

Gesa Mieke-Nordmeyer

Optionen zur Weiterentwicklung der EU-Strukturpolitik

Nachdem die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 beschlossen ist, beginnt nun die Diskussion über die zukünftige Gestaltung der EU-Strukturpolitik. Welche Neuerungen gibt es in der jetzigen Förderperiode? Wo liegen Ansatzpunkte für Reformen? Soll die Politik mehr in Richtung auf einen Ausgleich benachteiligter Regionen steuern oder stärker die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit im Auge behalten?

Die neue Förderperiode für die Programme der EU-Strukturfonds hat Anfang 2007 begonnen. Obwohl die Verantwortlichen in den Regionen derzeit noch an der Umsetzung der Programme für die laufende Förderperiode 2007-2013 arbeiten, läuft der Diskussionsprozess über die nächstfolgende Förderperiode ab 2014 bereits an. Die Europäische Kommission hat sich in dem im Mai 2007 vorgelegten Kohäsionsbericht zwar mit deutlichen Hinweisen auf ihre Vorstellungen zur Zukunft der EU-Strukturpolitik zurückgehalten, gleichwohl hat sie mit der Formulierung eines Fragenkatalogs den Einstieg in die Diskussion vorgezeichnet. Offizieller Beginn des Meinungsaustausches ist das Kohäsionsforum, zu dem die Kommission für den 27./28. September 2007 eingeladen hat. Der Termin markiert zugleich den Start der EU-weiten Internetkonsultationen. Darauf aufbauend wird die Kommission im Frühjahr 2008 im Fünften Zwischenbericht über die wirtschaftliche und soziale Kohäsion den Stand der politischen Diskussion reflektieren.

Ausgangslage:

Auftrag der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik

Die europäische Kohäsions- und Strukturpolitik basiert auf Artikel 158 EG-Vertrag. Dort heißt es: „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.“

Dr. Gesa Mieke-Nordmeyer, 42, ist Mitarbeiterin im Referat EB1 – EU-Kohäsions- und Strukturpolitik beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Die Autorin gibt hier ihre persönliche Auffassung wieder.

Unter der Prämisse, dass die Reformdiskussion nicht in das bestehende Primärrecht eingreift, sind damit sowohl das Kohäsionsziel im engeren Sinne – die Stärkung des Zusammenhalts – als auch das redistributive strukturpolitische Ziel, rückständige Regionen zu fördern, unveränderbar. Modifikationen können somit nur im bestehenden Rahmen erfolgen. Eine komplette Re-Nationalisierung der europäischen Regionalpolitik – wie von manchen Befürwortern befürchtet – ist folglich von vornherein ausgeschlossen.

Ergebnis der Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben sich gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und der Kommission im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung am 4.4.2006 auf die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 geeinigt.¹ Damit beträgt der Finanzrahmen der EU 864 316 Mio. Euro (in Preisen von 2004) Verpflichtungsermächtigungen bzw. 1,048% des Bruttonationaleinkommens der EU-25. Für die Strukturfonds (Rubrik 1b: Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung) wurde ein finanzielles Volumen von 308 041 Mio. Euro (in Preisen von 2004) bzw. 346 098 Mio. Euro (in laufenden Preisen) vereinbart. Damit ist der Haushaltsansatz für die EU-Kohäsions- und Strukturpolitik nach der Agrarpolitik der zweitgrößte Haushaltsposten in der Finanziellen Vorausschau.²

Zudem wurde vereinbart, dass die Kommission aufgefordert wird, „eine vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben,

¹ Vgl. Europäisches Parlament, Rat, Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, Mitteilung 2006/C 139/01, in: Amtsblatt der EU vom 14.6.2006.

² Beide zusammen – Strukturfonds und Agrarausgaben – machen rund 70% des EU-Budgets aus, so dass Kritiker folgern: „The new budget therefore has little relevance for the Union’s agreed policy priorities, most notably economic growth and development.“ I. Begg, F. Heinemann: New Budget, Old Dilemmas, in: Briefing Note, Center for European Reform, Februar 2006.

einschließlich der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlungen an das Vereinigte Königreich, vorzunehmen und darüber 2008/2009 Bericht zu erstatten“³ (so genannter „mid term review“). Diese beiden Aspekte – Finanzierung der GAP und so genannter Britenrabatt – wurden bis zuletzt kontrovers diskutiert. Bemerkenswert ist, dass sie im Kontext der Überprüfung explizit genannt werden; es ist folglich wahrscheinlich, dass sie auch im Fokus des „mid term review“ stehen. Gleichwohl werden auch andere Politiken der Gemeinschaft kritisch hinterfragt. Zudem wird die Kommission im ersten Halbjahr 2011 Vorschläge für den neuen Finanzrahmen ab 2014 vorlegen, so dass davon auszugehen ist, dass die Ergebnisse des „mid term review“ die folgende Diskussion vorstrukturieren werden. Konkrete Vorschläge seitens der Kommission zur Weiterentwicklung der EU-Strukturpolitik werden mit dem Fünften Kohäsionsbericht Anfang 2008 erwartet.

