

Beobachtungsinstrumentarium erweitert werden kann.

Literaturverzeichnis

Bade (1987): Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen. Berlin-München = Sonderheft 143 des DIW

Cramer (1987): Klein- und Mittelbetriebe: Hoffnungsträger der Beschäftigungspolitik? in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (20) H. 1

Fritsch (1987): Räumliche Unterschiede der Telematik-Adoption in Industriebetrieben in der Bundesrepublik Deutschland. Manuskript für die Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Henckel, Nopper, Rauch (1984): Informationstechnologie und Stadtentwicklung. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik. Bd. 71

Köhler (1987): Der Diffusionsprozeß von Teletex in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung zur Ausbreitung und regionalen Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken. München = IMU-Institut-Studien Nr. 8

Marti (1987): Szenarien der Diffusion neuer IuK-Techniken in der Schweiz. Manuskript für die Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Müdespacher (1986): Informationstechnologie, räumliche Diffusionsprozesse und Adoptionsverhalten der schweizerischen Wirtschaft. Zürich = Berichte zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 57

Schütte, Türke (1987): Daten und Indikatoren zur regionalen Verteilung und zu regionalen Wirkungen der IuK-Techniken. Manuskript für die Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Bernd Spiekermann

Nationale und EG-Regionalpolitik: Ein Koordinierungsproblem

Gliederung	Seite
1. Vorbemerkungen	238
2. Grundzüge der deutschen Regionalförderung	239
3. Grundlagen der EG-Regionalpolitik	243
3.1 Die Bestimmungen über staatliche Beihilfen nach Art. 92 bis 94 EWG-Vertrag	243
3.2 Der Europäische Regionalfonds (EFRE)	247
4. Art und Umfang der Koordinierung von nationaler und EG-Regionalpolitik	250
5. Zukünftige Entwicklungen	254
Literaturverzeichnis	258

Nationale und EG-Regionalpolitik:
ein Koordinierungsproblem

1. Vorbemerkungen

In der vergangenen Zeit tauchten in der Presse immer häufiger Meldungen auf, die EG-Kommission erhebe Einwände gegen die Regionalförderung in Deutschland oder gegen konkrete Einzelförderungsmaßnahmen, wie z.B. die Förderungsmaßnahme für Daimler-Benz in Rastatt. Ebenso gibt es aber auch Nachrichten, daß sich die EG an einzelnen Regionalprogrammen in der Bundesrepublik oder den südlichen EG-Ländern in Millionenhöhe beteilige.

Die z.T. spektakulären Eingriffe der EG-Kommission in die nationale Regionalförderung haben zunächst Politiker aufgeweckt, inzwischen aber auch das Interesse von Regionalwissenschaftlern gefunden¹⁾. Die offenkundigen Konflikte zwischen nationalen und EG-Interessen werfen die Frage auf, ob und wie die Ebenen Mitgliedstaat einerseits und EG andererseits den Politikbereich Regionalpolitik aufeinander abgestimmt haben und welche Koordinierungsmechanismen hierfür zugrunde gelegt werden.

In den folgenden Ausführungen soll nicht der Frage nachgegangen werden, welchen Spielraum der EWG-Vertrag unter juristischen Aspekten der deutschen Regionalförderung überläßt. Dieses Problem haben Püttner und Spannowsky in ihrer jüngsten Untersuchung ausführlich behandelt²⁾.

Es geht primär darum, die Probleme darzustellen, die sich aus der Verzahnung von EG- und nationaler Regionalpolitik aus nationaler Sicht - hier aus deutscher Sicht - ergeben. Hierzu werden zunächst die jeweiligen Fördersysteme kurz vorgestellt, bevor die eigentlichen Koordinierungsprobleme erörtert werden. Zum Abschluß ist ein Ausblick auf die jüngste Entwicklung nach

Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte notwendig, die noch einige ungelöste Koordinierungsprobleme in sich birgt. Das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte führte im Sommer 1987 zu wesentlichen Änderungen des EWG-Vertrages. Die Kommission hat inzwischen einen Entwurf für einen Gesamtvorschlag nach Artikel 130 d EWG-Vertrag vorgelegt, der zu wesentlichen Neuorientierungen in der Europäischen Regionalpolitik führen dürfte. Die Ratsverhandlungen hierzu sind noch nicht abgeschlossen. Das Manuskript entspricht dem Sachstand Herbst 1987.

