institutionen (und Prozessen).

Konzeptionell trüge dieses Modell den nationalen/regionalen Präferenzen (Subsidiarität!) Rechnung, anstatt sie unter die problemvereinheitlichende Zielstruktur der Kommission zu zwingen. Institutionell ginge ein Finanzausgleich – in traditionellen Gewinner-/Verlierer-Strukturen gedacht – primär auf Kosten der Position der Kommission, die dann nicht mehr in allen Ländern „mit am Tisch“ säße. Strategisch jedoch ist es durchaus vorstellbar, daraus eine Kernfunktion für eine europäische Entwicklungspolitik zu entwickeln, die die Mitgliedsländer allein nicht leisten können. Hier läge dann ein echter europäischer Mehrwert.

Gewichtig ist bisher nur ein Argument der Kommission: das der notwendigen Vertragsänderung. Was sich theoretisch und konzeptionell überzeugend darstellen lässt, erfordert praktisch-politisch in den Mitgliedsländern und in den Regionen die Veränderung von Strukturen und Strategien, die die politische Innovationsbereitschaft schnell überfordern dürfte. So ist beispielsweise schon jetzt erkennbar, wie die deutschen Länder von ihrem Innovationsmut nach und nach verlassen werden und sie sich lieber in die Gewissheit eines immerhin tröpfelnden

Geldhahns in Brüssel flüchten als sich der Ungewissheit künftiger Berliner Budgetentscheidungen auszusetzen. Denn das Prinzip der Subsidiarität, das von Brüssel eingefordert wird, ist offensichtlich auch im innerstaatlichen Verhältnis nicht umstandslos durchsetzbar. Die Wahrscheinlichkeit spricht deshalb dafür, dass trotz der konzeptionell vielleicht überzeugenderen Alternative eines Finanzausgleichs die europäische Strukturpolitik nach 2006 dem Status quo sehr ähnlich sein wird.