Positiv zu bewerten ist, dass Deutschland sich gemeinsam mit Frankreich, Schweden, den Niederlanden, Großbritannien, Finnland und Österreich mit dem angestrebten Ziel einer strikten Deckelung der Ausgaben auf 1% des Bruttonationaleinkommens annähernd durchsetzen konnte. Die ursprünglichen Ausgabenvorstellungen der Kommission für den EU-Haushalt insgesamt wie auch für das Budget für die Kohäsionspolitik wurden damit deutlich unterschritten. Im Zuge der Verhandlungen zur Ausgabenkategorie 1b, also über die Strukturfonds, wurden Deutschland zudem 300 Mio. Euro zusätzlich zugestanden, wobei 225 Mio. Euro für die neuen Bundesländer und 75 Mio. Euro für die bayrischen Grenzregionen vorgesehen sind. Allerdings basiert dieses Ergebnis nicht auf dem (auch von der Bundesregierung) vertretenen Ansatz einer Gleichbehandlung vergleichbarer Regionen, sondern auf einer der zahlreichen systemwidrigen Sonderregelungen, die einer sachlichen Fundierung entbehren. Derartige Einzelbegünstigungen, die zahlreiche Mitgliedstaaten im Zuge der Verhandlungen durchsetzen konnten, basieren auf der Blockademöglichkeit, die sich aus dem Prinzip der Einstimmigkeit ergibt. Die nahe liegende Forderung, den Abstimmungsmodus der Finanziellen Vorausschau zu überdenken, wird bereits erhoben.⁴

Die auch von der Bundesregierung unterstützte Zielsetzung, die EU-Strukturfondsförderung auf die bedürftigsten Regionen zu beschränken, konnte sich im Verhandlungsprozess aufgrund des Einstimmig-

keitserfordernisses nicht durchsetzen. Im Gegenteil fand mit Beginn der neuen Strukturfondsperiode eine Neuausrichtung der Ziele statt, so dass mit Verweis auf den Beitrag der EU-Strukturfonds zur Lissabon-Zielsetzung im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ nunmehr alle Gebiete der Gemeinschaft auch unabhängig von strukturellen Problemen förderfähig sind. Den Mitgliedstaaten und Regionen steht es frei, die ihnen zugeordneten Mittel regional zu konzentrieren (wie dies z.B. in Bayern der Fall ist) oder bestimmte Gebiete von der Förderung auszuschließen. Die Gebietskulisse für dieses Ziel wird folglich nicht mehr von Brüssel vorgegeben. Die Länder erhalten damit zusätzlichen Gestaltungsspielraum.

Deutschland erhält aus den EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2007-2013 insgesamt rund 26,3 Mrd. Euro. Davon entfallen rund 16,1 Mrd. Euro auf die Regionen, die im Ziel Konvergenz förderfähig sind (neue Bundesländer zuzüglich die Region Lüneburg), und rund 9,4 Mrd. Euro auf die Regionen, die im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ förderfähig sind (alte Bundesländer ohne Lüneburg). Hinzu kommen rund 851 Mio. Euro für die territoriale Zusammenarbeit. Damit erhalten die alten Bundesländer eine gegenüber der vorherigen Förderperiode 2000-2006 leicht erhöhte Summe, die neuen Bundesländer hingegen rund 2 Mrd. Euro weniger aus den Strukturfonds. Bei der Mittelverteilung wurde im Konvergenzziel auf die bereits bei der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 angewandte so genannte Berliner Formel zurückgegriffen, d.h. es wurde neben dem regionalen auch der nationale Wohlstand berücksichtigt. Dies wirkte sich durch die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten bei der Berechnung der Mittelzuweisungen auf die neuen Bundesländer aus.

Reformoptionen: Grundsätzliche Fragestellungen

Bei der Diskussion von Reformoptionen sind inhaltliche von verfahrenstechnischen Aspekten zu trennen. Der folgende Abschnitt widmet sich den inhaltlichen Fragen, wobei diese wiederum zunächst unabhängig von der Höhe möglicher Rückflüsse nach Deutschland zu diskutieren sind. Die Bewertung, ob und wie welche Reformoptionen durchsetzbar sind und welche Auswirkungen sich insbesondere für Deutschland ergeben, ist in einem folgenden Schritt zu untersuchen.

Zentrale Fragen zur Weiterentwicklung der EU-Strukturfonds sind:

- Wofür soll das Geld ausgegeben werden?
- Nach welchen Kriterien soll die Verteilung erfolgen?

³ Vgl. Europäisches Parlament, Rat, Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung..., a.a.O., Erklärung Nr. 3.

⁴ Vgl. z.B. H.-W. Seiler: Die Finanzielle Vorausschau 2007-2013: Grundlage für eine handlungsfähige EU?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 3, S. 175-179.

- Wie kann bestmöglich ein hoher Grad an Effizienz erreicht werden?
- Welche Rolle kommt dem Subsidiaritätsprinzip zu?
- Wie wird sichergestellt, dass EU-Strukturpolitik einen europäischen Mehrwert generiert?
- Ist dazu die bisherige Förderphilosophie angemessen?

Eine umfassende Modernisierung des EU-Budgets setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen nicht ausschließlich auf die Maximierung ihres Nettosaldo fixiert sind, sondern sich zunächst bei den grundsätzlichen Fragen an den gemeinsamen europäischen Interessen orientieren. Solange alle Mitgliedstaaten Einsparungen nur in den Bereichen befürworten, in denen sie kaum Rückflüsse erwarten, und sich für Ausweitungen des Budgets dort einsetzen, wo eine hohe Rückflussquote gewährleistet ist, kann eine grundsätzliche Reform der Ausgabenstruktur nicht gelingen, da dieses Verhalten tendenziell den Status quo zementiert.⁵

Die Weiterentwicklung der europäischen Strukturpolitik muss darauf abzielen, Wachstum und Beschäftigung im Interesse der strukturschwächsten Regionen Europas zu stärken, Subsidiarität und Finanzierbarkeit zu wahren, die Effizienz zu verbessern und die Entbürokratisierung voranzutreiben. Konkrete Ansatzpunkte für eine Reform der EU-Strukturpolitik ergeben sich aus der kritischen Hinterfragung der für die jetzige Förderperiode vereinbarten Regelungen.