2. Grundzüge der deutschen Regionalförderung

In der Bundesrepublik besteht ein Regionalfördersystem, das durch drei räumlich und intensitätsmäßig abgestufte Förderbereiche gekennzeichnet ist:

- die Berlinförderung (Volumen 1986 rd. 8,2 Mrd DM)
- die Zonenrandförderung
- die Förderung der übrigen Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA)

Da sich die Abstimmungsproblematik mit der EG ausschließlich auf die GA-Förderung incl. Zonenrandgebiet erstreckt, soll hier nur auf die GA eingegangen werden.

Die GA wurde 1969 durch das Gesetz zur Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" geschaffen. Dieses Gesetz, das die Regionalförderung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern deklariert, war notwendig geworden, nachdem der Bund durch massive regionale Förderungsmaßnahmen in einen Kompetenzbereich vorgedrungen war, der nach dem Grundgesetz zum Aufgabenbereich der Bundesländer zählt. Eine entsprechende Grundgesetzänderung, begleitet vom Gesetz über die GA, schuf den Rahmen für eine einheitliche,

koordinierte Regionalförderung von Bund und Ländern. Mit diesem Gesetz wurden Landesfördermaßnahmen - die Regionalförderung, die ein Bundesland in eigener Regie betreiben kann - nicht abgeschafft. Ihre Bedeutung wurde jedoch zweitrangig und nach einem einvernehmlichen Verständnis zwischen Bund und Ländern darf sie intensitätsmäßig, d.h. vor allem in der Höhe ihrer Fördersätze, nicht störend auf die GA einwirken. Erst seit einigen Jahren hat die Landesförderung wieder einen Umfang erreicht, der auch die Aufmerksamkeit der EG geweckt hat. Derzeit beträgt der Umfang der GA-Fördergebiete (incl. Sonderprogrammgebiete) rund 35 % der Bundesbevölkerung. Die Landesfördergebiete sind etwa mit 10 % anzusetzen.

Ab 1988 wird der gesamte Fördergebietsumfang in Folge eines Einspruchs der EG-Kommission auf 38 % Bevölkerungsanteil begrenzt; davon 29 % in sogenannten "Normalfördergebieten" der GA, 3,8 % in Sonderprogrammgebieten der GA und 5,2 % in Landesfördergebieten. Ebenfalls auf Veranlassung der EG-Kommission werden die Förderhöchstsätze um 2 bis 5 Prozent-Punkte abgesenkt.

Zum Inhalt der Regionalförderung sieht das Gesetz über die GA im wesentlichen folgende Regelungen vor:

§ 1: Gefördert wird die Errichtung, der Ausbau, die Umstellung oder grundlegende Rationalisierung von gewerblichen Betrieben sowie der Ausbau der Infrastruktur, soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist; d.h. keine "haushaltsnahe" Infrastruktur.

Gefördert wird

- im Zonenrandgebiet
- und in Gebieten, deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder

- in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die von einem starken Strukturwandel betroffen sind, der negative Rückwirkungen auf die Regionen erwarten läßt.

§ 2: Die regionale Wirtschaftsförderung muß gewisse allgemeine Grundsätze einhalten:

- Beachtung der Ziele der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Raumordnung sowie der europäischen Gemeinschaft
- Konzentration auf Schwerpunktorde
- Empfänger von Infrastrukturbeihilfen sind vorzugsweise Gemeinden und Gemeindeverbände

§ 3: Die Förderung besteht aus Investitionszuschüssen, Darlehen, Zinszuschüssen und Bürgschaften. Daneben sieht das Investitionszulagengesetz steuerfreie Investitionszulagen vor, die mit GA-Zuschüssen kumuliert werden können. Die Voraussetzungen für die Gewährung von Investitionszulagen und GA-Zuschüssen sind im wesentlichen identisch. Beide können kumuliert bis zu 25 % der Investitionskosten erreichen. Eine Überschreitung der Förderhöchstsätze um 10 % ist erlaubt, wenn zusätzlich andere Investitionshilfen gewährt werden.

