

Angelika Müller, Wolfgang Potratz,  
Dieter Rehfeld und Brigitta Widmaier

**Perspektiven europäischer  
Strukturpolitik nach 2006.  
Reformbedarf und  
Konsequenzen für  
Nordrhein-Westfalen**

Expertise für die  
Staatskanzlei des Landes NRW

ISSN 1430-8738

Gelsenkirchen 2002

Herausgeber:

Institut Arbeit und Technik

Munscheidstraße 14

45886 Gelsenkirchen

Telefon +49-209-1707-0

Telefax: +49-209-1707-110

E-Mail: [name@iatge.de](mailto:iat@iatge.de)

WWW: <http://iat-info.iatge.de>

## **Zusammenfassung**

Die gegenwärtige Programmperiode der EU-Strukturfonds läuft von 2000 bis 2006. Darüberhinaus werden für die gegenwärtigen Ziel-2-Regionen wahrscheinlich keine Mittel mehr zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund untersucht die Studie verschiedene Reformmodelle für die EU-Strukturpolitik und ihre Konsequenzen für Nordrhein-Westfalen. Der Ausgangspunkt ist dabei eine Analyse des EU-Finanzsystems, das die Anreize und auch den Rahmen für eine Reform abgibt. Reformvorschläge, die von einer Bewahrung des status quo bis zum Ersatz der Strukturfonds durch einen Finanzausgleich reichen, werden vorgestellt und diskutiert. Im Ergebnis eröffnet keines der Modell den Ländern einen grösseren Handlungsspielraum, weil die EU-Wettbewerbs- und Beihilfenkontrollpolitik jede Variante einer Sachkapitalinvestitionen umverteilenden Politik enge Grenzen zieht. Eine Perspektive wird deshalb nur in einer entschiedenen Strategie der regionalen Kompetenzbildung gesehen, die wachstumsorientiert ist und auf einen Qualitätswettbewerb der Regionen setzt.

## **Abstract**

The current Structural Fund programming period stretches from 2000 to 2006. After 2006, it appears in all probability that no further Structural Funds will be available for most of the current Objective 2 regions. Against this background, the study attempts to evaluate reform models for EU structural policy and their consequences for North Rhine Westphalia. Starting with an analysis of the EU financial system, which represents a key incentive for reform, proposals ranging from the status quo to a substitution of the Structural Funds by a system of fiscal balancing are discussed. The outcome shows that neither model promises much greater financial room for manoeuvre for the German Länder given that EU competition policy and state aid control set a restrictive framework for any option based on a redistribution of real investments. A targeted strategy of regional competence building, which is both growth oriented and geared towards a quality contest between regions, is discussed as one future alternative.



## Vorwort

Nordrhein-Westfalen hat der europäischen Strukturpolitik viel zu verdanken, konzeptionell und finanziell. Nordrhein-Westfalen war immer ein Vorreiter moderner regionaler Strukturpolitik; es hat die Impulse der Reformen der Strukturfonds von 1988 sehr bereitwillig aufgenommen und daraus das Konzept der regionalisierten Strukturpolitik entwickelt, an dem sich inzwischen mehrere Bundesländer orientiert haben. Finanziell sind aus den Mitteln der Fonds vielfältige Umstrukturierungsmassnahmen, im Ruhrgebiet wie in den anderen Landesteilen, so gefördert worden, dass dem Markenzeichen nordrhein-westfälischer Strukturpolitik, auch schmerzhaftige Umstrukturierungsprozesse sozial verträglich zu gestalten, auch weiterhin Rechnung getragen werden konnte.

Inzwischen setzen wir das NRW-EU-Ziel 2-Programm 2000 bis 2006 um. Wir müssen und werden alles daran setzen, diese aktuell verfügbaren EU-Hilfen möglichst wirksam und effizient, d.h. vor allem beschäftigungswirksam, zu nutzen. Wir müssen uns aber auch jetzt mit der Ausgestaltung der europäischen Strukturpolitik nach 2006 befassen, denn Nordrhein-Westfalen wird auch nach 2006 eine Strukturpolitik benötigen, die Modernisierungsprozesse vorantreibt und arbeitsmarktpolitisch flankiert. Dafür braucht das Land auch nach 2006 eine Fortschreibung der Ziel 2-Förderung. Die Europäische Kommission hat mit dem Kohäsionsforum im Mai 2001 die Diskussion eröffnet und will Ende 2003 einen Vorschlag vorlegen. Nordrhein-Westfalen beteiligt sich intensiv an dieser Diskussion.

In der Regierungserklärung vom 23. Januar 2002 hat die Landesregierung bereits die Akzente für die Reform der EU-Strukturpolitik nach 2006 gesetzt. Nordrhein-Westfalen und mit uns viele andere deutsche Länder fordern in einem verstärkten Maße die Geltung des Subsidiaritätsprinzips ein und bestehen auf der Stärkung der eigenen Handlungsspielräume.

Die europäische Strukturpolitik nach 2006 steht unter dem Vorzeichen neuer Rahmenbedingungen:

- 2004 werden die ersten der zehn Beitrittskandidaten der Europäischen Union beitreten. Diese Länder haben einen deutlich geringeren wirtschaftlichen Entwicklungsstand und entsprechend Ansprüche auf eine gemeinschaftliche Förderung.
- Die verengten fiskalischen Spielräume nicht nur der Bundesrepublik Deutschland verringern auch die Fähigkeit und den politischen Willen in vielen Mitgliedsländern, höhere Nettofinanzbeträge an die EU zu leisten.

Obwohl schon erste Konturen sichtbar werden, ist die Ausgestaltung der europäischen Strukturpolitik nach 2006 noch weitgehend offen. Angesichts der vielen noch unklaren Entscheidungsvoraussetzungen wurde das Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen, mit der vorliegenden Expertise „Perspektiven europäischer Strukturpolitik nach 2006 – Reformbedarf und Konsequenzen für Nordrhein-Westfalen“ beauftragt. Die Studie stellt knapp, präzise und schlüssig die Komplexität der europäischen Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem mit seinem Interessengeflecht und die Entscheidungssituation des Landes darin dar. Sie ist entscheidungsoffen formuliert und zeigt – soweit derzeit möglich – die Konsequenzen unterschiedlicher Alternativen für Nordrhein-Westfalen auf und steckt damit das Entscheidungsfeld, in dem die Landesregierung sich bewegt, ab.

„Europa“ ist für Nordrhein-Westfalen eine viel zu wichtige Angelegenheit, um sie allein in politischen Fachgremien zu diskutieren. Um die Diskussion zu öffnen und auch die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes zur Teilnahme an der Diskussion um das zukünftige Europa aufzufordern, stellt die Landesregierung diese Studie der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Wolfram Kuschke

Minister im Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung für den eiligen Leser</b> .....	5
<b>Einführung</b> .....	8
<b>1 Geschichte, Impulse, Interessen – ein kurzer einführender Überblick</b> .....	10
1.1 Grundlagen .....	12
1.2 Die finanzielle Dimension .....	13
1.3 Die Dimension der Kohäsionspolitik .....	16
1.4 Die inhaltlich/konzeptionelle Dimension .....	17
1.5 Die institutionelle Dimension .....	19
1.6 Beihilfenkontrolle .....	22
1.7 Fazit: Strukturpolitik, Kompetenzen und Entscheidungsstrukturen .....	26
<b>2 Diskussion um eine Bilanz der Strukturpolitik</b> .....	28
2.1 Untersuchungen über Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Konvergenz innerhalb der EU .....	29
2.2 Evaluierung der Programme und der institutionellen Voraussetzungen .....	31
2.2.1 Evaluationsstudien über NRW .....	32
2.2.2 Die wesentlichen Elemente der europäischen Strukturpolitik nach Lang/Naschold/Reissert .....	35
2.2.3 Zwischenbilanz: institutionelle Innovationen und ökonomische Konvergenz? .....	38
<b>3 Hintergründe zum Bargaining: Mittel, Rückflüsse und Nettozahler</b> .....	40
3.1 „Nettopositionen“ .....	40
3.2 Die Kosten der EU-Osterweiterung .....	43
3.2.1 Strukturpolitik .....	43
3.2.2 Die Gemeinsame Agrarpolitik .....	45
3.3 Das Finanzsystem der EU – Reformperspektiven .....	49

<b>4</b>	<b>Modelle einer Weiterentwicklung bzw. einer Reform der europäischen Strukturpolitik – Grundzüge und Implikationen</b> .....	55
4.1	Besitzstandswahrung/Status quo .....	56
4.2	Finanzausgleich und „Ent-Gemeinschaftung“ der Regionalpolitik.....	59
4.3	Konsequenzen der Modelle .....	62
4.3.1	Besitzstandswahrung/Status quo .....	62
4.3.2	Finanzausgleich und Renationalisierung der Regionalpolitik .....	63
<b>5</b>	<b>Thesen zu den Konsequenzen und zu den sich daraus ergebenden Anforderungen an eine künftige Strukturpolitik in NRW</b> .....	67
5.1	Ausgangspunkte .....	67
5.2	Konsequenzen für eine Strukturpolitik in NRW nach 2006: Von der Standortkonkurrenz zum Qualitätswettbewerb .....	68
5.3	Unterschiedliche Interessenlagen und mögliche Koalitionen auf regionaler Ebene .....	70
5.4	Von der Strukturpolitik zur Kohäsionspolitik – Grundgedanken einer Neuorientierung .....	72
	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b> .....	75
	<b>Anhang: Übersicht über Modelle zur Reform der Strukturfonds</b> .....	80

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Eckpunkte bei der Herausbildung einer europäischen Strukturpolitik .....	16
Übersicht 2:	Die Europäischen Strukturfonds .....	17
Übersicht 3:	Jährliche Mittel der Struktur- und des Kohäsionsfonds Preise von 1999 .....	19
Übersicht 4:	Verteilung der Mittel auf die Strukturfonds seit 1988 .....	20
Übersicht 5:	Strukturfonds und ihre Kriterien 2000-2006 .....	21
Übersicht 6	Kaskadenmodell der Entscheidungsschritte .....	26
Übersicht 7:	Staatliche Beihilfen pro Kopf der Bevölkerung und in Prozent der staatlichen Gesamtausgaben in den Mitgliedsstaaten 1997-1999 .....	31
Übersicht 8:	Kommissionskompetenzen .....	32
Übersicht 9:	Europäische Strukturpolitik: Entscheidungsstrukturen .....	33
Übersicht 10:	Ländervergleich institutioneller Kontext .....	42
Übersicht 11:	Zurechenbare Rückflüsse an die Mitgliedsländer im Jahr 1997 .....	45
Übersicht 12:	Nettopositionen und Nettobeiträge im Jahr 1997 .....	46
Übersicht 13:	Kosten der Ost-Erweiterung .....	48
Übersicht 14:	Bedeutung der Landwirtschaft in den zwölf Beitrittsländern, Stand 1999 .....	50
Übersicht 15:	Anteil der EU-Agrarausgaben am BIP der EU-27 verschiedene Szenarien .....	52
Übersicht 16:	Beiträge bei Berücksichtigung der Stimmenanteile .....	54
Übersicht 17:	Auswirkungen des Reformtarifs und verstärkter Selbstbeteiligung .....	56
Übersicht 18:	Die Pole einer Reform der Strukturpolitik .....	61
Übersicht 19:	Konsequenzen der Modelle für NRW .....	70

## Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEFTA-5	Freihandelsabkommen zwischen den Beitrittskandidaten Estland, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn
DG	Direction Generale – Generaldirektion der EU
EAGFL	Europäischer Agrarfonds
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fond für Regionalentwicklung
EQUAL	Gemeinschaftsinitiative (Anti-Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EUGH	Europäischer Gerichtshof
FIAF	Ausgleichsfond für die Fischereiwirtschaft
GA	Gemeinschaftsaufgabe (siehe GRW)
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative (interregionale Zusammenarbeit)
ISPA	Instrument zur Vorbereitung der Beitrittskandidaten
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen
LEADER	Gemeinschaftsinitiative (Entwicklung d. ländlichen Raumes)
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
NUTSII – Level	Statistisches System der territorialen-administrativen Organisation in der Mitgliedstaaten
PM/GFK/OP	Gemeinschaftliches Förderkonzept und Operationelles Programm
RatsVO	Ratsverordnung
RETEX	EU-Programm für die Textilregionen
URBAN	Gemeinschaftsinitiative (sozial benachteiligte Städte und Stadtviertel)
ZIM/ZIN	Zukunftsinitiative für die Montanregionen / Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens

## Zusammenfassung für den eiligen Leser

Das Ziel dieser Studie besteht darin, die anlaufende Diskussion um die Neugestaltung der Strukturpolitik nach 2006 zu strukturieren, offene Fragen herauszuarbeiten und unterschiedliche Alternativen aus der Sicht Nordrhein-Westfalens zu bewerten. Unsere Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass eine grundlegende Neuorientierung der Strukturpolitik in NRW notwendig ist, die sich als „Qualitätswettbewerb der Standorte“ beschreiben liesse. Dies gilt unabhängig vom Ausgang der im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung unumgänglichen Diskussion um eine Reform der europäischen Strukturpolitik. Es wird in den kommenden Jahren wesentlich darum gehen ob es gelingt, die strategischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine derartige Reform zu schaffen.

**Ausgangspunkt** der Untersuchung ist zunächst weniger die Regionalpolitik selbst als eine Betrachtung des Finanzsystems und der Wettbewerbspolitik der Union. Wenn die in Berlin vorgenommene Begrenzung des EU-Budgets auf 1,27% des EU-BIP wie der Strukturmittel auf 0,46% des EU-BIP beibehalten werden soll, muss die Einnahmenseite reformiert werden. Ohne eine Veränderung auf der Einnahmenseite besteht wenig Anreiz, notwendige strukturelle Reformen auf der Ausgabenseite durchzusetzen, und umgekehrt. Hier liegt der Kern des Reformproblems.

Die Positionen zu einer Reform der Strukturpolitik konzentrieren sich auf eine **Fort-schreibung des Status quo** und eine radikale Reform in Richtung auf einen Ersatz der Strukturfonds durch einen Finanzausgleich. Wenn bei der anstehenden EU-Erweiterung die derzeit geltenden regionalen Qualifizierungskriterien für die Strukturfonds strikt beibehalten werden, bedeutet dies für NRW das Ende der EU-Strukturförderung; die NRW-Regionalpolitik wäre damit auf originäre Landesmittel und die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) (vorausgesetzt, sie bliebe unverändert bestehen) reduziert. Dennoch würde für Deutschland insgesamt das Problem der ungleichgewichtigen Beitragsbelastungen ungelöst bleiben.

Bei einem **Finanzausgleich statt Strukturpolitik** würde der Spielraum für die Landespolitik allenfalls langfristig grösser, weil hier das zweite Interventionsinstrument der Union greift, die EU-Wettbewerbspolitik. Die DG Wettbewerb würde die Förderpolitik des Landes mindestens so stark regulieren und kontrollieren wie bisher die DG Regionalpolitik. Es ist deshalb nicht anzunehmen, durch einen Wegfall der Strukturfonds kurzfristig ein Mehr an Handlungsfreiheit gewinnen zu können (auch wenn dies durch eine oberflächliche Betrachtung des Finanzausgleichs-/ Nettofondskonzepts suggeriert wird).

Bei einem Wegfall der Strukturfonds für die westeuropäischen Regionen stellt sich die Frage, wie die daraus folgende **Renationalisierung der Strukturpolitik** auszugestalten

wäre, und ob davon Effizienzgewinne zu erwarten wären. Ungeklärt bleiben vorläufig auch die strategische Ausrichtung der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenkontrollpolitik, die Verteilung eingesparter Mittel, falls es für die Bundesrepublik zu einer Beitragsentlastung käme, und schliesslich, wie mittelfristig zu erwartende nationale und regionale Verteilungskonflikte geregelt werden können.

Neue Strategien sind demnach unter der **Prämisse** zu entwickeln, dass einer an der Umverteilung von Sachinvestitionen orientierten Strukturpolitik sowohl auf der Bundes- wie auf der Landesebene der Boden weitgehend entzogen sein wird. Übrig bleiben Aktivitäten und Massnahmen im Bereich der Humankapitalbildung, der gegenwärtig vom „Ziel-3“ umfasst wird. Für NRW ginge es unter diesen Bedingungen weniger um eine „grundsätzliche“ strukturpolitische Neuorientierung, sondern um die konsequente Akzentuierung und forcierte Weiterentwicklung vorhandener Politikansätze: die Entwicklung einer wachstumsorientierten, an den regionalen Potenzialen ansetzenden und die lokalen/regionalen Kompetenzen entwickelnden Strukturpolitik. Dieser **Spielraum für regional spezifische Lösungen muss aus unserer Sicht auf jeden Fall politisch frei gehalten werden**. Ansätze zu einer solchen Politik sind vorhanden, werden in den einzelnen NRW-Regionen aber mit äusserst unterschiedlicher Kompetenz und Effizienz praktiziert. Notwendige Massnahmen müssen allerdings jetzt und nicht erst 2004/5 konzipiert werden.

Angesichts der auch weiterhin strukturpolitisch prägenden Bedeutung der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfekontrollpolitik bleibt jedwede strategische Neukonzeption in einen **europäischen Diskussionszusammenhang** eingebunden, an dem sich NRW so intensiv wie möglich beteiligen sollte. Von daher sollte die Konzeption einer regionalen Strukturpolitik, die auf Qualitätswettbewerb/Kompetenzentwicklung setzt, in Zusammenarbeit mit anderen europäischen Regionen erfolgen.

In einer weiteren europäischen Perspektive ist die **Strukturpolitik der Union stärker von der Vielfalt der Regionen her zu denken**. Ausgangslagen und Entwicklungsvorstellungen der Regionen sind zu unterschiedlich, als dass sie sich in wenigen statistisch definierten Problemlagen zusammenfassen liessen. Dies gilt in besonderem Masse für die Beitrittsländer. Voraussetzung dafür ist aber die Abkopplung der Kohäsionspolitik von den Strukturfonds und statt dessen die Einführung eines Finanzausgleichs zugunsten dieser Länder. Für die übrigen Mitgliedsländer (aber auch die Kohäsionsländer) erscheint eine Neubestimmung der Funktion der Beihilfekontrolle notwendig. Die entscheidende Gefahr für eine neuorientierte Strukturpolitik besteht darin, dass über die Beihilfekontrolle eine Vereinheitlichung der institutionellen und konzeptionellen Bedingungen herbeigeführt wird, dass eine Erweiterung öffentlicher Aktivitäten etwa in Form einer auf Qualität abzielende Standortentwicklung immer dem indirekten Subventionsverdacht ausgesetzt wird. Von daher wäre auch eine europäische Diskussion über öffentliche Aufgaben (und ihre Verteilung), öffentliche Güter und um ein modernes Verständnis von Infrastruktur notwendig.

Die EU-Kommission hat viel dazu beigetragen, die **Reflexivität strukturpolitischer Massnahmen** zu erhöhen. Kosten-Nutzen-Analysen, Evaluierungen und Wirkungsanalysen sind wesentlich von der Kommission eingefordert und vorangetrieben worden. Damit hat die Kommission Lernprozesse initiiert, die aus einer künftigen, auch re-regionalisierten Strukturpolitik nicht mehr wegzudenken sind. Derartige Lernprozesse weiter voranzutreiben, gerade auch durch den Austausch zwischen den Regionen, könnte auch unter sozialen und kulturellen Aspekten eine Kompetenz der EU bilden, die zu dem immer wieder eingeforderten „europäischen Mehrwert“ beiträgt.

Eine Gefahr einer „Re-Regionalisierung“ der Strukturpolitik sollte allerdings nicht übersehen werden: Die Herausbildung regionaler Identitäten ist oft mit einem exklusiven Blick nach Innen verbunden. Die Erfahrungen der Regionalisierung von Politik in Deutschland zeigen dies recht deutlich. Diese Binnenorientierung birgt die Gefahr, den Blick für den europäischen und auch den globalen Kontext zu trüben, in dem die Regionen ökonomisch agieren, und so die ausserhalb der Region ablaufenden Entwicklungen aus dem Auge zu verlieren. Damit besteht die Gefahr von Abkopplungs- bzw. Abschliessungstendenzen, die die Gefahr der Stagnation beinhaltet.

## Einführung

Das Ziel dieser Studie besteht darin, Randbedingungen für eine Neugestaltung der Strukturpolitik nach 2006 zu skizzieren und unterschiedliche strategische Alternativen aufzuzeigen. Den Bezugspunkt bildet die Frage, wie eine nordrhein-westfälische Strukturpolitik nach 2006 aussehen kann und wie sich diese sinnvoll in einem neu zu definierenden europäischen Kontext verankern lässt.

Es wird also gleichzeitig eine Neuorientierung auf Landesebene und eine europäische Debatte um die grundlegenden Orientierungen notwendig sein. Letztere sollte von dem Leitgedanken einer umfassenden Kohäsionspolitik getragen werden und sich von der nach unserer Ansicht verengten Perspektive der bisherigen Strukturpolitik abwenden. Denn in dieser Debatte geht es wesentlich stärker um Verteilungsfragen als um sinnvolle bzw. angemessene politische Strategien und Instrumente. Wesentliche Elemente einer derartigen Diskussion sollten sein:

- die Frage, wie ein unter kohäsionspolitischen Zielsetzungen angemessenes Verständnis von regionaler Gleichheit aussehen kann, das sich nicht nur an wenigen ökonomischen Indikatoren orientiert,
- die Frage, inwieweit sich mit der anstehenden EU-Erweiterung regionale Problemlage noch erheblich vertiefen werden, ob dann eine zentral gesteuerte europäische Strukturpolitik weiterhin sinnvoll ist, oder vielmehr der Gestaltungsspielraum auf regionaler Ebene deutlich erweitert werden sollte, und schliesslich
- die Frage, welche Aufgaben- bzw. Kompetenzverteilung sich im Rahmen einer derartigen Neuorientierung zwischen den unterschiedlichen politischen Ebenen in Europa als zweckmäßig darstellt.

Durch diese Fragen, die am Ende der Expertise diskutiert werden, ist angedeutet, in welche Richtung unserer Ansicht nach die Diskussion um die europäische Strukturpolitik nach 2006 geöffnet werden sollte:

- eine Abkopplung der Strukturpolitik von der Kohäsionspolitik, und dementsprechend eine wettbewerbspolitische Ausrichtung der Beihilfenkontrolle (anstelle einer kohäsionspolitischen)
- eine Konzentration der europäischen Strukturpolitik auf übergreifende Infrastrukturprojekte und die Organisation von Austausch- und Lernprozessen zwischen den Regionen
- eine Erweiterung des Handlungsspielraums der Regionen so, dass sie ihre Potentiale entfalten und in einen Qualitätswettbewerb statt eines ruinösen Kostenwettbewerbs eintreten können.

Im ersten Kapitel werden Geschichte und Struktur der europäischen Strukturpolitik dargestellt. Festzuhalten ist, dass sich die Strukturpolitik auf europäischer Ebene mittlerweile als ein eigenständiges Politikfeld ausdifferenziert hat, das nicht nur von der Kommission, sondern ganz wesentlich auch von den Regionen geprägt ist. Hier sind Strukturen geschaffen worden, die zum Teil Machtverschiebungen zwischen den politischen Ebenen in Europa nach sich ziehen und auch zu strukturpolitischen, strategischen und organisatorischen Innovationen beigetragen haben. Eine künftige Diskussion kann vor diesem Hintergrund nicht mehr darum gehen, ob es eine europäische Strukturpolitik geben soll, sondern wie diese strategisch und organisatorisch weiter zu entwickeln ist.

Dieses Ergebnis wird durch eine exemplarische Auswertung von Evaluierungen der europäischen Strukturpolitik im zweiten Kapitel gestützt. Auch wenn die Ergebnisse, gerade der Untersuchungen der Auswirkungen auf die Konvergenz, selten eindeutig sind, so zeigen die Evaluierungen der Programme und der institutionellen Voraussetzungen, dass die europäische Strukturpolitik auch Vielzahl von Innovationen auch in NRW angeregt haben. Sie bilden die Grundlage für jede konzeptionelle und organisatorische Weiterentwicklung.

Im dritten Kapitel werden die wesentlichen Rahmenbedingungen für eine künftige Strukturpolitik dargestellt. Dazu zählt insbesondere die Osterweiterung und die damit verbundenen Kosten. Auch hier divergieren die Schätzungen erheblich, deutlich wird aber, dass eine grundlegende Reform der Strukturpolitik unausweichlich ist. Wäre dies nicht der Fall, müsste der finanzielle Rahmen drastisch erweitert werden, was politisch und ökonomisch nicht durchsetzbar und auch nicht sinnvoll ist.

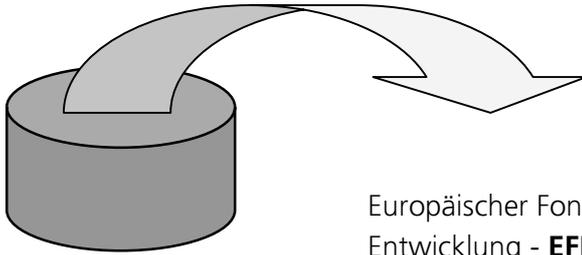
Die wesentlichen Argumente und Perspektiven in der Diskussion um eine derartige Reform werden im vierten Kapitel gegenübergestellt und aus der Sicht des Landes NRW bewertet. Keines der Modelle, so die bereits eingangs genannte Konsequenz, wird eine Fortführung, insbesondere der kapitalintensiven Elemente, der bisherigen Strukturpolitik in NRW ermöglichen. Die Schlussfolgerungen für eine Neuorientierung, die sich aus dieser Konsequenz ergeben, werden im abschließenden fünften Kapitel skizziert.

## 1 Geschichte, Impulse, Interessen – ein kurzer einführender Überblick

Die Geschichte der europäischen Strukturpolitik (s. eine Zusammenstellung der wichtigsten Etappen in Übersicht 1) muss auf unterschiedlichen Dimensionen: der finanziellen, kohäsionspolitischen, konzeptionell-strategischen und institutionellen betrachtet werden. Es handelt sich weder um ein kohärent entwickeltes Politikfeld noch kann die EU-Strukturpolitik auf das Ergebnis reiner Bargaining-Prozesse reduziert werden. Sie hat sich vielmehr Stück für Stück aus dem Zusammenspiel sehr unterschiedlicher Akteure und Interessen entwickelt, wobei in den unterschiedlichen Phasen die einzelnen Dimensionen jeweils eine spezifische Bedeutung hatten. Die wesentlichen Elemente der europäischen Strukturpolitik bilden heute die Strukturfonds (Übersicht 2), sowie der Kohäsionsfonds und die Beihilfekontrolle.

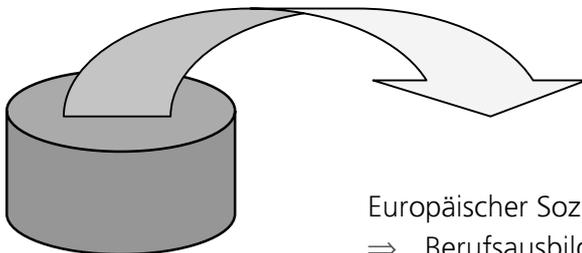
1957	Präambel der Römischen Verträge
1958	Europäische Investitionsbank
1960	Europäischer Sozialfonds (ESF)
1961	Konferenz der Kommission zur Europäischen Strukturpolitik
1962	Europäischer Agrarfonds (EAGFL)
1965	Konferenz der Kommission zur Europäischen Strukturpolitik
1970	Strukturpolitik für die Fischereiwirtschaft
1972	Erklärung des Rats zu einer Europäischen Strukturpolitik
1975	EFRE
1976	Task Force zur Koordination der Fonds
1979	RatsVO: Regionalpolitik als Bestandteil der Wirtschaftspolitik der EU
1981	Leitlinien zur Koordination der Regionalfonds
1984	Integrierte Mittelmeerprogramme
1985	Generaldirektion für Regionalpolitik
1988	Einrichtung der Strukturfonds
1992	Finanzielle Vorausschau (1993-1999)
1993	Ausgleichsfonds für die Fischereiwirtschaft (FIAF)
1993	Einrichtung des Kohäsionsfonds
1994	Ausschuss der Regionen
1995	Ziel 6
1998	Reform der Beihilfekontrolle
1999	Reform der Strukturpolitik im Rahmen der Agenda 2000
1999	Finanzielle Vorausschau (2000-2006)
2001	Sonderprogramm zur Förderung von Grenzregionen

Übersicht 1: Eckpunkte bei der Herausbildung einer europäischen Strukturpolitik



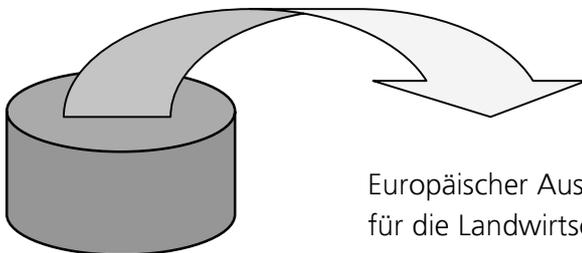
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung - **ERDF**

⇒ Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte zwischen den Regionen



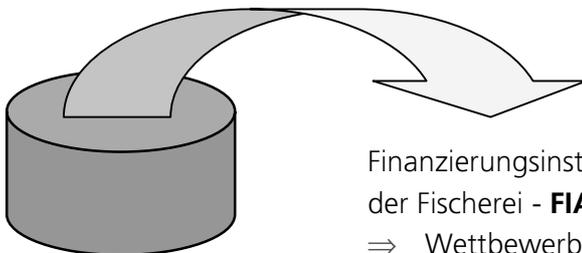
Europäischer Sozialfonds - **ESF**

⇒ Berufsausbildung, berufliche Umstellung, arbeitslose Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Frauen



Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - **EAGGF**

⇒ Agrarpolitik, Entwicklung des ländlichen Raums



Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei - **FIIF**

⇒ Wettbewerbsfähigkeit des Fischereisektors, Küstenregionen

Übersicht 2: Die Europäischen Strukturfonds

## 1.1 Grundlagen

Eine erste, wenngleich vage Begründung für eine „europäische“ Strukturpolitik findet sich in der Präambel der Römischen Verträge. Dort ist die Rede von dem Bestreben der Mitgliedsstaaten, „ihre Volkswirtschaft zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen den Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“. Rechtlich handelt es sich (anders als etwa bei der Verkehrspolitik) hierbei um eine Absichtserklärung, die keine obligatorische (damit auch keine einklagbare) europäische Politik begründet.

