

Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die europäische Strukturpolitik

Markus Eltges

Die anstehende Osterweiterung führt zu erheblichen Umverteilungen zu Lasten der EU15 und zugunsten der Beitrittsstaaten, da mit ihnen sehr bedürftige Staaten der Union beitreten werden. Die Europäische Strukturpolitik ist das zentrale Instrument bei der Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb der Gemeinschaft. Sie ist Ausdruck der europäischen Wertegemeinschaft und Instrument der Wirtschafts- und Währungsunion. Über das Prinzip einer EU-Strukturpolitik nach 2006 besteht Einigkeit: Die europäische Strukturpolitik sollte ihren Schwerpunkt auf Maßnahmen mit nachprüfbarem europäischen Mehrwert haben. Dies gilt vor allem für die Heranführung der neuen Mitgliedstaaten an den Durchschnitt des europäischen Wohlstandsniveaus, aber auch für die Regionen innerhalb der EU15 mit erheblichem Entwicklungsrückstand. Welche strukturpolitischen Handlungsfelder darüber hinaus europäisches Eingreifen erfordern, ist strittig. Die Diskussion läuft auf Hochtouren. Neben den finanziellen Eckpunkten steht vor allem die inhaltliche Ausrichtung der Strukturpolitik jenseits der Ziel-1-Förderung im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen.

1

Strukturpolitisches System der EU nicht „erweiterungsfähig“

Kaum war im März des Jahres 1999 die „Tinte trocken“ unter dem Vertragspaket der AGENDA 2000, wurden bereits die ersten sogenannten „nonpapers“ zur Reform der europäischen Strukturpolitik unter den 15 Mitgliedstaaten gehandelt. Grund: Mit der anstehenden Erweiterung um bis zu 12 Beitrittskandidaten und den damit verbundenen finanziellen Herausforderungen war allen Beteiligten klar, dass die soeben beschlossene Reform nicht in der Lage ist, diese Herausforderung zu schultern. Zu sehr waren die Beschlüsse der AGENDA 2000 am Status quo der Förderperiode 1994-1999 orientiert.

– Der Anteil der europäischen Bevölkerung, der in den strukturpolitischen Fördergebieten lebt, wird erst im Jahre 2006 auf rund 41% sinken. Im Jahre 1999 waren es noch rund 51%. Großzügige und vor allem langgestreckte Auslaufregelungen haben ein schnelles Absinken dieses Anteils verhindert. Kein Mitgliedstaat wollte zu schnell auf die Hilfen aus Brüssel verzichten.

– Die strukturpolitischen Ziele wurden zwar von ihrer Anzahl von sieben auf drei reduziert, das neue Ziel 2 „Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen“ hat jedoch mit den Industriegebieten, länd-

lichen Gebieten, städtischen Problemgebieten und den Fischereiregionen vor nicht minder bedeutsame strukturpolitische Interventionsbereiche. Überspitzt formuliert, ist doch alles beim Alten geblieben.

– Die Anzahl der europäischen Gemeinschaftsinitiativen konnte zwar von 14 auf die vier Initiativen INTERREG, URBAN sowie EQUAL und LEADER gesenkt werden, gleichwohl wurden wieder alle Strukturpolitik und damit Zuständigkeiten innerhalb der EU-Kommission bedient.

– Die bis 1999 gültigen neun Verordnungen zur Entwicklung des ländlichen Raumes wurden in einer Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) zusammengefasst. Mit dieser verwaltungstechnischen Vereinfachung ist jedoch der regionalpolitische Ansatz – Förderung der schwächsten ländlichen Regionen außerhalb von Ziel 1 – zugunsten eines flächendeckenden Ansatzes vollständig aufgegeben worden. Die finanzielle Konzentration auf die bedürftigsten Regionen ist mit diesem neuen Ansatz nicht leichter geworden. Zu groß sind die finanziellen Begehrlichkeiten, die sich aus einer flächendeckenden Förderung ergeben.

Die nationalen Interessen zum Ausgleich zu bringen, hatte einen hohen Preis. Einschließlich der Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raumes stehen für die 15 Mitgliedstaaten zwischen 2000 und 2006 rund 245 Mrd. € bereit. Fast 55% dieser Mittel fließen in Staaten der EU, de-

ren Bruttoinlandsprodukt je Einwohner – gemessen in Kaufkraftstandards – oberhalb der Kohäsionsfondsschwelle von 90% des europäischen Durchschnittswertes liegt. Diese beinahe Gleichverteilung der Strukturpolitikmittel auf reiche und arme Mitgliedstaaten sind eine schwere Hypothek bei den anstehenden Verhandlungen über Finanzierung und Inhalte der Strukturpolitik nach 2006, da ein deutliches Herunterfahren der Förderintensität in den aktuellen Mitgliedstaaten der EU mit der Erweiterung unvermeidlich sein wird. Nur so können die finanziellen Belastungen, insbesondere der Nettoszahlerstaaten, erträglich gestaltet werden.