§ 4: Es wird ein gemeinsamer Rahmenplan aufgestellt: vierjährig, jedoch jährlich Fortschreibung.

§ 5: In den gemeinsam aufgestellten Rahmenplänen werden festgelegt:

- Gebiete, ab 1988 rd. 33 % der Bundesbevölkerung (incl. Sonderprogrammgebiete)
- Ziele, die in diesen Gebieten erreicht werden sollen
- Maßnahmen und Mittel
- Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung

§ 6: Bund und Länder arbeiten in einem gemeinsamen Planungsausschuß zusammen. Dieser Ausschuß stellt den jährlichen Rahmenplan auf. Auf Bundeseite sind der Bundeswirtschaftsminister und Bundesminister der Finanzen Mitglied des Ausschusses, während die Länder durch die Wirtschaftsminister und -senatoren vertreten sind.

Bund und Länder haben jeweils 11 Stimmen. Für einen Beschluß ist eine 2/3-Mehrheit, d.h. 17 Stimmen, erforderlich. Dies bedeutet, daß der Bund einen Vorschlag nur mit einer Ländermehrheit durchbringen kann; eine Ländermehrheit kann andererseits kein Votum gegen den Bund durchsetzen.

Dieser Abstimmungsmechanismus zwingt zu einer ständigen Kooperation in den Ausschüssen. Bei gegensätzlichen Ländermeinungen befindet sich der Bund häufig in einer Schiedsrichterrolle; er sucht nach Kompromißlösungen und ist auch für einen gewissen Minderheitenschutz verantwortlich. Zwischen partikulären Länderinteressen und zentralstaatlichen Anliegen des Bundes müssen ausgewogene Lösungen ausgehandelt werden. Diese Zusammenarbeit hat sich im wesentlichen bewährt; ist aber u.a. durch exogene, ständig zunehmende Eingriffe der EG-Kommission neuen Belastungen ausgesetzt.

§ 9: Die Durchführung des Rahmenplans, d.h. die konkrete Ausfüllung der Regionalpolitik ist Aufgabe der Länder.

§ 10: Der Bund beteiligt sich zur Hälfte an den Ausgaben der Länder. 1987 beträgt das Gesamtvolumen rd. 670 Mio DM. Hinzu kommen rd. 700 Mio DM an Steuermindereinnahmen für die regionale Investitionszulage.

Diese starke vertikale Koordinierung garantiert,

- daß es in der Bundesrepublik ein nach einheitlichen Kriterien abgegrenztes Fördergebiet gibt,
- daß Fördersätze und Fördermittel nach gemeinsam festgelegten Grundsätzen eingesetzt werden,
- daß ein Förderwettbewerb zu Lasten finanzschwacher Länder weitgehend vermieden wird.

3. Grundlagen der EG-Regionalpolitik

Der EWG-Vertrag enthält erst seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1987 einen besonderen Artikel (130 c), in dem ein Tätigwerden der EG im Bereich der Regionalpolitik explizit geregelt wird. Doch bereits seit mehreren Jahren gibt es zwei Interventionsbereiche, mit deren Hilfe die EG entscheidenden Einfluß auf die nationale Regionalpolitik ausübt. Hierbei handelt es sich um die Vorschriften über die staatlichen Beihilfen nach Art 92 bis 94 EWG-Vertrag und die Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

3.1 Die Bestimmungen über staatliche Beihilfen nach Art. 92 bis 94 EWG-Vertrag

Nach Art. 92 sind Beihilfen gleich welcher Art, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem gemeinsamen Markt grundsätzlich unvereinbar, d.h. verboten. Erlaubt sind Beihilfen sozialer Art, zur Beseitigung von Katastrophenschäden sowie Beihilfen zugunsten des Zonenrandgebietes in Deutschland, soweit diese zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile erforderlich sind.