Förderregionen

Die rechtlichen Grundlagen für die drei Kohäsionsinstrumente, d.h. den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds sind in den entsprechenden, vom Rat verabschiedeten Rechtsverordnungen festgelegt.⁶

In der jetzigen Förderperiode sind Regionen im Rahmen der EU-Strukturfonds in drei Zielen förderfähig: Im Ziel „Konvergenz“ sind die Regionen mit einem

BIP/Kopf unter 75% des EU-25-Durchschnitts förderfähig sowie Kohäsionsländer mit einem BIP/Kopf unter 90% des EU-25-Durchschnitts. Hinzu kommt eine Übergangsunterstützung für „phasing-out“-Regionen. Im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sind alle übrigen Regionen der Gemeinschaft förderfähig unabhängig von strukturellen Problemen. Im dritten Ziel wird die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ gefördert (Fortführung einiger bisheriger Gemeinschaftsinitiativen, vor allem INTERREG). Damit wurde mit der neuen Abgrenzung die bisherige Beschränkung auf die strukturschwächsten Gebiete (Ziel 1: Entwicklung und Anpassung von Regionen und Staaten mit Entwicklungsrückstand, Ziel 2: In Umstrukturierung befindliche Industriegebiete) aufgegeben.

Das bisherige Ziel 3 diente in der vergangenen Förderperiode der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme als horizontale Maßnahmen ohne Gebietskulisse und wurde nunmehr in die beiden ersten neuen Ziele integriert.

Die Bundesregierung hatte sich bei den Verhandlungen für eine Konzentration auf die strukturschwächsten Regionen ausgesprochen und vorgeschlagen, für Projekte außerhalb dieser Regionen maximal 5-10% der Ausgaben zu veranschlagen. Im Ergebnis sind für die Konvergenzregionen nunmehr rund 81,5% der gesamten Strukturfondsmittel vorgesehen, d.h. rund 18,5% werden außerhalb der bedürftigsten Regionen eingesetzt. Unter ökonomischen Gesichtspunkten erscheint eine Konzentration auf die bedürftigsten Regionen deshalb sinnvoll, weil mit einer gezielten Förderung dieser Regionen sowohl dem Ausgleichs- als auch dem Konvergenzziel am stärksten Rechnung getragen wird. Das ist der originäre vertragsgemäße Auftrag der EU-Strukturfonds. Gerade bei reichen Regionen ist davon auszugehen, dass die Gefahr von Mitnahmeeffekten besonders groß ist. Hinzu kommt, dass der Geldfluss von wohlhabenden Regionen über Brüssel und zurück sowohl fiskalisch als auch strukturell wenig Sinn macht, jedoch das Verfahren der Programmauswahl, -durchführung und -kontrolle wesentlich bürokratischer gestaltet und insofern systemimmanent teurer ist als ein direkter finanzieller Transfer innerhalb einer Region bzw. innerhalb des Mitgliedstaates. Eine Option für die Weiterentwicklung der Strukturfonds hinsichtlich der Förderregionen ist daher in einer deutlichen Konzentration auf die bedürftigsten Regionen zu sehen.

Kritisiert wird dieser Ansatz, da die interregionale Umverteilung finanzieller Mittel in bedürftige Regi-

⁵ Vgl. z.B. P. Becker: EU-Reform frühzeitig gestalten!, in: SWP-Studie Nr. 2008/09, 2007. Zum Teil wird in der Literatur argumentiert, dass durch fundamentale Reformen nicht nur dem Subsidiaritätsgedanken wieder stärker Rechnung getragen wird, sondern sich im Ergebnis auch die Nettosaldo positionen der Mitgliedstaaten angleichen. Vgl. G. Geiauff et al.: Europe's financial Perspective in Perspective, in: European Network of Economic Policy Research Institutes, Working Paper Nr. 46, 2006.

⁶ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, in: Amtsblatt der EU Nr. L 210/25 und unter http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newreg10713_de.htm.

onen den Lebensstandard der Regionen künstlich angleicht und somit den wirtschaftlichen Rückstand möglicherweise manifestiert, indem wirtschaftliche Anpassungsprozesse verhindert werden.⁷ Darüber hinaus könnte eine Konzentration allein auf die bedürftigsten Regionen unter ökonomischen Aspekten eine gesamtwirtschaftliche Einbuße bedeuten, da dadurch die vorhandenen Ressourcen nicht effizient eingesetzt werden. Dies wäre der Fall, wenn wohlhabende Regionen aufgrund ihrer finanziellen Belastung zur Aufbringung der Transfermittel ein nur geringeres Wachstum erzielen könnten und dadurch das gesamtwirtschaftliche Wachstum insgesamt geringer ausfällt als ohne Transfers. Konvergenz entsteht schließlich auch durch überdurchschnittliches Wachstum der rückständigen Regionen bei unterdurchschnittlichem Wachstum der wohlhabenden Regionen. Ein solches Ergebnis – Konvergenz zulasten des gesamtwirtschaftlichen Ergebnisses – kann jedoch nicht Ziel von Förderprogrammen sein.