Seitens des Rates bestand zunächst kein ausgeprägtes Interesse an einer gemeinsamen Strukturpolitik. Bis Anfang der 1970er Jahre gingen von der Kommission verschiedene Initiativen aus, die auch durch große europäische Konferenzen manifestiert wurden. Die Kommission sah die Aufgabe der EU „in der großräumigen Umverteilung ökonomischer Aktivitäten zugunsten der peripheren und geringer entwickelten Gebiete der Gemeinschaft (Tömmel 1982: 87), und richtete sich damit vor allem gegen die Konzentration wirtschaftlichen Potentials in den Zentren. Ihre Philosophie war damit die gleiche wie die der nationalstaatlichen Regionalpolitiken in den Mitgliedsländern - sofern dort so etwas wie Regionalpolitik betrieben wurde.

Die Initiativen der Kommission wurden zunächst seitens des Rats durchweg abgelehnt. Allerdings wurden im gleichen Zeitraum wesentliche institutionelle (Europäische Investitionsbank) und instrumentelle (Sozialfonds, Agrarfonds, Beginn einer europäischen Fischereipolitik) Grundlagen gelegt, die später in die europäische Strukturpolitik eingegangen sind. Heute formuliert der Amsterdamer Vertrag (1997 bzw. 1999) ein explizites Kohäsionsziel als vorrangiges Ziel der Gemeinschaft:

*„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.“ (Artikel 158 EGV)*

Dieses Ziel schliesst auch die Beitrittsländer mit ein. Damit hat sich der Charakter der EU-Strukturpolitik verändert: Der Vertrag verlangt,

- dass die Union eine Kohäsionspolitik entwickelt und verfolgt;
- diese Politik auf die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zielt, und der Vertrag
- bezieht sich nicht auf eine Annäherung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auf nationaler, sondern auf regionaler(!) Ebene.

„Kohäsionspolitik“ geht so über die traditionelle Strukturpolitik mit den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds hinaus und umfasst auch die Beitrittsinstrumente SAPARD und ISPA. Im folgenden wird jedoch im wesentlichen von dem engeren, „traditionellen“ Begriff der Strukturpolitik die Rede sein.

## 1.2 Die finanzielle Dimension

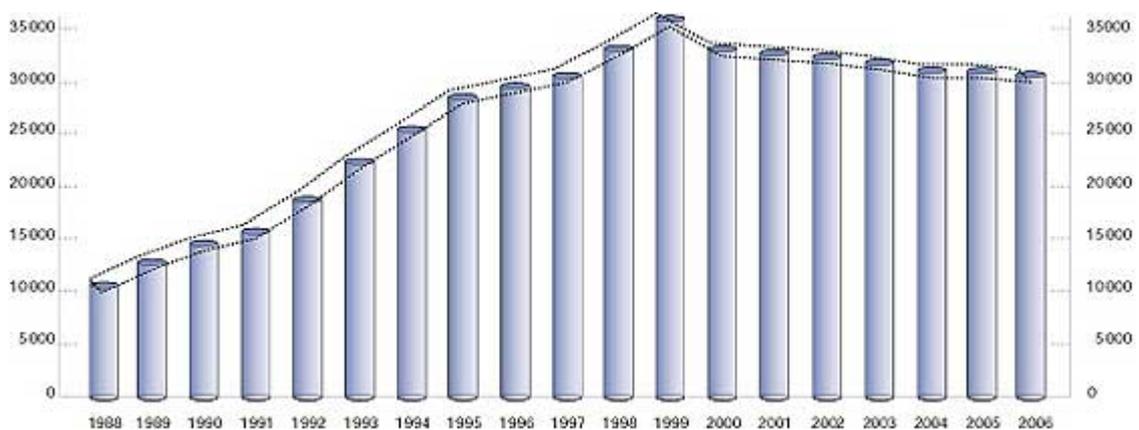
Der Durchbruch zu einer europäischen Strukturpolitik erfolgte mit den Verhandlungen zum Beitritt Großbritanniens (1973). Mit der Einführung des Regionalfonds wurde die Möglichkeit eröffnet, Großbritannien als Nettoempfänger in die EU zu integrieren. Die Strategie, den Zugang zu den Strukturfonds als Verhandlungsmasse zu benutzen, setzte sich mit den nachfolgenden Erweiterungen (Griechenland 1981, Portugal und Spanien 1986, Finnland, Österreich und Schweden 1995) fort.

Die gemeinsame europäische Strukturpolitik erscheint in dieser Perspektive weniger als strategisch ausgerichtete Politik zur Verringerung regionaler Disparitäten, sondern die strukturpolitischen Mittel sind „politische Kosten“ des Integrationsprozesses, die eher Aushandlungsprozessen zwischen den Mitgliedsstaaten unterliegen als einer problemorientierten politischen Logik<sup>1</sup>. Ergebnis ist eine in den 1990er Jahren steigende Gesamtsumme für die europäische Strukturpolitik (vgl. Übersicht 3), wobei zusätzlichen Ansprüchen durch Sonderprogramme (in Form von Gemeinschaftsinitiativen) Rechnung getragen wurde.

Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Maßnahmen ist dabei im wesentlichen konstant geblieben (siehe Übersicht 4, zu den Förderkriterien Übersicht 5). Erst auf dem Berliner Gipfel 1999 wurde diese Dynamik gedämpft und für die Förderperiode 2000-2006 erstmals eine Begrenzung der Mittel festgeschrieben. Danach wird der Haushalt der EU auf maximal 1,27% des EU-BIP begrenzt, und der Anteil der Strukturpolitik auf 0,45% des EU-BIP. Die Förderkriterien wurden jedoch im wesentlichen beibehalten.

---

<sup>1</sup> eine konsequente Fortführung dieser Interpretation ist nachzulesen bei Rolle 2000



Übersicht 3: Jährliche Mittel der Struktur- und des Kohäsionsfonds in Mio. Euro, Preise von 1999 (Quelle: Zweiter Kohäsionsbericht, S. 121)

	2000-2006		1994-1999		1989-1993	
	Anteil in %	Summe	Anteil in %	Summe	Anteil in %	Summe
Ziel 1	63,8	135.950	61,7	93.991	64,2	43.818
Kohäsionsfonds	8,5	18.000				
Ziel 2, 5, 6			19,1	29.064	18,3	6.334
Ziel 2	10,5	22.450	10,1	15.352	9,0	6.130
Ziel 5a Landwirtschaft			3,5	5.270	5,2	3.523
Ziel 5a Fischerei			0,6	885	0,8	579
Ziel 5b			4,5	6.860	3,3	2.232
Ziel 6			0,5	697		
Ziel 3, 4			10,0	15.184	9,8	6.669
Ziel 3	11,3	24.050	8,5	12.938		
Ziel 4			1,5	2.246		
G.l.	4,9	10.440	9,2	14.018	7,7	5.285
Fischerei	0,5					
Innovative Maßnahmen	0,5					
gesamt	100	213.000	100	152.257	100	68.236

Zahlen für 2000-2006 in Mio. Euro, Preise von 1999

Zahlen für 1989-93 und 1994-99 in Mio. ECU, Preise von 1995

Übersicht 4: Verteilung der Mittel auf die Strukturfonds seit 1988

	<i>Ausrichtung</i>	<i>Anteile/ Fonds</i>	<i>Förderfähigkeit</i>	<i>Fördervoraussetzungen</i>
Ziel 1	Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand	70% EFRE, ESF, EAGFL, FIAF	maximal 75% der Gesamtkosten eines Projektes; bis 85%, wenn Region eines Kohäsionslandes oder Regionen eines ultraperipheren Gebiets oder einer griechischen peripheren Insel	Regionen der Ebene NUTS II, Pro-Kopf-BIP weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts, ehemalige unter das Ziel 6 fallende finnische und schwedische Regionen, Regionen in äußerster Randlage
Ziel 2	Wirtschaftliche und soziale Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen	11,5% EFRE, ESF	maximal 50%	alte Ziele 2 und 5b, Industriegebiet sowie ländliche, städtische und von Fischerei abhängige Gebiete, für die jeweils bestimmte Bedingungen gegeben sein müssen
Ziel 3	Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme	12,3% ESF	maximal 50%	alte Ziele 3 und 4, umfasst alle Gebiete außer Ziel-1-Regionen
FIAF	Anpassung der Fischereistrukturen	0,5% FIAF	maximal 50%	Küstengebiete, die nicht im Rahmen von Ziel 1 förderfähig sind
Innovative Maßnahmen	neue Entwicklungsideen und Maßnahmen entwickeln und testen	0,51%	bis 80% in Ziel-1-Regionen, ansonsten 50%, in Ausnahmefällen in Ziel-2-Gebieten 60%	Festlegung regionaler Programme durch Lenkungsausschuss unter Wahrung des Grundsatzes der regionalen Partnerschaft
GI	Interreg III, Urban II, Leader+, Equal	5,35%	INTERREG 50%	

Übersicht 5: Strukturfonds und ihre Kriterien 2000-2006

Die budgetäre Entwicklung der Strukturfonds ist natürlich jeweils problembezogen begründet worden; Axt (2000: 323f) hat demgegenüber einmal die eigentlichen politisch-strategischen Beweggründe zusammengestellt:

- *Die Einführung des EFRE 1975 als Finanzausgleich für Großbritannien zur Vermeidung einer übermäßigen Nettozahlerposition;*
- *die Einführung der Integrierten Mittelmeerprogramme 1985 als finanzielles Zugeständnis an Griechenland, Italien und Frankreich, um ein drohendes Veto gegen den Beitritt von Portugal und Spanien abzuwenden;*
- *die Verdopplung der Strukturfondsmittel 1988 als Preis für die Zustimmung der Kohäsionsländer zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) bzw. zur Umsetzung der Vollendung des Binnenmarktes;*
- *die zusätzlichen Mittel 1991 für die Aufnahme der neuen Bundesländer in die Regionalförderung, um die Besitzstandswahrung für die begünstigten Länder zu sichern;*
- *die Einführung der Gemeinschaftsinitiative RETEX 1991 als Kompensation für die EU-Textilregionen anlässlich der Assoziierungsabkommen mit drei ost- und mittel-europäischen Staaten;*
- *der Kohäsionsfonds 1993, um ein spanisches Veto gegen den Maastricht-Vertrag abzuwenden;*
- *die Aufnahme eines sechsten Ziels für bevölkerungsarme Regionen in die Regionalpolitik 1995, als Finanzausgleich für Schweden und vor allem für Finnland.*

Die europäische Strukturpolitik, so wie sie bisher skizziert worden ist, ist also immer auch ein Aspekt von Finanz(ausgleichs)verhandlungen zwischen den Mitgliedsländern. Das Volumen der über die Strukturfonds geleisteten Transferzahlungen war bislang eine Frage der politischen Begründung; mit der Osterweiterung der Union kommt der Strukturpolitik aber eine ungleich grössere kohäsionspolitische und entwicklungsstrategisch-konzeptionelle Rolle zu. Dies ist Gegenstand der folgenden Abschnitte.

### **1.3 Die Dimension der Kohäsionspolitik**

Die generelle Mittelverteilung wird mit dem Kohäsionsziel legitimiert. Vor allem der Zusammenhang zwischen Kohäsion, vertiefter Integration und Erweiterung diente als argumentative Basis für die Ausweitung der strukturpolitischen Mittel seit Ende der 1980er Jahre und eröffnete die Möglichkeit einer Verknüpfung mit allen europäischen Politikfeldern. Umgekehrt haben die Delors I und II Pakete gezeigt, dass durch derartige Paketbildungen die Konsensfähigkeit erhöht werden kann – was allerdings auch Sprünge in der Budgetentwicklung zur Folge hatte. So wurde im ersten Delors-Paket die Aufstockung der Strukturfondsmittel mit der Reform des Finanzsystems, mit neuen Regeln für die Haushaltsführung und mit der Begrenzung der Agrarausgaben verknüpft. Im zweiten Delors-Paket erfolgte unter dem Leitgedanken „Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion“ eine Verknüpfung der erneuten Aufstockung der Strukturfondsmittel mit der Einrichtung des Kohäsionsfonds, der Aufstockung der Eigenmittel der EU von 1,2 vH auf 1,27 vH des BSP, und dem Ziel der Ausweitung der internationalen Verantwortung

der EU. Allerdings hat der Versuch Spaniens, die Zustimmung zu den Übergangsregelungen in Zusammenhang mit der Osterweiterung mit der Zusage weiterer strukturpolitischer Mittel zu verknüpfen, auch gezeigt, dass der Beliebigkeit der Verknüpfungen dort Grenzen gesetzt sind, wo der kausale Konnex nicht mehr einsichtig ist (vgl. Hb. vom 31.5.01: 7).

Die Bedeutung des Kohäsionsziels resultiert nicht zuletzt daraus, dass die zentralen Europäischen Institutionen: Parlament, Gerichtshof und Kommission von ihrer institutionellen Logik her ein Interesse an einer weiteren Kohäsion haben, weil dies auch eine Erweiterung ihres politischen Einflussbereichs verspricht. Dies gilt vor allem für die Kommission als strategisch handelndem Akteur, aber gerade auch für das Parlament. Da Strukturpolitik zu den nicht obligatorischen Aufgaben der EU gehört, hat das Parlament das letzte Wort in Haushaltsfragen. Dies eröffnet dem Parlament die Möglichkeit, die Ausgaben und damit den eigenen Einfluss zu erhöhen, wie es etwa mit der seitens des Parlaments durchgesetzten Gemeinschaftsinitiative URBAN 1999 erfolgte. Bei den Aushandlungsprozessen um den finanziellen Rahmen der Strukturpolitik dominiert zwar weiterhin der Rat, das Parlament kann aber durchaus als Gegengewicht gegen eine mögliche Koalition der Nettozahler angesehen werden.

Das Kohäsionsziel bildet also die zentrale Legitimation jeglicher europäischen Strukturpolitik. Für eine Diskussion um eine grundsätzliche Reform und möglicherweise auch einer Abschaffung der Strukturfonds wird es deshalb entscheidend sein, deutlich zu machen, dass das Kohäsionsziel weiterhin zentrale Bedeutung haben wird, und wie dies ohne die Fonds anders als bisher angestrebt werden soll und kann. Daneben muss die Verknüpfung mit anderen politischen Zielen der EU weiterhin beachtet werden, insbesondere mit der Vertiefung der Integration und der Erweiterung. Dabei kann unterstellt werden, dass kein nationaler/regionaler Akteur ein Interesse an der Kohäsion an sich hat, sondern an der Frage, wie das Land bzw. die Region durch eine neu oder anders ausgestaltete Kohäsionspolitik besser oder schlechter gestellt wird.

Insgesamt lässt sich sagen, dass der finanzielle Rahmen der Strukturpolitik zwar durch klassische Bargaining-Muster bestimmt wird, diese aber in einen spezifischen legitimatorischen Kontext eingebunden sind: Die Mittel sind nicht ungebunden, sondern ihre Verwendung ist durch die inhaltliche Programme vorgegeben; zusätzliche Mittel müssen mit spezifischen strukturpolitischen Maßnahmen legitimiert werden.

## **1.4 Die inhaltlich/konzeptionelle Dimension**

Die Akzeptanz des Kohäsionsziels schließt nicht unbedingt ein, dass dies auch in Form einer eigenständigen europäischen Strukturpolitik erfolgen muss. Im Gegenteil: eine eigenständige europäische Strukturpolitik lässt sich vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips nur dann begründen, wenn eine andere, bessere Politik als die bisher in

den Nationalstaaten betriebene Politik durchgeführt wird, also ein „europäischer Mehrwert“ erzielbar ist.

Die nationalen regionalpolitischen Strategien, ihre problematischen Gebiete mittels einer Umverteilung zusätzlicher Investitionen zu entwickeln, war Mitte der 1970er Jahre obsolet geworden: das verteilbare Investitionsvolumen ging weltweit zurück, und es war kaum noch Substanz für eine räumliche Umverteilung vorhanden. In dieser Situation zeigte sich die Fähigkeit der Kommission, sich kurzfristig öffnende Politikfenster in strategischer Perspektive langfristig zu nutzen (Schmidt 2001: 186). Denn während sich die nationalen Strukturpolitiken als weitgehend reformunfähig erwiesen<sup>2</sup>, wurden die konzeptionellen Vorschläge der EU – die hierbei vor allem auch die Diskussion innerhalb der OECD aufgriff – den veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durchaus gerecht.

Die Kommission legte ein Förderkonzept vor, das an der Entwicklung der endogenen Potentiale ansetzte. Zwar stieß dieser Ansatz angesichts der Konkurrenz zu den nationalen Förderkonzepten auf den Widerstand der Mitgliedsstaaten, dennoch war die Kommission in der Lage, über diese Konzeption eigene Vorstellungen gegenüber den nationalen Ebenen durchzusetzen. Die wichtigsten Schritte waren:

- Die Einführung einer länderquotenfreien Abteilung in den europäischen Strukturfonds EFRE; diese Quote betrug zunächst 5 vH der strukturpolitischen Mittel der EU, wurde im Verlauf der Zeit auf bis zu 10 vH ausgedehnt, mit der Agenda 2000 aber wieder auf 5 vH reduziert.
- Die Umsetzung der neuen Konzeption insbesondere mit dem von Heinelt (1996: 23) als „Großexperiment“ bezeichneten Integrierten Mittelmeerprogramm.
- Die Ausweitung der von der Kommission konzipierten Gemeinschaftsinitiativen vor allem in den 1990er Jahren.

Es verwundert nicht, dass angesichts der divergierenden strategischen Vorstellungen diese eigenständige Strukturpolitik der EU Gegenstand der Kritik war. In Deutschland ergab sich beispielsweise ein ständiges Spannungsverhältnis zwischen EU-Strukturpolitik und GRW (Voelzkow/Hoppe 1996). So wurde der Spielraum für strukturpolitische Initiativen der Kommission in den 1990er Jahren wieder zurückgeschraubt und die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen wurde mit der Reform 1999 auf drei, plus URBAN als vom Europäischen Parlament durchgesetzte Initiative, reduziert. Gleichwohl hat die Kommission mit ihren strukturpolitischen Initiativen konzeptionelle Impulse gesetzt, die auch künftig aus keiner europäischen Strukturpolitik wegzudenken sind – gleich auf welcher Ebene sie verankert sein werden.

---

<sup>2</sup> vgl. dazu für Deutschland vor allem die Diskussion um die Politikverflechtungsfalle in Zusammenhang mit der GRW bei Scharpf/Reissert/Schnabel 1976

Zu diesen konzeptionellen Fixpunkten gehören vor allem

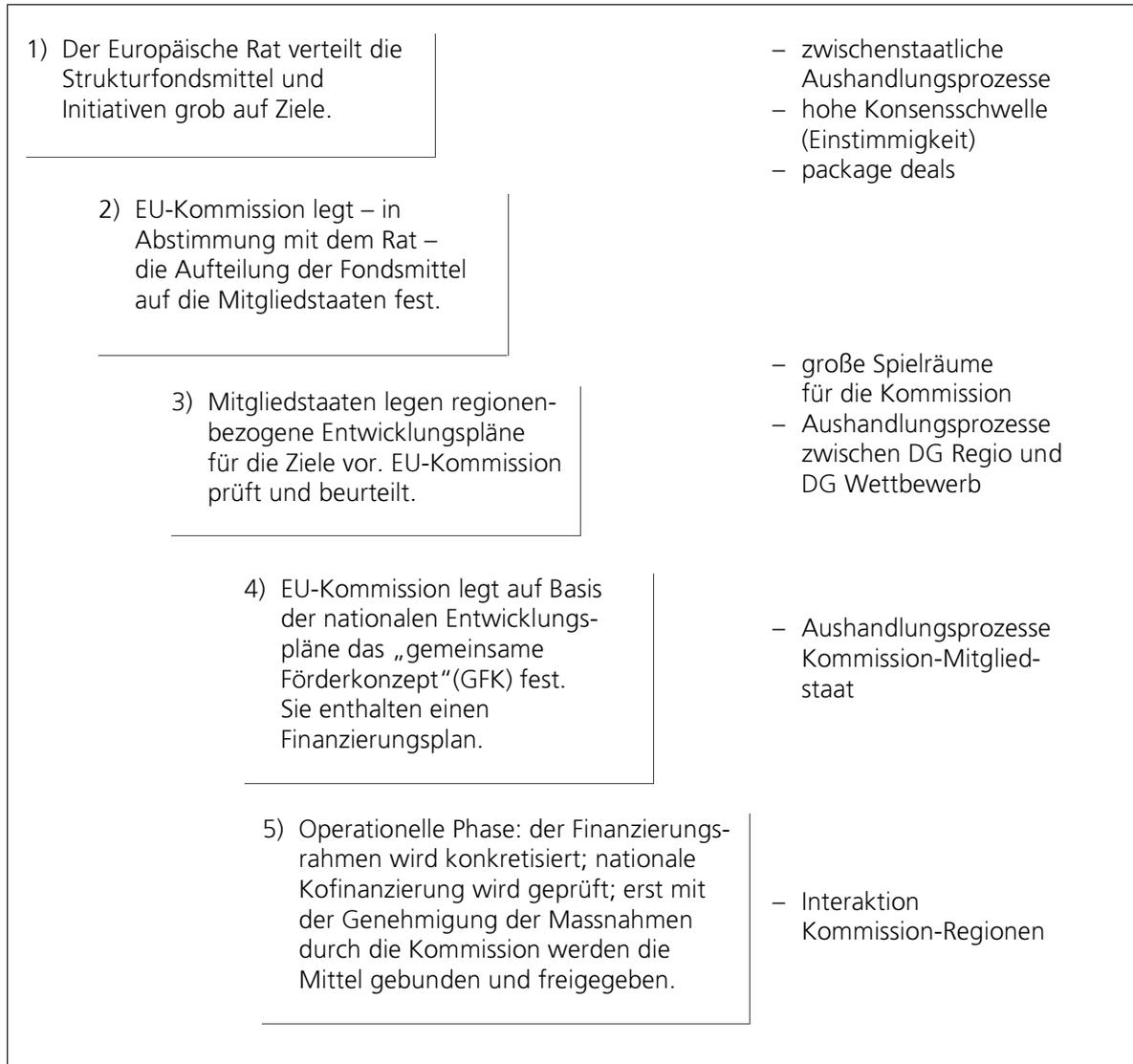
- endogene Potentiale als Ansatzpunkt der Strukturpolitik,
- die Vernetzung zwischen den Regionen,
- die aktive Anpassung an den Strukturwandel (Ziel 4, derzeit Ziel 3), sowie
- die künftige Schlüsselrolle von Bildung und Forschung im Rahmen der Strukturpolitik.

Diese inhaltliche Dimension einer eigenständigen europäischen Strukturpolitik ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil sie kaum zu trennen ist von der institutionellen Dimension, die sich in engem Zusammenwirken mit den inhaltlichen Neuerungen herausgebildet hat.

## 1.5 Die institutionelle Dimension

Inhaltliche und institutionelle Dimensionen der europäischen Strukturpolitik stehen in einer engen Wechselbeziehung miteinander, weil es für die Umsetzung der von der Kommission konzipierten EU-Strukturpolitik in den Mitgliedsländern häufig keine Umsetzungsstruktur gab. In der BRD war aufgrund der föderalistischen Struktur eine subnationale institutionelle Ebene vorhanden, auf der strukturpolitische Maßnahmen implementiert werden konnten. Anders sieht es in den Ländern aus, die über eine solche Struktur nicht verfügen, was in der Regel in den zentralistischen Staaten der Fall ist. In allen Ländern ist durch die EU-Politik unterhalb der nationalen Ebene entweder eine institutionelle Struktur entstanden bzw. bestehende subnationale Strukturen haben sich weiterentwickelt. Dabei hat sich eine kaskadenförmige Entscheidungsstruktur entwickelt (s. Übersicht 6), in der, je näher die Programm der Operationalisierung und Implementation kommen, die Kommission immer enger mit den subnationalen Einheiten kooperiert und kommuniziert. Die lokalen/regionalen Akteure gehören deshalb, schon aus institutionellem Eigeninteresse, zu den stärksten Befürwortern einer Weiterführung und Weiterentwicklung einer europäischen Strukturpolitik. Dazu können folgende Institutionen gerechnet werden:

- Kommunen, vor allem in zentralistischen Staaten (GB vor allem);
- neu institutionalisierte Regionen wie Wales;
- Regionalagenturen und Wirtschaftsförderungseinrichtungen (Italien, Griechenland);
- in gewisser Hinsicht auch wissenschaftliche Netzwerke und Beratungseinrichtungen.



Übersicht 6: Kaskadenmodell der Entscheidungsschritte

Zwei Erfahrungen (oder auch: Experimente) haben die Diskussion um die Herausbildung der institutionellen Dimension geprägt:

Erstens, die Implementierung der Integrierten Mittelmeerprogramme. Vor allem Italien und Griechenland waren finanziell und institutionell nicht in der Lage, das Konzept der europäischen Strukturpolitik zu implementieren. In Verbindung mit der Umsetzung wurden daher Reformen durchgeführt, die Tömmel (1992: 199) wie folgt zusammenfasst:

- „Modernisierung, Flexibilisierung und Diversifizierung regionalpolitischer Fördermaßnahmen und -instrumente,
- Dezentralisierung regionalpolitischer Kompetenzen von der nationalen auf die regionale/lokale Ebene,
- Dezentralisierung der Politikimplementation von staatlichen auf parastaatliche, semi-private oder auch gänzlich private Trägerinstanzen“.

Zweitens, die Reform der Strukturpolitik 1988, die wesentlich auf die Erfahrungen und Experimente der Integrierten Mittelmeerprogramme zurückgreift. Heeg (2001: 164) nennt als grundlegende institutionelle Änderungen in Verbindung mit der Reform von 1988:

- die EU-Kommission wurde als „eine unabhängige, programmatisch agierende Ebene in der räumlichen Regulation etabliert“,
- die subnationale Ebene wurde „als eigenständige Ebene in die Entscheidungsfindung einbezogen“.

Er kommt zu dem Schluss: „Grundsätzlich stellen diese EU-Initiativen neue Formen der Regulation dar, indem sie einer politischen und wirtschaftlichen Netzwerklogik folgen, die Koordination, Formen der Vermittlung, Verhandlung, gegenseitiges Lernen, Austausch von Informationen, Public-Private-Partnerships über formale staatliche Verfahren stellt“ (ebd., 166).

Aus einem strategischen Blickwinkel betrachtet finden sich hier wesentliche Elemente eines für die EU-Kommission charakteristischen Vorgehens, das darin besteht, den eigenen Einfluss durch Koalitionsbildung quer zu den formalen Entscheidungsstrukturen zu stärken. Hierzu gehören

- die enge Zusammenarbeit mit regionalen Ansprechpartnern bei der Umsetzung der Regionalpolitik,
- der Einbezug von Experten, die im Rahmen von Hearings und Ausschüssen Politikvorschläge erarbeiten oder
- die Zusammenarbeit mit Wirtschaftsakteuren, die sich für bestimmte Integrationsziele einsetzen (Schmidt 2001: 187).

Diese Form der Vernetzung von Politik auf europäischer Ebene findet ihre Entsprechung – ebenfalls nur in engem Zusammenhang mit der Europäischen Strukturpolitik zu verstehen – auf der regionalen Ebene. Die Experimente einer koordinierenden, die administrativen und funktionalen Fragmentierungen von Politikfeldern überwindenden Strukturpolitik – innerhalb NRWs etwa die ZIM/ZIN-Strukturen, die IBA-Emscher Park

oder neuerdings die ProjektRuhr GmbH – wären ohne die Impulse der europäischen Strukturpolitik in dieser Form nicht so schnell durchsetzbar gewesen<sup>3</sup>.

Nicht nur der Vollständigkeit halber seien hier noch zwei Institutionen erwähnt, die etwas ausserhalb der allgemeinen Aufmerksamkeit stehen, die im Zusammenhang mit der Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union aber nicht ganz unbedeutend sind:

Die Europäische Investitionsbank (EIB) hat den Auftrag, die Ziele der Europäischen Union durch die Bereitstellung langfristiger Finanzierungen für sichere Investitionen zu fördern. Sie wurde durch die Römischen Verträge gegründet und ist damit ebenso alt wie die Union selbst. Als Bank ist sie in der Lage, zusätzliches Kapital zu mobilisieren und damit das Spektrum der Finanzierungsmöglichkeiten zu erweitern. Sie arbeitet außerdem eng mit der Wirtschaft, dem Bankensektor und den wichtigsten in diesem Bereich tätigen internationalen Organisationen zusammen.