Als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar können nach Art. 92 Abs. 3 u.a. Beihilfen angesehen werden, die zur Entwicklung äußerst strukturschwacher Gebiete vorgesehen sind.

Die Kommission der EG hat nach Art. 93 das Recht, alle Beihilferegulungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt zu prüfen und den Mitgliedstaat ggf. zu veranlassen, diese Beihilfen aufzuheben oder umzugestalten. Nach dem Grundsatz "EG-Recht bricht nationales Recht" ist der Mitgliedstaat verpflichtet, den Anweisungen der Kommission nachzukommen. Klagemöglichkeit vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist gegeben. Jede neue Beihilfe bzw. Änderung ist der Kommission zu melden. Sie darf nicht gewährt werden, bevor die Kommission darüber entschieden hat.

Das Instrument des Art 92 wird von der Kommission intensiv zur Kontrolle nationaler Regionalpolitik genutzt. Dies geschieht in den sog. "Notifizierungsverfahren", d.h. bei der Anmeldung der Rahmenpläne der GA oder sonstiger Regionalbeihilfen in Brüssel, aber auch in Einzelfällen, in denen die Kommission Kenntnis von konkreten Subventionen an bestimmte Unternehmen erlangt (z.B. Daimler-Benz in Rastatt).

Gegenstand der Prüfung im Notifizierungsverfahren sind hauptsächlich:

- der Umfang der Fördergebiete sowie
- inhaltliche Regelungen, insbesondere die Höhe der Fördersätze.

Es mag zunächst erstaunen, daß die Kommission zur Überprüfung nationaler Fördergebiete Wettbewerbsbestimmungen heranzieht. In welcher Weise wird durch eine Regionalbeihilfe in einem strukturschwachen Gebiet der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt?

(Grundvoraussetzung des Art. 92 Abs. 1)

Die Entscheidung der Kommission vom 19. Februar 1986³⁾ zur Vereinbarkeit von Beihilfen der Gemeinschaftsaufgabe mit dem gemeinsamen Markt gibt den Argumentationsweg der Kommission wieder, der hier kurz skizziert werden soll:

1. Die Beihilfen der GA unterliegen dem Art. 92 Abs. 1. Die These, daß Standortnachteile Wettbewerbsnachteile implizieren, wird nicht anerkannt. Die Beihilfen bieten den begünstigten Unternehmen einen beträchtlichen Vorteil gegenüber nicht geförderten Konkurrenten. Sie beeinträchtigen auch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

Damit wären Regionalbeihilfen grundsätzlich mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar.

2. Die Ausnahmeregelung des Art. 92 Abs. 3, nach der Beihilfen zur Förderung strukturschwacher Gebiete für zulässig angesehen werden können, ist eng auszulegen. Diese Gebiete müssen im Gemeinschaftsrahmen unter erheblichen Schwierigkeiten zu leiden haben.
3. Für die Zulässigkeitsprüfung wird die sozio-ökonomische Lage der Region im nationalen sowie im Gemeinschaftsdurchschnitt geprüft. Derzeit sind in der Bundesrepublik nur Regionen förderbar, deren BIP bzw. BWS pro Kopf 76 % des Bundesdurchschnitts unterschreitet oder deren längerfristige Arbeitslosenquote mehr als 145 % des Bundesdurchschnitts beträgt. Die Kommission behält sich eine zweite Bewertungsstufe vor, wenn die gegenwärtige oder zukünftige Entwicklung der beurteilten Gebiete eine entgegengesetzte Bewertung ergibt.