Daher wäre auch eine andere Option zur Ausrichtung der EU-Strukturfonds denkbar: Geht das bisherige Konzept der Strukturfondsförderung davon aus, dass wirtschaftliche Konvergenz in Europa durch Fokussierung der Förderung auf rückständige Regionen entsteht, ist aus ökonomischer Sicht das Ziel wirtschaftlicher Konvergenz auch – und gegebenenfalls sogar deutlicher und schneller – durch Fokussierung der Förderung auf Wachstum erreichbar. Dieser Ansatz würde bedeuten, dass vorrangig Wachstumspole in den jeweiligen Regionen bzw. Mitgliedstaaten zu fördern wären und gerade nicht die rückständigsten Gebiete. Durch die dadurch entfesselte wirtschaftliche Dynamik würden jedoch auch diese profitieren; die Mittel wären insgesamt effizienter eingesetzt. Zu Konvergenzprozessen käme es dann, wenn die rückständigen Gebiete durch Spillovereffekte einen höheren Wachstumspfad einschlagen würden als die Zentren.

Die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik auf die Ziele der Lissabon-Agenda kann als Schritt in diese Richtung gewertet werden. Ebenso kann die Aufhebung der in der vergangenen Förderperiode bestehenden Beschränkung auf in Umstrukturierung befindliche Gebiete einerseits als „Aufweichung“ des Förderspektrums, andererseits aber auch dahingehend interpretiert werden, dass damit den Mitgliedstaaten und Regionen wieder mehr Entscheidungsfreiheit für den Einsatz der Mittel verbleibt. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung ist ebenso wie der Europäische Sozialfonds nunmehr grundsätzlich für alle Re-

gionen zugänglich, eine durch die EU vorgegebene „Fördergebietskarte“ gibt es nicht mehr. Die Auswahl der Fördergebiete erfolgt durch die Mitgliedstaaten. Dem Subsidiaritätsprinzip wurde dadurch wieder mehr Raum gegeben. Die Mittel können in diesen Regionen sowohl zum Wachstumsausgleich für die bedürftigsten Regionen als auch in starken Regionen mit großen Wachstumschancen eingesetzt werden. Wie die Operationellen Programme bzw. die Entwürfe zeigen, findet in zahlreichen Regionen eine Konzentration auf die bedürftigen Regionen statt. Zugleich werden die neuen Möglichkeiten genutzt, um durch einen positiven Wettstreit der Projekte um die finanziellen Mittel Effizienzgewinne zu erzielen.

Dass auch bei der nationalen Förderpolitik inzwischen ein Umdenken weg von der „Gießkanne“ einer flächendeckenden Förderung zugunsten der Förderung von Wachstumspolen und Clustern eingesetzt hat, zeigt, dass auch beide Optionen verbunden werden könnten, indem eine Konzentration der Fördermittel auf bedürftige Regionen stattfindet, thematisch jedoch eine Fokussierung auf wachstumsrelevante Themen erfolgt.

Fördertatbestände

Ein weiterer Ansatzpunkt für eine Weiterentwicklung der Strukturfonds zu einem stärker zielorientierten System sind die Fördertatbestände. Hier wurden im Vergleich zur vorausgegangenen Förderperiode einige Anpassungen vorgenommen: Die inhaltliche Ausrichtung der Fonds wurde mit den Entwicklungszielen der Gemeinschaft verknüpft, d.h. vor allem mit dem Lissabon-Ziel, Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Während sich der Förderkatalog für die Konvergenzregionen über Forschung und technologische Entwicklung, Informationsgesellschaft, lokale Entwicklungsinitiativen, Umwelt, Risikovermeidung bis hin zu Tourismus, Kultur, Verkehr, Energie, Bildung und Gesundheit erstreckt (Art. 4 EFRE-VO)⁸, wurde er im neuen Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gegenüber der alten Förderperiode eingeschränkt: Im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung soll sich die Förderung auf Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt und Risikovermeidung sowie Zugang zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten konzentrieren (Art. 5 EFRE-VO).⁹

⁷ Vgl. z.B. N. Berthold, M. Neumann: Europäische Regionalpolitik – Gift für rückständige Regionen?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 74 (2005), H. 1, S. 47-65.

⁸ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 und unter http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newreg10713_de.htm.

⁹ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, a.a.O.

Um den Einsatz der Strukturfonds auf die Lissabon-Ziele zu forcieren, wurde zudem das „Earmarking“ eingeführt, d.h. eine Zweckbindung der Mittel dergestalt, dass nur bestimmte Förderkategorien definitionsgemäß dem Lissabon-Ziel dienen. Jedes Mitgliedsland muss 60% im Konvergenzziel bzw. 75% im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aller Ausgaben über den gesamten Förderzeitraum hinweg zweckgebunden vorsehen.¹⁰ Sanktionsmechanismen sind jedoch nicht vorgesehen. In Deutschland werden im Ziel „Konvergenz“ 71%, im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 81% aller Ausgaben in diesem Sinne Lissabon-konform sein.

Die langwierigen Diskussionen über die Fördertatbestände zeigten einmal mehr, wie unterschiedlich die Anforderungen an die Strukturpolitik in den einzelnen Mitgliedsländern und wie kompliziert eine detaillierte Zusammenfassung aller Aspekte auf einer gemeinschaftlichen Ebene sind. Vor dem Hintergrund der ex ante bestehenden Unsicherheit über die inhaltliche Ausgestaltung orientierten sich die Mitgliedstaaten vor allem am fiskalischen Ansatz. Einige Mitgliedstaaten – darunter auch die Bundesregierung – setzten sich in den Verhandlungen dafür ein, den Förderkatalog nicht abschließend zu fassen, sondern eine größtmögliche Flexibilität zu erreichen. Dies ist zwar ein aus Sicht des Mitgliedstaates rationaler Ansatz, für die Gemeinschaft insgesamt wäre jedoch eine Orientierung an ökonomischen Kriterien mit dem Ziel, den europäischen Mehrwert zu maximieren, die first-best Lösung.