Der Europäische Investitionsfonds (EIF) ist eine europäische Institution mit der besonderen Aufgabe der Förderung der Gründung, des Wachstums und der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen. er arbeitet dabei hauptsächlich mit Risikokapital- und Bürgschaftsinstrumenten. In seiner Rolle als „Risikokapital-Tochter der EIB-Gruppe“ setzt der EIF die ihm zur Verfügung stehenden beträchtlichen Mittel zur Förderung der Entwicklung eines leistungsfähigen und homogenen Risikokapitalmarkts in Europa ein. Das Ziel besteht darin, in Europa eine innovative und wettbewerbsfähige Wirtschaft zu unterstützen, die letztlich zur Schaffung qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze führt. Die Europäische Investitionsbank und der Europäische Investitionsfonds gehören damit notwendig zu den zentralen operativen Einheiten im Geflecht der strukturpolitischen Institutionen.

## 1.6 Beihilfenkontrolle

Die Beihilfekontrolle wird in der Diskussion um die Strukturpolitik eher am Rande thematisiert und ist wissenschaftlich auch weniger untersucht als die Strukturfonds. In Analysen der Strukturpolitik Anfang der 1980er Jahre spielt sie noch keine Rolle<sup>4</sup>.

Die Kommission ist zwar seit 1957 für die Beihilfenkontrolle zuständig, um einen Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten und Regionen zu verhindern, in die politische Diskussion geriet die Beihilfenkontrolle jedoch erst in den 1980er Jahren, als die Kommission – unterstützt durch die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs – auf diesem Weg eine Reduzierung der Fördergebiete durchsetzte .

---

<sup>3</sup> vgl. Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld 2000; Potratz 2000

<sup>4</sup> so z.B. in der Untersuchung von Böhret/Jann/Kronenwett 1982

Dabei hat die Beihilfenkontrolle als ein Aspekt der Wettbewerbspolitik eine starke rechtliche und institutionelle Position: Anders als die Strukturpolitik 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. Verstärkt wurde diese Position durch die Verknüpfung der Wettbewerbspolitik mit der Kohäsionspolitik im Maastricht- und Amsterdam-Vertrag. Dies gibt der Generaldirektion Wettbewerb eine direkte Zugriffsmöglichkeit auf die Ausgestaltung der europäischen Strukturpolitik wie der nationalen Politiken<sup>5</sup>.

Ordnungspolitischer Ausgangspunkt der EU-Wettbewerbspolitik ist die grundsätzliche Unzulässigkeit staatlicher Beihilfen für Unternehmen. „Beihilfen mit regionalen Zweckbestimmungen“ sind deshalb auch klar als Ausnahmetatbestände definiert. 1968 hatte die Kommission ein Regelwerk zur „Koordination“ (sprich: Kontrolle) regionaler Beihilfen vorgeschlagen, das 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. Streitpunkt sind dabei regelmäßig weniger die Festsetzungen zur Förderhöhe als vielmehr 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. Fast alle größeren Mitgliedstaaten mussten in den 1980ern ihre Fördergebiete

---

<sup>5</sup> zum Verhältnis von Struktur- und Wettbewerbspolitik s. Wislade 1999 und 1998; auch Potratz 2002b

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 auf eine Vereinheitlichung, begründet mit der Forderung nach Transparenz und der grundsätzlichen Ablehnung jeglicher Betriebsbeihilfen (Betriebskosten, Transport, Steuernachlässe, Sozialkosten, Exporthilfen, etc.). Die Präferenz der GD Wettbewerb gilt scheinbar eindeutigen Kapitalhilfen. 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.

In den 1990er Jahren trat zu den Konflikten um die Auswahl der Fördergebiete die Frage der Rechtmäßigkeit der Höhe einzelner Beihilfen, vor allem in den neuen Bundesländern. Die Bundesrepublik ist davon besonders stark betroffen, weil hier überdurchschnittlich viel Beihilfen vergeben werden (siehe Übersicht 7), und zum anderen zwei Drittel aller in Deutschland gezahlten Beihilfen auf regionale Beihilfen fallen (vgl. Dietz 1999: 18). Die Kritik an der EU-Politik richtet sich hauptsächlich auf die Intransparenz des Beihilfesystems und die lange Dauer der einzelnen Prüfungen. Sie wurde mit der Reform 1999 von der Kommission aufgegriffen, nicht ohne die Gelegenheit zu nutzen, ihren Einfluss zu erweitern. Mit den weiterhin gültigen Grundpfeilern Notifizierungspflicht und Durchführungsverbot wurden vor allem folgende neue Regelungen eingeführt:

- EU-Beamte dürfen nun auch persönlich Nachprüfungen vor Ort durchführen,
- bestimmte Gruppen von Beihilfen (KMU, FuE, Umwelt, Beschäftigung und Ausbildung) können von der Anmeldepflicht freigestellt werden,
- es finden sich erweiterte Vorschriften bei großen, sektorübergreifenden Investitionsvorhaben (bis dahin war die Kompetenz sektoral begrenzt und mit jeweils spezifischen Regeln),
- das Ziel besteht darin, die Effizienz des Einsatzes nationaler Mittel zu erhöhen,
- weiterhin soll ein Stärkung der Subsidiarität in der Wettbewerbskontrolle dadurch erreicht werden, dass nur noch die Frage nach den Kriterien für die Auswahl der Fördergebiete geprüft wird, nicht mehr die Förderbedürftigkeit einzelner Regionen.

Der zentrale Konfliktpunkt bleibt die Frage nach der Kompatibilität zwischen nationalen und europäischen Zielen. Dietz (1999: 26) kommt zu dem Fazit, dass die Reformen in der Strukturförderung und in der Beihilfekontrolle „die Möglichkeiten regionaler Wirtschaftsförderung in Westdeutschland zum Teil erheblich einschränken“ werden. Tetsch (1999: 373) konkretisiert dies aus Sicht des Bundeswirtschaftsministeriums: Mit den neuen Leitlinien

- „weist die Kommission den Mitgliedsstaaten bestimmte Plafonds für nationale Fördergebiete zu,
- macht die Kommission Vorgaben für Kriterien, die die Mitgliedstaaten bei der Auswahl der einzelnen Fördergebiete zur Ausfüllung der Plafonds anzuwenden haben,
- legt die Kommission für die einzelnen Fördergebietkategorien unterschiedliche Förderobergrenzen fest,
- erlässt die Kommission Detailregelungen für die zulässigen Förderinstrumente und die materielle Ausgestaltung der Förderinstrumente“.

Die Bedeutung der Beihilfekontrolle in Verbindung mit der Wettbewerbspolitik ist allerdings nicht allein an spektakulären Konflikten wie der Auseinandersetzung um den Status der Sparkassen bzw. der WestLB festzumachen. Potentielle Konflikte werden häufig seitens der Landesministerien antizipiert und bereits im Vorfeld mit der Kommission abgeklärt. Ihre Bedeutung liegt vielmehr in der Vereinheitlichung von Problem-sichten, Kriterien und Instrumentarien, die einer an spezifischen regionalen Problemla-gen und strategischen Präferenzen orientierten regionalen Politik enge Grenzen ziehen.

	<i>Euro pro Kopf, Jahresdurchschnittswert</i>	<i>In Prozent der staatlichen Gesamtausgaben</i>
Österreich	270	2,15
Belgien	309	2,76
Dänemark	317	1,90
Deutschland	326	2,85
Griechenland	124	2,70
Spanien	155	2,80
Finnland	387	3,21
Frankreich	304	2,55
Irland	288	3,75
Italien	236	2,56
Luxemburg	514	3,04
Niederlande	202	1,90
Portugal	154	3,50
Schweden	203	1,35
Vereinigtes Königreich	128	1,47
EU 15	240	2,44

Übersicht 7: Staatliche Beihilfen pro Kopf der Bevölkerung und in Prozent der staatlichen Gesamtausgaben in den Mitgliedstaaten 1997-1999  
(Quelle: EU-Kommission: Neunter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union)

## 1.7 Fazit: Strukturpolitik, Kompetenzen und Entscheidungsstrukturen

Die Ausführungen dieses ersten Kapitels haben deutlich gemacht, dass es nicht hinreichend ist, die Diskussion um die europäische Strukturpolitik allein als Bargaining zwischen den Mitgliedsstaaten zu analysieren. Die Europäische Strukturpolitik hat sich mittlerweile zu einem eigenständigen Politikfeld entwickelt, in dem sich differenzierte institutionelle Strukturen bis tief in die lokale Ebene hinein herausgebildet haben und deren Politik auch von einer gemeinsamen, wenn auch stark interpretationsfähigen Leitidee des Zusammenhalts der Union (Kohäsion) getragen wird. Hierin kann durchaus ein europäischer Mehrwert gesehen werden.

Zusammengefasst sind es drei Gründe, warum es sich bei der Europäischen Strukturpolitik um mehr als das Resultat von reinem Bargaining handelt.

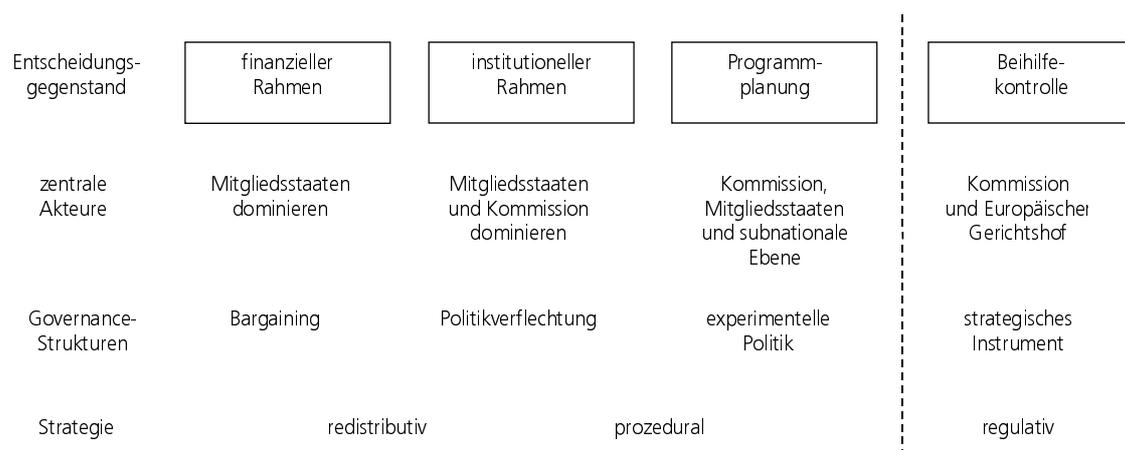
- Bei der Kommission handelt es sich um einen strategischen Akteur, der auch über ein differenziertes Instrumentarium verfügt (Schmitt 2001), wozu vor allem auch die Beihilfenkontrolle gehört (siehe Übersicht 8);
- wie die finanzielle und institutionelle Entwicklung zeigt, ergeben Verhandlungen durchaus nicht immer nur den kleinsten gemeinsamen Nenner (vgl. generell Scharpf 1999: 81ff);
- es sind weitere Institutionen involviert, deren Interesse zwangsläufig auf eine gemeinsame europäische Politik gerichtet ist: das Europäische Parlament, immer noch unterschätzt: der Europäische Gerichtshof (EGH) sowie subnationale Institutionen in den Mitgliedsländern.

<i>Kompetenz</i>	<i>gerichtet an:</i>	<i>Verfahren</i>	
Vertragverletzungsverfahren [Art. 226 (169)], bspw. in Bezug auf die Marktfreiheiten	staatliche Akteure	Verhandlungen der Kommission mit den Mitgliedstaaten über die Beschuldigungen, ggf. Klage von dem EuGH	
Kartellkontrolle [Art. 81 (85)]	private Akteure	Kommissions- Entscheidungen: Verbot oder Änderungsforderungen, Bußgelder	Anrufung des Europäi- schen Gerichtshofs
Verbot des Missbrauchs von Marktmacht [Art. 82 (86)]	private Akteure		
Beihilfekontrolle [Art. 87-89 (92-94)]	staatliche Akteure		
Kontrolle der Vergabe besonderer Rechte [Art. 86 (90)]	staatliche Akteure	Entscheidung oder Richtlinie mit Verbot oder Änderungsforderungen	

Übersicht 8: Kommissionskompetenzen (Quelle: Schmidt 2001)

Die folgende Übersicht 9 stellt die wesentlichen Elemente dieses Politikfeldes und ihre jeweilige governance- und strategische Logik zusammen. Die Darstellung unterteilt die Strukturpolitik in Anlehnung an Marks (1996: 313 ff.) in unterschiedliche Entscheidungsschritte: die Aushandlung des finanziellen Rahmens, die Schaffung des institutionellen Kontexts, die Programmplanung und die Beihilfenkontrolle, und ordnet diesen „Phasen“ die jeweils dominierenden Akteure zu. In jeder dieser Phasen unterliegen die Akteure einer bestimmten governance-Logik, die ihrerseits das strategische Verhaltensspektrum der Akteure bestimmt:

- Bei der Aushandlung des finanziellen Rahmens dominieren die Mitgliedsstaaten und damit der Ministerrat; die Kommission wird eher als schwach eingeschätzt. Das Verhältnis der Akteure wird durch eine Baragaining-Logik bestimmt, da es hier um zentrale redistributive Ziele geht.
- Bei der Erstellung des institutionellen Rahmens ist die Kommission deutlich stärker. Sie hat das alleinige Initiativrecht und kann damit entscheidenden Einfluss ausüben. Gleichwohl ist sie auf die Zustimmung des Rates angewiesen, was zu einer Situation der Politikverflechtung führt. Lösungen werden hier überwiegend durch prozedurale Steuerung erzielt.
- Bei der Programmplanung muss nach Kohäsionsfonds, den vier Strukturfonds und den Gemeinschaftsinitiativen unterschieden werden. Besonders stark ist die Rolle der Kommission bei den Gemeinschaftsinitiativen, hinsichtlich der Fonds ist sie etwas schwächer einzuschätzen, weil hier die nationalen und regionalen Akteure (je nach Land) involviert sind. Da es sich hier in hohem Masse um experimentelle Politik handelt, dominieren auch hier prozedurale Steuerungsstrategien.
- Die Beihilfenkontrolle schliesslich ist das klassische zentralistische regulative Instrument, das aber durchaus auch strategisch genutzt werden kann.



Übersicht 9: Europäische Strukturpolitik: Entscheidungsstrukturen

## 2 Diskussion um eine Bilanz der Strukturpolitik

Nicht alles, was man zählen kann, zählt, und nicht alles, was zählt, kann man zählen. - Eine Überprüfung der Wirkungen von Strukturfondsinterventionen ist generell schwierig, weil in der Regel kein eindeutiger Ursache-Wirkungszusammenhang hergestellt werden kann. Dennoch wird von EU-Seite ein Nachweis über die Wirkungen der Strukturförderung verlangt, und gibt es eine Reihe von Untersuchungen die versuchen, den Erfolg der Programme mit unterschiedlichen Indikatoren und auf unterschiedlichen Ebenen nachzuweisen. Durch diese Anforderungen der EU an die Programme ist in Deutschland im Lauf der Jahre eine Entwicklung von Evaluationsverfahren in Gang gesetzt worden, die in den traditionellen Strukturen deutscher Bürokratien bislang keinen Platz gehabt haben.

Eine Bilanz der Strukturpolitik wird in der Regel auf zwei Ebenen gezogen:

Erstens, geht es um die Annäherung an das Kohäsionsziel: man vergleicht europaweit Fortschritte in der Angleichung auf nationaler oder regionaler Ebene. Dabei werden die Auswirkungen der Strukturpolitik allgemein auf die Konvergenz innerhalb der EU im Bezug auf Länder/Regionen untersucht. Dies erfolgt zumeist mittels quantitativer Indikatoren (BIP, Produktivität, Beschäftigung), wobei die Wirkung einzelner Maßnahmen nicht kontrolliert wird. Je nach verwendeten Indikatoren und Methoden sind die Ergebnisse zum Teil widersprüchlich<sup>6</sup>. Ganz generell zeichnen sich jedoch für bestimmte zeitliche Phasen und bestimmte Regionen ähnliche Wirkungszusammenhänge ab.

Zweitens, fragt man nach der Wirksamkeit und Verbesserung der politischen Instrumente und der Optimierung der Kontrollmechanismen: Hier spielen Fragen eine Rolle die sich mit den Auswirkungen von Strukturfondsinterventionen im Rahmen praktizierter Regionalpolitik beschäftigen: welche neuen Institutionen entstehen, welche innovativen Entwicklungen werden dadurch angestoßen? Eine Frage in diesem Zusammenhang ist auch, wie sich die Instrumente der EU-Strukturfonds auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen und welche Verbesserungsvorschläge sich daraus ableiten lassen. Dabei geht es meist um die Konsistenz von Zielen und Wirkungen sowie eine Finanz- und Ablaufkontrolle. Probleme entstehen z.T. daraus, dass die Strukturfondsverordnungen der Kommission eine Vielzahl von Zielen vorgeben und diese untereinander oft schwer vereinbar sind. Zudem besteht die Kommission auf einer Quantifizierung aller Kontrollvariablen, was der EU-weiten Vergleichbarkeit entgegenkommt, aber die Einschätzung qualitativer Wirkungszusammenhänge vernachlässigt<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> s. dazu insbesondere den Sonderbericht 15/98 des Europäischen Rechnungshofes

<sup>7</sup> eindrucksvoll ist in diesem Zusammenhang die 6 Bände umfassende MEANS-Reihe zur Evaluierung sozioökonomischer Programme; vgl. European Commission 1999

Im folgenden werden ausgewählte Ergebnisse beider Typen von Untersuchungen exemplarisch dargestellt. Das Ziel besteht darin, Antworten auf die Fragen zu finden, inwieweit die europäische Strukturpolitik den Problemen in den Regionen angemessen ist und welche Aspekte der Strukturpolitik sich bewährt haben, also auch für die Konzeption einer Strukturpolitik nach 2006 als wesentlich anzusehen sind.

## **2.1 Untersuchungen über Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Konvergenz innerhalb der EU**

Beim ersten hier angeführten Typ von Untersuchung geht es im wesentlichen darum, über die Förderungszeiträume hinweg die Rate der Angleichungen bei quantitativ messbaren Indikatoren festzustellen. Es werden unterschiedliche Ansätze verfolgt, um die Konvergenz zu messen, wobei das Pro-Kopf-Einkommen als das allgemeinste Maß für Konvergenz gelten kann. Ausgehend davon werden weitere Konzepte in die Analyse der Zusammenhangs zwischen Strukturfondsinterventionen und Konvergenz eingebracht. Exemplarisch werden hier drei neuere Studien skizziert:

Esteban (2000) geht davon aus, dass anstatt des verbreiteten pro-Kopf-Einkommens die Produktivität pro Beschäftigtem als Indikator für interregionale Ungleichheit geeigneter ist. Seine weitergehende These ist, dass die sektorale Zusammensetzung in der Region und die damit zusammenhängenden Unterschiede in der Produktivität für Ungleichheiten verantwortlich sind.

Diese Hypothese wird mit einer Shift-Share Analyse untersucht, und muss zurückgewiesen werden. Regionen die nachhinken – so das Ergebnis – weisen eine generelle Produktivitätslücke auf, die nicht mit der sektoralen Zusammensetzung zusammenhängt. Daraus zieht Esteban den Schluss, dass die Regionalpolitik der EU auf dem richtigen Weg ist, wenn sie mit den Strukturfonds statt auf „Zukunftsbranchen“ im wesentlichen auf Verbesserungen der Infrastruktur und des Humankapitals abzielt.

Lopez-Bazo/Vaya/Moria/Surinach (1999) stellen zwei Größen in den Mittelpunkt ihrer Untersuchung. Erstens, das Bruttosozialprodukt pro Beschäftigtem (als Indikator für die Arbeitsproduktivität). Hier werden 129 Regionen auf NUTSII-Ebene im Zeitraum 1983-1992 untersucht; zweitens, das Bruttosozialprodukt pro Einwohner in 143 Regionen, ebenfalls auf NUTSII-Ebene im Zeitraum von 1980-1992. Als zusätzliche Variable wird die regionale Dynamik auf der Basis von Zentrum-Peripherie-Modellen verwendet.

Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchung lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass zwar eine schnelle und beständige Konvergenz in der Arbeitsproduktivität beobachtet werden kann. Diese wird jedoch nicht durch eine vergleichbare Konvergenz im Bruttosozialprodukt ergänzt. Europäische Regionalpolitik hat somit möglicherweise einen direkten Effekt auf die Arbeitsproduktivität gehabt, aber wenn sich nicht gleich-

zeitig die Attraktivität peripherer Regionen für wirtschaftliche Aktivitäten erhöht hat, sind geringe Auswirkungen auf das Bruttosozialprodukt zu erkennen. Der höchste Beitrag zu den Veränderungen im Niveau der Ungleichheit kommt von Regionen mit hohem Bruttosozialprodukt pro Kopf. Diffusionsprozesse in Richtung weniger erfolgreicher Regionen sind selten.

Giannias/Liargovas/Manolas (1999) untersuchen die Frage der Konvergenz über mehrere Indikatoren der Lebensqualität. Gemessen für die Jahre 1970, 1975, 1980, 1985, 1990 werden folgende Variablen für Mitgliedsländer (EU 15, EU 12, sowie 3 Mittelmeerländer) betrachtet:

- a. Bruttosozialprodukt pro Kopf,
- b. privater Verbrauch pro Kopf
- c. Verbraucherpreise,
- d. Zahl der Personenwagen / 1000 Einwohner
- e. Zahl der Ärzte./ 1000 Einwohner,
- f. Zahl der Telephonanschlüsse / 1000 Einwohner
- g. Zahl der Fernsehapparate / 1000 Einwohner
- h. Bevölkerungsdichte

Bei diesem Ansatz lassen sich, wie auch bei einigen andern, regionale und periodische Unterschiede zeigen. Ein Ergebnis besteht darin, dass sich bis 1975 eine Konvergenz über alle Variablen zeigt, für spätere Perioden jedoch nur noch für bestimmte: so liess sich dies bis 1980 nur noch vom BIP/Kopf, dem Besitz mit PKW's und Telephonanschlüssen, und nach 1980 nur noch vom privaten Verbrauch und Zahl der PKW's sagen.

Während die Disparitäten zwischen 1980 und 1985 stärker wurden, zeigt sich seit 1985 wieder eine Abnahme der ökonomischen und sozialen Disparitäten. Aus einer gestiegenen Konvergenz bei den Mittelmeerländern folgern die Autoren, dass die EU-Regionalpolitik in diesen Ländern relevante Effekte hatte.

Festzuhalten ist bei diesem Typ von Untersuchungen zunächst, dass die Ergebnisse aufgrund der Wahl unterschiedlicher Indikatoren und methodischer Ansätze schwer vergleichbar und somit auch nicht eindeutig sind. Man könnte eher von einem akademischen Wettbewerb der Indikatoren und Methoden sprechen. Dennoch stellt sich heraus, dass

- die Wirkung der EU-Strukturpolitik nur im Kontext der jeweiligen makroökonomischen und politischen Zusammenhänge interpretiert werden kann,
- es Abweichungen gibt bei der Angleichung nach oben und unten, sowohl nach Ländern wie auch nach Untersuchungsperioden,

- man vermuten muss, dass die Maßnahmen lediglich eine Verschärfung der Entwicklungsunterschiede verhindern können,
- sich grundlegend nichts geändert zu haben scheint, wären da nicht Ausnahmen wie Irland, oder – bis zu einem gewissen Grad – auch Spanien (Dauderstädt, 2001).

Auffällig ist, dass sowohl Methoden wie auch Ergebnisse sehr stark an die in den 1970er und 1980er Jahren durchgeführten Evaluierungen der GRW bzw. entsprechender regionalpolitischer Programme anderer Länder erinnern (vgl. zum Stand der seinerzeitigen Diskussion Becher/Rehfeld 1987). Eine eindeutige Analyse der Ergebnisse konnte schon deshalb nicht erreicht werden, weil im Zweifelsfall immer das Fazit möglich war, dass sich regionale Disparitäten ohne Strukturpolitik möglicherweise noch verstärkt hätten.

Festzuhalten ist weiterhin, dass sich hinter diesen methodischen Schwierigkeiten eine grundsätzliche, politisch wohl nur sehr schwierig zu diskutierende Frage verbirgt: Ist es realistisch und der strukturpolitischen Problematik angemessen, Kohäsion im Sinne einer Angleichung der Struktur- bzw. Wachstumsdaten anzustreben bzw. zu interpretieren? Diese Frage ist nicht zuletzt deshalb zentral, weil Angleichung auch als zentrales Ziel der Beihilfepolitik der Kommission angesehen werden kann.

So sind die Angleichung wichtiger Indikatoren (Kriterien zur Abgrenzung der Fördergebiete) und die Angleichung der institutionellen Voraussetzungen (vor allem über die Frage des Umfangs und der Struktur der Aktivitäten öffentlicher Träger) zentrale Hebel, die auf die Nivellierung regionaler Unterschiede abzielen.

Auch wenn es sicher richtig ist, dass ein Mindestmaß an gleichwertigen Lebensbedingungen für den sozialen und politischen Zusammenhalt der EU existenziell ist, so ist doch zu argumentieren, dass bei dynamischen Zielsetzungen auch ein bestimmtes Maß an Differenzierungen (funktional, sektoral, institutionell) unabdingbar ist. Dieser Aspekt ist zwar in Gedanken wie „Subsidiarität“, „Wettbewerb der Regionen“ oder die „Vielfalt Europas als Quelle seiner Innovationsfähigkeiten“ enthalten, wird aber in der gängigen wissenschaftlichen Konvergenzdiskussion ignoriert und durch die Beihilfenkontrollpolitik der Kommission konterkariert.

## **2.2 Evaluierung der Programme und der institutionellen Voraussetzungen**

Bereits vom methodischen Zugang her (Gewinnung einer Datenbasis mit unterschiedlichen Methoden, plus Fallstudien über einzelne Programme bzw. Regionen, teilweise in vergleichender Perspektive) werden die Evaluierungen von Programmen und deren institutionelle Umsetzungsvoraussetzungen der Frage nach den regionalen Differenzierungen eher gerecht. Dies erfolgt aber in der Regel um den Preis mangelnder (europaweiter)Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Zu den ersten systematischen Untersuchungen

gehört die über die Integrierten Mittelmeerprogramme von Tömmel (1992). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die europäische Strukturpolitik wesentlich zum Aufbau einer kompetenten und professionellen institutionellen Struktur zur Umsetzung dieser Programme beigetragen hat. Spätere Untersuchungen, von denen hier drei exemplarisch dargestellt werden sollen, haben diesen Aspekt weitgehend bestätigt und ausdifferenziert.

### 2.2.1 Evaluationsstudien über NRW

Brandherm u.a. (1994) haben die Wirkungen der EG-Regionalpolitik in den Ziel-2-Gebieten in NRW für den Zeitraum 1989 bis 1992 unter folgenden übergeordneten Fragestellungen untersucht:

- Werden die Fördermaßnahmen den formulierten Zielsetzungen und den Problemlagen gerecht?
- In welchem Ausmaß wurden die intendierten Zielsetzungen erreicht?
- Sind Modifikationen angezeigt, z.B. Verlängerung des Abwicklungszeitraums, Vereinfachung des Zusageverfahrens?
- Ist die Effizienz des Mitteleinsatzes gewährleistet?

Methodisch handelt es sich bei der Evaluierung des EFRE um eine Zielerreichungskontrolle, also um einen Vergleich der Ausgangslage mit den Ergebnissen des Maßeinsatzes. Für jede Maßnahme des Programms wurden qualitative und quantitative Indikatoren herangezogen, die aus dem Zielsystem abgeleitet sind. In einem Mehrebenenansatz wurden Informationen aus offiziellen Statistiken, Förderakten, Ergebnissen früherer Programme, Studien in anderen Regionen, sowie eigenen Erhebungen einbezogen.

Als zentrale Zielgrößen wurden herangezogen:

- Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze
- Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit
- Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur

Die Autoren kamen zu einem überwiegend positiven Ergebnis und sahen keinen Anlass für eine grundlegende Revision der Förderung. Sie plädierten daher dringend für eine Fortführung unter gleichen Bedingungen trotz sich verschärfender Rahmenbedingungen und wiesen darauf hin, dass der volkswirtschaftliche Nutzen größer ist als es sich durch rein quantitativ errechenbare Werte darstellt. Ein effizienter Mitteleinsatz hänge im wesentlichen von der Art und Weise des Verfahrens in der Antrags-, Bewilligungs- und Durchführungsphase ab.

Als Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung wurden genannt:

- Bearbeitungszeiträume sollten verlängert werden;
- eine Ausdehnung der Nachweispflicht ist notwendig (z.B. geschaffene Arbeitsplätze);
- bei Mehrfachförderung ist eine bessere zeitliche Synchronisierung notwendig;
- bezüglich der Programmabwicklung sollte die Notwendigkeit von Fristen bei der Abrufung und Verausgabung der Mittel überprüft werden;

Bei der Evaluierung des ESF wurden ähnliche Instrumente (Fallstudien, Befragungen, Analysen der politisch-administrativen Implementation des Programms) genutzt. Wesentliche Ergebnisse waren hier:

- Nordrhein-Westfalen hat Vorbildcharakter;
- das Instrumentarium ist ursachen- und problemadäquat;
- es gibt eine präzise Rangfolge und Definition der Ziele, die Beziehungen zwischen den Zielen sind nachvollziehbar;
- die Konzentration der Interventionen auf eine begrenzte Anzahl von Schwerpunkten trägt zur Stärkung der internen Effizienz des Instrumentariums bei;
- durch die Palette der Fördermaßnahmen ist eine Berücksichtigung regional divergierender Ausgangssituationen möglich;
- die Bündelung bisher weitgehend voneinander isolierter Fördermittel ist in sich schlüssig;
- Synergieeffekte werden durch den integrierten Einsatz von EFRE- und ESF-Mitteln verstärkt;
- gute Kooperation zwischen dem Land und regional relevanten Kräften;
- wichtige Filterfunktionen der gutachterlich oder beratend beteiligten Institutionen.
- eine Weiterentwicklung des Instrumentariums mit Blick auf bisher nicht oder nicht ausreichend berücksichtigter Ziele/Zielgruppen ist anzustreben.