Das Vorgehen der Kommission, mit Hilfe der Beihilfebestimmungen nach Art. 92 und 93 Fördergebiete und För-

derintensität nationaler Regionalpolitik zu bestimmen, ist in mehrfacher Weise für die Mitgliedstaaten problematisch:

1. Anders als in der GA, in der der Umfang der Fördergebiete in einer politischen Abstimmung von Bund und Ländern festgelegt wird und die Betroffenen in den Entscheidungsprozeß eingebunden sind, legt die Kommission Indikatoren und Grenzwerte autonom normativ fest. Sie übt damit eine Aufsichtsfunktion aus, die auch in der Kommission institutionell getrennt von der Generaldirektion Regionalpolitik wahrgenommen wird. Diese Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten hat positive wie negative Seiten.
2. Bemessungsgrundlage für die Beurteilung sind in erster Linie Gemeinschaftsdurchschnitte. Im Falle der Bundesrepublik wurden daneben allerdings auch nationale Disparitäten berücksichtigt.

Eine Orientierung an Gemeinschaftsdurchschnitten hat für die Bundesrepublik zur Folge, daß durch den Beitritt ärmerer Länder wie Spanien und Portugal die Schwellenwerte herabgesetzt werden. Selbst jede DM-Aufwertung führt zu einer relativen Absenkung der BIP-Werte pro Kopf, so daß hierdurch die regionalpolitischen Handlungsmöglichkeiten eines Mitgliedstaates deutlich eingeschränkt werden können, ohne daß eine Verbesserung der regionalen Situation eingetreten wäre.

3. Eine drastische, per Kommissionsentscheidung veranlaßte Reduzierung der Fördergebiete kann Konflikte mit nationalen Zielsetzungen hervorrufen, innerhalb der Staatsgebiete für einen Abbau der Disparitäten zu sorgen. Sie fördert ferner nationale Tendenzen, statt offener Beihilfen versteckte Hilfen jeglicher Art zu gewähren.

Derzeit erleben insbesondere einige Bundesländer, daß der Handlungsspielraum autonomer Regionalpolitik durch derartige Fördergebietseinschränkungen drastisch beschnitten wird und kaum noch Manövrierfähigkeit zuläßt.

3.2 Der Europäische Regionalfonds (EFRE)

Die zweite Säule europäischer Regionalpolitik besteht in den aktiven, die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten unterstützenden Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

Der EFRE wurde, gestützt auf Art. 235 EWG-Vertrag, im Jahre 1975 per Rats-Verordnung geschaffen. Art. 235 sieht vor, daß der Rat geeignete Vorschriften erlassen kann, wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft in Bereichen erforderlich ist, die im Vertrag nicht vorgesehen sind. Die Fonds-VO wurde vor drei Jahren in einigen wesentlichen Punkten geändert. Die derzeit gültige Fassung ist seit dem 1. Januar 1985 in Kraft⁴⁾. Inzwischen ist auch nach dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte der Regionalfonds im Vertrag verankert worden (Artikel 130 c).

Um gleich einem häufig anzutreffenden Mißverständnis vorzubeugen: Der EFRE betreibt keine autonome zusätzliche Regionalpolitik auf den Territorien der Mitgliedstaaten; er beteiligt sich - ebenfalls in einer Art von Gemeinschaftsaufgabe - an den Regionalpolitiken der Mitgliedstaaten.

In Titel I der EFRE-VO ist festgelegt, daß sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten zu einer Koordinierung der Regionalpolitik bereiterklären. Hierzu erstellt die Kommission regelmäßig einen periodischen Bericht über die regionale Situation der Gemeinschaft,

aus dem dann ggf. neue Vorschläge zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Regionalpolitik abgeleitet werden. Ferner übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission regelmäßig ihre regionalen Entwicklungsprogramme und Durchführungsberichte zu diesen Programmen. Titel II enthält allgemeine Vorschriften über den EFRE. Als Zielsetzung wird in Art. 3 definiert:

Korrektur der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte durch Beteiligung

- an der Entwicklung und strukturellen Anpassung der rückständigsten Gebiete
- sowie Umstellung der Gebiete mit rückläufiger Industrieentwicklung.