In dem Maße, wie europäische Förderinstrumente ausbleiben, muss der nationale Handlungsspielraum jedoch erhalten bleiben (Stichwort Beihilfenkontrolle der EU). Durch die politisch gewollte Erweiterung der Union verändern sich nicht schlagartig die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen strukturschwacher Regionen im übrigen Europa. Diese werden weiterhin Unterstützung benötigen. Folglich muss eine nationale Regionalpolitik handlungsfähig bleiben. Diese Handlungsfähigkeit bezieht sich unter anderem auf einen fühlbaren Bevölkerungsfonds für strukturschwache Regionen sowie Inter-

Dr. Markus Eltges, Projektleiter im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Referat Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn.
e-mail: markus.eltges@bbr.bund.de

Übersicht 1: Ziele und Instrumente der europäischen Strukturpolitik 2000–2006

3 Förderziele; 93,5% der Strukturfondsmittel

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (69,7% der Strukturfondsmittel)
- Ziel 2: Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen. Darunter fallen Industriegebiete, ländliche Gebiete, städtische Problemgebiete, Fischereiregionen (11,5% der Strukturfondsmittel)
- Ziel 3: Förderung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik und -systeme (12,3% der Strukturfondsmittel)

Geht es im Rahmen von Ziel 1 um die Bekämpfung großräumiger Wohlstandsniveaunterschiede, so liegt das Schwergewicht von Ziel 2 auf der Bekämpfung von wirtschaftsstrukturellen Anpassungsproblemen. Ziel-1- und -2-Regionen sind regional abgegrenzt und schließen einander aus. Ziel 3 ist arbeitsmarktpolitisch orientiert und kommt außerhalb von Ziel 1 zur Anwendung. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind in die Ziel-1-Förderung integriert.

- FIAF: Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (1% der Strukturfondsmittel)

4 Gemeinschaftsinitiativen; 5,35% der Strukturfondsmittel

- INTERREG: Grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zur Förderung einer ausgewogenen Entwicklung und Raumplanung (2,5% der Strukturfondsmittel – aus EFRE finanziert)
- EQUAL: Transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt (1,5% der Strukturfondsmittel – aus ESF finanziert)
- LEADER: Entwicklung des ländlichen Raums (1% der Strukturfondsmittel – aus EAGFL-Ausrichtung finanziert)
- URBAN: Wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtviertel zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung (0,4% der Strukturfondsmittel – aus EFRE finanziert)

Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, flächendeckend

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der EU-Verordnung (EG) 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds sowie Mitteilungen der Kommission hinsichtlich der Durchführung von Gemeinschaftsinitiativen

WSI Hans Böckler Stiftung

ventionssätze, denen eine regionale Lenkungs-funktionen zugesprochen werden kann. Somit sind die Querbezüge zwischen Reform der europäischen Strukturpolitik und Beihilfenkontrolle immer zu bedenken.

2

Osterweiterung verlangt Priorität in der Kohäsionspolitik

Mit der anstehenden Erweiterung der Europäischen Union muss die Europäische Strukturpolitik im Vergleich zu den bislang vollzogenen Erweiterungs-runden ganz neuen Qualitäten regionaler Ungleichgewichte entgegentreten (Bundesamt ... 2002):

– Mit der ersten Erweiterungsrunde treten 75 Millionen Einwohner der Europäischen Union bei. Damit steigt die Bevölkerungszahl der Union von derzeit 377 Millionen auf dann 452 Millionen Menschen (+20%). Mit Bulgarien und Rumänien werden voraussichtlich im Jahre 2007 nochmals 31 Mio. Einwohner hinzu kommen.

– Gleichzeitig wird sich das Bruttoinlandsprodukt einer erweiterten Union nur ge-

ringfügig erhöhen. Gemessen am aktuellen europäischen Durchschnitt werden demnach sehr arme Staaten den EU15 beitreten. Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der erweiterten Union – gemessen in Kaufkraftstandards – sinkt dadurch ab. Selbst zu den drei Kohäsionsländern Griechenland, Portugal und Spanien besteht dann ein deutliches Wohlstandsgefälle.

– Die Ungleichgewichte im Wohlstandsniveau zwischen den Regionen nehmen stark zu. Gleichzeitig wird die Union ländlicher mit einem stärkeren Gewicht des landwirtschaftlichen Sektors.