Insgesamt kommen die Autoren zu dem Fazit, dass mit den NRW-EG-Programmen der Handlungsspielraum der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik des Landes sowohl quantitativ wie auch qualitativ erheblich erweitert wurde.

Eine weitere Evaluierung der EU Strukturpolitik im NRW Kontext liegt für das Ziel-2 Programm in den Förderperioden 1994-1996 und 1997-1999 vor (NR-Regionalberatung/InWIS/NEI, 2000). Dieses Gutachten macht eine detaillierte Auswertung auf Maßnahmeebene, legt eine Längs- und Querschnittsanalyse ausgewählter Förderbausteine des Ziel-2 Programms vor und begutachtet das vom Wirtschaftsministerium aufgebaute Monitoringsystem. Insgesamt sollen aus diesen Arbeiten Diskussionsanstöße für die Förderperiode 2000-2006 abgeleitet werden. Im Einzelnen wird hier kurz auf das Monitoringsystem und die Analyse von Förderbausteinen eingegangen.

Ursprünglich bestand das verwendete Monitoringsystem nur in der Erfassung von Plan-  
daten aus den Förderanträgen. Inzwischen wurde eine Integration von Indikatoren vor-  
genommen die während der Umsetzung zu erheben sind. Die Ergebnisse gehen in die  
jährlichen Durchführungsberichte als auch in die anstehenden Zwischen- und Ex-Post  
Evaluierungen ein. Zentrale Frage bei der inhaltlichen Einschätzung ist: Welchen Bei-  
trag leisten die über das Ziel-2 geförderten Projekte auf die Realisierung der Entwick-  
lungsziele? Es geht also um eine Einschätzung der Wirkungsintensität und Wirkungsbe-  
ziehungen zwischen Maßnahmen und Entwicklungszielen.

Exemplarisch für die Förderbausteine seien hier die „Förderung der betrieblichen Wett-  
bewerbsfähigkeit durch Beratungsangebote“ und die „Förderung von Kompetenzen und  
Entwicklungspolen“ referiert.

Für den erstgenannten Baustein lässt sich u.a. festhalten, dass

- die Beratungsangebote auf eine in den Regionen bestehende Nachfrage treffen; es  
wird ein Mehrwert gegenüber konventionellen Beratungsangeboten erzielt
- sich eine positive Wirkungen auf Existenzgründungen feststellen lässt.

Für die neue Förderperiode werden als *Empfehlungen/Forderungen* abgeleitet:

- Stärkere Nachweis- und Begründungspflicht der Projektträger in Bezug auf Effekti-  
vität und Effizienz der Vorhaben
- Bündelung der Kompetenzen
- Abstimmung der Beratungsangebote auf der regionalen und lokalen Ebene.

Für den zweiten Baustein, der eine sektorale und regionale Schwerpunktsetzung (IuK  
Wirtschaft, Chemie) hatte, kommt die Evaluierung zu folgendem Ergebnis:

„Die evaluierten Projekte zeigen Übereinstimmung mit dem Ziel Einrichtungen aus den  
IuK Sektor fachlich, regional und überregional stärker miteinander zu vernetzen; tech-  
nologiepolitische Ansätze konnten wichtige Impulse für die regionale Wirtschaft insge-  
samt induzieren.

Die Teilprojekte der ChemSite-Initiative stellen plausible Bausteine dar, die aufgrund  
ihrer Kohärenz mit der gesamten Landesförderpolitik aber mit dem Entwicklungskon-  
zept der Emscher-Lippe Region geeignet scheinen, nachhaltige Impulse zu setzen.“

Im abschließende Resümee werden insgesamt positive Impulse der NRW-Strukturpoli-  
tik auf die wirtschaftliche Umstrukturierung der Ziel-2 Gebiete bestätigt. Allerdings  
wird angemerkt, dass das zur Verfügung stehende Programmvolumen zu gering ist, um  
wirklich den Abbau regionaler Disparitäten zu bewerkstelligen.

Wie auch schon eine prozedurale Analyse (Fallstudien in ausgewählten Regionen) des Gutachtens für die Förderperiode II (IAT/InWIS, 1997) ergeben hat, haben sich in den Ziel-2 Regionen inzwischen funktionsfähige Kooperationsstrukturen herausgebildet. Allerdings werden für die regionale Abstimmung durchaus noch Verbesserungspotentiale gesehen.

Einen großen Schwachpunkt der Evaluierungen der Programme und der institutionellen Voraussetzungen bildet ihr stark exemplarischer Zugang. Zwar gibt es in der Tat zum Teil herausragende Beispiele für funktionsfähige regionale Kooperationsstrukturen mit quantitativ nachvollziehbaren positiven Ergebnissen. Diese Beispiele dürfen aber keinesfalls generalisiert werden. So hat eine vergleichende Auswertung von rund drei Dutzend verbundspezifischen Projekten in NRW ergeben, dass ungeachtete einzelner herausragender Ergebnisse der überwiegende Teil dieser Projekte ohne nachhaltige Wirkung geblieben ist (vgl. Rehfeld/Baumer Wompel 2000).

Über die Regionen insgesamt gesehen wie auch seitens des Projektmanagements des Landes finden sich immer wieder Defizite hinsichtlich Projektkonzeption, Projektmanagement wie auch hinsichtlich einer zielgerichteten Umsetzung der Ergebnisse. Der Abschlussbericht ist häufig auch das Ende weitergehender Überlegungen. Dies spricht nicht gegen den verbundspezifischen Ansatz an sich, sondern weist darauf hin, dass eine umfangreiche Professionalisierung und wohl auch institutionelle Flexibilität notwendig ist, um neue Ansätze erfolgreich zu implementieren, wie sie momentan unter Stichworten wie „Kompetenzfelder“ oder „Verbundstrukturen“ diskutiert werden. Bleiben eine weitere Professionalisierung und damit verbundene institutionelle Lernprozesse aus, dann droht die Gefahr, dass die Kompetenz zur Umsetzung der spätestens nach 2006 (s.u.) anstehenden grundlegenden wirtschaftspolitischen Neuorientierung in den Kommunen und Regionen sehr unterschiedlich ausfällt und damit zu einem neuen Faktor der Vertiefung regionaler Disparitäten wird.

### **2.2.2 Die wesentlichen Elemente der europäischen Strukturpolitik nach Lang/Naschold/Reissert**

Die methodisch anspruchsvollste und vom Gegenstandsbereich her umfassendste Evaluierung in den letzten Jahren stammt von Lang/Naschold/Reissert (1998). Sie soll hier auch deshalb ausführlich zitiert werden, weil sie die europäische Strukturpolitik in ihren wesentlichen Elementen noch einmal anschaulich zusammenfasst und einen fundierten Gegensatz zu den oft populistisch gefärbten Argumenten in der Debatte um die europäische Strukturpolitik bildet.

Den Bezugspunkt der Evaluierung bildet der institutionelle Kontext in sechs Ländern (Deutschland, Finnland, Grossbritannien, Irland, Portugal, Spanien; s. Übersicht 10):

- das Zusammenspiel der europäischen, nationalen und subnationalen Ebene;
- die Kommission als politisch und rechtlich verantwortliche Institution für die Verwendung der Strukturfondmittel, die jedoch über keine eigene Verwaltungskompetenz zur Implementation verfügt;
- die gemeinsame Umsetzung der Strukturpolitik als ein zentrales Prinzip: die Kommission erarbeitet für jede Förderperiode auf der Grundlage der Implementationserfahrungen und der Reformdiskussion in den Mitgliedsstaaten einen Vorschlag; dieser wird vom Ministerrat entschieden, damit werden auch die Grundparameter festgelegt: Ziele, Budgetierung, Fördermöglichkeiten, Fördergebiete, Grundstruktur des Implementationssystems; die Mitgliedsstaaten setzen gemeinsam mit der europäischen Kommission die EU-Politik in konkrete Förderprogramme um und implementieren sie.

Hingewiesen wird noch einmal auf den Charakter der europäischen Strukturpolitik als Mehrebenen- bzw. Politikverflechtungssystem, d.h. die Aufgabenverteilung erfolgt nicht nach Sachgebieten sondern nach Funktionen und stellt damit einen Zwang zur Kooperation her. Wie in der BRD verfügt die zentrale Ebene in der EU nur über Kompetenzen zur Gesetzgebung und zur Mitfinanzierung von Aufgaben der Mitgliedsstaaten. Ein eigener Verwaltungsunterbau fehlt. Bei ihrer Gesetzgebung ist die zentrale Ebene von den dezentralen Einheiten abhängig (also den Regierungen im Ministerrat). Daraus ergibt sich ein hoher Konsensbedarf mit der Folge, dass konfliktvermeidende Strategien die Regel sind. Soll sich dieses System nicht selbst lähmen bzw. ineffiziente und den Problemen nicht angemessene Entscheidungen produzieren, dann werden grundlegende institutionelle Reformen notwendig sein.

Weiterhin wird deutlich, dass über die „normale“ Politikverflechtung hinaus eine noch stärkere Verflechtung aufgrund der Gleichzeitigkeit von Europäisierung und Regionalisierung sowie der Veränderung von Staatlichkeit (multi-level-governance) besteht. Die Rede ist daher von einem verflochtenen Mehrebenensystem, das aus suprastaatlichen, nationalen, regionalen, lokalen sowie gesellschaftlichen Akteuren besteht und in seiner Komplexität wesentlich über das klassische Modell der Politikverflechtung hinausgeht.

In vielen Ländern ist eine Verlagerung staatlicher Aufgaben an bereits bestehende oder neu aufgebaute regionale Regierungs- oder Verwaltungsebenen zu beobachten. In diesem System gibt es kein Entscheidungszentrum mit akkumulierter Autorität, sondern unterschiedliche Kombinationen verschiedener Regierungsebenen, deren Kompetenzbereiche sich weder nur auf ihre jeweilige Ebenen beziehen noch klar voneinander abgegrenzt sind, was zusätzlich ein erhebliches Konfliktpotential beinhaltet.

	<b>Deutschland</b>	<b>Finnland</b>	<b>Großbritannien</b>	<b>Irland</b>	<b>Portugal</b>	<b>Spanien</b>
Implementation Regionalpolitik	gemeinsame Förderpläne von Bundes- und Landesministerien, zusätzliche nationale und regionale Programme	nationale Ministerien	nationale Ministerien, bei Projektauswahl und -management unterstützt durch regionale Government Offices und intermediäre Organisationen	nationale Ministerien, bei Projektauswahl und -management unterstützt durch intermediäre Organisationen	nationale Ministerien, geringe Beteiligung regionaler Akteure	nationale Ministerien, begrenzte Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften bei Programmierung; Projektauswahl und -management durch Autonome Gemeinschaften
Koordinationsinstrumente Regionalpolitik	Koordinationsgremien zwischen Bund und Ländern	durch Innenministerium	Government Offices	zentrale Kontrolle der schwachen Kommunen durch den Nationalstaat	kaum wirksame Koordinationsinstitutionen	interministerielles Koordinationsgremium sowie bilaterale Koordination zwischen nationalen Ministerien und Autonomen Gemeinschaften
Implementation Strukturfondsprogramme	GFK durch Bundes- und Länderministerien, OP durch Länderministerien, Programmauswahl und -management durch Länderregierungen	nationale Ministerien und Regionalverbände	nationale Ministerien/ Government Offices unter Beteiligung von lokalen und regionalen Akteuren	nationale Ministerien; Projektauswahl und -management zusammen mit intermediären Organisationen und teilweise mit lokalen Partnerschaften	nationale Ministerien unter Verwendung regional erstellter Entwicklungspläne, Programmauswahl und -management teilweise dezentrale Einheiten der Nationalregierung CCR	nationale Ministerien planen Regionen übergreifende Programme, Autonome Gemeinschaften intraregionale Programme; für Programmauswahl und -management geringe Beteiligung von Begleitausschuss und Kommunen
Koordinationsinstrumente Strukturfondsprogramme	Koordinationsgremien und Begleitausschüsse	Begleitausschüsse, Regionalverbände, Innenministerium	Government Offices und Begleitausschüsse	Begleitausschüsse, lokale Partnerschaften, z.T. intermediäre Organisationen	Begleitausschüsse	Begleitausschüsse und „Consejo Rector“

Übersicht 10: Ländervergleich institutioneller Kontext (Quelle: Lang/Naschold/Reisert 1998)

In der Strukturfondsförderung haben sich stabile Mehrebenen-Netzwerke etabliert. Diese Netzwerke sind durch eine Vielzahl organisierter Rückkoppelungsschleifen charakterisiert. Sie führen dazu, dass Implementationserfahrungen und Policy-Reaktionen laufend auf Politikformulierungsprozesse zurückwirken, u.a. durch Monitoring, Evaluierung und Controlling.

In Deutschland beschränkt sich die regionale Beteiligung im wesentlichen auf die auch in anderen Politikfeldern wichtige Ebene der Länder. Die Länderebene wird gegenüber dem Bund tendenziell weiter gestärkt, indem die EFRE-Mittel zunehmend vom Bund-Länder-Instrument GRW abgekoppelt und im Rahmen reiner Landesprogramme implementiert werden. In der letzten Förderperiode wurde die korporatistische Beteiligung von Wirtschafts- und Sozialpartnern auf die Strukturfonds ausgedehnt. (s. Voelzkow/Hoppe, 1996)

### **2.2.3 Zwischenbilanz: institutionelle Innovationen und ökonomische Konvergenz?**

Das Ziel dieses Kapitels bestand darin zu fragen, wie man nachweisen kann, dass die europäische Strukturpolitik den Problemen die sie bewältigen möchte, angemessen ist und welche Mechanismen und Institutionen sich im Lauf der Zeit entwickelt und bewährt haben und folglich auch für die Konzeption einer Strukturpolitik nach 2006 als wesentlich anzusehen sind. Diese Frage wurde mittels unterschiedlicher Studien, sowohl auf einer europäischen wie auch einer national/regionalen Ebene beleuchtet. Alle derartigen Evaluationen stellen fest, dass Strukturfondsinterventionen durchaus eine Wirkung haben, wenngleich schwer nachzuweisen ist, in welchem Maß Konvergenzerscheinungen direkt auf die Mittel aus den Fonds zurückgeführt werden können. Eine entscheidende Frage ist, wie und in welchem institutionellen Kontext sie verwendet werden. Auf EU-weit vergleichender Ebene lässt sich nach Lang/Naschold/Reissert vor allem feststellen:

- Prozedurale und strukturelle Innovationen zeigen sich vor allem in den Bereichen Planungs-, Steuerungs-, Indikatorensysteme, Koordination der Akteure, bei der Dezentralisierung und der regionalen Mobilisierung.
- Durch die Formulierung von Regionalen Entwicklungsplänen oder Programmentwürfen wird eine Analyse der jeweiligen Probleme, Strategien und bisherigen Instrumente notwendig, was zu Rationalisierungseffekten führt.
- Durch den integrierten Ansatz der Strukturfonds und die Formulierung gemeinsamer Entwicklungspläne bzw. Programmentwürfe entsteht ein Zwang zur intersektoralen Kooperation.
- Durch die Einrichtung von Begleitausschüssen erfolgt eine verbesserte Koordination und Kommunikation der Akteure.

- In Spanien und Deutschland handelt es sich um eine marginale Veränderungen relativ stabiler Systeme.
- in Finnland und Portugal erfolgte eine binnenadministrative Dezentralisierung.
- In Irland und Großbritannien (Merseyside) wurde eine lokale und regionale Einbindung und ein „Empowerment“ der subnationalen Ebene festgestellt

#### **„Zwischenbilanz“**

- Die Strukturpolitik der EU befindet sich mittlerweile in einer Verflechtungsfalle, die weitgehende Reformen sehr schwierig macht (Einstimmigkeitsprinzip, beim Kohäsionsfond auch Zustimmung des Parlaments). Von daher ist eine pragmatische Weiterentwicklung die wahrscheinliche Variante.
- Sonderprogramme bieten (wie bei der GRW) finanzielle und (anders als bei der GRW) inhaltliche Kompromisslinien. Anders als bei der Politikverflechtung der GRW hat die EU-Strukturpolitik durchaus ein hohes Maß an inhaltlicher Flexibilität aufzuweisen.
- Innerhalb dieses Rahmens findet sich ein differenziertes Instrumentarium, das den Regionen durchaus strukturpolitische Spielräume eröffnet.
- Diese können aber nur dann effektiv genutzt werden, wenn in den Regionen selbst professionelle Implementationsstrukturen vorhanden sind. Die organisatorischen Unterschiede vor Ort können als wesentlicher Engpass einer künftigen erfolgreichen Strukturpolitik angesehen werden.
- Dies setzt regional spezifische Organisationen wie auch eine institutionelle Flexibilität voraus. Mit dem Partnerschaftsprinzip ist derartiges angedacht, gerade auch was die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren betrifft. Dies wird teilweise dadurch konterkariert, dass die Beihilfekontrolle bzw. die Wettbewerbspolitik einen Druck auf die an der Nahtstelle zwischen privat und öffentlich angesiedelten Organisationen auslöst.
- Eine künftige Strukturpolitik in NRW sollte konzeptionell und institutionell an den Zusammenhang mit der europäischen Strukturpolitik anknüpfen. Die wesentlichen Elemente sind mittlerweile erprobt, eine flächendeckende, professionelle Umsetzung steht noch aus.
- Um eine neue Strukturpolitik wirksam werden zu lassen, sollte die Beihilfekontrolle nicht als strategisches Instrument einer auf Vereinheitlichung abzielenden Kohäsionspolitik eingesetzt, sondern auf den ursprünglichen Gedanken einer Wettbewerbsverzerrungen vermeidenden Kontrolle zurückgeführt werden.

Im Falle von NRW hat sich gezeigt, dass die Begleitung und Evaluierung der Programme zum einen dazu geführt hat, die Instrumente zu überdenken und zu verfeinern. Zum anderen ist es bis zu einem gewissen Grad gelungen, in den Programmen die Strukturpolitik des Landes mit der EU Strukturpolitik zu verbinden. So konnten, nach Aussagen der Evaluatoren, die anvisierten Ziele der regionalen Strukturpolitik durch die geförderten Projekte positiv beeinflusst werden. Nicht zuletzt ist durch die Strukturfonds eine effiziente Wirkungskontrolle für die Programme und Projekte der regionalen Strukturpolitik erst in Gang gesetzt und eine „Evaluierungskultur“ begründet worden.

Betrachtet man die Ergebnisse der Untersuchungen zur Wirkungskontrolle, so werden insgesamt gute Impulse für die wirtschaftliche Umstrukturierung der Ziel-2 Regionen gesehen. U.a. wird festgestellt, dass der Handlungsspielraum der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik erheblich erweitert wurde. Einschränkend gilt jedoch, dass das zur Verfügung stehende Finanzvolumen zu gering ist, um wirklich den Abbau regionaler Disparitäten zu bewerkstelligen.

Obwohl in den Studien festgestellt wird, dass sich in den Ziel-2 Regionen inzwischen funktionsfähige Kooperationsstrukturen herausgebildet haben, könnte die regionale Abstimmung durchaus noch verbessert werden. Insofern lässt sich das Fazit ziehen, dass die europäische Strukturpolitik wesentlich zum Aufbau einer kompetenten und professionellen institutionellen Struktur zur Umsetzung dieser Programme beigetragen hat.

### **3 Hintergründe zum Bargaining: Mittel, Rückflüsse und Nettozahler**

#### **3.1 „Nettopositionen“**

Wie oben dargestellt werden die grundlegenden Entscheidungen über den finanziellen Rahmen durch die Mitgliedsstaaten, also durch den Ministerrat, ausgehandelt. In dieser Phase dominiert eine von Bargaining geprägte Governance-Struktur, wobei immer auch innenpolitische Argumente eine zentrale Rolle spielen. Übersicht 11 zeigt die Verteilung der Rückflüsse aus dem EU-Haushalt. Setzt man diese Rückflüsse in Relation zum jeweiligen BSP-Beitrag, wirft dies ein erstes Licht auf die Interessenlage der Mitgliedsländer, die Struktur des Finanzsystems und der Fonds zu verändern.

	<i>Gesamte Rückflüsse *</i>	<i>darunter: Agrar-politik</i>	<i>Struktur-politik</i>	<i>Anteil an den Rückflüssen</i>	<i>Anteil am gemein-schaftlichen BSP</i>
	Mio. ECU	Mio. ECU	Mio. ECU	Prozent	Prozent
Luxemburg	118	23	20	0,2	0,2
Belgien	1.834	983	358	2,6	3,1
Dänemark	1.542	1.236	170	2,2	1,9
Österreich	1.375	861	364	1,9	2,6
<b>Deutschland</b>	<b>10.141</b>	<b>5.778</b>	<b>3.636</b>	<b>14,2</b>	<b>26,0</b>
Niederlande	2.520	1.757	421	3,5	4,5
Frankreich	12.214	9.149	2.460	17,1	17,2
Italien	8.514	5.091	2.895	11,9	14,2
Großbritannien	7.045	4.400	1.929	9,8	16,1
Finnland	1.104	571	380	1,5	1,4
Schweden	1.181	747	231	1,7	2,7
Irland	3.351	2.034	1.211	4,7	0,8
Spanien	11.279	4.606	6.377	15,8	6,6
Portugal	3.789	657	2.942	5,3	1,2
Griechenland	5.538	2.731	2.644	7,7	1,5
<b>Summe</b>	<b>71.546</b>	<b>40.623</b>	<b>26.037</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Differenzen in den Zahlen aufgrund Rundung. – \*) Ohne Verwaltungsausgaben.

Übersicht 11: Zurechenbare Rückflüsse an die Mitgliedsländer im Jahr 1997  
(Quelle: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für  
Wirtschaft und Technologie 1998)

Mit dem Anwachsen der Fonds wurde auch die Beihilfenkontrolle in den Händen der Kommission zunehmend zu einem Instrument der Regionalpolitik, indem das Kohäsionsziel als Legitimation für eine restriktive Auslegung der Beihilferegeln benutzt wurde und damit die Spielräume für eine nationale Regionalpolitik in den wirtschaftsstärkeren Mitgliedsländern beschnitten wurden. Das betrifft in Deutschland in erster Linie die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), wo die Kommission versucht, eine Deckungsgleichheit der Fördergebietskulisse mit den Strukturfonds durchzusetzen und darüber einen stärkeren Einfluss zu gewinnen. Eine weitere Argumentationsgrundlage liefert die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die der Kommission explizit den Abbau der interregionalen Disparitäten als Aufgabe zuweist. Damit wird die Regionalpolitik in der Europäischen Union faktisch vergemeinschaftet und zu einem indirekten Finanzausgleichssystem – indirekt, weil der Ausgleich nicht über bloße Geldzahlungen erfolgt, sondern über Projektfinanzierungen. Die daraus resultierenden Nettopositionen stellten sich 1997 so dar (Übersicht 12):

	<i>Nettoposition *</i>		<i>Nettobeitrag **</i>	
	<i>Gesamt Mio. ECU</i>	<i>Pro Kopf Mio. ECU</i>	<i>Gesamt Mio. ECU</i>	<i>Pro Kopf Mio. ECU</i>
Luxemburg	52	123	30	71
Belgien	1.138	111	89	9
Dänemark	-37	-7	-325	-61
Österreich	736	91	481	59
<b>Deutschland</b>	<b>11.076</b>	<b>135</b>	<b>7.644</b>	<b>93</b>
Niederlande	2.317	148	589	38
Frankreich	972	17	-579	-10
Italien	153	3	-967	-17
Großbritannien	1.883	32	-1.161	-20
Finnland	-42	-8	-187	-36
Schweden	1.145	128	782	87
Irland	-2.664	-720	-2.889	-782
Spanien	-5.911	-150	-6.543	-166
Portugal	-2.711	-274	-2.866	-290
Griechenland	-4.360	-412	-4.524	-428

\*) Gesamte Eigenmittel abzüglich gesamte Rückflüsse.

\*\*) Definition des Beirats: Mehrwertsteuer- und BSP-Eigenmittel abzüglich gesamte Rückflüsse.

Quelle: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 1998

#### Übersicht 12: Nettopositionen und Nettobeiträge im Jahr 1997

Der deutsche Nettobeitrag (7,6 Mrd. ECU bzw. 14,6 Mrd. DM) entspricht ungefähr den Nettoleistungen der Union an Spanien und Griechenland. Der nächstgrößte Nettozahler, Schweden, bringt rd. ein Zehntel des deutschen Nettobeitrags auf (0,8 Mrd. ECU). Die anderen „großen“ Länder, darunter Frankreich und Großbritannien, leisten keinen Nettobeitrag, sondern erhalten Netto-Rückflüsse.

Der deutsche Nachdruck auf eine Reorganisation des Finanzierungssystems der EU im allgemeinen und der Strukturfonds als des größten Ausgabepostens im besonderen ist also nachvollziehbar. Die Betrachtung der Strukturfonds als Quelle von „Rückflüssen“ zur Verbesserung der eigenen Netto(zahler)position seitens der Mitgliedsländer und als Instrument der Umverteilung (qua indirektem Finanzausgleich) seitens der EU-Kommission (die ihre politische Rolle wesentlich damit begründet) führt andererseits aber auch zur Verfestigung der Logik und Strukturen der Strukturpolitik der Union, was auf der Regierungskonferenz in Berlin 1999 nur allzu deutlich geworden ist.

Entsprechend ist auch nicht abzusehen, ob es im Rahmen der EU-Osterweiterung zu grundlegenden Reformen kommen wird, und wenn ja, wie und in welchem Umfang dies geschieht.

## 3.2 Die Kosten der EU-Osterweiterung

### 3.2.1 Strukturpolitik

Spätestens seit den Berliner Beschlüssen ist weitgehend unbestritten, dass das Volumen der Strukturfonds unter Status quo-Bedingungen geradezu explodieren würde (und mit ihnen die Beiträge zur Finanzierung). Genaue Kostenschätzungen sind jedoch nicht möglich. Folgende Beispiele machen deutlich, dass selbst unter Status quo-Bedingungen berechnete Schätzungen eine große Bandbreite aufweisen:

- Die **EU** (1998) rechnet die zusätzlichen Kosten auf der Basis der Bezüge aus den Strukturfonds Griechenlands und Portugals hoch und berücksichtigt zusätzlich die relative Rückständigkeit der MOEL. Sie kommt damit auf ein Fördervolumen von 400 Euro pro Kopf, was insgesamt für eine Ausweitung um die Visegrad-4-Länder eine Erhöhung um 26 Mrd. Euro bedeuten würde. Kämen Bulgarien, Rumänien und die baltischen Staaten noch hinzu, betrüge das zusätzliche Volumen 54 Mrd. Euro.
- **Samland** 1997 (nach Heinemann 1998: 78) geht unter durchaus vorsichtigen Annahmen (keine zusätzlichen Agrarausgaben, Einsparungen bei den Strukturfonds) von einer mittelfristigen Steigerung der EU-Ausgaben von 1,27 vH auf 1,45 vH des BSP pro Jahr aus.
- Eine Status quo Prognose des **DIW** (2001a;b) geht davon aus, dass der von den jetzigen 15 EU-Mitgliedsländern aufzubringende Haushaltbeitrag von 121 Mrd. ECU im Jahr 2000 auf 140 Mrd. ECU im Jahr 2010 steigen wird.
- Das **IfW** in Kiel geht davon aus, dass unter Beibehaltung der momentanen Förderkriterien die Transfers um 20 Mrd. Euro pro Jahr erhöht werden müssten. Dies entspräche einer Aufstockung der gegenwärtigen Mittel um 75% (nach Deutsche Bank 2001:8).
- Die jüngste Prognose des **RWI** (2001) geht von dem Kompromissvorschlag der Kommission aus und schätzt, dass sich unter den Bedingungen von 1997 bei einer Erweiterung auf 20 Mitgliedsstaaten eine Steigerung des Mittelbedarfs für die Strukturfonds um 13,9 Mrd. Euro, bei einer Erweiterung auf 27 Mitgliedsstaaten eine Steigerung um 19,5 Mrd. Euro ergeben würde. Unter Status quo-Bedingungen sieht das RWI dies aber als durchaus finanzierbar an: Durch die Ausschöpfung der 1,27 % des BIP durch alle Mitgliedstaaten wären in der EU 15 Einnahmen in Höhe von knapp 18 Mrd. Euro zu erzielen. Hinzu kämen die Beiträge der Beitrittsstaaten in Höhe von 3 Mrd. Euro, bzw. bei einer Erhöhung der Staaten auf 27 eine weitere Mrd. Euro. Unter der Voraussetzung, dass die Ausdehnung der Gemeinsamen Agrarpolitik kostenneutral verläuft und die allgemeinen Ausgaben der EU nicht wesentlich steigen, wäre damit die Erweiterung zu finanzieren.

- Eine Studie der **Dresdner Bank** kommt zu dem Ergebnis, dass sich der deutsche Nettobeitrag zum EU-Haushalt ohne grundlegende Reform der Strukturpolitik bis 2002 auf 21. Mrd. Euro gegenüber 1999 verdoppeln würde (vgl. Hb. vom 4./5.01).