Eine Reform muss hinsichtlich der Fördertatbestände den Zielkonflikt lösen, einerseits den notwendigen Spielraum für die Regionen nicht zu sehr einzuschränken und andererseits eine klare gemeinsame Zielsetzung für den Einsatz der Mittel vorzugeben. Dabei ist zu bedenken, dass grundsätzlich die Regionen vor Ort ein besseres Wissen über die Anforderungen als die übergeordnete Instanz in Brüssel haben, also besser in der Lage sind, über Fördernotwendigkeiten zu entscheiden, dass gleichzeitig aber auch die Gefahr von Mitnahmeeffekten und nachlässiger Kontrolle bei dezentralen Ansätzen steigt.

Das Konzept des „Earmarking“ rief im Zuge der Verhandlungen aufgrund seiner im Ergebnis nicht immer logischen Auswahl der Fördertatbestände heftigen Widerspruch hervor. Ob und inwiefern die Einführung diese Zweckbindung tatsächlich zu einer Fokussierung der finanziellen Mittel führt, bleibt abzuwarten. Grundsätzlich stellt die Ausrichtung der Förderung auf Wachstums- und Beschäftigungsziele jedoch ein Schritt in die richtige Richtung dar. Nachdem in der

laufenden Periode Infrastrukturdefizite in den neuen Mitgliedstaaten abgebaut werden, sollte diese Ausrichtung der Strukturpolitik in Zukunft für alle Mitgliedstaaten akzeptabel sein und in der kommenden Förderperiode verbindlich vorgeschrieben werden.

Förderkriterien

Das Kriterium für die Förderfähigkeit im Rahmen der EU-Strukturfonds ist im Zuge der neuen Förderperiode 2007-2013 für die ehemaligen Ziel-1-Regionen nicht verändert worden: Förderfähig im Ziel „Konvergenz“ sind die Regionen mit einem BIP/Kopf unter 75% des EU-25-Durchschnitts sowie Kohäsionsländer mit einem BIP/Kopf unter 90% BIP der EU-25. Hinzu kommt für Regionen, die durch die Erweiterung der EU aufgrund der neuen statistischen Basis nicht mehr förderfähig wären, eine Sonderregelung: Die Regionen mit einem BIP/Kopf unter 82,19% in der EU-25 (entspricht 75% in der EU-15) und Kohäsionsländer mit BIP/Kopf unter 90% in der Abgrenzung EU-15 sind ebenfalls unter dem Konvergenzziel förderfähig, wobei eine lineare Absenkung des Fördersatzes vereinbart wurde (so genannte „phasing out“-Regionen). Hinsichtlich der übrigen Regionen wurde kein spezifisches Förderkriterium vereinbart.

Geht man vom vertraglichen Auftrag der Strukturfonds aus und leitet daraus die Forderung nach einer Konzentration auf die bedürftigsten Regionen ab, ist zunächst der Kohäsionsfonds kritisch zu hinterfragen. Sowohl die Bezugsgröße „nationaler Durchschnitt“ als auch die Abweichung im Vergleich zum Durchschnitt der EU von nur 10% ist aus der Logik der Strukturfonds heraus kaum zu rechtfertigen und stellt mit dem Bezug auf das Wohlstandsniveau der Mitgliedstaaten einen Bruch zur Systematik der beiden anderen Fonds Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Europäischer Sozialfonds dar. Eine durchgreifende Reform sollte daher darauf abzielen, den Kohäsionsfonds in den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zu integrieren. Dies wäre zugleich auch ein Beitrag zu mehr Transparenz des Systems, zumal die Förderinhalte des Kohäsionsfonds auch in Gänze vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung abgedeckt werden.

Einer Konzentration auf die bedürftigsten Regionen wäre zudem durch die einfache Absenkung der Förderfähigkeitsschwelle zu erreichen: So problematisiert z.B. die OECD, dass infolge einer Absenkung der Schwelle auf einen Wert von 70% des BIP/Kopf des EU-Durchschnitts 18 Regionen nicht mehr im Konvergenzziel förderfähig wären, davon 11 in relativ wohl-

¹⁰ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, Anhang IV, a.a.O.

habenden Ländern (Einkommensdurchschnitt über EU-25).¹¹

Die komplette Aufhebung der Voraussetzungen zur Förderfähigkeit aller übrigen Regionen in der EU stärkt zwar einerseits das Subsidiaritätsprinzip, könnte allerdings einen „Förderwettbewerb“ zwischen benachbarten Regionen anheizen und folglich Ineffizienzen Vorschub leisten. Dieser Gefahr muss durch zusätzliche Kriterien und Auflagen (wie z.B. die Umsetzung des Additionalitätsprinzips) begegnet werden. Ob und inwiefern in Zukunft eine Beschränkung auf bestimmte Förderkriterien sinnvoll ist, hängt folglich im starken Maße von der Gesamtgestaltung der Förderpolitik ab.

Kofinanzierung und Absorptionsgrenze

In der jetzigen Förderperiode wurden die nationalen Kofinanzierungssätze im Wesentlichen beibehalten: Sie liegen grundsätzlich für die Konvergenzregionen bei 25%, für die im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung förderfähigen Regionen bei 50% und für den Kohäsionsfonds bei 15%, wobei es zahlreiche Ausnahmen geringerer Kofinanzierungssätze insbesondere für die neuen Mitgliedstaaten gibt.

Zudem wurde eine so genannte Absorptionsgrenze in Höhe von 4% des nationalen BIP vereinbart, d.h. je nach Wirtschaftskraft des Mitgliedstaates ist die maximale Unterstützung aus den Strukturfonds „gedeckt“, auch wenn rechnerisch noch mehr Mittel zur Verfügung stehen würden.