Vor diesem Hintergrund ist es mehr als verständlich, dass eine Reform der Struktur-fonds im Spannungsfeld zwischen Besitzständen und neuen kohäsionspolitischen Notwendigkeiten steht. Während die neuen Mitgliedstaaten die zusätzlichen Finanzmittel aus den Struktur-fonds für den Aufbau neuer Infrastrukturen und eines wettbewerbsfähigen Unternehmertums dringend benötigen, sehen die strukturschwachen Regionen der aktuellen Mitgliedstaaten ihren wirtschaftlichen Aufholprozess gefährdet, wenn ihnen im Jahre 2007 „schockartig“ die benötigten Finanzmittel aufgrund der Erweiterung radikal gekürzt oder gestrichen werden. Denn

durch die Erweiterung, so ihr Argument, verbessere sich nichts an ihrer wirtschaftlichen Situation. So richtig diese Sichtweise auch sein mag, aus europäischer Sicht werden die neuen Prioritäten eindeutig in den Beitrittsstaaten liegen müssen. Die regionalen Ungleichgewichte innerhalb der erweiterten Union werden dann maßgeblich durch die neuen Mitgliedstaaten bestimmt sein (Abbildung 1). Liegt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Durchschnitt der EU15 bei 22.470 € im Jahre 2000, so erreichen die 10 Beitrittsstaaten mit rund 10.050 € je Einwohner noch nicht einmal die Hälfte dieses Wertes. Selbst zu den aktuell ärmsten Ländern der Union (Spanien, Griechenland und Portugal) besteht noch ein deutlicher Abstand.

Eines steht damit fest: Der kohäsionspolitische Auftrag des Artikel 158 des Europäischen Vertrages steht vor einer neuen finanziellen und zeitlichen Dimension. Zum einen muss ein finanzieller Schwerpunktinsatz der Struktur-fonds in Zukunft in den neuen Mitgliedstaaten liegen. Zum anderen wird dieser Schwerpunkt durch den deutlichen Wohlstandsabstand zu den Regionen der EU15 lange erhalten bleiben müssen, um diese Lücke nach und nach kleiner werden zu lassen. Gleichwohl werden die neuen Mitgliedstaaten nicht von Beginn an jene Struktur-fondsmittel erhalten, die Ihnen „rechnerisch“ zustünden. Denn um die volkswirtschaftliche Absorptionsfähigkeit nicht zu überfordern, dürfen nach aktueller Verordnungslage die bereitgestellten Struktur-fondsmittel nicht höher als 4% ihres nationalen Inlandproduktes betragen. In Preisen von 1999 bedeutet dies, dass die Erweiterung um 12 Staaten nach Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung mit rund 150 Mrd. € (Preise 1999) zu Buche schlagen wird. Würden beispielsweise die Struktur-fondsmittel nach den Beschlüssen der AGENDA 2000 für die EU15 festgeschrieben und um die 150 Mrd. € der Beitrittsstaaten ergänzt, so wären in Preisen von 1999 rund 363 Mrd. € zwischen 2007 und 2013 zu finanzieren. Für Deutschland würde dies einen Einzahlungsbeitrag von 80 Mrd. € bedeuten. Aktuell zahlt Deutschland rund 52 Mrd. €. Eine Steigerung der Einzahlung von 28 Mrd. € oder +54% würde die Leistungsfähigkeit des mit Abstand größten Nettozahlers mehr als überfordern. Folglich muss die Erweiterung mit Einsparungen auf dem Territorium der EU15 einherge-

hen. Dass dies schwierig genug sein wird, haben die einleitenden Ausführungen deutlich gemacht.

Folgende finanziellen Konzepte sind derzeit in der Diskussion:

– das Konzept der „absoluten Konstanz“. Hiernach werden die Strukturfondsmittel für die dann 25 Mitgliedstaaten sowie für Bulgarien und Rumänien auf dem Niveau der AGENDA 2000-Beschlüsse eingefroren. (= 235 Mrd. € für EU27 - Preise 1999). Für die EU15 stünden dann noch 88 Mrd. € zur Verfügung (-123 Mrd. € gegenüber aktueller Periode).

– das Konzept der „relativen Konstanz“. Hiernach werden die Strukturfondsmittel für die dann 25 Mitgliedstaaten sowie für Bulgarien und Rumänien auf dem Niveau der AGENDA 2000-Beschlüsse eingefroren. Lediglich Preissteigerungen werden berücksichtigt (= 270 Mrd. € für EU27 – Preise 1999). Für die EU15 stünden dann noch 124 Mrd. € zur Verfügung (-87 Mrd. € gegenüber aktueller Periode).