Weisen diese Hochrechnungen schon eine erhebliche Bandbreite auf, wird diese noch größer wenn unterschiedliche Rahmenbedingungen zugrunde gelegt werden. Denn Aspekte wie genaue Eintrittsdaten der Beitrittsländer, ihre momentane und zukünftige Wirtschaftskraft und genaue Strategien zu ihrer Eingliederung und Entwicklung sind noch nicht geklärt bzw. können noch nicht geklärt werden. Dies führt dazu, dass die Kostenschätzung, die unter unterschiedlichen Annahmen in verschiedenen Studien errechnet wurden, eine Bandbreite zwischen 7,2 und 54 Mrd. Euro einnehmen. Die folgende Übersicht soll die Bandbreite der Schätzungen noch einmal veranschaulichen (Übersicht 13):

<i>Länder/Regionen</i>	<i>Strukturfonds</i>	<i>Quelle</i>
Visegrad-4	7,2	Begg (1992)
Visegrad-4	10-15	Ungarische Kalkulation
Visegrad-4	14,5	Eser/Hallet (1993)
Visegrad-4	16,8	Breuss/Schebeck (1996)
Visegrad-4	20,0	Baldwin (1994)
Visegrad-4	26,0	Courchene et al (1993)
Visegrad-4	26,0	Commission of the EU (1997)
Visegrad-4	45,0	Schweizer Bankges. (1996)
CEFTA-5	14,9	DIW (1996): Reformszenario
CEFTA-5	33,0	DIW (1996): Status Quo
Visegrad-9	54,0	EU-Kommission (1997)
10 Assoziierte	42,2	Grabbe/Hughes (1997)
MOEL	30,3	Breuss (1995)
Visegrad-4	26	EU-Kommission (1998)
CEFTA-5	19	DIW (2001a;b): Status Quo
EU 27	20/jährlich	IW (2001)
EU 20	13.9	RWI (2001)
EU 27	19,5	RWI (2001)

Übersicht 13: Kosten der Ost-Erweiterung, in Mrd. Euro. (Quelle: oberer Teil: Heitzer-Suša 2001:76 (zu den Erläuterungen der einzelnen Kostenschätzungen siehe S. 77), unterer Teil vgl. Auflistung zu Beginn des Kapitels)

Unbestreitbar werden zwar die Beitrittsländer auch auf längere Sicht zu den Netto-Empfängern der EU gehören. Nach einer Studie des DIW würde selbst bei optimistischen Annahmen nur die ungarische Hauptstadtregion und Slowenien bis zum Jahre 2015 die Schwelle von 75% des EU-15-Durchschnitts überwinden (vgl. Weise et al 2001).

Andererseits berücksichtigen diese Prognosen nicht die indirekten Effekte, die sich aus einer Erweiterung ergäben, aber durchaus von großer Bedeutung sind. Hier liegt das Problem darin, dass sich derlei Effekte kaum quantifizieren lassen und auch nicht sofort wirksam werden. Bezüglich des Handels stellt das DIW folgende Vermutungen auf (DIW 2001; vgl. auch Heitzer-Suša 2001):

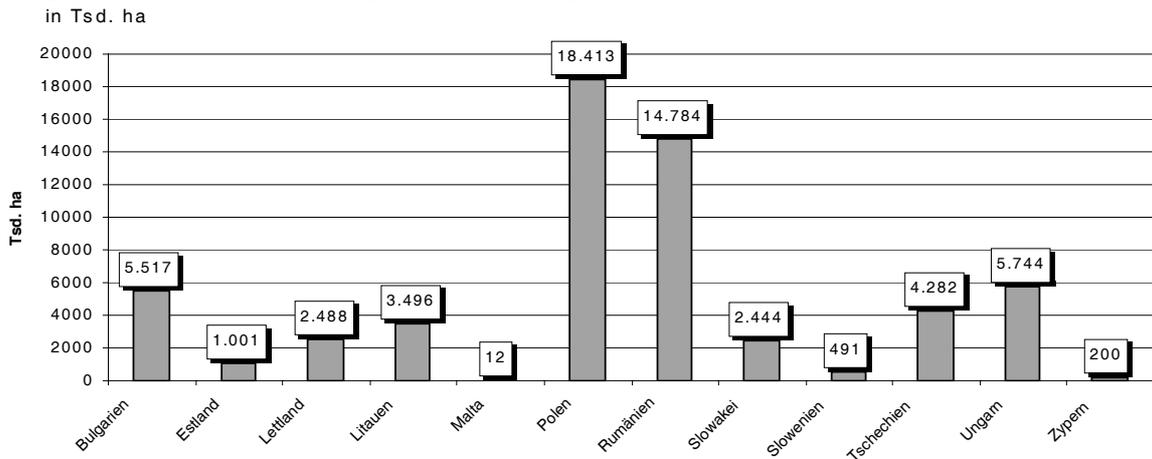
- Die Wirtschaftsleistung der EU würde durch die Beitritte um etwa 637 Mrd. US-\$ (entspricht 9%, ausgedrückt in Kaufkraftparitäten) steigen;
- Es käme zu einer Erhöhung des Handelspotentials und damit der Handelsgewinne. Hiervon profitieren am meisten Deutschland, Österreich und Italien, die jetzt schon wichtige Handelspartner sind.
- Transferzahlungen stellen zwar zunächst eine Belastung dar, wirken aber konjunkturbelebend, da mit einem Teil dieser Gelder Importe aus reicheren EU-Ländern finanziert werden (also in die Geberländer zurückfließen).
- Die Bezugsmöglichkeiten von Unternehmen erhöhen sich, dies bringt komparative Vorteile, höhere Skalenerträge sowie Transfer von Technologien und Know-how mit sich.
- Die EU insgesamt steigert ihre globale Wettbewerbsfähigkeit. Da die EU in der Gefahr ist, gerade in den zukunftssträchtigen Sektoren der Weltwirtschaft den Anschluss zu verlieren, ist dieser Aspekt besonders wichtig.

Das DIW schlussfolgert unter Einbeziehung der oben genannten indirekten Effekte, dass die tatsächlichen Kosten der Erweiterung, nämlich Transferkosten minus wirtschaftlichem Nutzen extrem gering sind. Dazu gesellen sich noch Vorteile für die Sicherheitspolitik, für grundlegende Reformen der EU, kulturelle und gesellschaftliche Belange. Zudem muss beachtet werden, dass ein Teil der mit der Osterweiterung einhergehenden notwendigen Reformen (Institutionen, Prozeduren) ohnehin anstünden, sodass die damit anfallenden Kosten nicht einberechnet werden dürfen.

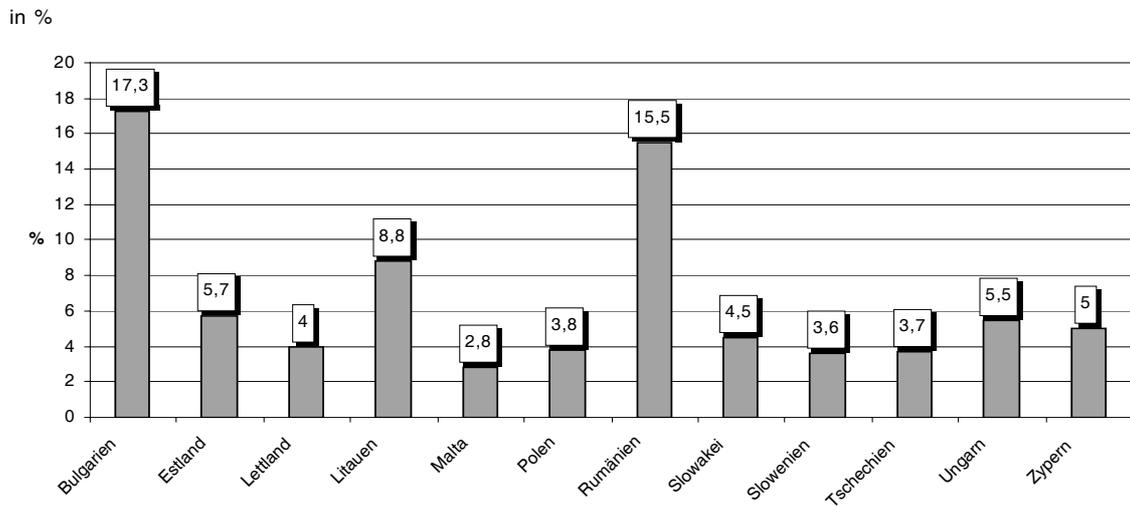
### **3.2.2 Die Gemeinsame Agrarpolitik**

Die Osterweiterung führt natürlich auch im Agrar-Sektor zu weitreichenden Veränderungen. In den zehn Beitrittsländern Mitteleuropas spielt der Agrarsektor eine wesentlich größere Rolle als in der EU-15 (s. Übersicht 14). Dies betrifft sowohl die Flächenbelegung (Flächengewinn durch den Beitritt bei 55%), den Anteil am BSP wie auch die Zahl der Arbeitskräfte (Anstieg der Arbeitskräfte durch Beitritt 140%) (vgl. DIW 2001:38).

### Landwirtschaftliche Nutzfläche in den Beitrittsländern

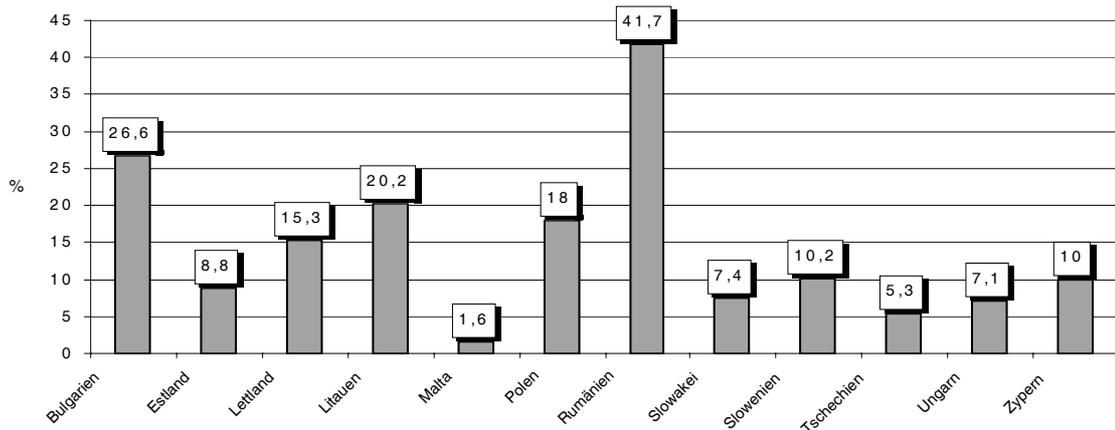


### Anteil der Landwirtschaft am BIP



### Beschäftigte in der Landwirtschaft

Anteil an der beschäftigten Erwerbsbevölkerung in %



©IAT 2002

Übersicht 14: Bedeutung der Landwirtschaft in den zwölf Beitrittsländern, Stand 1999  
(Quelle: Europäische Kommission, eigene Darstellung)

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission im Januar 2002 im Kontext der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 ein „Diskussionspapier“ vorgelegt, nach dem die Direktzahlungen an die neuen Mitglieder zeitlich gestaffelt werden, beginnend mit 25% der eigentlich zustehenden Mittel beim Beitritt in 2004, und endend mit 100% im Jahr 2013. Nach den Berechnungen der Kommission würde damit selbst bei Einbeziehung eines (hypothetischen) sofortigen Beitritts Bulgariens und Rumäniens der Haushaltsrahmen der EU (maximal 1,27% des EU-Sozialprodukts) nicht gesprengt. Offen bleibt allerdings, was nach 2006 geschieht. Während die Kommission hier der bewährten „Gemeinschaftsmethode“ folgt und die Zukunft offen lassen will, möchten die agrarpolitischen „Zahlerländer“ Deutschland, Großbritannien, Niederlande und Schweden genau dieses vermeiden. Weil sie nach der Erweiterung für absehbare Zeit keine Reformbereitschaft erkennen, fordern sie eine Reduzierung der Einkommensbeihilfen jetzt, vor der Erweiterung. Frankreich und die Südländer, die bisher von der Agrarpolitik begünstigt worden sind, haben dies auf dem Gipfel in Sevilla im Juni 2002 zunächst einmal abgelehnt. Im Zuge von „Nachverhandlungen“ im November 2002 dann doch im grossen und ganzen der Vorschlag der Kommission angenommen, nach dem die Einführung von Direktzahlungen in den Beitrittsländern stufenweise über einen Zeitraum von zehn Jahren gestreckt wird: die Zahlungen sollen von 25% im Jahre 2004 auf 30% im Jahre 2005 und 35% im Jahre 2006 aufgestockt werden, um schließlich im Jahre 2013 100% zu erreichen (wobei offen ist, was dann 100% absolut bedeuten). Der Konflikt insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich über die Direktzahlungen wurde dahingehend beigelegt, dass der Agrarfonds nach 2007 auf dem jetzigen Stand eingefroren wird<sup>8</sup>.

Für die zukünftige Agrarpolitik ist die Zukunft der Direktzahlungen entscheidend, weil sie ein ganz zentrales Instrument der EU-Agrarpolitik und ihrer Reform bilden, ohne die die Osterweiterung um die immer noch agrarlastigen Beitrittsländer schnell zu einer Kostenexplosion führen könnte. Das DIW hat die zukünftigen Kosten der Agrarausgaben für fünf Szenarien berechnet, jeweils für die Jahre 2007 und 2013:

1. Status quo EU-15: Entwicklung, wenn die Ost-Erweiterung nicht stattfände und die in der Agenda 2000 festgelegten Beschlüsse umgesetzt werden.
2. Keine Direktzahlungen an die MOEL: nur die potentiellen Auswirkungen der Ost-Erweiterung auf die Agrarmärkte werden berücksichtigt.
3. Direktzahlungen an die MOEL: In der EU-15 bleiben alle agrarpolitischen Maßnahmen, in den Beitrittsländern alle Maßnahmen der Marktpolitik bestehen. In den Beitrittsländern wird außerdem die Flächenstilllegung wirksam.

---

<sup>8</sup> für eine knappe Zusammenfassung des Standes der Reform der Agrarfonds s. Potratz/Müller 2002

4. Kofinanzierte Direktzahlungen: Direktzahlungen werden an alle geleistet, aber durch die Mitgliedsländer zur Hälfte kofinanziert.
5. Entkoppelung: Die Beitrittsländer erhalten keine Direktzahlungen, die an die EU-15 werden von Produktionsentscheidungen entkoppelt und schrittweise abgebaut (Auslaufmodell).

Das würde für die EU-27 zu folgenden Auswirkungen auf die Agrarausgaben führen (Übersicht 15):

<i>Szenario</i>	<i>2007</i>	<i>2013</i>
Status Quo (ohne Beitritte)	0,41	0,32
Keine Direktzahlungen an MOEL	0,47	0,36
Direktzahlungen an MOEL	0,57	0,44
Kofinanzierte Direktzahlungen an alle	0,40	0,31
Entkoppelung EU-15, keine Zahlung an MOEL	0,48	0,26

\*ohne Zypern und Malta

Übersicht 15: Anteil der EU-Agrarausgaben am BIP der EU-27, in Prozent\*, verschiedene Szenarien (Quelle: DIW 2001b, Anhang)

Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass die Aussagekraft der Prognosen zu den Kosten der EU-Osterweiterung aufgrund der unsicheren Rahmenbedingungen denkbar gering ist. Dennoch scheint die momentan diskussionsbestimmende Furcht vor unfinanzierbaren Kostenbelastungen unangemessen und kontraproduktiv: zum einen führt sie nicht dazu, dass ernsthaft Reformen eingeleitet werden sondern wirkt eher blockierend, zum anderen bestehen schon unter dem Status quo einige Finanzreserven, da die meisten der bestehenden Fonds – in der Regel aufgrund fehlender Kofinanzierungsmittel – nicht ausgeschöpft werden. Eine Erweiterung wäre damit finanzierbar – eine rationale Neuverteilung der EU-Mittel vorausgesetzt.

Der kritische Punkt bei einer Fortschreibung des Status quo liegt in der Fortführung der strukturellen Inkonsistenzen und der Ineffizienz des Fördersystems und seiner Widersprüchlichkeit zu anderen Unionspolitiken – und damit zugleich der Fortführung eines Finanzierungssystems, das von den wenigen Geberländern zunehmend in Frage gestellt wird. Doch bei aller Diskussion über Reformen muss man sich vor Augen halten: die Osterweiterung ist eine politische Frage, die unabhängig von Lösungsansätzen zu institutionellen Problemen und Fragen der zukünftigen Agrarpolitik entschieden wird. Umso mehr gilt die triviale Einsicht: Je ungelöster die Probleme im Vorfeld sind, desto größer wird der Reparaturbedarf nach der Erweiterung sein.

### 3.3 Das Finanzsystem der EU – Reformperspektiven

Mit den dargestellten Prognosen wird auch deutlich, wie eng die Diskussion um die Strukturpolitik der EU mit der Frage nach der Zukunft des europäischen Finanzsystems verknüpft ist.

Die EU-Strukturpolitik ist, ihrer inneren Logik nach, ein vertikales Finanzausgleichssystem (durch die Vorabaufteilung der Mittel auf die Mitgliedsländer nach „Bedürftigkeit“) mit horizontalem Effekt (durch zweckgebundene Zuweisungen für Programme/Initiativen). Die „traditionellen Eigenmittel“ (Zölle und Agrarabschöpfungen) und die Kappungsgrenze bei der Berechnung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zugunsten wirtschaftsschwacher Länder sind Elemente eines vertikalen Finanzausgleichs. Der „Umweg“ über die Strukturpolitik und ihre Mechanismen reduziert allerdings die Effizienz eines expliziten, auf einem einheitlichen Umverteilungskonzepts beruhenden Finanzausgleichs. So, wie er qua Strukturpolitik praktiziert wird, funktioniert er eher implizit. Die Attraktivität des Konzepts eines Finanzausgleichs, das die Alternativvorschläge durchzieht (siehe das folgende Kapitel), liegt vor diesem Hintergrund darin, dass es sowohl die Einnahmenverteilung wie die Ausgaben- und damit die Aufgabenverteilung umfasst und damit mehr Transparenz schafft.

Wenn man unterstellt, dass

- die „Deckelung“ des Unionshaushalts in Berlin bereits so etwas wie eine „Notbremse“ war, die auch nach 2006 nicht wieder so ohne weiteres gelockert werden kann/wird
- in dem Zeitraum bis 2006 zumindest die ersten Beitritte stattgefunden haben werden,
- die Kommission kaum in der Lage sein wird, Zielprogramme für 25 Mitgliedsländer zu administrieren und zu kontrollieren,

dann liegt das Problem im Kern nach 2006 in erster Linie in der Ausgestaltung des Finanzsystems der Union. Je nachdem, wie dieses ausfällt, wäre dann auch die Verteilung der Kompetenzen zu konzipieren.

Dazu hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium bereits 1998 in einem Gutachten einen Vorschlag vorgelegt, dessen Grundlinien Bund und Länder auch heute noch mit ihrer Argumentation folgen:

Der Ansatz des Beirats geht davon aus, dass eine Reform des Finanzsystems, die zu einer allgemeinen Entlastung führt, nur durch einen drastischen Abbau der Ausgabenprogramme und der mit ihnen verbundenen Umverteilungspolitik möglich ist. Dabei ist eine Rückführung des Umverteilungsvolumens auch schon allein durch die derzeitige allokativen Ineffizienz begründet (s. Kap. 2). Die Vorschläge beziehen sich deshalb auf die Beitragsregelung und auf eine Reform der Agrar-, Struktur- und Regionalpolitik.

Grundsätzlich sollten danach aus dem EU-Haushalt nur Maßnahmen finanziert werden, die den Charakter eines – unionsweiten – öffentlichen Gutes haben; alle anderen Maßnahmen sind von den Nutznießern zumindest mitzufinanzieren. Die Beiträge (in der Definition des Beirats die Mehrwertsteuer- und BSP-Eigenmittel) sollten sich am Anteil der Mitglieder am Unions-BSP orientieren und, alternativ, mit den Stimmenanteilen im Rat oder dem Bevölkerungsanteil an der EU kombiniert werden. Von dieser Verknüpfung erwartet sich der Beirat eine reflektiertere Haltung der Mitgliedsländer gegenüber einer verstärkten Umverteilung. Bei einer Gewichtung des Stimmenanteils von 20% und des BSP-Anteils von 80%, oder alternativ des Bevölkerungsanteils von 20% und des BSP-Anteils von 80% (hier sind natürlich auch noch andere Gewichtungen denkbar), ergäbe sich dabei eine „Beitragstabelle“ (vgl. Übersicht 16), in der der Anteil Deutschlands immerhin um 6 Prozentpunkte oder 3,7 Mrd. Euro niedriger ausfallen würde. Deutlich mehr zu zahlen hätte Großbritannien.

	<i>Kombinierte Bemessungsgrundlage 20 Prozent nach Stimmenanteil, 80 Prozent nach Bruttonsozial- produktsanteil</i>			<i>Nachrichtlich 20 Prozent nach Bevölkerungsanteil, 80 Prozent nach Bruttonsozial- produktsanteil</i>		
	Beitrag Mio. ECU (1)	Anteil Prozent (2)	Entlastung (+) Mio. ECU (3)	Beitrag Mio. ECU (1)	Anteil Prozent (2)	Entlastung (+) Mio. ECU (3)
Luxemburg	384	0,6	-235	116	0,2	32
Belgien	2.204	3,6	-281	1.834	3,0	88
Dänemark	1.370	2,2	-152	1.120	1,8	97
Österreich	1.818	3,0	38	1.520	2,5	336
<b>Deutschland</b>	<b>14.120</b>	<b>23,1</b>	<b>3.665</b>	<b>15.396</b>	<b>25,2</b>	<b>2.389</b>
Niederlande	2.906	4,8	203	2.713	4,4	396
Frankreich	9.824	16,1	1.811	10.334	16,9	1.301
Italien	8.335	13,6	-788	8.809	14,4	-1.262
Großbritannien	9.254	15,1	-3.369	9.775	16,0	-3.891
Finnland	1.126	1,8	-208	872	1,4	45
Schweden	1.893	3,1	70	1.623	2,7	340
Irland	804	1,3	-342	502	0,8	-40
Spanien	4.343	7,1	393	4.504	7,4	232
Portugal	1.305	2,1	-382	925	1,5	-3
Griechenland	1.435	2,3	-421	1.077	1,8	-62
<b>Summe</b>	<b>61.121</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>61.121</b>	<b>100</b>	<b>0</b>

Übersicht 16: Beiträge bei Berücksichtigung der Stimmenanteile  
(Quelle: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für  
Wirtschaft und Technologie 1998)

Wie schon im ersten Kapitel angemerkt worden ist, geht die Struktur der Ausgaben auf Einzelentscheidungen zurück, die zu einem nicht mehr vertretbaren Umverteilungsvolumen wie zu inneren Widersprüchlichkeiten geführt haben. Deutschland und Schweden zahlen die höchsten Nettobeiträge pro Kopf der Bevölkerung, liegen aber keineswegs an der Spitze der Einkommenspyramide; dort liegt aber u.a. Dänemark, das dank der gemeinsamen Agrarpolitik Nettoempfänger ist.

Das von der Kommission so häufig vorgetragene Argument, nur die „Präsenz“ der Union durch die Strukturfonds in den Ländern sichere die Akzeptanz der Bevölkerung für die europäische Integration, dürfte sich spätestens am Beispiel Dänemark (aber auch Grossbritanniens) als nur bedingt tragfähig erweisen. Der Beirat empfiehlt deshalb, die Ausgabenprogramme deutlich zu kürzen und die Selbstbeteiligung an Maßnahmen ebenso deutlich zu erhöhen.

Die Kofinanzierungssätze in der Regional- und Strukturpolitik liegen relativ niedrig, so dass sich auch Projekte „lohnen“, deren Nutzen unter ihren (gemeinschaftlich getragenen) Kosten liegen. Der Beirat hält deshalb einen Regelsatz von 50% Selbstbeteiligung für angemessen. In der Agrarpolitik könnten die Kofinanzierungssätze für einzelne Maßnahmen sogar auf 100% steigen, z.B. bei den direkten Einkommenshilfen. Sie machen in Deutschland rd. 70% der Rückflüsse aus den Agrarfonds aus, die auf diese Weise aber einen wenig effizienten Umweg nehmen müssen.

Die Heraufsetzung der Selbstbeteiligung/Kofinanzierung würde eine Reihe von agrar- und strukturpolitischen Maßnahmen praktisch in nationale Kompetenzen rückverlagern, wogegen seitens der Kommission nachhaltiger Widerstand besteht und weiter zu erwarten ist, u.a. auch mit dem Argument, eine Renationalisierung von Kompetenzen in diesen Bereichen würde wieder zu einem Subventionswettbewerb führen, der die schwachen Regionen zwangsläufig an den Rand drängen würde.

Dem ist, erstens, eine wettbewerbspolitisch ausgerichtete Beihilfenkontrolle entgegenzuhalten, zweitens, dass die Transparenz über den Ausweis von Beihilfen in den nationalen Haushalten und damit auch die politische Kontrolle größer ist als über auf Gemeinschaftsebene ausgehandelte Beihilfen. Auch das schon erwähnte integrationspolitische Argument (der Akzeptanz) trägt hier nur bedingt, weil es Bürgern schwer zu vermitteln ist, warum ihre Steuermittel auf Interessengruppen anderer Länder umgeleitet werden sollen. Akzeptanz ist eher umgekehrt zu erwarten, wenn mit dem Verweis auf eine hohe Selbstbeteiligung die umverteilten Mittel als Hilfe zur Selbsthilfe ausgewiesen werden können.

Für die Strukturfonds gilt es, unter dem Aspekt der Ausgabenbegrenzung und wenn möglich -kürzung die Prioritäten neu zu bestimmen. Der Beirat stärkt hier die Position, zunächst den Kohäsionsfonds aufzulösen, weil er seine Funktion erfüllt hat. Mit den Strukturfonds sollen nur noch länderübergreifende Projekte gefördert werden, weil sie dem Charakter öffentlicher Güter am nächsten kommen. Die Finanzierung sollte aus

einem (!) Fonds erfolgen. Die Strukturpolitik für „bedürftige“ Regionen in den Ländern sollte diesen selbst überlassen bleiben, d.h. also renationalisiert werden. Dazu müsste allerdings der EG-Vertrag (Art.130a) geändert werden. Wenn es also bei einer wie auch immer unionsgesteuerten Strukturpolitik bleibt, so sollte wenigstens die Selbstbeteiligung heraufgesetzt werden (s.o.), weil es sonst fast automatisch zu falschen Anreizen kommt, und die Förderschwelle, also die Definition der „Bedürftigkeit“ sollte angehoben werden.

Der Beirat schlägt dazu zwei Kriterien vor, die beide erfüllt werden müssen: das Verhältnis BSP-Einwohner muss (um einen bestimmten Satz) unter dem EU-Durchschnitt, und das regionale Durchschnittseinkommen muss unter dem nationalen Durchschnitt, liegen. Zudem sollte das maximale Fördervolumen für ein Land an das nationale BIP gebunden (wie es jetzt für die Beitrittsländer gilt) und die Förderung sollte zeitlich befristet sein. Die Verknüpfung der Förderungsfähigkeit mit den Einkommen zielt auf eine Konzentration der Förderung auf die schwächsten Regionen, was eine drastische Senkung der Ausgaben der Union bedeuten würde.

Eine so konzipierte europäische Strukturpolitik würde einerseits die Beiträge aller Mitgliedsländer und insbesondere Deutschlands deutlich verringern; andererseits muss in Deutschland gesehen (und eben auch hingenommen) werden, dass unter diesen Umständen die ostdeutschen Länder aus der EU-Förderung herausfallen würden (und von daher interner Widerstand den deutschen Reformeifer bremsen könnte). Allerdings sieht der Solidarpakt II bereits ein Einspringen des Bundes für den Fall vor, dass die EU-Mittel reduziert würden. Auch wenn damit rechnerisch zusätzliche Belastungen verbunden sind, würde ein Erhalt des derzeitigen Systems und ein Verzicht auf eine Rückverlagerung von regionalpolitischen Kompetenzen nach Einschätzung des Beirats Deutschland teurer zu stehen kommen.

Wenn es möglich wäre, die agrar- und strukturpolitischen Ausgaben um 25vH zu verringern, könnte das Haushaltsvolumen der Union um 0,24 Prozent-Punkte des gemeinschaftlichen BSP verringert werden und die festgeschriebene Finanzierungsobergrenze von 1,27 vH des BSP auf 1,03 vH fallen. Fasst man nun die oben vorgeschlagene Beitragsregelung und die Ausgabenreduzierung zusammen, ergeben sich die in Übersicht 17 zusammengestellten Beiträge der Mitgliedsländer zum Unionshaushalt.

Durch eine derartige Reform würden neben Deutschland vor allem Frankreich, die Niederlande, Österreich und Schweden entlastet – Länder, die sich bereits in einer Reformkoalition zusammengefunden haben. Auch die Bundesländer, einschließlich der ostdeutschen, bewegen sich auf dieser Linie. Verlierer bei dieser Lösung wäre Großbritannien, dessen Verlust sich allerdings reduzierte, wenn man den ohnehin nicht mehr gerechtfertigten Beitragsrabatt herausrechnete. Auch die Variante einer ausschließlichen Bemessung der Beiträge am BSP-Anteil würde Deutschland noch eine, wenngleich deutlich geringere, Entlastung bringen. Zentral bleibt jedoch, dass die Ausgaben substantiell gesenkt würden.