Damit kann sich der EFRE sowohl in strukturschwachen ländlichen Gebieten als auch in rückständigen Industrieregionen beteiligen.

Am Mittelvolumen des EFRE ist jeder Mitgliedstaat mit einer garantierten Minimumquote beteiligt, die unter bestimmten Voraussetzungen bis zu einer potentiellen Obergrenze ausgedehnt werden kann. Für Deutschland gilt derzeit eine Spanne von 2,55 % bis 3,40 %. Bei einem Gesamtvolumen von umgerechnet ca. 4,8 Mrd DM (1987) liegt der deutsche Anteil bei ca. 123 bis 165 Mio DM. Der größte Anteil der Fondsmittel floß und fließt naturgemäß in die südlichen Mitgliedstaaten: Italien 21,6 %, Spanien 17,9 %, Vereinigtes Königreich 14,5 %, Portugal 10,7 % (jeweils Untergrenzen).

In Titel III sind einzelne Vorschriften des EFRE festgelegt. Der Fonds beteiligt sich an der Finanzierung von

- Gemeinschaftsprogrammen
- nationalen Programmen von gemeinschaftlichem Interesse

- Einzelvorhaben und
- Untersuchungen.

Gemeinschaftsprogramme sind mehrjährige Maßnahmen, die auf Initiative der Kommission für bestimmte Gebiete vorgesehen werden. Die Gebiete, die grundsätzlich in mehreren Mitgliedstaaten liegen müssen, und der Maßnahmenkatalog werden hierbei von der Kommission vorgeschlagen. Als Maßnahmen kommen in Betracht: Investitionsbeihilfen für die gewerbliche Wirtschaft sowie Infrastrukturbeihilfen. Die EG-Beihilfe darf 55 % der nationalen Gesamtausgaben eines Programms nicht übersteigen. Der Rat verabschiedet hierzu lediglich eine Rahmenverordnung mit qualifizierter Mehrheit. Das weitere regeln Kommission und Mitgliedstaat bilateral.

Kürzlich wurden zwei Gemeinschaftsprogramme, STAR und VALOREN, verabschiedet, mit deren Hilfe fortgeschrittene Telekommunikationseinrichtungen bzw. alternative Energiequellen vor allem in den südlichen Mitgliedstaaten gefördert werden sollen.

Ein nationales Programm von gemeinschaftlichem Interesse wird im Gegensatz zu Gemeinschaftsprogrammen von den einzelnen Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Territorium vorgeschlagen. Es enthält im Prinzip dieselben Maßnahmen (Investitionsbeihilfen für die gewerbliche Wirtschaft und Infrastrukturbeihilfen), die mit EFRE-Mitteln in Höhe von 50 % der öffentlichen Gesamtausgaben bezuschußt werden können. Gemeinschaftsprogramme genießen in ihrer Behandlung jedoch Priorität vor nationalen Programmen.

Neben diesen Programmarten ist auch eine Förderung von Einzelvorhaben aus dem gewerblichen und Infrastrukturbereich möglich. Die Förderung von Einzelvorhaben ist derzeit noch der Regelfall. Der relativ hohe Verwal-

tungsaufwand soll in Zukunft durch eine verstärkte Ausnutzung der Programmfinanzierung abgebaut werden.

Im Fall der Bundesrepublik vollzieht sich die EFRE-Beteiligung an nationalen Vorhaben technisch so, daß die Bundesländer über den Bundesminister für Wirtschaft Vorhaben der Gemeinschaftsaufgabe zur Erstattung in Brüssel einreichen. Bund und Länder teilen sich die EFRE-Mittel je zur Hälfte, entsprechend dem GA-Finanzierungsschlüssel, wobei Berlin, das nicht an der GA beteiligt ist, vorab einen Anteil von 5 % an der deutschen EFRE-Quote erhält. Die Vorfinanzierung durch nationale Mittel hat für den Investor den Vorteil, daß er relativ kurzfristig eine Entscheidung der nationalen Behörden vorliegen hat und nicht das lange Antrags- und Bewilligungsverfahren der EG abwarten muß.