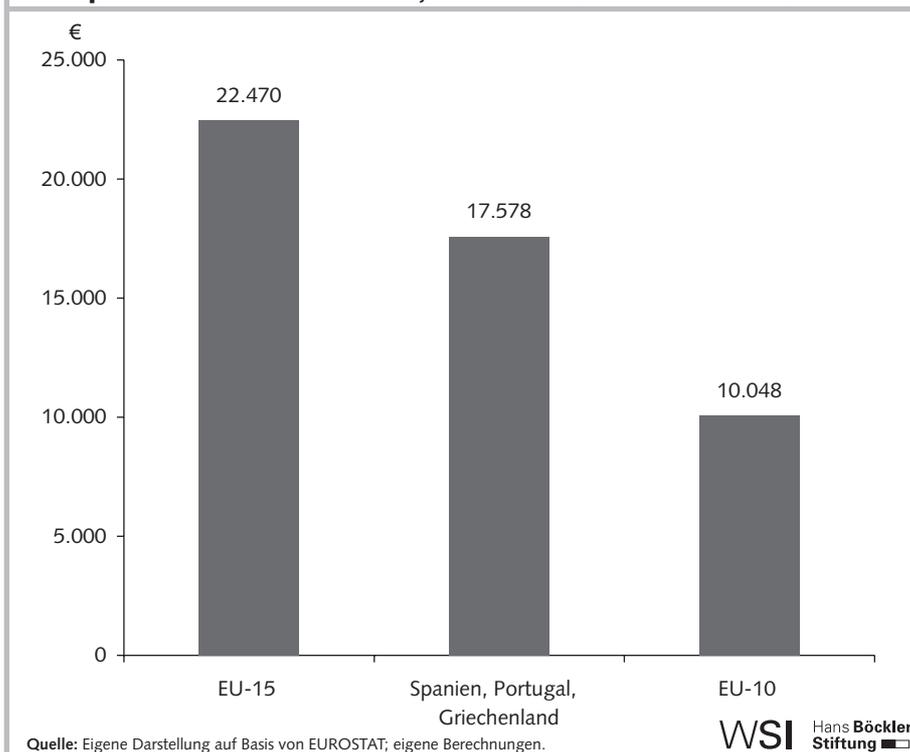
– das Konzept der „prozentualen Konstanz“. Hiernach wird der Anteil Strukturfondsmittel gemessen am Bruttoinlandsprodukt auf dem Niveau der AGENDA 2000-Beschlüsse eingefroren. (= 0,42% am BIP EU25 2000-2006 = 321 Mrd. € für EU27 - Preise 1999). Für die EU15 stünden dann noch 174 Mrd. € zur Verfügung (-37 Mrd. € gegenüber aktueller Periode).

– der „0,45%-Ansatz“ der Europäischen Kommission. Hiernach sollen 0,45% des Europäischen Bruttoinlandsprodukts für Strukturfondsmaßnahmen bereitgestellt werden (= 344 Mrd. € für EU25 – Preise 1999) unter Annahme Wachstum EU15 2,5% real und 12 Bewerberländer 4% real). Für die EU15 stünden dann 197 Mrd. € zur Verfügung (-14 Mrd. € gegenüber aktueller Periode).

– das „Nettofondsmittelmodell“. Hiernach erhalten nur noch Mitgliedstaaten Strukturfondshilfen aus Brüssel, deren Wohlstandsniveau gemessen je Einwohner unterhalb einer bestimmten Schwelle liegt.

Welches Konzept sich Laufe der politischen Verhandlungen durchsetzen wird, ist derzeit offen. Gleichwohl spricht viel dafür, dass das Nettofondsmittelmodell nicht zur Umsetzung kommen wird. Zum einen wird dieses Modell nicht von der europäischen Kommission verfolgt, zum anderen führt der Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen von Oktober 2002

Abb. 1: Wirtschaftliches Wohlstandsgefälle innerhalb einer erweiterten Europäischen Union - BIP-KKS je Einwohner (im Jahr 2000 in €)



unter der Überschrift „Faire finanzielle Lastenverteilung für eine solidarische Union“ aus: „In der erweiterten Union wird das Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle weiter zunehmen. Die Struktur- und Kohäsionsmittel müssen auf die wirklich bedürftigen Regionen konzentriert werden.“ Im Mittelpunkt der Strukturpolitik sollen demnach nach dem Willen der Koalitionspartner in Zukunft wiederum die bedürftigsten Regionen stehen. Der mitgliedstaatliche Ansatz rückt mit dieser Formulierung deutlich in den Hintergrund. Es spricht viel dafür, dass die Staats- und Regierungschefs sich zunächst auf eine Summe für die Strukturfonds politisch einigen werden. Anschließend wird dieser „Topf“ mitgliedstaatlich nach zuvor inhaltlich bestimmten Förderinhalten zu verteilen sein.

Die Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund im November 2002 ihre Eckpunkte für die EU-Strukturpolitik nach 2006 vorgelegt. Hierin heißt es unter anderem:

„1. Die Ausgaben der EU müssen sich auch im neuen Finanzplanungszeitraum deutlich unterhalb der Obergrenze von 1,27 % des Bruttosozialprodukts der erweiterten Union bewegen.

2. Die von der EU-Kommission ins Gespräch gebrachte Beibehaltung der bisherigen Grenze für die EU-Strukturpolitik (0,45 % des EU-BIP) für die Periode 2007–2013 ist nicht akzeptabel. In absoluten Zahlen würde sich die Summe damit von ca. 270 Mrd. € auf ca. 350 Mrd. € erhöhen (jeweils in Preisen 1999).