	<i>Beiträge *</i>	<i>Reformtarif</i>	<i>Beitragssenkung</i>		<i>Netto-entlastung</i>	
		<i>Verstärkte Selbstbeteiligung</i>				
	Status quo 1997 (1)	ohne (2)	mit (3)	ohne (4)	mit (5)	mit (6)
Luxemburg	149	384	279	-235	-130	-141
Belgien	1.923	2.204	1.603	-281	319	-16
Dänemark	1.217	1.370	996	-152	221	-130
Österreich	1.856	1.818	1.322	38	534	228
<b>Deutschland</b>	<b>17.785</b>	<b>14.120</b>	<b>10.270</b>	<b>3.665</b>	<b>7.515</b>	<b>5.161</b>
Niederlande	3.109	2.906	2.114	203	995	451
Frankreich	11.635	9.824	7.146	1.811	4.489	1.587
Italien	7.547	8.335	6.063	-788	1.484	-512
Großbritannien	5.884	9.254	6.731	-3.369	-846	-2.429
Finnland	918	1.126	819	-208	99	-139
Schweden	1.963	1.893	1.377	70	586	342
Irland	462	804	585	-342	-122	-934
Spanien	4.736	4.343	3.159	393	1.577	-1.169
Portugal	923	1.305	949	-382	-27	-926
Griechenland	1.015	1.435	1.044	-421	-29	-1.373
<b>Summe</b>	<b>61.121</b>	<b>61.121</b>	<b>44.456</b>	<b>0</b>	<b>16.665</b>	<b>0</b>

\* Mehrwertsteuer- und BSP- Eigenmittel.

Reformtarif: 20 Prozent nach Stimmenanteil, 80 Prozent nach Bruttosozialproduktsanteil. Senkung des Volumens der Ausgaben für strukturpolitische und agrarpolitische Maßnahmen um 25 Prozent durch entsprechend höhere Selbstbeteiligung bzw. Kofinanzierung.

Übersicht 17: Auswirkungen des Reformtarifs und verstärkter Selbstbeteiligung, in Mio. Euro (Quelle: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 1998)

Dass die Lastenverteilung in der Union im Laufe der Jahre mehr und mehr in eine Schieflage geraten ist und eine Finanzreform notwendig ist, wird zwar allgemein anerkannt, aber es verbinden sich damit eben auch viele Interessen und Nutzniesser, die eine „Neuverhandlung“ erschweren. Hinzu kommt ein weiteres Hindernis: Die Absenkung der Ausgaben durch eine Reform der Agrar- und Strukturfonds würde zu einem nachhaltigen Kompetenzverlust der Kommission führen (und, wenn es nach den Bundesländern geht, auch des Bundes), und damit zu einer Um- oder Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Union und Nationalstaaten. Diese Debatte ist in den deutschen Bundesländern intensiv geführt worden, und ist derzeit Gegenstand des europäischen Reformkonvents.

Die Bundesländer argumentieren mit einer „natürlichen“ Kompetenzordnung: Internationale, makroökonomische, Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik lägen bei der Kommission bzw. der Union, alle anderen Bereiche würden nach dem Subsidiaritätsprinzip

verteilt und unterlägen dem „Wettbewerb der Regionen“. Diese, z.T. schon relativ ausgefeilte Vorstellungen orientieren sich am deutschen Modell des Föderalismus – die jedoch, zumindest in den Reden ihrer Regierungschefs – bereits von anderen Mitgliedsländern mit ihren jeweiligen staatsrechtlichen Traditionen konfrontiert worden sind<sup>9</sup>. Ein entsprechender Vorschlag aus dem Umfeld der Bertelsmann-Stiftung (Fischer/Schley 1998) zur Kompetenzverteilung gestaltet sich so:

Die Primärkompetenzen der Mitgliedstaaten in der Regional-, Struktur- und Infrastrukturpolitik sehen wie folgt aus:

- Nationale Regelungen zum Finanzausgleich;
- Bestimmung der verteilungspolitischen Ausgleichsziele nationaler Regional- und Strukturpolitik;
- Planung und Durchführung von Entwicklungsprogrammen in der nationalen und regionalen Wirtschaftsförderung;
- Infrastrukturpolitik.

Für die europäische Union sind Partialkompetenzen im Bereich wirtschaftliche und soziale Kohäsion vorgesehen:

- Ergänzende Finanzierungskompetenz zur Sicherstellung der finanziellen Kapazitäten von Mitgliedsstaaten mit gravierenden regionalen Entwicklungsrückständen für stabilitätsgerechtes Verhalten.
- Ergänzende Finanzierungskompetenz für Transferzahlungen an Mitgliedsstaaten mit gravierenden regionalen Entwicklungsrückständen zur Unterstützung der nationalen Bemühungen um den Abbau regionaler Disparitäten.
- Verhinderung nationaler und regionaler Förderprioritäten, welche in Widerspruch zum kohäsionspolitischen Ziel des Abbaus räumlicher Disparitäten im Binnenmarkt stehen.
- Rahmenrechtsetzung und zwischenstaatliche Schnittstellenkoordination beim Aufbau transeuropäischer Netze.

Diese Debatte über die Kompetenzverteilung verläuft allerdings losgelöst von Überlegungen zu einer Finanzreform, die auf dem Reformkonvents nur eine Randrolle spielt. Als Trend ist allerdings erkennbar, dass einerseits dem Parlament mehr Rechte zugesprochen werden, und andererseits der Gemeinschaft eine grössere Finanzautonomie<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Der Präsident des EU-Reformkonvents, Giscard d'Estaing, hat dazu kürzlich einen Entwurf vorgelegt, der auf ein föderal organisiertes Europa hinausläuft. Diese Entwicklungen konnten in dieser Studie jedoch nicht mehr behandelt werden. Zum aktuellen Stand der Debatte s. die internet-Seiten des Konvents unter <http://european-convention.eu.int>

<sup>10</sup> s. dazu Emmerling/van Ackere 2002

Ob daraus nun allerdings mehr Supranationalität folgt oder mehr Zwischenstaatlichkeit, ist noch ein offene Frage.

## **4 Modelle einer Weiterentwicklung bzw. einer Reform der europäischen Strukturpolitik – Grundzüge und Implikationen**

Die Strukturpolitik der Europäischen Union verfolgt das erklärte Ziel, regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft zu verringern, um so den Zusammenhalt (Kohäsion) der Union zu festigen und ihre innere Integration voranzutreiben. Die notwendige Solidarität realisiert sich für die Kommission in erster Linie auf regionaler Ebene und durch zweckgebundene Transfers. Insbesondere soll damit der (am EU-Durchschnitt gemessene) Rückstand der schwächsten bzw. am stärksten benachteiligten Regionen abgebaut werden. Waren bisher Erweiterungen und Integrationsfortschritte durch eine Expansion der Strukturfonds erkauft worden, so ist dieser Trend mit der Berliner Festlegung des EU-Haushalts auf 1,27% des gemeinschaftlichen BSP (und der Fixierung der Strukturmittel auf 0,46% des BSP) zum ersten Mal gestoppt worden. Für Axt (2000) reicht dies bereits hin, um von der „Einmaligkeit der Reform von 1999“ zu sprechen. Neben dieser Begrenzung des EU-Haushalts ist die Anerkennung der Berechtigung des neuen/alten Ziel 1 (Konzentration auf die „wirklich bedürftigen“ Regionen) die einzige weitere Gemeinsamkeit, die die verschiedenen Modellen aufweisen. Weil Hilfen für die „wirklich bedürftigen Regionen“ (wie immer die abzugrenzen wären) unbestritten sind, spielt in vielen Überlegungen das Konzept eines Finanzausgleichs als grundsätzliche Alternative eine zentrale Rolle.

In der Literatur findet sich innerhalb dieses Rahmens ein breites Spektrum von Reformmodellen, die sich allerdings oft nur in finanztechnischen Details unterscheiden. Eine tabellarische Zusammenstellung findet sich im Anhang. Ihrem (ordnungs- und struktur-) politischen Gehalt nach kreisen sie um zwei Pole:

- der Besitzstandswahrung und Fortschreibung des Status quo, und
- des Finanzausgleichs, verbunden mit einer Renationalisierung der Strukturpolitik.

Diese „Grundmodelle“ können jedoch nicht umstandslos gegeneinander abgewogen werden, weil sie grundsätzlich verschiedene strategische Prämissen enthalten: die einen suchen nach einer pragmatischen Anpassung des Status quo an veränderte Bedingungen (Osterweiterung etc.), die anderen nach einer grundsätzlichen Neuorientierung der Politik und der „Kompetenzen“ der zentralen Akteure. Natürlich verbinden sich diese Positionen auch mit manifesten Interessen: die Beitrittskandidaten erwarten und fordern eine faire und gleichberechtigte Behandlung, die derzeitigen Nettoempfänger verteidigen

ihre Ansprüche, und die Nettozahler wollen vor allem ein Erhöhung der Budgets und damit ihrer Zahlungen verhindern. Was rechnerisch möglich wäre, gerät politisch zu einer Quadratur des Kreises.

#### 4.1 Besitzstandswahrung/Status quo

Die Strategie der Besitzstandswahrung und Nicht-Reform prägt die Agenda 2000 der Kommission wie die Entscheidung des Europäischen Rates von Berlin 1999 und die sich bisher abzeichnenden Reformperspektiven: Oberste Maxime war und ist, keine „Gewinner/Verlierer-Situation“ entstehen zu lassen<sup>11</sup>. Die Verteilungsposition der Mitgliedsländer bleibt im Großen und Ganzen unverändert.

Eine substantielle Reform der Ziele und Inhalte der Strukturpolitik, wie sie angesichts der Osterweiterung und der Ergebnisse der Berichte zur sozioökonomischen Situation und der Kohäsionsberichte nötig gewesen wäre, wurde in Berlin nicht einmal ins Auge gefasst: die Neugruppierung der „Ziele“ nimmt alle alten Inhalte auf, und wo sich regional Verschiebungen im Anspruch auf Fördermittel ergeben, werden diese so üppig ausgesteuert, dass es tatsächlich praktisch keine „Verlierer“ gibt; wie Übersicht 18 (S. 59) zeigt, ist es für die laufende Periode bis 2006 nur zu marginalen Besitzstandsveränderungen gekommen, die keinesfalls dazu geeignet sind, Reformbedarf zu signalisieren und mit Eifer zu verfolgen. Im Gegenteil: Das neue Ziel 3 begründet in den Mitgliedsländern die Hoffnung auf weiterhin sprudelnde Brüsseler Quellen.

---

<sup>11</sup> eine aufschlussreiche Analyse der Verhandlungen auf dem Berliner Gipfel bieten Ferrer/Emerson 2000

	<i>Status quo</i>	<i>Finanzausgleich</i>
Logik	Gemeinschaftsmethode: Änderungen und Reformen nur im Konsens.	„radikale Innovation“: Subsidiarität
Strategie	pragmatische Anpassung, d.h.: Mit maximal 1,27% des EU-BIP soll <ul style="list-style-type: none"> <li>• ohne prinzipielle Reform der Strukturpolitik</li> <li>• bei weitestgehender Besitzstandswahrung</li> <li>• unter Verhinderung eines Zugangs der Beitrittsländer zur Gemeinsamen Agrarpolitik</li> </ul> die Osterweiterung der EU finanziert werden	Neustrukturierung des Finanzsystems:  Nettofondsprinzip: Finanzausgleich zwischen reichen und armen Mitgliedsländern  Ausrichtung der Strukturpolitik an Subsidiarität und „europäischem Mehrwert“
Operationalisierung	Anpassung von Schwellenwerten, Kriterien, Förderhöhen, ..... 3 Ziele: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziel 1(= alte Ziele 1 und 6): ärmste Regionen &lt; 75% BIP, max. 20% der EU-Bev.</li> <li>• Ziel 2 (= alte Ziele 2 und 5b): Struktur- und Umstellungsprobleme, max. 18% der EU-Bev.</li> <li>• Ziel 3: alles was nicht unter 1 und 2 fällt (insbes. Humanressourcen) 6-7 Jahre phasing out für herausfallende Regionen</li> </ul> 4 Gemeinschaftsinitiativen: INTERREG (grenzüberschreitende interregionale Zusammenarbeit) LEADER (Entwicklung des ländlichen Raumes) EQUAL (Anti-Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt) URBAN (Stadtteile mit besonderen Problemen)	aus dem Finanzausgleich gespeister, neu definierter „Kohäsionsfonds“ für die armen Mitgliedsländer  Regional-/Strukturpolitik als nationale Aufgabe nach den Regeln der Wettbewerbspolitik  EU-Politik begrenzt auf Bereiche mit „europäischem Mehrwert“
Konsequenz	Kontinuität des Systems bei Verlagerung der Schwerpunkte der Förderung auf Beitrittsländer;  Probleme des Finanzsystems (Einnahmen- und Ausgabenseite) bleiben bestehen  Handlungsspielräume für NRW bleiben programmpolitisch begrenzt	„Ent-Gemeinschaftung“ der Strukturpolitik unter dem Regime der Wettbewerbspolitik: funktionale Konzentration von Fördermitteln (Kompetenzentwicklung, F&E, Humankapital, ...) und Wettbewerbspolitik, mit Regionalpolitik als Nebenprodukt  Handlungsspielräume für NRW bleiben wettbewerbspolitisch begrenzt

Übersicht 18: Die Pole einer Reform der Strukturpolitik

Die Position der Kommission für die Weiterentwicklung der europäischen Strukturpolitik nach 2006 ist noch nicht fixiert; offiziell soll die Diskussion 2004 beginnen (tatsächlich hat sie bereits mit dem Kohäsionsforum im Mai 2001 in Brüssel begonnen). Allerdings spricht vieles dafür, dass die Strategie der Kommission an einer kontinuierlichen Fortschreibung des bisherigen Systems der Strukturfonds ausgerichtet sein wird. Aus dem Kohäsionsbericht sowie Äußerungen von Regionalkommissar Barnier<sup>12</sup> lassen sich einige Fixpunkte erkennen:

- die Begrenzung der Strukturmittel auf 0,46 % des EU-BIP soll beibehalten werden,
- die Förderschwelle von 75 % des europäischen BIP-Durchschnitts für die Abgrenzung der Förderregionen soll beibehalten werden; eine Anhebung der Grenze auf 85 % wird erwogen,
- Begrenzung der Fördermittel für die einzelnen Länder auf 4% des nationalen BIP wird im Falle der Beitrittsländer wegen ihres großen Nachholbedarfs in Frage gestellt,
- der Grundsatz der Zusätzlichkeit soll überprüft werden, indem für die Beitrittsländer das Gewicht des Kohäsionsfonds (der nicht national kofinanziert werden muss) gegenüber den Strukturfonds erhöht werden könnte (etwa von derzeit 18% auf 30% der gesamten Strukturmittel).

Die Strategie der Kommission und des Rates folgt auf diese Weise zwar der bewährten „Gemeinschaftsmethode“, aber Berlin und Nizza haben eigentlich gezeigt, dass diese Methode des pragmatischen Durchwurstelns das Ende ihrer Bindekraft erreicht hat<sup>13</sup>. Die Kritik an dem Konzept der Kommission und der Berliner Entscheidung richtet sich darauf, dass eine Konzentration der Strukturfonds weder inhaltlich noch regional stattgefunden hat. Auch die Transparenz in der Mittelzuweisung habe in keiner Weise zugenommen. Zwar haben die Mitgliedstaaten Disziplin gezeigt, indem sie den Finanzrahmen nicht über die erwartete gesamtwirtschaftliche Produktion hinaus haben wachsen lassen, aber das zwischenstaatliche Verteilungsmuster ist gleich geblieben. Die großen Empfänger der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel haben ihre Position verteidigt, und in der Agrarpolitik ist die (Fehl-)Anreizpolitik zur Überschussproduktion ein weiteres Mal konserviert worden. Das Finanzsystem der Union wurde weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite wirklich reformiert. Potentielle Verlierer sind unter diesen Bedingungen allenfalls die Beitrittskandidaten<sup>14</sup>, denen vergleichsweise geringe Mittel in Aussicht gestellt werden (21,8 Mrd. Euro „Heranführungshilfen“ 2000-2006) und denen zudem mit der „Streckung“ der Direktbeihilfen für die Landwirtschaft über einen Zeitraum von 10 Jahren und der Einfrierung des Agrarhaushalts nach 2007 der gleichberechtigte Zugang zu den Agrarfonds versperrt wird.

Die Hoffnung, die bisherigen Nettoempfänger weiterhin zufrieden zu stellen und die Transfers an die neuen Mitglieder aus dem erwarteten Wirtschaftswachstum finanzieren zu können,

---

<sup>12</sup> vgl. Handelsblatt vom 14.5.01: 3, FAZ vom 21.5.01: 5 und vom 22.5.01: 17; außerdem auch Barnier's Rede auf dem 2. Kohäsionsforum am 22./23.05.01 in Brüssel und am 12.07.01 vor dem Ausschuss für Konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments

<sup>13</sup> zu einer Einschätzung der Berliner Beschlüsse vgl. Caesar/Scharrer 2000

<sup>14</sup> vgl. dazu CEC 2000; s. auch Schrader 2000 und Herrmann 1999

wird von den Wirtschaftswissenschaften<sup>15</sup> und auch verschiedenen Banken<sup>16</sup> als zweckoptimistisch und wenig realistisch kritisiert. Dabei wird die Finanzierbarkeit der Erweiterung als solche gar nicht in Frage gestellt; sie erscheint sogar unter Status quo-Varianten machbar und tragbar<sup>17</sup> – eine rationale Neuverteilung der EU-Mittel vorausgesetzt (vgl. oben Kap. 3). Der kritische Punkt bei einer Fortschreibung des Status quo liegt vielmehr in der Fortführung der strukturellen Inkonsistenzen und der Ineffizienz des Fördersystems und seiner Widersprüchlichkeit zu anderen Unionspolitiken – und damit zugleich der Fortführung eines Finanzierungssystems, das von den wenigen Nettozahlern zunehmend in Frage gestellt wird. Wenn(!) man dieses System reformieren und eine Neuverteilung der Beitragslasten erzielen will, zieht dies zwangsläufig eine Neuverteilung der Mittel nach sich. Dies muss unter politisch-strategischen Gesichtspunkten vor den Beitritten geschehen, denn es liegt auf der Hand, dass die neuen Mitglieder nach einem vor allem auch innenpolitisch schwierigen Beitrittsprozess nicht unbedingt reformfreudig sein werden. Überhaupt machen es die in Nizza getroffenen Vereinbarungen über die zukünftige „Stimmenwägung“ schwer, Gestaltungsmehrheiten zusammenzubringen; insofern müssten budgetkürzende wie umverteilende Reformen jetzt angegangen werden. Eine EU-27 (aber auch bereits eine EU-20) eröffnet ein derartig weites Feld für Blockaden und Veto-Positionen, die man sich durch Paketlösungen und Kompensationsgeschäfte wieder abkaufen lassen kann, dass strukturelle Reformen nach der Erweiterung bis auf weiteres ausgeschlossen sein dürften.

## 4.2 Finanzausgleich und „Ent-Gemeinschaftung“ der Regionalpolitik

Eine „Ent-Gemeinschaftung“ der Regionalpolitik als grundlegende ordnungspolitische Neuorientierung wird nahezu einhellig von den Wirtschaftswissenschaften empfohlen. Die Union sei eigentlich nicht als „Transferunion“, sondern als ein offener wettbewerblich organisierter Binnenmarkt konzipiert. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sind regionalpolitische Interventionen in einem Binnenmarkt nur zu rechtfertigen, wenn sie EU-weit (oder doch zumindest grenzüberschreitend) öffentliche Güter bereitstellen; dies könnte noch am ehesten für „horizontale“ Maßnahmen wie Forschung, Verkehr („transeuropäische Netze“) und Umwelt gelten. Verteilungspolitische Interventionen seien im Falle von „Ziel 1-Regionen“ (oder nach ähnlichen Kriterien definierten Regionen) möglicherweise zu rechtfertigen; dies sollte dann aber am besten in der Form von – ggf. an bestimmte Verwendungszwecke gebundene – Finanztransfers, verbunden mit hohen Komplementärmitteln, organisiert werden. Die nationale/regionale Disposition über den Einsatz der Mittel entspräche dann dem Prinzip der Subsidiarität, und nur so hätten die Regionen/Länder einen Anreiz, die Mittel auch effizient einzusetzen und tatsächlich auf eine Verbesserung ihrer Lage hinzuarbeiten<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> s. dazu die beiden neuen Studien des DIW, 2001a und 2001b sowie RWI 2001; s. auch bereits Stehn 1998

<sup>16</sup> vgl. insbesondere Dresdner Bank 2001; aber auch die laufenden Analysen der Deutsche Bank Research in ihrem 'Monitor EU-Erweiterung' (im internet)

<sup>17</sup> vgl. dazu DIW 2001b

<sup>18</sup> vgl. dazu die lehrreiche Debatte um den Länderfinanzausgleich; kritisch zu dem Trend zu einer „Transferunion“ s. Caesar 1999

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die ökonomische (ordnungspolitische) wie die europapolitische/kohäsionspolitische Frage nach dem „europäischen Mehrwert“ einer supranational implementierten Regionalpolitik (die ja per definitionem einer einzelnen abgegrenzten Region zugute kommen soll). Wie vorn schon gezeigt worden ist, befindet sich die EU hier von Anfang an in einem Begründungsnotstand, der sich in der schwierigen Nachvollziehbarkeit von „Zielen“ und Kriterien widerspiegelt (für das neue Ziel 3 wird deshalb auch gar keine Begründung mehr geliefert). Die Argumentation der Kommission besteht darin, dass binnenmarktbedingte regionale Probleme „solidarisch“ durch Europa bekämpft werden müssen. Die Vielfalt der regionalen und strukturpolitischen Problemlagen, die die Kommission in den Zielen aufzählt, begründen als solche aus ökonomischer Sicht aber noch keineswegs eine Intervention; Strukturwandel und damit einhergehende Friktionen sind ein Merkmal einer Wettbewerbswirtschaft schlechthin. Davon abgesehen, ist der Nachweis strukturfondsinduzierter Wachstumsimpulse bisher noch immer umstritten<sup>19</sup>.

Ökonomischen Sinn macht eine supranationale Strukturpolitik nur als Unterstützung gesamtwirtschaftlicher(!) Aufholprozesse. Der innerstaatliche Ausgleich etwaiger regionaler Ungleichgewichte wäre danach von den Mitgliedsstaaten selbst zu verantworten und keine Angelegenheit der Union. Die naheliegende „radikale“ Reformvariante ist deshalb ein ungebundener Finanzausgleich zwischen den Mitgliedsländern (nicht den Regionen!), der aus einem – entsprechend neu zu definierenden – Kohäsionsfonds finanziert werden könnte<sup>20</sup>. Bereits der derzeitige Kohäsionsfonds ist an der nationalen Wirtschaftskraft (BIP, BIP/Kopf) ausgerichtet und auf eine innergemeinschaftliche Umverteilung hin orientiert, und regionalpolitische Kriterien spielen hier keine Rolle. In der Weiterführung dieser Logik würden die Haushalte der in Frage kommenden Länder durch EU-Mittel alimentiert, dauerhaft oder zumindest solange, bis die gesetzten Durchschnittswerte erreicht werden, ohne eine Programm- oder Projektbindung. Allerdings: Wenn sie in der Verwendung der Ausgleichsmittel frei sind, könnten sie diese auch für Sozialpolitik oder Steuersenkungen (evt. sogar einen Steuersenkungswettlauf) einsetzen, unabhängig von struktur- oder wachstumspolitischen Effekten. – Im Gegenzug werden die Strukturfonds aufgelöst und die „Nicht-Kohäsionsländer“ sind frei, eine eigene Regionalpolitik zu gestalten, reguliert nur durch eine wettbewerbspolitisch ausgerichtete Beihilfenkontrolle. Ob und inwieweit sich auch eine Minderung der Beitragslasten – und damit auch finanzielle Spielräume für eine nationale Regionalpolitik – ergibt, steht zunächst einmal dahin. Mindestens aber kann mit einer gleichbleibenden Belastung gerechnet werden. Die generelle Annahme ist, dass auf diese Weise in beiden Ländergruppen ein Anreiz besteht, die verfügbaren Mittel effizient einzusetzen.

In einer „moderaten“ Variante ist es zwar denkbar, auch diese Mittel an Komplementärmittel oder an messbare strukturelle Fortschritte zu binden, z.B. durch bindende Verwendungszwecke und Zwischenevaluationen. Tatsächlich ist die Mehrzahl aller derzeit vorgetragenen Reformvorschläge mehr von dieser pragmatisch begründeten als konzeptionell stringenten

---

<sup>19</sup> in den Evaluationsberichten wird der ungelöste Konflikt zwischen kurzfristigen Anpassungs- und langfristigen Entwicklungszielen, und entsprechend zwischen mikroökonomischen und makroökonomischen Effekten sehr deutlich.

<sup>20</sup> vgl. Stehn 1998; in komprimierter Fassung in Stehn 1999; in der Gedankenführung ähnlich ist auch der Vorschlag des RWI 2001; zum Modell des Kohäsionsfonds als Alternative s. Potratz 2002a

Art. Hier ordnen sich die (großen westdeutschen) Bundesländer und, verhalten, auch der Bund ein; auch die Vorschläge von Axt (2000) gehören hierhin. Gemeinsam plädieren sie für die Stärkung regionaler Eigenverantwortung durch einen Finanzausgleich, fordern eine Konzentration der Mittel auf zu definierende „ärmste“ Regionen und entsprechend eine Rückführung der „Ziele“ in den Wettbewerb, durch die kein „europäischer Mehrwert“ entsteht (also definierbare Einheiten die alleinigen Nutzniesser sind) und eine Ausrichtung der Beihilfenkontrolle auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen, ohne eine Verknüpfung mit dem Kohäsionsziel. Letztlich aber läuft mit diesem Ansatz alles auf einen strukturpolitisch verkleideten gebundenen Finanzausgleich hinaus.

Für die „radikale“ Variante eines Finanzausgleichs spricht seine theoretische Stringenz und die Chance, damit auch operational tatsächlich ein hohes Maß an Transparenz und Effizienz der Mittelverwendung zu erzielen. Der Charme dieses Modells liegt darin, dass die leistungsfähigeren Mitgliedsstaaten, u.a. Deutschland, zwar auf Rückflüsse verzichten müssten, damit aber einen (erweiterungsbedingten) Beitragsanstieg vermeiden oder sogar ihre Beiträge reduzieren könnten<sup>21</sup>. Nach dem Subsidiaritätsprinzip könnten sie dann ihre schwachen Regionen selbst fördern – wobei die Beihilfenkontrolle, als essentieller Bestandteil dieses Modells, die nationale Handlungsfreiheit schnell wieder beschneiden dürfte. Gegen einen reinen Finanzausgleich spricht allerdings die Erfahrung einer tief verwurzelten Reformunwilligkeit der Union, was strukturelle Änderungen (die ja auch Vertragsänderungen erfordern) angeht, sowie die Entscheidungsmechanismen und -verhaltensweisen im Rat, die (immer noch) national bzw. intergouvernemental geprägt sind<sup>22</sup>.

Die pragmatische „moderate“ Variante steht vor dem Problem, im Grunde keine Reform zu sein, denn praktisch würde mit einer Zweckbindung des Finanzausgleichs (und entsprechender Kontrolle) der Programmplanungsansatz der Strukturfonds neu erfunden, denn die Konditionierung des Finanzausgleichs bedeutet nun einmal nichts anderes als eben die Bindung des Mittelzuflusses an eine bestimmte „programmierte“ Verwendung – auch wenn sie in nationaler Regie operationalisiert wird.

Regionalpolitisch fände mit einem radikalen wie einem moderaten Finanzausgleichsmodell eine „Ent-Gemeinschaftung“ statt, indem, als Konsequenz aus der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die Perspektive einer Konvergenz der Regionen nach europäischen Kriterien zugunsten einer nationalen Konvergenz aufgegeben wird.

Im folgenden soll nun ein Blick auf die Frage geworfen werden, welche Konsequenzen sich aus den skizzierten Modellen für eine eigenständige Strukturpolitik ergeben.

---

<sup>21</sup> Weise (1997) sieht dies etwas skeptischer; er argumentiert, dass eine Verbesserung der (relativen) Nettozahlerposition Deutschlands nur zustande kommen könne, wenn die EU-Transfers deutlich reduziert und die Effizienz der Massnahmen deutlich erhöht würden

<sup>22</sup> vgl. dazu auch Friedrich-Ebert-Stiftung 2001

## 4.3 Konsequenzen der Modelle

### 4.3.1 Besitzstandswahrung/Status quo

Eine Fortschreibung des Status quo würde bedeuten, dass alle Beitrittsländer (bzw. ihre Regionen) als Ziel-1-Regionen zu klassifizieren wären (mit nur geringfügigen Ausnahmen) und im Gegenzug viele der derzeitigen Ziel-1-Regionen ihren Status verlieren würden (in D alle bis auf Chemnitz und Dessau) – soweit sie bis 2006 nicht ohnehin aus der Förderung „herauswachsen“ würden, was in den gängigen Argumentationen gern übersehen wird. In NRW wird es danach keine Fördergebiete mehr geben. Da aber die 0,46%-EU-BIP, die für die Strukturpolitiken zur Verfügung stehen, eine dynamische Grenze darstellen, und da nicht damit zu rechnen ist, dass alle Beitrittskandidaten zugleich beitreten, und selbst wenn, die rechnerischen Förderansprüche dem festgelegten Kappungs-/Absorptionskriterium von 4% des nationalen BIP unterliegen, und schließlich diese Länder Schwierigkeiten haben dürften, die geforderten Komplementärmittel aufzubringen, dürften genügend Mittel „übrig“ bleiben, um die bisherigen Förderregionen in der einen oder anderen Weise, also z.B. nach Ziel 3 weiterzufördern oder über das „Sicherheitsnetz“ großzügig über einige Jahre hinweg auszusteuern („phasing out“)<sup>23</sup>. Eine Reform des Finanzsystems der EU, und damit eine Verringerung der Beitragslast Deutschlands, ist damit zunächst einmal aber noch nicht gegeben. „Status quo“ bedeutet schließlich auch, dass die Beihilfenkontrolle in der gleichen Weise weiterfunktionieren würde, d.h. also mit kohäsions- und wettbewerbspolitischen Zielen.