In der Literatur wird die Regelung der Kofinanzierung unterschiedlich bewertet. Die extremen Positionen vertreten folgende Argumentationslinien: Auf der einen Seite stehen Kritiker, die das Kofinanzierungselement insgesamt als sachfremd erachten und eine Umstellung der Förderung auf reine Zuschüsse (bei insgesamt deutlich kleinerem Budget) befürworten. Demgegenüber sehen andere die öffentliche Verschuldung durch die notwendige Kofinanzierung aufgebläht und die Struktur des öffentlichen Haushalts verzerrt. Eine Umstellung der gesamten Förderung auf Darlehen oder sogar auf ein Wettbewerbsverfahren zur Vergabe der Mittel ähnlich dem im Forschungsrahmenprogramm wird folglich als bessere Lösung betrachtet. In diesem Geiste hat die Kommission neue Instrumente entwickelt: So enthält die Initiative „Regions for Economic Change“ ein stärkeres Wettbewerbselement als die Mittelvergabe in den „mainstream“ Programmen. Mit der neuen Förderperiode wurden neue Finanzierungsinstrumente (JEREMIE, JESSICA und JASPERS) implementiert, die eine verstärkte Nutzung von Fondslösungen für die Strukturfondsförderung vorschlagen.

¹¹ OECD: Economic Surveys: European Union, 2007.

Inwiefern diese von den Verantwortlichen wirklich im größeren Umfang aufgegriffen werden, wird sich in den kommenden Jahren erweisen.

Grundsätzlich gilt, dass je höher der nationale Kofinanzierungssatz ist, desto höher ist auch der nationale Anreiz, sich intensiv mit der Auswahl und Betreuung der geförderten Projekte zu beschäftigen und die Gelder für drängende Projekte einzusetzen. Subventionen, die als reine Zuschüsse vergeben werden, bergen ceteris paribus eine höhere Gefahr von Mitnahmeeffekten. Zudem bedeutet ein vergleichsweise hoher Kofinanzierungssatz auch, dass bei gleichem Mittelvolumen mehr Projekte gefördert werden können. Ein „idealer“ Kofinanzierungssatz muss einerseits ein gewisses Mindestniveau aufweisen, um Mitnahmeeffekte wirksam auszuschließen, andererseits jedoch gering genug sein, um den Abruf der Strukturfondsmittel überhaupt reizvoll erscheinen zu lassen. Ein Satz von lediglich 15% wie im Kohäsionsfonds erscheint dabei als deutlich zu gering.

Die Regelung einer Absorptionsschwelle begrenzt die Gefahr von Mitnahmeeffekten und ist im Kreis der Mitgliedstaaten allgemein akzeptiert. Sie sollte daher grundsätzlich beibehalten werden.

Ein weiterer Aspekt ist die Zeitdauer der Subventionierung. Subventionen aus den EU-Strukturfonds sind zeitlich faktisch unbegrenzt und leisten damit dem Besitzstandsdenken Vorschub. Mit dem Argument der notwendigen Planungssicherheit und dem zu vermeidenden abrupten Ende der Subventionierung wurden in der Förderperiode 2007-2013 großzügige Übergangsregelungen vereinbart. Planungssicherheit besteht jedoch auch, wenn das Auslaufen der Förderung frühzeitig bekannt ist. So setzen sich so genannte „Sunset“-Regelungen, d.h. das automatische Auslaufen einer Subvention nach einem vorher bestimmten Zeitplan, oftmals verbunden mit einer degressiven Ausgestaltung der Förderung, allmählich bei anderen Subventionstatbeständen durch und sollten auch bei den Strukturfonds stärkere Berücksichtigung finden.

Dauerhafte Beihilfen manifestieren grundsätzlich bestimmte Wirtschaftsstrukturen und bergen die Gefahr, notwendige Strukturanpassungen zu verhindern oder hinauszuzögern – damit wird der wirtschaftliche Aufholprozess nicht befördert, sondern behindert. Diese Argumente sollten auch für die Strukturfonds gelten. Die für die jetzigen Phasing-out-Regionen vereinbarten Übergangsregelungen greifen den Gedanken nur sehr grundsätzlich auf. Bei einer durchgreifenden Reform der Strukturfonds sollte der Aspekt der Zeitdauer der Unterstützungszahlungen nicht unberücksichtigt bleiben und – verbunden mit einer strengen Evaluie-

rungspraxis¹² – grundsätzlich auf „Sunset“-Regelungen zurückgegriffen werden.

Fazit

Die heutige Kohäsions- und Strukturpolitik hat sich – das zeigt die Historie deutlich – vor allem aus politischen Motiven, weniger aus ökonomischer Notwendigkeit heraus entwickelt. Eine durchgreifende Reform müsste zunächst das System insgesamt vereinfachen. Die Verteilung von „Goodies“, also die Gewährung von finanziellen Mitteln im Zuge der Verhandlungen ohne jeden Sachzusammenhang, stellt aus ordnungspolitischer Perspektive den größten „Sündenfall“ dar. Die aus einzelstaatlicher Sicht rationale Strategie, den Verhandlungserfolg an den Rückflüssen in das eigene Land zu messen, führt offenbar nicht zu einem insgesamt effizienten Ergebnis. Im Gegenteil wird der Beitrag der Strukturfondsmittel zur Konvergenz der Regionen von vielen Kritikern bestritten; sogar die Kommission räumt bisweilen ein, dass der Nachweis nicht eindeutig zu erbringen ist.¹³

Eine echte Reform sollte zunächst die Frage nach dem europäischen Mehrwert stärker in den Vordergrund rücken. Dieser scheint bei grenzübergreifenden Themen wie zum Beispiel der Umwelt-, Klima- oder Verkehrsproblematik besonders offensichtlich. Bei anderen Fördertatbeständen, wie zum Beispiel der Unterstützung von Betriebssubventionen, ist der europäische Mehrwert jedoch zu hinterfragen; hier ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten besonders groß. Im Interesse einer effizienten Strukturpolitik ist daher eine strikte inhaltliche Ausrichtung des Förderkatalogs auf den europäischen Mehrwert¹⁴ anzuraten.