3. In der neuen Förderperiode (2007 – 2013) werden die Beitrittsländer (einschließlich Rumänien und Bulgarien) bis zu 150 Mrd. € (in Preisen von 1999) an Strukturfondsmitteln erhalten, wenn an der 4%-Absorptionsgrenze des nationalen Inlandproduktes festgehalten wird. Diese Mittel müssen weitestgehend durch Konzentration der Förderung in der alten Gemeinschaft aufgebracht werden. Das bisherige System muss dazu wie folgt reformiert werden (Konzentrationsmodell):

- Konzentration der EU-Strukturmittel auf die Ziel 1-Gebiete: Das heißt, auf Gebiete, deren BIP pro Kopf unter 75 % des EU-Durchschnitts liegt. Dieses Kriterium ist auf Basis EU25 bzw. EU27 anzuwenden.
- EU-Strukturpolitik außerhalb von Ziel 1: Für die Beibehaltung einer begrenzten EU-Strukturpolitik außerhalb von Ziel 1 sprechen integrations- und regionalpolitische Überlegungen sowie der horizontale

Tabelle 1: Finanzielle Bedeutung des Strukturfonds einschließlich Entwicklung des ländlichen Raumes für die Bundesländer im Zeitraum 2000–2006

	Angaben Mio. EURO (Preise 1999)			Fördergebietsbevölkerung in 1.000			pro-Kopf-Förderung in € p.a.					
	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	ländl. Raum	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	ländl. Raum	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	ländl. Raum
neue Länder	19.958			1.085	15.452			14.153	185			11
Berlin (Ost) ¹⁾	729				1.299				80			
Sachsen	4.694			304	4.556			4.556	147			10
Sachsen-Anhalt	3.235			162	2.731			2.731	169			8
Brandenburg	2.983			252	2.548			2.548	167			14
Thüringen	2.783			224	2.498			2.498	159			13
Mecklenburg-Vorpommern	2.442			143	1.820			1.820	192			11
Bundesprogramm-Verkehr	1.534				15.452				14			
Bundesprogramm-ESF	1.558				15.452				14			
alte Länder		2.984	4.581	3.804		10.294	66.807	66.807		41	10	8
Bayern		276	251	1.505		834	12.117	12.117		47	3	18
Nordrhein-Westfalen		849	739	279		2.888	17.985	17.985		42	6	2
Niedersachsen		671	302	501		2.445	7.879	7.879		39	5	9
Baden-Württemberg		73	221	703		250	10.449	10.449		42	3	10
Hessen		157	165	256		607	6.043	6.043		37	4	6
Schleswig-Holstein		242	98	220		860	2.771	2.771		40	5	11
Rheinland-Pfalz		119	104	257		415	4.028	4.028		41	4	9
Berlin (West)		327	138	4		1.104	2.094	2.094		42	9	0,3
Saarland		155	89	34		526	1.073	1.073		42	12	5
Bremen		109	91	10		344	666	666		45	20	2
Hamburg		6	93	35		20	1.703	1.703		43	8	3
Bundesprogramm-ESF			2.290				66.807				5	

1) 2006 Förderung nach Ziel 3

Quelle: EU-Kommission, BMF, eigene Berechnungen des BBR;

WSI Hans Böckler
Stiftung

Ansatz des Europäischen Sozialfonds. In Frage kommen horizontale Fördermaßnahmen mit einem besonders hohen europäischen Mehrwert, vor allem: Netzwerke, Erfahrungsaustausch und Pilotprojekte (insbesondere in den Bereichen Beschäftigungspolitik und Probleme in Städten) sowie grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit. Maximal sollten für die EU-Strukturpolitik außerhalb von Ziel 1 aber 5–10% der EU-Strukturfondsmittel der Periode 2007–2013 ausgegeben werden. Die jetzige Ziel 2-Förderung in Regionen mit Strukturproblemen sowie die Ziel 3-Förderung würden als eigenständige Ziele wegfallen.

4. Um die Fördererfolge nicht in Frage zu stellen, können zeitlich eng begrenzte, faire Übergangsregelungen erforderlich sein.

5. Im Hinblick auf die Neuen Länder muss gelten, dass vergleichbare Regionen in der gegenwärtigen Europäischen Union gleich behandelt werden müssen (d. h. u. a.: Die Förderhöhe pro Kopf muss sich nach dem jeweiligen regionalen BIP richten. Das nationale BIP darf keine Rolle spielen).

6. Nach 2006 muss ein ausreichender beihilferechtlicher Spielraum für eine nationale Strukturpolitik in Deutschland gewahrt bleiben.

7. Das Verfahren zur Umsetzung der EU-Strukturpolitik muss deutlich vereinfacht werden. Hier ist eine grundlegende Reform notwendig“.

3

Deutschland und die EU-Strukturpolitik im Zeichen der Erweiterung

Die Formulierung dieser Eckpunkte macht deutlich, dass auch in Deutschland die Diskussion um die Konsequenzen der Erweiterung auf die EU-Strukturpolitik auf Hochtouren läuft. Denn in der aktuellen Förderperiode werden nahezu alle Räume in Deutschland von den strukturpolitischen Maßnahmen der Europäischen Union mehr oder minder stark beeinflusst. Einschließlich der Gelder, die zur Entwicklung des ländlichen Raumes eingesetzt werden, erhält Deutschland rund 35 Mrd. € an finanzieller Unterstützung aus Brüssel zwischen 2000 und 2006.