Sofern sich durch die Nicht-Ausschöpfung von Ziel 1/2-Mitteln durch die ersten Beitrittskandidaten ein Finanzierungsspielraum im EU-Budget ergeben sollte, wird die Kommission ihn sehr wahrscheinlich für Ziel-3-Zwecke nutzen, allein schon, um vor allem die Gewerkschaften bzw. den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen als Verbündete für ihre Position zu gewinnen. Sollte es nach 2006 noch ein „Ziel-3-Programm“ in der einen oder anderen Form geben, hätte NRW im Vergleich der Bundesländer einen gewissen Wettbewerbsvorteil, weil die Ziel-3 Mittel bereits seit mehreren Jahren erfolgreich strategisch eingesetzt werden und entsprechende Implementationsstrukturen vorhanden sind. Allerdings bliebe die Ein-Bindung der Strukturpolitik des Landes in die der Europäischen Union erhalten und der Handlungsspielraum dementsprechend begrenzt und kontrolliert. Damit verringerte sich auch die Bandbreite der Optionen für eine Neugestaltung der Landesstrukturpolitik.

Der unübersehbare Vorteil einer Fortschreibung des Status quo liegt darin, auf der Einnahmenseite die Reform des Finanzsystems wie auf der Ausgabenseite die politischen Verteilungsprobleme vorläufig vertagen zu können. Gleichzeitig gewährleistet sie den politischen Zusammenhalt, indem alle irgendwie profitieren, die eingespielten Verfahren weitergelten, und damit ein hohes Maß an Kontinuität gegeben ist. Dies ist zugleich aber auch ihre größte Schwäche: die Kommission müsste ihre Bürokratie so erweitern, dass sie die Regionalpro-

---

<sup>23</sup> Modellrechnungen dazu in DIW 2001a und b. Hinsichtlich der Beitrittstermine gehen gängige Schätzungen dahin, dass die Kandidaten in drei Gruppen beitreten werden. Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slovenien, Tschechien, Ungarn und Zypern zwischen 2003 und 2006, Bulgarien und Rumänien werden für 2007 bis 2013 erwartet, und die Türkei und die westlichen Balkanländer erst nach 2013

gramme von 27 Mitgliedsländern verhandeln, administrieren, monitoren und kontrollieren kann; es blieben die Probleme unzureichender Daten und Indikatoren, um Entscheidungen und Konzepte zu begründen – und dies noch einmal potenziert in Regionen der Beitrittsländer, die noch keine hinreichende institutionelle Infrastruktur aufgebaut und entsprechende Kompetenzen entwickelt haben.

Eine Lösung insbesondere der administrativen und Kontrollprobleme auf Seiten der Kommission wie der Beitrittsländer wäre in der Form einer „variablen Geometrie“ denkbar<sup>24</sup>. Danach würden die „Altmitglieder“ wie bisher regionale Programme vorlegen, während die Beitrittsländer nationale Programme vorlegen. Der Vorteil läge darin, dass die Beitrittsländer beispielsweise auch bereits jetzt starke Hauptstadtregionen weiter zu gesamtwirtschaftlichen Lokomotiven ausbauen könnten<sup>25</sup>, und auf diese Weise nationale, gesamtwirtschaftliche Entwicklungs- und Aufholstrategien verfolgt werden können.

Eine solche Lösung setzte allerdings einen Strategiewandel der EU-Kommission und seine Durchsetzung voraus, weg von der Förderung von Regionen und hin zu einer Förderung/Unterstützung von armen Ländern. Außerdem wäre schwer zu begründen, warum diese Konstruktion nur für die Beitrittsländer gelten sollte und nicht auch für die bisherigen Kohäsionsländer, oder gar allgemein. Schließlich stellte sich die Frage, ob die auf diese Weise erzielte Konvergenz zwischen den Mitgliedsstaaten nicht mit wachsenden internen regionalen Disparitäten bezahlt würde – Fragen, derer sich Kommission und Rat vermutlich nur sehr ungern annehmen werden.

Regionale Disparitäten in den mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern ergeben sich nicht allein aus der früheren, auf strategischen Kalkülen beruhenden „Regionalpolitik“ dieser Länder und des RGW. Sie sind auch ablesbar am Fluss der Direktinvestitionen nach 1989, der sich vor allem auf die Hauptstadtregionen gerichtet und primär deren Entwicklung beschleunigt hat<sup>26</sup>. Daneben haben nur wenige Industriezentren profitiert, die aufgrund ihres komplementären Angebots in westliche Produktionsketten eingepasst werden konnten (z.B. Skoda in Tschechien und der Slowakei). Demgegenüber stehen große Agrarregionen ohne nennenswertes endogenes industrielles Potential. Insofern stellt sich das Grundproblem der Regionalpolitik, gesamtwirtschaftliches Wachstum zu fördern oder regionale Anpassungsprobleme zu lindern, hier schärfer als in den EU-Mitgliedsländern.

### **4.3.2 Finanzausgleich und Renationalisierung der Regionalpolitik**

Ein ungebundener Finanzausgleich ist politisch die konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, und ökonomisch auf Wachstumspolitik statt auf Ausgleichspolitik ausgerichtet.

---

<sup>24</sup> vgl. Bachtler/Wishlade/Yuill 2001

<sup>25</sup> vgl. Bachtler et al. 2001a, 24

<sup>26</sup> neben den zahlreichen Studien zu Direktinvestitionen in den MOE-Ländern sind konzeptionelle Überlegungen zu den Konsequenzen für die europäische Regionalpolitik in den Beitrittsländern eher schwach vertreten; Ansätze bietet Berg 2001

Ausgangspunkt ist die Notwendigkeit einer Überarbeitung des Finanz- und Transfersystems der Gemeinschaft insgesamt. Durch die Rückführung der Regionalpolitik in die nationale Verantwortung würden sich, jedenfalls dem Prinzip nach, die nationalen/regionalen Handlungsspielräume erweitern. Mit einem gebundenen Finanzausgleich würde, wie oben bereits angemerkt worden ist, der Programmplanungsansatz der Strukturfonds nur neu erfunden. Die Stärke des Finanzausgleichsmodells liegt in der Transparenz des Unionshaushalts und der über ihn organisierten Finanzströme, sowie der Chance auf eine Entlastung der großen Beitragszahler (s. Kap. 3). Mit der Transparenz ginge sicherlich auch ein Legimitätsgewinn einher.

Bei einem Finanzausgleich mit rigiden Kriterien würden keine zusätzlichen EU-Mittel mehr nach NRW fließen. Andererseits ist es keineswegs sicher, dass durch eine Reform des Finanzsystems frei werdende Mittel für eine eigenständige nationale/regionale Förderung zur Verfügung stehen. Denn bei einer Verbesserung der Zahlerposition der Bundesrepublik stellt sich sofort die Frage, inwieweit und in welcher Form Mittel (gebunden oder ungebunden) an die Länder weiterfließen würden. Zwar ließ sich der eingesparte Anteil rechnerisch auf die Länder verteilen, aber es spricht einiges dafür, dass der Bund sich dagegen sperren würde bzw. die Mittelverteilung im Rahmen eines umfassenden Pakets erfolgt, der den Länderfinanzausgleich, den Solidarpakt und evt. auch die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) mit einbezieht.

Implizit wird häufig davon ausgegangen, dass die Hinwendung zu einem Finanzausgleich/Nettofondsmodell und einer Renationalisierung der Regionalpolitik mit einer „Aufweichung“ der Beihilfekontrolle seitens der EU-Kommission einhergehen würde. Dies dürfte ein Irrtum sein. Die wahrscheinlichste Variante im Rahmen eines Nettofonds-Modells ist, dass Förderregionen unter Einfluss der DG Wettbewerb nach noch restriktiveren, EU-weiten Kriterien definiert und identifiziert werden. Denn bei einer Reduzierung der Strukturfonds bliebe die Beihilfenkontrolle *das* zentrale strategisch einsetzbare Instrument der Kommission. Wenn man sich einmal den Einfluss der „reinen“ Wettbewerbskontrolle auf die Strukturpolitik betrachtet, sollte auch schon unter jetzigen Bedingungen die Illusion, mit dem „Verzicht“ auf Strukturfondsmittel weniger Beihilfekontrolle erkaufen zu können, sehr schnell verfliegen. Die bisherigen Verfahren illustrieren dies nachdrücklich<sup>27</sup>. Agierte bisher die DG Regionalpolitik als „Anwalt“ der Regionen (zumindest der unter die Strukturfonds fallenden Fördergebiete) innerhalb der Kommission und bot so einen gewissen „Schutz“ gegen eine „reine“ Wettbewerbspolitik, würde eine „Ent-Gemeinschaftung“ der Regionalpolitik und statt dessen ihre Unterwerfung unter die Wettbewerbspolitik dann unmittelbar auf die Regionen durchschlagen.

Sollte sich – als Annahme – durchsetzen lassen, dass keine europaweiten Kriterien festgelegt werden, stellt sich die Frage nach den nationalen Förderkriterien. Bisher hat NRW dabei immer schlechter abgeschnitten als im europäischen Kontext. Auf jeden Fall sind nach 2006 dann Verteilungskonflikte zwischen „alten“ und „neuen“ Ländern zu erwarten, wenn der So-

---

<sup>27</sup> Vgl. dazu beispielsweise Wishlade 1998 u. 1999, Dietz 1999, sowie EU-Kommission 1998, 1998b und VADEMECUM 1999

lidarpakt dann nicht in irgendeiner Form weitergeführt wird. Schon um dies zu vermeiden, dürften eventuelle Beitragsentlastungen primär für eine Fortführung des Solidarpakts eingesetzt werden und nicht den westdeutschen Ländern zufließen. Eine Festlegung der Förderkriterien und -gebiete auf Landesebene ist eher unwahrscheinlich, auch wenn – mangels finanzieller Masse und dank der Beihilfekontrolle – die Gefahr gering ist, dass sich die Förderkonkurrenzen der 1960er und 1970er Jahre<sup>28</sup> wiederholen könnten. Innerhalb NRWs könnte sich die Verteilungsfrage zwischen den bisherigen Ziel-2-Regionen im Ruhrgebiet und den anderen wirtschaftlichen Problemregionen (z.B. dem Bergischen Städtedreieck) verschärft stellen – die dann auch allein auf Landesebene ausgetragen werden müssten.

Politisch stellt sich mit einer konsequenten Renationalisierung der Regionalpolitik die Frage nach dem Stellenwert der Länder/Regionen im politischen Entscheidungsprozess der EU. NRW hat immer zu den Regionen gehört, die sich für ein „Europa der Regionen“ stark gemacht haben, und entsprechend hat es sich im Ausschuss der Regionen und in übergreifenden europäischen regionalen Vereinigungen engagiert<sup>29</sup>. Mit dem Wegfall der Strukturfonds schwindet aber auch die Position der Regionen im Kalkül der Kommission, für die sie bislang ein wichtiger Partner für die Kohäsionspolitik sind. Ohne die Strukturfonds muss die Kommission jedoch weder Rücksicht auf die Regionen nehmen, noch kann sie von ihnen Unterstützung für ihre Politik erwarten. Die Regionen wären auf der Brüsseler Bühne nicht mehr präsent!

Andererseits sind die strukturpolitischen Handlungsspielräume der Kommission nicht ausschließlich an die Strukturfonds gebunden. Die Hintertür öffnet sich mit der Agrarstrukturpolitik unter der Überschrift „Entwicklung des ländlichen Raums“, der „2. Säule“ der gemeinsamen Agrarpolitik. Da die räumlichen Kriterien hier andere sind, könnte daraus so etwas wie eine Konkurrenzveranstaltung zu der dann renationalisierten Regionalpolitik entstehen, die sich aus innenpolitischen Kalkülen heraus sehr wahrscheinlich wieder auf die Strukturprobleme altindustrialisierter Regionen konzentrieren würde. In einer solchen Konstellation könnte NRW nicht nur finanziell, sondern vor allem an politischen Handlungsspielräumen verlieren.

Aus NRW-Sicht ist also weder von dem einen noch von dem anderen Modell ein Mehr an Handlungsspielraum für eine „eigenständige“ (was immer das heißt) regionale Strukturpolitik zu erwarten. Bei einer Fortschreibung des Status quo bliebe die Einbindung in die regionalpolitischen Vorstellungen, Programme und Regularien der EU-Kommission, die unter den Mitglied-Staaten(!) ausgehandelt werden, nicht aber mit den Regionen. Spielräume ergeben sich hier lediglich in dem Masse wie es gelingt, Programme innovativ und kreativ handzuhaben.

Bei einem Finanzausgleich müsste sich das Land gegenüber der Kommission wie dem Bund behaupten. Ein denkbarer Handlungsspielraum – auch unter der Annahme, dass eingesparte

---

<sup>28</sup> nachzulesen u.a. bei Böhret/Jann/Kronenwett 1982; auf europäischer Ebene wäre dies allerdings anders zu beurteilen, s. Bachtler 2001a

<sup>29</sup> z.B. Colloquium of the Constitutional Regions, Brüssel, 22. Feb., 2001

nationale Beiträge an die Länder weitergeleitet werden – würde durch die Wettbewerbspolitik der Union schnell begrenzt, die tendenziell rigoroser sein dürfte als die derzeitige (durch die DG Regionalpolitik gedämpfte). Eine wirklich „eigenständige“ Politik ließe sich im nationalen Rahmen zudem nur realisieren, wenn auch die Gemeinschaftsaufgabe reformiert würde – was als Thema latent ist, dessen Ausgang aber vorläufig nicht prognostizierbar ist.

Eingangs des Kapitels ist angemerkt worden, dass die vorgestellten Modelle nicht umstandslos gegeneinander abgewogen werden können. Nachdem sie in ihrem Für und Wider nun ausführlich dargelegt worden sind, darf man die Abwägung vielleicht wieder so verkürzen: Zur Wahl stehen nicht mehr gegen weniger finanzielle Mittel, sondern „radikale Innovation“ gegen „Pfadabhängigkeit“. Unter den gleichen Voraussetzungen fasst Übersicht 19 die wesentlichen Konsequenzen der beiden Modelle für NRW zusammen:

	<i>Besitzstandwahrung</i>	<i>Finanzausgleich</i>
Ziel 2 Mittel	Laufen aus	Entfallen
Ziel 3 Mittel	Laufen weiter, evtl. ausgeweitet	Entfallen
Transeuropäische Netze	Laufen weiter	Vermutlich ausgeweitet
Beihilfekontrolle	Wie bisher	Wie bisher, evtl. verschärft
Nettozahlerposition	fortgeschrieben	Hängt von Umverteilung im nationalen Rahmen ab, evtl. verknüpft mit Finanzausgleich und GRW
Kapitalmobilisierende Strategie	Enge Grenze	Evt. sehr enge Grenze
Qualitätswettbewerb (Kompetenz)	Im Rahmen von Ziel 3	Gestaltungsoffen (variable Geometrie)
Bedeutung der GRW	Nachlassend	Reformdruck erheblich, Reformfähigkeit offen
Kompetenzverteilung	Unverändert	Offen, ob Bund oder Länder in die Lücke stoßen (abhängig von GRW-Reform oder GRW-Alternative)
Verteilungskonflikte	Im EU-Rahmen kanalisiert	Verschärft, evtl. auf Kosten NRWs (GRW –Kriterien), auch innerhalb NRWs
Stellung der Region	Weiterhin stark	Geschwächt bzw. neu zu fundieren

Übersicht 19: Konsequenzen der Modelle für NRW

## 5 Thesen zu den Konsequenzen und zu den sich daraus ergebenden Anforderungen an eine künftige Strukturpolitik in NRW

### 5.1 Ausgangspunkte

Wenn die in Berlin vorgenommene Begrenzung des EU-Budgets auf 1,27% des EU-BIP wie der Strukturmittel (0,46% des EU-BIP) beibehalten werden soll, muss die Einnahmen- wie die Ausgabenseite reformiert werden. Wer über die Strukturpolitik reden will, muss also zunächst über das Finanzsystem der EU reden. Die Einnahmeseite ist geprägt durch Ungleichgewichte zwischen Beiträgen und Leistungsfähigkeit (gemessen am Anteil am Unions-BIP); hier ginge es also um eine Reform der Bemessungsgrundlagen. Die Logik des innerdeutschen Länderfinanzausgleichs (wenn auch nicht seine derzeitige Ausformung) könnte hier eine denkbare Perspektive darstellen; eine andere ist die derzeitige Diskussion über eine eigene EU-Steuer, die allerdings weder ökonomisch<sup>30</sup> noch in ihren politischen Konsequenzen hinsichtlich der Perspektiven auf eine EU-Verfassung ausdiskutiert ist.<sup>31</sup> Auf der Ausgabenseite besteht – von der Reformbedürftigkeit der Ausgabenprogramme an sich einmal ganz abgesehen – ein Ungleichgewicht zwischen den Beiträgen und den Rückflüssen. Dies begründet das nachhaltige Interesse der Nettozahler an einer Beitragsentlastung, die wiederum nur um den Preis einer drastischen Senkung der Ausgabenprogramme und der mit ihnen verbundenen Umverteilungspolitik zu haben sein wird. Aber ohne eine Veränderung auf der Einnahmeseite besteht wenig Anreiz, notwendige strukturelle Reformen auf der Ausgabenseite durchzusetzen.<sup>32</sup>

Im Mittelpunkt stehen hier die Agrarpolitik und die Strukturpolitik. Die Positionen dazu konzentrieren sich letztlich auf eine Fortschreibung des Status quo und eine radikale Reform des Transfersystems in Richtung auf einen Finanzausgleich. Zwar deuten neuere Modellrechnungen<sup>33</sup> darauf hin, dass auch die Status quo-Variante finanzierbar wäre, allerdings vorausgesetzt, dass die derzeit geltenden regionalen Qualifizierungskriterien für eine Förderung aus den Strukturfonds strikt beibehalten werden. Für NRW würde dies das Ende der EU-Strukturförderung bedeuten; für Deutschland insgesamt würde das Problem der ungleichgewichtigen Beitragsbelastungen ungelöst bleiben. Die NRW-Regionalpolitik wäre damit auf originäre Landesmittel und die GRW (vorausgesetzt, sie bliebe unverändert bestehen) reduziert.

Unter der radikalen Variante: Finanzausgleich statt Strukturpolitik, würde die Politik insgesamt zwar transparenter, aber der Spielraum für die Landespolitik allenfalls langfristig größer. Hier greift das zweite Interventionsinstrument der Union, die EU-Wettbewerbspolitik. Denn selbst wenn mit der EU-Strukturpolitik auch die regionalen „Bedürftigkeitskriterien“ wegfi-

---

<sup>30</sup> s. dazu Heinemann 1999

<sup>31</sup> s. dazu die zahlreichen Literaturverweise im Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000 (hrsg. von W.Weidenfeld und W.Wessels, Berlin 2000)

<sup>32</sup> s. dazu Weise 1997

<sup>33</sup> vgl. DIW 2001b

len – die Wettbewerbspolitik der Union würde die Förderpolitik des Landes mindestens so stark regulieren und kontrollieren wie bisher die Regionalpolitik. Es ist nicht anzunehmen, durch einen Wegfall der Strukturfonds oder auch nur eine Aufweichung der regionalpolitischen Kriterien kurzfristig ein Mehr an Handlungsfreiheit gewinnen zu können (auch wenn dies durch eine oberflächliche Betrachtung des Finanzausgleichs-/Nettofondskonzepts suggeriert wird).

Bei einer Quasi-Schließung der Strukturfonds für die westeuropäischen Regionen (oder einer Reduzierung auf eine Ziel-3-Variante) stellt sich die Frage, wie die daraus folgende Renationalisierung/Regionalisierung der Strukturpolitik auszugestalten wäre, und vor allem, ob davon Effizienzgewinne zu erwarten wären. Eine sachkapitalintensive Investitionsförderung wie bisher scheidet dabei unter Beihilfekontrollaspekten aus, was nicht unbedingt verheerend sein muss, da die Bedeutung von Investitionshilfen bis heute umstritten ist. Wichtiger wäre es, wesentliche innovative strukturpolitische Ansätze der vergangenen Jahre zu bewahren und weiterzuentwickeln<sup>34</sup> und auch die GRW entsprechend zu modernisieren<sup>35</sup>. In ihrer jetzigen Form jedenfalls, als Fonds für Sachkapitalinvestitionen, dürfte sie mittelfristig unter EU-Regeln wenig Überlebenschancen haben<sup>36</sup>.

Offene Fragen bleiben vorläufig die strategische Ausrichtung der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenkontrollpolitik, die Verteilung eingesparter Mittel, falls es für die Bundesrepublik zu einer Beitragsentlastung kommt, und schließlich, wie mittelfristig zu erwartende nationale und regionale Verteilungskonflikte geregelt werden können.

## **5.2 Konsequenzen für eine Strukturpolitik in NRW nach 2006: Von der Standortkonkurrenz zum Qualitätswettbewerb**

Neue Strategien sind demnach unter der Prämisse zu entwickeln, dass einer an der Umverteilung von Sachinvestitionen orientierten Strukturpolitik sowohl auf der Bundes- wie auf der Landesebene der Boden weitgehend entzogen sein wird. Übrig bleiben Aktivitäten und Maßnahmen in dem Bereich, den gegenwärtig das Ziel-3 umfasst, bzw. nach 2006 ein zukünftiges Äquivalent. Notwendig wird von daher auf jeden Fall die Entwicklung einer wachstumsorientierten, an den regionalen Potentialen ansetzenden und die lokalen/regionalen Kompetenzen entwickelnden Strukturpolitik. Hier ist NRW im nationalen Rahmen immer noch Vorreiter<sup>37</sup>, im europäischen Rahmen sind auch andere Regionen bereits weit fortgeschritten<sup>38</sup>. Es hat sich

---

<sup>34</sup> darauf weist z.B. Jakoby in verschiedenen Beiträgen immer wieder hin; vgl. u.a. Jakoby 1999

<sup>35</sup> wenn sie denn überhaupt als Mischfinanzierungssystem erhalten bleibt; neuere Äusserungen des Bundesfinanzministers- nicht aus dem Wirtschaftsministerium, dort dürfte die Position anders sein – lassen eine Entflechtung der GRW durchaus diskutierbar erscheinen.

<sup>36</sup> im übrigen dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis die GRW als „Verlängerung“ des Länderfinanzausgleichs von einigen Ländern in Frage gestellt wird

<sup>37</sup> s. InWIS/NEI/MR 2000

<sup>38</sup> vgl. Jacobi 1999

aber auch gezeigt, dass derartige Ansätze in den einzelnen NRW-Regionen mit äußerst unterschiedlicher Kompetenz und Effizienz praktiziert werden<sup>39</sup>.

Für NRW ginge es also gar nicht so sehr um eine „grundsätzliche“ strukturpolitische Neuorientierung, sondern um die konsequente Akzentuierung und forcierte Weiterentwicklung vorhandener Politikansätze. Dies müsste allerdings jetzt und nicht erst mit dem von der Kommission vorgesehenen Diskussionsbeginn 2004/5 konzipiert werden und die hierfür notwendigen institutionellen Strukturen flächendeckend aufgebaut und professionalisiert werden. Operational betrachtet, wären dafür die momentan vor allem in den nordrhein-westfälischen Ziel-2-Regionen vorhandenen Strukturen (Regionalbüros etc.) auf ihre Tauglichkeit auch in den anderen Regionen des Landes hin zu evaluieren und weiterzuentwickeln.

Bislang ist nur in wenigen Regionen Nordrhein-Westfalens eine effektive institutionelle Lösung erkennbar. Auf der einen Seite finden sich Regionen, in denen kompetente Umsetzungsinstitutionen vor Ort noch immer fehlen, auf der anderen Seite finden sich Regionen mit einer Vielzahl allerdings wenig koordinierter regionaler Institutionen. Hinsichtlich der notwendigen Professionalisierung sind wesentlich nachhaltiger als bisher die Frage nach den Kompetenzen von Akteuren der Wirtschaftsförderung zu stellen und konsequent Instrumente der Erfolgskontrolle zu entwickeln und einzusetzen.

Eine stärker auf Humankapitalbildung und regionale Kompetenzentwicklung ausgerichtete Strukturpolitik setzt in NRW also keineswegs bei Null an. Natürlich wird es intensiver Diskussion bedürfen zu klären, was realistisch mit derartigen Ansätzen erreicht werden kann, um hier keine Illusionen entstehen zu lassen. Es sind v.a. vier Elemente, die die Richtung einer praktisch-politischen Neukonzipierung weisen:

- Der strategische Grundgedanke sollte darin bestehen, Standortwettbewerb als Qualitäts-/Kompetenzwettbewerb, und nicht als Kostenwettbewerb, zu begreifen;
- Bezugspunkt wäre die Entwicklung der vor Ort vorhandenen Kompetenzen, sowohl um nicht ausgeschöpfte Wachstumspotentiale im Innern zu erschließen wie auch um die Standortattraktivität für Ansiedlungen von Außen zu erhöhen;
- die bisherigen Erfolge bzw. deren Evaluierungen wären systematisch aufzuarbeiten, breit zu diskutieren und zu einem neuen Konzept zu verdichten;
- es sollte eine Verknüpfung mit anderen Politikfeldern erfolgen. Insbesondere eine konsequente Abstimmung mit der landeseigenen Innovations- und Technologiepolitik wäre notwendig – was allerdings auch eine Modernisierung der Kommunikations- und Kooperationsstrukturen auf der Ebene der Landesregierung implizierte.

Viele der konzeptionellen und institutionellen Konsequenzen einer derartig tiefgreifenden Neuorientierung sind aber noch nicht geklärt. Auch wenn in NRW Erfahrungen vorhanden sind, so muss doch auch gesehen werden, dass eine derartige Neuorientierung bisher weitgehend neben der traditionellen Strukturpolitik verfolgt wurde. Gerade in den Ziel-2-Regionen

---

<sup>39</sup> vgl. Rehfeld/Baumer/Wompe 2000; Potratz 2000

dominiert momentan noch immer eine Orientierung an der Akquisition von Fördermitteln für Investitionen und Infrastruktur.

Angesichts der auch künftig zu erwartenden strukturpolitischen Bedeutung der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfekontrollpolitik bleibt jedwede strategische Neukonzeption in einen europäischen Diskussionszusammenhang eingebunden, an dem sich NRW so intensiv wie möglich beteiligen sollte. Von daher sollte die Konzipierung einer regionalen Strukturpolitik, die auf Qualitätswettbewerb und Kompetenzentwicklung setzt, in Zusammenarbeit mit anderen europäischen Regionen erfolgen. Insbesondere sollte deutlich werden, dass sie auch für strukturschwache Regionen attraktiv sein kann.

In diesen Regionen, vor allem aber in den neuen Bundesländern dürfte eine derartige grundlegende Neuorientierung schwer fallen, was sich momentan bei der Diskussion zwischen Bund, den neuen Bundesländern und der Kommission über eine Kürzung der staatlichen Beihilfen bei industriellen Großprojekten zeigt (Pressemitteilung DG Wettbewerb, 13.02.02). Die neuen Konzepte zielen darauf ab, bestehende Strukturen zu vernetzen, Aktivitäten strategisch zu bündeln, innovative Infrastrukturen und Verflechtungen zu initiieren, regionale Kompetenzen weiter zu entwickeln usw. Dies setzt ein Mindestmaß an vorhandenen wettbewerbsfähigen Strukturen voraus, was nicht in allen Regionen als gegeben angesehen kann.

### **5.3 Unterschiedliche Interessenlagen und mögliche Koalitionen auf regionaler Ebene**

Aus einer anderen Perspektive sind es – neben den deutschen Bundesländern – vor allem folgende europäische Regionen, die als starke „Akteure“ in der strukturpolitischen Debatte anzusehen sind und denen ein wesentliches Interesse an einer Neuordnung der europäischen Strukturpolitik unterstellt werden kann:

- die niederländischen Provinzen,
- die belgischen Regionalregierungen,
- die spanischen Autonomen Gemeinschaften,
- einzelne französische Regionen, etwa Rhône Alpes,
- einzelne britische Regionen, etwa Wales oder Schottland.

Eine Koalition mit diesen Regionen könnte trotz ihrer sehr unterschiedlichen Betroffenheit von der Strukturfondsförderung für eine europaweite Diskussion einen geeigneten Rahmen bilden, da es sich hierbei um strukturpolitisch äußerst aktive Regionen handelt, die auch bereits in anderen Zusammenhängen – teilweise auch dominierend beim „Colloquium of the Constitutional Regions“ am 22.2.01 in Brüssel – zusammengearbeitet haben.