¹² Zur Problematik von Evaluierungen vgl. z.B. B. Lagemann, C. M. Schmidt: Strukturpolitik im Wandel – Wachstumsziel stärker gewichten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 7, S. 267-270.

¹³ So räumte die Kommission ein: „... variances in structural fund spending per capita did not have a significant effect on regional growth variations.“ Vgl. European Economy, 1996, Nr. 4, S. 11. Auch im Vierten Kohäsionsbericht der Kommission wird zwar die positive Beeinflussung der Kohäsionspolitik auf die regionale Entwicklung suggeriert, eine klare Aussage, welchen Anteil an der wirtschaftlichen Entwicklung sie der Kohäsionspolitik zuschreibt oder inwiefern hier lediglich allgemeine Marktprozesse wirken, wird jedoch weitgehend vermieden (vgl. Europäische Union: Regionalpolitik, Mitteilung der Kommission, Wachsende Regionen, wachsendes Europa, Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Mai 2007).

¹⁴ Die Kommission definiert den europäischen Mehrwert wie folgt: „Der Mehrwert, den die Union bietet, liegt im transnationalen und EU-weiten Handeln. Hier sind nationale Behörden kaum in der Lage, Kosten und Nutzen ihrer Maßnahmen in vollem Umfang abzuschätzen. Wirksamkeit erfordert eine größere kritische Masse, die über das hinausgeht, was einzelne nationale Regierungen bieten können, oder die Vernetzung von Bemühungen auf nationaler Ebene. Gemeinsames politisches Handeln, wie im Vertrag festgelegt, kann diesen Mehrwert Wirklichkeit werden lassen, durch eine Kombination von Regulierung, Koordinierung und finanziellen Ressourcen.“ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013, Dokument KOM (2004) 101 endgültig vom 10.2.2004, S.5; auch unter http://europa.eu/press_room/presspacks/enlarg/com_2004_101_de.pdf.

Hinsichtlich des Fördergebietes sollte die Orientierung an dem Modell, eine Nivellierung der Einkommensunterschiede durch flächendeckende Förderung der rückständigen Regionen zugunsten einer stärker wachstumsorientierten Förderung aufgegeben werden. Eine wesentliche Vereinfachung des gesamten Systems könnte durch eine Konzentration der Strukturfonds auf bestimmte Fördergebiete, die ein Wohlfahrtskriterium ähnlich dem jetzigen 75%-Kriterium erfüllen, erfolgen.

Eine interessante Option wäre beispielsweise, das Modell des Kohäsionsfonds auf alle Strukturfonds anzuwenden, d.h. Kohäsionsfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Europäischer Sozialfonds in einen Fonds zusammenzufassen.¹⁵ Empfänger der Mittel wären nicht mehr die einzelnen Regionen, sondern die Mitgliedstaaten, die über die bestmögliche regionale Verwendung der Mittel innerhalb eines gemeinsam von allen Mitgliedstaaten verabschiedeten Förderkataloges selbst entscheiden könnten. So bliebe die EU-Strukturpolitik bei größtmöglicher Flexibilität eine europäische Politik. Gefördert würden nur solche Mitgliedstaaten, die unter einer definierten Wohlstandsschwelle im Vergleich zum EU-Durchschnitt liegen. Die EU-Strukturfondsmittel würden damit nicht re-nationalisiert, sondern die Mitgliedstaaten in Brüssel entschieden gemeinsam über den Förderkatalog, der sich am Maßstab des europäischen Mehrwertes zu orientieren hätte.

Inhaltlich könnte man die Ausweitung des Fördergebietes im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung als eine Entwicklung in diese Richtung interpretieren, d.h. eine Umstellung der Förderung auf wachstumsorientierte Gemeinschaftsziele. Allerdings müsste der folgende Schritt dann die Einschränkung des Fördergebietes darstellen, so dass die Strukturfonds gemäß ihrem vertraglichen Auftrag auf die bedürftigsten Regionen konzentriert werden – so nur können sie zur Konvergenz in der Gemeinschaft beitragen. Bei der gegenteiligen Wahl drohen die Strukturfonds zu einem Instrument der Umverteilung ohne kohäsionspolitischen Hintergrund zu degenerieren.

Bei einer künftigen Reform dürfen die EU-Strukturfonds nicht isoliert betrachtet werden. Primär wären zunächst einmal die Agrarsubventionen und das Rabattsystem zu hinterfragen. Auch gibt es weitere EU-Haushaltlinien (z.B. das 7. Forschungsrahmenprogramm), bei denen inhaltlich Überschneidungen

¹⁵ Vgl. z.B. H.-J. Axt: Alter Wein in neuen Schläuchen. Warum die Kommission nicht vom Ziel des Regionenausgleichs in der Strukturpolitik abgeht, in: I. Hartwig, W. Petzold: Solidarität und Beitragsgerechtigkeit, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 53, Baden-Baden 2005.

zu bestimmten Fördertatbeständen der Strukturfonds bestehen.¹⁶ Hier wäre zu überlegen, welche Instrumente effizienter sind und ob gegebenenfalls im Sinne von Bürokratieabbau und Kostenersparnis bestimmte Instrumente abgeschafft werden können. Möglicherweise ist die Zusammenfassung der Forschungsförderung und der auf Forschung abzielenden Strukturfondsförderung eine Option.