Die alten Bundesländer befürchten das Auslaufen der Ziel-2-Förderung. Hiervon wären rund 10 Mio. Einwohner betroffen, rund ein Drittel davon in strukturschwachen ländlichen Gebieten in Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Zudem steht die flächendeckende Förderung im Rahmen des Zieles 3 (außerhalb von Ziel 1) sowie die flächendeckende Förde-

rung zur Entwicklung des ländlichen Raumes, von der alle ländlichen Regionen in Deutschland profitieren, auf dem Prüfstand. In den neuen Ländern ist diese Förderung weitgehend in die Ziel-1-Förderung integriert. Für die alten Länder stehen hier immerhin fast 4 Mrd. € zur Verfügung.

Innerhalb der neuen Länder erhält das Land Sachsen mit rund 5 Mrd. € die meisten Mittel. Pro Kopf der Bevölkerung erreicht Mecklenburg-Vorpommern die Spitzenposition. Innerhalb der alten Länder hat Bayern aufgrund der EAGFL-Förderung mit rund 2 Mrd. € die Spitzenposition inne. Pro Kopf der Bevölkerung erreicht Bremen den höchsten Wert, wobei zwischen den übrigen Ländern keine großen Unterschiede festzustellen sind. Lediglich das Saarland setzt sich von den übrigen Ländern aufgrund der Ziel-3-Förderung etwas ab.

Innerhalb der Ziel-2-Förderung können von den rund 10 Mio. Einwohnern rund 35% den strukturschwachen ländlichen Regionen zugeordnet werden. Im Vergleich zu der Förderperiode zwischen 1994 und 1999 stellt dies eine Verringerung des Anteils dar. Denn in dieser Periode hielten sich das alte Ziel 2 und das alte Ziel 5b gemessen am Bevölkerungspfadonds nahezu die Waage. Dieser Bedeutungsverlust wird jedoch durch die flächendeckende Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raumes mehr als kompensiert. Infolgedes-

sen muss bei einer eventuellen Neuordnung des strukturpolitischen Instrumentariums immer das „Gesamtpaket“ betrachtet werden. Dies ist für die alten Länder um so dringlicher, da die Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums nicht aus dem Ausrichtungs- sondern aus dem Garantiefonds finanziert wird. Der Garantiefonds ist kein Strukturfonds. Der Garantiefonds wird im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik verhandelt.

4

Aktuelle Reformdiskussion

In nahezu allen Ländern der Europäischen Union werden Szenarien zur Weiterentwicklung der Strukturfonds bestimmt und gerechnet (Weise u. a. 2001). All diesen Szenarien ist gemeinsam, dass diese auf dem Status quo aufsetzen, an der ein oder anderen Schraube drehen, aber nichts grundsätzlich in Frage stellen. Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung haben gezeigt, dass das aktuelle System der Strukturpolitik mit seinen Finanzverteilungsalgorithmen nicht in der Lage ist, die nationalen Interessen zum Ausgleich zu bringen (Schmidt-Seiwert/Eltges 2002). Bei der Reform der Strukturfonds sind mehrere Spannungsfelder in Einklang zu bringen. Zum einen darf nicht der Eindruck erweckt werden, dass eine kleine Anzahl von Mitgliedstaaten die Erweiterung zahlt, da sie im System der Ziel-1-Förderung mit seinen festen Abschneidegrenzen gefangen sind. Zum anderen dürfen die Nettozahler nicht den Eindruck gewinnen, dass die Erweiterung voll zu ihren Lasten geht. Und die Beitrittsstaaten dürfen nicht den Eindruck gewinnen, dass ihre berechtigten Forderungen aufgrund unverrückbarer Positionen der Regionen und Mitgliedstaaten der EU15 gekürzt werden. Das derzeit gültige Finanzverteilungssystem kann dieses Spannungsverhältnis nicht lösen.

Über das Prinzip, wo der Schwerpunkt einer zukünftigen Förderung der EU-Strukturfonds liegen soll, besteht Einigkeit: Die europäische Strukturpolitik soll ihren Schwerpunkt auf Maßnahmen mit nachprüfbarem europäischen Mehrwert haben. Dies gilt vor allem für die Heranführung der neuen Mitgliedstaaten an den Durchschnitt des europäischen Wohlstandsniveaus. Dies gilt auch für die Regionen in-

nerhalb der EU15 mit erheblichem Entwicklungsrückstand. Welche strukturpolitischen Handlungsfelder darüber hinaus europäisches Eingreifen erfordern, ist strittig. Mit der Vorlage des dritten Kohäsionsberichtes Ende 2003 wird die Europäische Kommission ihre Vorschläge der Öffentlichkeit präsentieren. Wesentliche Weichenstellungen werden damit erfolgen.