Allerdings heißt eine derartige Konstellation nicht, dass die regionalen Akteure immer eine einheitliche Position vertreten. So hat Axt (2000: 119ff) etwa versucht – ausgehend von den Mitteln aus den jeweiligen Strukturfonds – die Interessenlage der deutschen Bundesländer für die vergangene Förderperiode herauszuarbeiten und kommt dabei zu folgendem Ergebnis:

- Die neuen Bundesländer setzen sich für den Erhalt der Ziel-1-Förderung ein,
- Bremen vor allem für die Ziele 2, 3 und 4,
- Das Saarland wird außer Ziel 1 bei allen Zielen begünstigt,
- NRW wird zwar von den Zielen 2, 3 und 4 gefördert, ist aber nicht so abhängig von der EU-Strukturpolitik wie andere Bundesländer,
- Bayern mit seinen schon seinerzeit geringen Ziel-5b-Anteilen spricht sich am stärksten für eine radikale Reform der EU-Strukturpolitik aus.

Folgt man dieser Logik, dann dürften sich nach Ende der laufenden Förderperiode vor allem drei Interessengruppen herauskristallisieren:

- Die neuen Bundesländer dürften sich für eine Weiterförderung der Strukturpolitik, zumindest für eine großzügige Übergangszeit aussprechen. Allerdings lassen Äußerungen vermuten (vgl. Handelsblatt vom 22./23.6.01), dass für die neuen Bundesländer ein Verzicht auf die EU-Förderung dann tragbar wäre, wenn die Bundesregierung die entstehende Lücke durch eine entsprechende Aufstockung des Solidarfonds füllen würde.
- Für die kleinen Bundesländer und die Stadtstaaten, aber auch für einige Akteure etwa innerhalb NRWs, könnte der Erhalt der Ziel-3-Förderung höchste Priorität haben.
- Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und NRW, evt. auch Niedersachsen könnten eine Koalition bilden, die auf eine grundlegende Reform der EU-Strukturpolitik, insbesondere auf eine Abschaffung der Strukturfonds abzielt.

Allerdings sind derartige Begründungen für Interessen und mögliche Koalitionen allenfalls begrenzt aussagefähig:

Erstens handelt es sich um grundlegende Konfliktstrukturen, die auch dann weiter bestünden, wenn eine einheitliche Position gegenüber der Reform der europäischen Strukturpolitik gewonnen werden könnte. Innerhalb Deutschlands geht es vor allem um die Frage nach den Prioritäten einer künftigen Strukturpolitik: die neuen Bundesländer stehen hier unabhängig von der europäischen Strukturpolitik den ehemaligen Ziel-2-Regionen gegenüber, wie sich anhand von Äußerungen aus dem Ruhrgebiet bereits jetzt zeigt (vgl. NZZ vom 20.7.01: 8). Quer zu dieser Konstellation steht die Frage nach einer Gewichtung von ländlich-peripheren Regionen – dem traditionellen Sorgenkind der deutschen Raumordnungspolitik – und den Regionen mit einer hohen Arbeitslosigkeit. Konflikte zwischen den entsprechend strukturierten Bundesländern, also Bayern und Niedersachsen auf der einen Seite, NRW, Saarland und Bremen auf der anderen Seite, wurden bereits bei den Verhandlungen um die AGENDA 2000 deutlich (vgl. RWI 2001: 13).

Zweitens stellt sich immer die Frage, ob in einem bestimmten Rahmen aufgrund der jeweils spezifischen Interessenlage der Konflikt innerhalb des gegebenen Rahmens ausgetragen wird bzw. wann der Punkt erreicht ist, zu dem dieser Rahmen in Frage gestellt wird. Falls im Rahmen einer europäischen Strukturpolitik nach 2006 auch weiterhin eine Ziel-3-Förderung möglich wäre, diese sogar aufgewertet würde, dann würden sich vermutlich auch andere Bun-

desländer (s.o.) nur schwer in eine Koalition für eine Abschaffung der Strukturfonds einbinden lassen. Wenn andererseits die derzeitige Förderung der an die Beitrittsländer grenzenden Regionen nicht derartig gering ausgefallen wäre, wäre nicht auszuschließen, dass Bayern seine massive Kritik an der europäischen Strukturpolitik relativiert (vgl. NZZ vom 10.8.2001: 2).

## **5.4 Von der Strukturpolitik zur Kohäsionspolitik – Grundgedanken einer Neuorientierung**

Mit der Erweiterung wird die Differenzierung der Regionen und ihrer Problemlagen zunehmen. Ob ein vereinheitlichtes Instrumentarium die richtige Antwort darauf sein kann, wäre zumindest in Frage zu stellen. Bedarf es regionalpolitischer Hilfestellungen, weil eine Region im nationalen Vergleich schlechter gestellt ist, oder erst, wenn sie von EU-Mittelwerten abweicht? Mit anderen Worten: Kann das Ziel der Angleichung (und damit auch der darauf abgestellten statistischen Indikatoren) überhaupt ein vernünftiges sein, oder ist alles, was man erreichen kann, die Schaffung von Chancen auf Einkommen und Wachstum? Im Kern geht es also darum, ein (wie auch immer geartetes) Gleichgewicht zwischen Wachstum und Verteilung zustande zu bringen, ohne Subventionsmentalitäten weiteren Vorschub zu leisten.

Grundsätzlich erscheint eine Abkopplung der Strukturfonds von der Kohäsionsdiskussion grundsätzlich durchaus möglich. Sie läuft aber immer Gefahr, sich dem Vorwurf der Entsolidarisierung auszusetzen. Eine politische Diskussion um eine Renationalisierung wird daher immer auch mit der Diskussion um eine effektive und politisch akzeptable Kohäsionspolitik zu verknüpfen sein.

Bisher zielte die regionale Strukturpolitik sehr stark auf eine Vereinheitlichung der räumlichen Strukturen ab. Deutlich wird dies an der Verteilung der finanziellen Mittel der Strukturfonds auf die einzelnen Länder und deren Regionen: Nicht regionale Entwicklungsfähigkeit ist der Bezugspunkt, sondern das „mehr-oder-weniger“ in der Position als Nehmer- oder Geberland, auch wenn diese Bargainingprozesse durch ein scheinbar objektives und differenziertes Indikatorensystem unterfüttert werden (vgl. Axt 2000).

Eine europäische Raumentwicklung von einer Vielfalt europäischer Regionen her zu denken, wäre ein anderer Ansatz, der auch dem Subsidiaritätsgedanken gerecht wird. Dies impliziert, die Europäische Union als Kohärenz organisierenden solidarischen Rahmen zu konzipieren, der von dem Zusammenspiel der Besonderheiten der unterschiedlichen Regionen lebt und diese in ihrer Differenzierung unterstützt. Nehmen wir diesen Grundgedanken als Ausgangspunkt, so lassen sich folgende Elemente einer grundlegenden Reform der europäischen Strukturpolitik hin zu einer diesem Anspruch gerecht werden Kohäsionspolitik zur Diskussion stellen:

Grundlegend wäre eine Abkopplung der Kohäsionspolitik von den Strukturfonds. Ein Finanzausgleich, eine Subventionskonkurrenz verhindernde Beihilfekontrolle, die Initiierung und Koordination grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte, evt. auch die Organisation eines

kontinuierlichen Austausch- und Lernprozesses zwischen den Regionen wären als europäische regionalpolitische Kernaufgaben zu definieren.

Ein Finanzausgleich wird weiter ein zentrales Element einer Kohäsionspolitik bilden. Angesichts der heute noch sehr unterschiedlichen Ausgangssituation in den europäischen Regionen, vor allem wenn die künftigen Beitrittsländer einbezogen werden, wird ein Finanzausgleich zwischen „armen“ und „reichen“ Regionen auf absehbare Zeit unumgänglich sein. Dieser Finanzausgleich sollte auf konkrete Entwicklungsziele der Regionen ausgerichtet sein und von einer kontinuierlichen Evaluierung der Mittel für die Erreichung der regional gesetzten Ziele verbunden sein.

Die Ausgangslage wie auch die Entwicklungsvorstellungen der Regionen sind zu unterschiedlich, als dass sie sich wie bisher in wenigen auf die Bündelung von Problemlagen ausgerichteten Strukturfonds zusammenfassen ließen. Wenn eine derartige programmatische Bündelung durch eine stärkere Selbstbestimmung der Region für ihre Zukunftskonzepte abgelöst werden soll, wird es aber wichtiger als zuvor, die zu diesem Zweck umzuverteilenden Mittel zeitlich zu befristen. Das Ziel sollte nicht in der Konvergenz wirtschaftlicher Indikatoren bestehen, sondern von einem erweiterten Konzept von Lebenslagen ausgehen. Denkbar wäre etwa der von Sen (2000: 26) entwickelte Ansatz, der betont, dass „der Lebensstandard sich nicht auf Wohlstand reduzieren (lässt), obwohl er unter anderem durch ihn beeinflusst wird. Er muss direkt mit dem Leben zusammenhängen, das jemand führt, und nicht mit den Ressourcen, die jemand hat, um ein bestimmtes Leben zu führen“.

Eine Neudefinition der Beihilfekontrolle erscheint unumgänglich. Die entscheidende Gefahr für eine neuorientierte Strukturpolitik besteht darin, dass über die Beihilfekontrolle eine Vereinheitlichung der institutionellen und konzeptionellen Bedingungen herbeigeführt wird, dass eine Erweiterung öffentlicher Aktivitäten etwa in Form einer auf Qualität abzielende Standortentwicklung immer dem indirekten Subventionsverdacht ausgesetzt wird. Von daher wäre auch eine Diskussion über öffentliche Aufgaben, öffentliche Güter und um ein modernes Verständnis von Infrastruktur notwendig.

Notwendig ist weiterhin eine infrastrukturelle Grundausstattung in allen Regionen, die ihnen keine Entwicklungschancen verbaut und den Zugang zu den europäischen Informations- und Kommunikationsnetzen sichert. Notwendig hierfür ist ein den künftigen Entwicklungen angemessenes neues Verständnis von Infrastruktur. Hierzu gehört z.B. der Zugang zu den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, hierzu gehört weiterhin die Infrastruktur für lebenslange Aus- und Weiterbildung und für die Teilhabe an einem europäischen Prozess der Produktion, Nutzung und Teilung von Wissen.

Weiterhin sollte im Rahmen einer derartigen Neuorientierung darauf geachtet werden, dass die Regionen in NRW von den indirekten Effekten einer Erweiterung der Union profitieren können. Bisher sind EU-Unternehmen durchaus nicht so stark in den Beitrittsländern präsent, wie es vom Potential her möglich wäre. Gerade wenn mit der Erweiterung eine umfassende Modernisierung der traditionellen Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen wie auch der Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen zu erwarten ist, eröffnet sich hier ein Markt, für dessen Erschließung gerade auch in den NRW-Unternehmen umfangreiche Kompetenzen

vorhanden sind. Noch keineswegs ausgeschöpft, im Gegensatz zum Handel, sind die Möglichkeiten einer internationalen Arbeitsteilung mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern<sup>40</sup>.

Die Kommission hat bisher viel dazu beigetragen, die Reflexivität strukturpolitischer Maßnahmen zu erhöhen. Kosten-Nutzen-Analysen, Evaluierungen und Wirkungsanalysen sind wesentlich von der Kommission eingefordert und vorangetrieben worden. In gewisser Weise hat die Kommission damit Lernprozesse initiiert, die aus einer künftigen, auch reregionalisierten Strukturpolitik nicht mehr wegzudenken sind. Derartige Lernprozesse weiter voranzutreiben, gerade auch durch den Austausch zwischen den Regionen, könnte gerade auch unter sozialen und kulturellen Aspekten eine Kompetenz der EU bilden, die auch ein hohes Maß des immer wieder eingeforderten „europäischen Mehrwerts“ verspricht.

Eine der wesentlichen Gefahren der Regionalisierung der Strukturpolitik besteht darin, nur oder in erster Linie auf die Binnenstrukturen und -prozesse zu schauen. Die Herausbildung regionaler Identitäten ist oft mit einem exklusiven Blick nach Innen verbunden, dies zeigen auch die Erfahrungen der Regionalisierung von Politik in Deutschland. Diese Binnenorientierung läuft Gefahr, den Blick für den europäischen oder auch globalen Kontext zu verlieren, die außerhalb der Region ablaufenden Entwicklungen aus dem Auge zu verlieren. Damit besteht die Gefahr von Abkopplungs- bzw. Verschiebungstendenzen, die schliesslich in Stagnation enden. Dem liesse sich durch eine Forcierung internationaler Zusammenarbeit weiter entgegenwirken. Dies gilt sowohl für grenzüberschreitenden Regionen wie auch die seit einiger Zeit diskutierten transnationalen Regionen, also etwa ein wie auch immer zu definierendes Nordwesteuropa.

---

<sup>40</sup> zur Strategie einer Internationalisierung s. Potratz/Widmaier 2000

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Axt, Heinz-Jürgen 2000: Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik. Strategien für Europa, Gütersloh.
- Axt, Heinz-Jürgen (Hrsg.): Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik? Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft Nr. 21, Duisburg.
- Bachtler/Wishlade/Yuill 2001: Regional Policy in Europe after Enlargement. Regional and Industrial Policy Research Paper 144 (June 2001 version). European Policies Research Centre, University of Strathclyde
- Barnier 2001: Rede vor dem Ausschuss für Konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, 12.07.01, Brüssel
- Becher, G./Rehfeld, D. 1987: Forschungsbericht zum Stand der Regionalplanung. Braunschweig.
- Benz A. /D. Fürst/H. Kilper/D. Rehfeld 2000: Regionalisierung. Opladen.
- Bergs, Rolf 2001: EU Regional and Cohesion Policy and Economic Integration of the Accession Countries. Paper presented at the International Conference on Regional Transitions: European Regions and the Challenges of Development, Integration and Enlargement, convened by the Regional Studies Association, Gdansk.
- Böhret K. / Jann W. / Kronenwett E. 1982: Erfolgskontrolle in der regionalen Strukturpolitik. Baden-Baden.
- Brandherm R., u.a.:1994:Wirkungen der NRW-EG Regionalpolitik auf Wachstum und Strukturwandel von Regionen. FES
- Caesar, Rolf 1999: Benötigt die europäische Wirtschafts- und Währungsunion eine „Transferunion“? in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 25 (1999), Heft 2, S. 138-155.
- Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.) 2000: Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000. Veröffentlichungen des Hamburgischen Weltwirtschaftsarchivs Bd 56, Baden-Baden.
- CEC 2000: Study on the impact of community agricultural policies on economic and social cohesion (in preparation of the second cohesion report), Brussels (internet)
- Danson, M.. 1999: Cohesion and Diversity in the European Union: Irreconcilable Forces? Regional Studies, Vol. 33.3, pp. 259-268
- Dauderstädt, Michael 2001: Überholen, ohne einzuholen: Irland, ein Modell für Mittel- und Osteuropa? Friedrich-Ebert-Stiftung, Politikinformation Osteuropa, 90, Bonn
- Dauderstädt, Michael 2001b: Irland, der „keltische Tiger“: Vorbild oder Warnung für ein wachsendes Europa? in: ifo Schnelldienst 6, 54.Jg., 34-41.
- Dietz, Thomas M. 1999: Die Reform der EU-Beihilfenkontrolle und ihre Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsförderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 21-22, 17-27

- Dresdner Bank 2001: Herausforderung EU-Erweiterung. Wachstumschancen nutzen – Reformen vorantreiben. Trends Spezial, Mai 2001, Frankfurt
- DIW, 2001a (Weise, Bachtler, Downes, McMaster, Toepel): The Impact of EU-Enlargement on Cohesion. Preparation of the Second Report on Economic and Social Cohesion, Study Area 11, Berlin/Glasgow
- DIW 2001b (Weise, Banse, Bode, Lippert, Nölle, Tangermann): Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, Berlin/Göttingen
- Emmerling, Thea 2002: Von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich? CAP-working paper. paper. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik/Centrum für angewandte Politikforschung, München.
- Emmerling, Thea/Ackere, Sabine von 2002: Kompetenzordnung und Finanzverfassung in Europa.. Überlegungen zur Konventionsdiskussion. CAP-working paper. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik/Centrum für angewandte Politikforschung, München
- Eser T. W. 1989: Die Kontrolle regionaler Beihilfen im Rahmen der Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaften. In: Raumforschung und Raumordnung: 202-216
- Esteban J 2000: Regional Convergence in Europe and the industry mix: a shift-share-analysis. Regional Science and Urban Economics 30 (2000) 353-364
- European Commission 1999: Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. 6 Bde. Luxemburg.
- EU-Kommission 1998: Entwurf einer Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik (Amtsblatt C 90/3, 26.03.98)
- EU-Kommission 1998b: Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung (Amtsblatt C 74, 10.03.1998)
- FAZ vom 21.5.01: 5 und vom 22.5.01: 17
- Ferrer, Jorge Núñez/Emerson, Michael 2000: Goodbye, Agenda 2000 – Hello, Agenda 2003: Effects of the Berlin Summit on Own Resources, Expenditures and EU Net Balances, Centre for European Policy Studies, Working Document No.140, Brussels, February 2000
- Friedrich-Ebert-Stiftung 2001: EU-Osterweiterung als Herausforderung: Zur institutionellen Reformbedürftigkeit und grundlegenden Rolle der Europäischen Union. Tagungsdokumentation. Bonn.
- Fischer T. / Schley N. 1998: Europa föderal organisieren. Gütersloh.
- Giannias D / Liargovas P. / Manolas G., G. 1999: Quality of Life Indices for Analysing Convergence in the European Union. Regional Studies, Vol. 33.1: 27-35
- Handelsblatt vom 14..05.2001: 3
- Heitzer-Suša, Elke, 2001: Die ökonomische Dimension der EU-Osterweiterung. Eine Analyse spezifischer Einflusskanäle zur Ermittlung von Chancen und Risiken in ausgewählter Regionen der EU. Baden-Baden.
- Heeg S. 2001: Politische Regulierung des Raums: Metropolen-Regionen-Nationalstaat. Berlin

- Heinemann, F. 1998: EU-Finanzreform. Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Gütersloh.
- Heinelt, H. 1996: Die Strukturfondsförderung – Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union. in: Ders. (Hg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Opladen: 17-32
- Heinelt, H. 1996: Länderspezifische Varianzen im Mehrebenengefüge der Strukturfondsförderung. Ebd.: 277- 297
- Herrmann, Roland 1999: Neue Konzepte der EU-Agrarpolitik und ihre Finanzierung in der EU. In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 25, Heft 2, 156-177.
- Jacoby, Herbert 1999: Reform der EU-Strukturfonds. Handlungsbedarf in den Ländern für die neue Programmperiode 2000-2006. In: WSI-Mitteilungen 1999: 407- 414.
- Kohler-Koch, B. (Hg.)1999: Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen
- Lang, J. 1998: Management der EU Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.
- Lang, Jochen / Naschold, Frieder / Reissert, Bernd, 1998: Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin
- Lopez-Bazo, E. / Vaya E. / Moria A.J..J. /Surinach, J. 1999: Regional economic dynamics and convergence in the European Union. Ann. Reg. Sci.
- Marks, G., 1996: Politikmuster und Einflusslogik in der Strukturpolitik. in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.) Europäische Integration. Opladen, 313- 343.
- MR Regionalberatung/InWIS/Netherland Economic Institute 2000: Evaluation des NRW-EU-Ziel-2-Programms 1994-96 und 1997-99, Delmenhorst, Bochum, Rotterdam.
- NIW Workshop, 2000: Evaluierung der EU Strukturpolitik. Hannover.
- Potratz, W., 2002a: Regional disparities and regional policy in an enlarged Union: its all about money ...; Manuskript. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
- Potratz, W., 2002b: Regionale Strukturpolitik: mit oder ohne die Strukturfonds? In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2001/2002. Gelsenkirchen, S. 181-196.
- Potratz, W., 2000: Dezentral und koordiniert? Die Innenwelt der regionalisierten Strukturpolitik in NRW. München und Mering: Hampp. Arbeit und Technik, Bd. 17.
- Potratz, W./Müller, A. 2002: Wo stehen wir im Erweiterungsprozess? Das Kapitel Landwirtschaft. Dokumentation einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung. Hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Potratz, W./Widmaier, B., 2000: Nordrhein-Westfalen in Europa: den Strukturwandel ins Land holen. In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 1999/2000. Gelsenkirchen, S. 238-256.
- Rehfeld, D./Baumer, D./Wompe, M.: Regionalisierte Strukturpolitik als Lernprozess. Gelsenkirchen.
- RWI 2001: Die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Regionalpolitik der Europäischen Union. Essen.

- Scharpf, F. W. / Reissert, B. / Schnabel, F., 1976: Politikverflechtung. Kronberg/Ts.
- Scharpf, F. W., 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/New York.
- Schaub, M.:2000: European Regional Policy. Verlag Ruedger
- Schmidt, S. K. 2001: Die Einflußmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik. In: Politische Vierteljahresschrift Jg. 42: 173-192.
- Sen, Amartya, 2000: Der Lebensstandard. Hamburg
- Staeck, N. 1996: Die europäische Strukturfondsförderung – Entwicklung und Funktionsweise in H. Heinelt (Hg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Opladen: 33- 57
- Stehn, Jürgen 1998: Interregionale Transfers nach einer EU-Erweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds, in: Die Weltwirtschaft 3/1998, 316-341.
- Stehn, Jürgen 1999: Defizite in der regionalen Strukturpolitik der EU, in: Axt, H.-J. (Hrsg.): Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik? Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft Nr. 21, 28-42, Duisburg.
- Schrader, Jörg-Volker 2000: CAP Reform, the Berlin Summit, and EU-Enlargement. Kiel Working Paper 973, Kiel Institut of World Economics, Kiel.
- Tetsch, F., 1999: Zum Verhältnis zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Regionalförderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), in: WSI-Mittelteilungen 371- 379.
- Tömmel, I., 1992: System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik. In: Michael Kreile (Hg.): Die Integration Europas. PVS SH 23. Opladen: 185- 208.
- VADEMECUM 1999: Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen
- Voelzkow, H. / Hoppe, A., 1996: „Druck von oben und von unten“. Zu Reformansätzen der deutschen Regionalpolitik als Reaktion auf Implementationsprobleme des europäischen Regionalfonds in den neuen Bundesländern“ in H. Heinelt (Hg.) Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Opladen: 108-130.
- Waniek, R. W., 1992: Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Eine kritische Bestandaufnahme. Bochum (RUFIS).
- Weise, Christian 1997: Deutsche Debatte um den EU-Haushalt: Senkung des Nettobeitrags kein Reformersatz, in: DIW-Wochenbericht 40, Berlin.
- Wishlade, Fiona G. 1998: EC Competition Policy: The Poor Relation of EC Regional Policy? in: European Planning Studies, vol. 6, no.5, 573-597.
- Wishlade, Fiona G. 1999: Competition Policy, Cohesion and Coherence? Member State Regional Policies and The New Regional Aid Guidelines, in: Bilal, S./Nicolaidis, P. (eds.), Understanding State Aid Policy in the European Community, The Hague, 173-206.
- Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 1998: Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft (Gutachten)

## **Zeitungen**

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 21.05.01, 22.05.01.

Handelsblatt (Hb.) vom 04.05.01, 14.05.01, 31.05.01, 22/23.06.01.

Neue Züricher Zeitung (NZZ) vom 20.07.01, 10.08.01.

## Anhang: Übersicht über Modelle zur Reform der Strukturfonds

	<i>Agenda 2000</i>	<i>Berlin 1999 – Beschlüsse</i>
Ansatz	<p>Mit maximal 1,27% des EU-BIP soll</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ohne große Reform der Strukturpolitik</li> <li>• bei weitestgehender Besitzstandswahrung</li> <li>• unter Verhinderung der Ausdehnung der bisherigen Agrarpolitik auf die Beitrittsländer die Osterweiterung der EU finanziert werden.</li> </ul>	
Logik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pragmatische Anpassung an die (Verfahrens)Kritik</li> <li>- Durchsetzbarkeit (Konsensfähigkeit)</li> <li>- Kohäsionsziel als zentrales Instrument der Kommission</li> </ul>	<p>Konsensfähigkeit (wie Kommission) Besitzstandswahrung: keine Gewinner/Verlierer</p>
Struktur	<p>3 Ziele: Ziel 1: ärmste Regionen &gt; 75% BIP, max. 20% der EU-Bev. (= alte Ziele 1 und 6) Ziel 2: Struktur- und Umstellungsprobleme, max. 18% der EU-Bev. (= alte Ziele 2 und 5b) Ziel 3: alles was nicht unter 1 und 2 fällt (insbes. Humanressourcen) 6-7 Jahre phasing out für herausfallende Regionen</p> <p>3 Gemeinschaftsinitiativen: INTERREG (grenzüberschreitende interregionale Zusammenarbeit) LEADER (Entwicklung des ländlichen Raumes) EQUAL (Anti-Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt)</p> <p>Beibehaltung des Kohäsionsfonds</p>	<p>3 Ziele, wie Kommission</p> <p>4 Gemeinschaftsinitiativen: INTERREG (grenzüberschreitende interregionale Zusammenarbeit) LEADER (Entwicklung des ländlichen Raumes) EQUAL (Anti-Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt) URBAN (sozial benachteiligte Städte und Stadtviertel)</p> <p>Beibehaltung des Kohäsionsfonds</p> <p>„besondere Situationen“ der Mitgliedsländer (für 5,3 Mrd. Euro)</p>
Finanzen	<p>EFRE, ESF, EAGFL 77,4% für Strukturfonds (alte Mitglieder), 7,4% für Kohäsionsfonds (alte Südländer), 16,6% für ISPA und Beitrittsausgaben 10% der Strukturfonds als leistungsgebundene Reserve („Erfolgsprämie“)</p>	<p>Förderhöchstgrenze 4% des nationalen BIP</p> <p>4% der Strukturfonds als leistungsgebundene Reserve</p>
Effekte	<p>Kommission und Berlin: Konzentration, Vereinfachung, klare Zuständigkeiten/Transparenz -&gt; Reduzierung der Bevölkerungsanteile und Erhöhung der Pro-Kopf-Förderung hält Fördersummen in etwa gleich; Kompensation durch üppige phasing-out-Zahlungen =&gt; praktisch keine Änderung; eklatante Unterschätzung der Erweiterungskosten Kohäsionsfonds wird zum Transferinstrument</p>	

	<i>IfW Kiel, DIW Berlin, IdW Köln, RWI Essen</i>	<i>Bundesländer (Bayern, NRW, Baden-Württemberg)</i>
Ansatz	Entstaatlichung der Strukturpolitik -> Finanztransfer Förderung öffentlicher Güter Erfolgsprämierung statt Bedürftigkeitsnachweis	Re-Nationalisierung/-Regionalisierung der Struktur- (und Agrar-) Politik Finanzausgleich statt EU-Regionalpolitik
Logik	Subsidiarität Beihilfenkontrolle Marktöffnung für den Wettbewerb keine Verknüpfung unterschiedlicher Ziele	regionale Eigenverantwortung stärken Konzentration auf ärmste Regionen
Struktur	(un-)gebundene Finanztransfers an (Ziel-1) Regionen Fusion von Struktur- und Kohäsionsfonds zu einem System interregionalen Finanzausgleichs nationale Entwicklungsprogramme mit innerstaatlichen regionalen Ausgleichsmechanismen Dezentralisierung	(un-) gebundener Finanzausgleich, Nettofondsprinzip ein Strukturfonds Beihilfenkontrolle konzentriert auf Wettbewerbsverzer- rungen, ohne Verknüpfung mit dem Kohäsionsziel Festlegung keiner/weniger Fördertatbestände Kontrolle über Kofinanzierung
Finanzen	im Rahmen oder unterhalb der derzeitigen Plafonds	Plafondierung
Effekte	Unterstützung gesamtwirtschaftlicher (!) Aufholprozesse Renationalisierung der Regional-/Strukturpolitik	Wettbewerb der Regionen über die Qualität der Programme

	<i>Axt – optimale Lösung</i>	<i>Axt – zweitbeste Lösung</i>
Ansatz	Konzentration auf zurückgebliebene (EU-Ø) Regionen = „Solidarität“	Konzentration auf zurückgebliebene (EU-Ø) Regionen
Logik	EU-Hilfe als Hilfe zur Selbsthilfe: Verantwortung für Entwicklung bleibt beim Nationalstaat = „Wettbewerb“	Durchsetzbarkeit bei gegebenen Entscheidungsstrukturen
Struktur	Konzentration auf Ziel-1-Regionen (= Nettofondsprinzip) Zusammenlegung der Fonds; Auslaufen des Kohäsionsfonds Beihilfenkontrolle zur Sicherung des Wettbewerbs, ohne Kohäsionsziel Nicht-Empfänger fördern in eigener Regie	2 Ziele: <b>R</b> egionen = Ziel 1/Verbesserung der Beschäftigungslage, mit Variationen zugunsten der Kohäsionsländer <b>H</b> umanressourcen = Ziele 2 + 6
Finanzen	Festschreibung des Finanzrahmens EU-Mittel als ungebundener Finanztransfer (adm. Konzentration; Subsidiarität) Kofinanzierung Rückflüsse aus den Ziel 2-6-Mitteln an die Staaten (Entlastung der Nettozahler); Aufstockung der Mittel für die Erweiterung	wie optimales Modell; H finanziert aus den alten Zielen 3 und 4 ungebundene Mittel, aber mit starker Erfolgskomponente ansonsten wie optimales Modell
Effekte	Konzentration, Erweiterungsfähigkeit, Effizienz (Erfolgsorientierung)	ditto.