Politische Rahmenbedingungen für eine Reform

Die Ausgangslage für die Verhandlungen für die kommende Förderperiode ab 2014 unterscheidet insofern deutlich von der vergangenen, als im europäischen Vertragsrecht erstmals vorgesehen ist, anstelle des Einstimmigkeitserfordernisses nunmehr mit qualifizierter Mehrheit über die Ziele und Mittelverwendung im Rahmen der EU-Strukturfonds zu entscheiden. Allerdings wird die Finanzielle Vorausschau, auf deren Grundlage die künftigen Strukturfonds-Verordnungen beschlossen werden, weiterhin mit Einstimmigkeit beschlossen. Ob tatsächlich eine Chance auf eine durchgreifende Reform besteht, ist damit fraglich.

Zweitens sind die politischen Voraussetzungen deutlich andere: Während bei der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 vor allem die Integration der Beitrittsstaaten im Mittelpunkt stand, wird es – nach heutiger Einschätzung – kaum eine ähnliche Erweiterung der EU zum Jahr 2014 geben. Damit wird sich die Diskussion im Vorfeld der Entscheidung stärker auf Effizienzaspekte konzentrieren und zunächst an den gemeinsamen, drängenden Herausforderungen für die EU ansetzen, u.a. Globalisierung, demografische Entwicklung, Klimawandel und Energieversorgung. Dieser Aspekt könnte sich auf die Reformbereitschaft mancher Mitgliedstaaten positiv auswirken.

Soweit Kürzungen im Strukturfonds-Haushalt in Betracht gezogen werden, muss mit Kompensationsforderungen der Länder auf nationaler Ebene gerechnet werden. Möglicherweise lohnt es sich, diese Option zu prüfen und nicht von vornherein kategorisch abzulehnen. Eine derartige Regelung müsste klar entsprechend dem finanziellen Ergebnis auf EU-Ebene konditioniert sein und je nach Ausgestaltung der EU-Regelungen eindeutig definiert werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die Länder weiterhin für eine Beibehaltung des bestehenden Systems einsetzen werden.

¹⁶ Erste Überlegungen dazu liefert der Bericht der CREST-Arbeitsgruppe (vgl. CREST Working Group: Coordinating the Research Framework Programme and the Structural Funds to Support Research and Development, April 2007).

Als Argument für eine immer weitere Ausdehnung des EU-Budgets wird die Interessenlage der EU-Institutionen angeführt, da ein größeres Budget per se auch mehr Gestaltungsmacht bedeutet. So verweist die Kommission darauf, dass sich der Mehrwert der Kohäsionspolitik nicht auf die Höhe der Investitionen erschöpfe, sondern die zusätzlichen Mitspracherechte der Bürger und das Prinzip der Partnerschaft einen Wert an sich darstellten.¹⁷ Inwiefern dieses Mitspracherecht auf der regionalfernen EU-Ebene besser als auf Ebene der Mitgliedstaaten anzusiedeln ist, darf jedoch bezweifelt werden.

Hinsichtlich der Strukturpolitik wird zudem darauf verwiesen, dass Europäisches Parlament und Kommission grundsätzlich an einer Ausweitung der Strukturpolitik interessiert seien, da diese die Union „sichtbar“ mache und folglich die Akzeptanz der Union erhöhe. Auch dieses Public-Choice Argument ist nicht zwingend. Vielmehr könnte der Effekt einer Förderung von in der Öffentlichkeit fragwürdigen Projekten die Akzeptanz der europäischen Strukturpolitik schmälern;¹⁸ im Gegenteil gilt: „Durch den Abbau der GAP und der Strukturfonds würde auch einer breiteren Öffentlichkeit klarer, dass die EU ihre Daseinsberechtigung nicht von der Einkommensumverteilung im Rahmen des EU-Budgets ableitet.“¹⁹ Der Mehrzahl der Bürger ist es ohne Frage auch heute bewusst, dass über die Strukturfondsförderung Teile des nationalen Steueraufkommens verausgabt werden.

Die Daseinsberechtigung der EU liegt vielmehr in der Schaffung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen, dem Funktionieren des Binnenmarktes, einem einheitlichen Rechtsrahmen etc. – auch abseits der Strukturfondsförderung profitieren gerade die reicheren Nettozahlernationen davon. Insofern könnte eine effiziente, zielgerichtete Strukturpolitik mit kleinerem Budget im Gegensatz zu den tatsächlichen oder vermeintlichen Befürchtungen der europäischen Institutionen neben einer Verbesserung der Effizienz auch zu einer Erhöhung der Akzeptanz europäischer Politik beitragen.

¹⁷ Vgl. Europäische Union: Wachsende Regionen, Wachsendes Europa, Vorwort von Kommissarin Hübner, a.a.O.

¹⁸ Vgl. z.B. o.V.: Kohle ohne Ende, in: Der Spiegel vom 19.3.2007.

¹⁹ A. Steinherr: Welche Reformen erzwingt die EU-Osterweiterung?, in: L. Hofmann: Erweiterung der EU, Jahrestagung 1999 des Vereins für Socialpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 274, 2000. Der Economist formuliert diesen Gedanken noch deutlicher: „[Such policies] assume voters in rich EU nations must be bribed with their own money before accepting the benefits of free trade and open borders.“ Vgl. o.V.: Money-go-round, in: The Economist, 23. Juli 2007.