Grundsätzlich geht die Europäische Kommission davon aus, dass es auch nach 2006 in allen EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen der europäischen Strukturpolitik geben wird. Identifiziert werden im zweiten Kohäsionsbericht folgende Handlungsfelder (Europäische Kommission 2001):

- Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand;
- Die Städte;
- Die Diversifizierung des ländlichen Raums;
- Grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit;
- Gebiete im wirtschaftlichen Strukturwandel;
- Gebiete mit schwerwiegenden geographischen oder natürlichen Nachteilen.

Diese Handlungsfelder, so erste Vorschläge, sollen mit folgender strukturpolitischen Konzeption umgesetzt werden:

- (1) Ziel 1 bleibt erhalten und genießt insbesondere aufgrund der Beitrittsstaaten höchste Priorität.
- (2) Ziel-1-Regionen, die wegen des statistischen Effekts des Beitritts aus der Ziel-1-Förderung ausscheiden, sollen eine besondere Förderung erhalten. Ein Schwellenwert von 75% des Europäischen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner in einer EU15 entspricht beispielsweise zurzeit einem Schwellenwert von 83% in einer EU25.
- (3) Ein neues Ziel 2 (Regionalförderung über Ziel 1 hinaus) soll geschaffen werden, wobei es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben soll, wo und wie sie die Strukturfondsmittel themenbezogen einsetzen wollen (Strukturfonds „à la carte“).
- (4) Ultraperiphere Regionen sollen in der EU-Förderung (jetzt Ziel 1) bleiben.

Die Ziel-1-Förderung als zentrales Instrument der Kohäsionspolitik bliebe damit erhalten. Da die Kommission jenen Regio-

nen, die aus der Ziel-1-Förderung aufgrund des statistischen Beitrittseffektes eine besondere (erhöhte) Pro-Kopf-Förderungen gegenüber jenen Ziel-1-Gebieten anbieten will, die auch ohne Beitritt ausgeschlossen wären, wird die regionale Gebietskulisse der Ziel-1-Förderung wohl auch nach 2006 durch den Schwellenwert „BIP je Einwohner gemessen in Kaufkraftstandards weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts der EU25“ bestimmt sein. Aufgrund der im europäischen Vergleich eher ungünstige Entwicklung in den Regionen der neuen Länder spricht einiges dafür, dass viele Regionen dort ihren Ziel-1-Status behalten werden. Ein Kahlschlag in der Förderung wird eher nicht eintreten. Zudem werden voraussichtlich Auslaufregelungen einen Verlust der höchsten Förderpriorität abfedern.

Hinsichtlich eines neu zu definierenden Zieles 2 dürfte das letzte Wort noch nicht gesprochen sein. Auf der einen Seite ist der Ruf nach einem solchen Ziel laut, da auslaufenden Ziel-1-Gebieten innerhalb der EU15, weiterhin strukturschwachen Ziel-2-Regionen sowie jenen Regionen in den Beitrittsgebieten ohne Ziel-1-Status ein Förderangebot unterbreitet werden soll. Auf der anderen Seite steht aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen die Forderung im Raum, gänzlich auf die Ziel-2- und Ziel-3-Förderung nach altem Muster zu verzichten. Innerhalb der EU15 könnten zeitliche Auslaufregelungen den Verlust dieser Förderung mildern. In den Beitrittsstaaten müsste der Kohäsionsfonds für nicht Ziel-1-Regionen, insbesondere Hauptstadtregionen, eine besondere Verantwortung übernehmen. Sollte sich ein neues Ziel 2 durchsetzen, so kann der europäische Mehrwert nur dadurch bestimmt werden, dass Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit in den Mittelpunkt der Förderung rücken. Dies sind in der Regel die Städte.

Weniger Auseinandersetzungen dürfte es hinsichtlich der Frage geben, was und wie in den zukünftigen Fördergebieten gefördert wird (Verordnungen 1999). Die Prinzipien und die Förderinhalte der Programmabwicklungen haben sich vom Grundsatz bewährt, wobei in Zukunft der bürokratische Aufwand deutlich entschlackt werden muss. Über die Höhe der Kofinanzierungssätze sollte verhandelt werden. Die in Ziel-1-Regionen mögliche Förderung von bis zu 75% sollte nach 2006 zum einen auf regionalpolitisch gut be-

gründete Maßnahmen beschränkt werden. Zum anderen sollte diese Förderung in der Regel nur in Städten gewährt werden, um deren wachstumspolitische Bedeutung für die Entwicklung der ganzen Region zu unterstützen.

Unter dem Stichwort „Förderung aus einer Hand“ ist es zu begrüßen, dass durch die AGENDA 2000 im Rahmen der Abwicklung der europäischen Gemeinschaftsinitiativen die Möglichkeit geschaffen wurde, alle Maßnahmen aus einem Fonds zu finanzieren. Dieser Weg „ein Ziel – ein Fonds“ sollte in der nächsten Strukturperioden auf alle regionalpolitischen Problemtypen übertragen werden. Damit ginge eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung einher und alle Mitgliedstaaten könnten ihre ausdifferenzierten sektoralen Politikansätze überdenken. Für die Entwicklung der strukturschwachen ländlichen Räume sollte der Weg der AGENDA 2000 konsequent weitergegangen werden, d.h. verstärkte Finanzierung von überbetrieblichen Entwicklungsmaßnahmen aus dem Garantiefonds. Eine solche Lösung würde zudem den Druck nehmen, in einem möglichen neuen Ziel 2 hohe Kompensationszahlungen für strukturschwache ländliche Räume bereitzustellen. Eine Konzentration auf Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit wäre somit eher möglich.

5

Zusammenfassung und Ausblick

Die anstehende Osterweiterung führt zu erheblichen Umverteilungen zu Lasten der EU15 und zugunsten der Beitrittsstaaten, da mit den Beitrittsstaaten – gemessen am Durchschnitt BIP(KKS) je Einwohner der EU-27 – sehr bedürftige Staaten der Union beitreten werden (Europäische Kommission 2002). Vom Grundsatz her scheint sich eine inhaltliche Annäherung zwischen der Position der EU-Kommission und der Bundesregierung abzuzeichnen. Die Ziel-1-Förderung bleibt als zentraler Bestandteil der EU-Strukturpolitik bestehen. Darüber hinaus gehen beide Seiten davon aus, dass es auch nach 2006 eine Förderung jenseits der Ziel-1-Förderung geben wird. Während die Kommission inhaltliche Themenschwerpunkte im Rahmen dieses neuen Zieles 2 konkretisiert, sieht die Bundesregierung zunächst Bedarf an finanzieller Klarstellung. Nicht mehr als 5 bis 10% der zukünftigen Strukturfondsmittel dürfen jenseits der Ziel-1-Förderung zum Einsatz kommen. Ferner stehen die deutschen Verhandlungspositionen hinsichtlich der Finanzen fest: Die Finanzierungsobergrenze von 1,27% EU-BSP für den EU-Haushalt sowie die Finanzierungsobergrenze für die Strukturfonds von 0,45% des EU-BIP müssen auch nach der Erweiterung deutlich unter-

schritten werden. Ab 2007 werden die für die Strukturförderung in den Beitrittsländern benötigten Mittel weitgehend durch eine stärkere Konzentration der Kohäsionspolitik bei den EU15 aufgebracht werden müssen. Ob und inwieweit dies gelingt, wird vom Ergebnis der Verhandlungen unter allen Mitgliedstaaten abhängig sein. Denn Beschlüsse zur AGENDA 2007 werden noch unter den Regeln des Vertrages von Amsterdam erfolgen. Dabei gilt Einstimmigkeit. Diese Regelung wurde von Spanien, dem größten Empfänger von Strukturfondshilfen auf dem Gipfel von Nizza durchgesetzt. Für Spannung ist also gesorgt.

Die absehbaren Entwicklungen zeigen auf der einen Seite räumlichen Handlungsbedarf an, auf der anderen Seite sind sie Anknüpfungspunkt für einen verstärkten regionalen Dialog. Gleichzeitig muss die nationale Regionalpolitik handlungsfähig bleiben. Dabei meint Regionalpolitik eine umfassende Politik für Regionen. Hierbei muss das gesamte raumwirksame Instrumentarium koordiniert und gebündelt zum Einsatz kommen. Hierbei sollte ernsthaft geprüft werden, ob der im Rahmen der EU-Strukturpolitik angewandte Programmplanungsansatz auf das nationale Instrumentarium übertragen werden kann. Gleichzeitig muss durch eine Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzordnung die Eigenverantwortung der Länder und Regionen gestärkt werden. Dies schließt eine tragfähige Gemeindefinanzreform ein.

LITERATUR

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2002): Regionale Auswirkungen der EU-Osterweiterung, in: Informationen zur Raumentwicklung 11/12 (Redaktionsschluss 30. April)

Europäische Kommission (2001): Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel, den 31.1., KOM (2001) 24 endgültig

Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel, den 30.1., KOM (2002) 46 endgültig

Schmidt-Seiwert, V./Eltges, M. (2002): Die Strukturpolitik der Europäischen Union nach 2007 unter besonderer Berücksichtigung der Osterweiterung mit ihren Wirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland und deren Regionen im europäischen Vergleich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Bonn, im Juli

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds

Verordnung (EG) Nr. 1261/1999 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juni 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung;

Verordnung (EG) Nr. 1262/1999 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juni 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds;

Verordnung (EG) Nr. 1263/1999 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juni 1999 über das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei;

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen

Weise, Ch. u.a. (2001): Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, Gutachten im Auftrag des Bundesministerium der Finanzen, Berlin und Göttingen im Mai