4. Art und Umfang der Koordinierung von nationaler und EG-Regionalpolitik

Politikbereiche gelten in der Regel als abgestimmt und koordiniert, wenn Einigkeit über Ziele, Instrumente, Maßnahmen, Programme und die Erfolgskontrolle besteht.

Die Koordinierungsmechanismen zwischen nationaler und EG-Regionalpolitik sind nicht mit dem nationalen Abstimmungsmechanismus der Gemeinschaftsaufgabe vergleichbar, der auf einer engen politischen Zusammenarbeit von Bund und Ländern beruht und auf der Basis von Mehrheitsentscheidungen im Planungsausschuß praktiziert wird.

Dies wird besonders deutlich bei den Notifizierungsverfahren nach Art 92 und 93 EWG-Vertrag, in denen die EG-Kommission als unabhängige "Hüterin der Verträge" eine autonome Entscheidungs- und Weisungsbefugnis gegenüber den Mitgliedstaaten ausübt. Der politische Verhandlungsspielraum zwischen Mitgliedstaat und Kommission

ist bei Notifizierungsverfahren äußerst gering, so daß die Kommission eine von ihr angestrebte Lösung im Zweifelsfall nur an den Rändern korrigiert.

In den letzten Jahren ist die Genehmigungspraxis der Kommission zunehmend restriktiver geworden, so daß Konflikte mit Bund und Ländern zugenommen haben. Ein Bundesland hat kürzlich vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Kommission geklagt, die eine Entscheidung zur Reduzierung seiner Landesfördergebiete erlassen hatte. Das soeben ergangene Urteil hat dem Land nur insofern einen Erfolg gebracht, als der Verbotsentscheidung Formfehler nachgewiesen wurden und keineswegs eine inhaltliche Zulässigkeit der Landesförderung bestätigt wurde.

Im Hinblick auf die Bestimmungen der Fonds-VO, die vom Rat einstimmig verabschiedet werden muß, ergeben sich weniger Koordinierungsprobleme. Die Verordnung stellt einen sehr weiten Rahmen für Regionalpolitik dar, der den unterschiedlichen Interessen aller Mitgliedstaaten Rechnung trägt und insofern keine Einschränkung nationaler Regionalpolitik hervorruft. Allerdings können nach dem neuen Artikel 130 e des EWG-Vertrages demnächst Änderungen auch mit qualifizierter Mehrheit vorgenommen werden.

Aus heutiger Sicht kann eine weitgehend Zielübereinstimmung von EG- sowie nationaler Regionalpolitik in Form der Gemeinschaftsaufgabe festgestellt werden. GA-Gesetz und Fonds-VO sehen jeweils eine Unterstützung der strukturschwächsten Regionen sowie von Regionen mit industriellen Krisensektoren vor. Die EG trifft jedoch keine eigene Auswahl der für sie prioritären Regionen. Dies überläßt sie den Mitgliedstaaten - unter den eventuellen Einschränkungen der Art. 92 und 93. Eine Ausnahme bilden lediglich die Gebiete der Gemeinschaftsprogramme, die von der Kommission nach europäischen

Kriterien ausgewählt werden. Im Rahmen nationaler Programme und Vorhaben können die EFRE-Mittel praktisch im gesamten, von einem Mitgliedstaat angemeldeten nationalen Fördergebiet eingesetzt werden, ohne daß eine Vorab-Auswahl nach europäischen Kriterien erfolgt. Es wäre mit Sicherheit ein großer Fortschritt in der europäischen Regionalpolitik, wenn die Mittel nur auf die rückständigsten europäischen Regionen konzentriert würden und nicht noch in Regionen verzettelt würden, die nach EG-Maßstäben kaum förderungsbedürftig sind.

Die Koordinierung der Instrumente klappt dagegen weit auseinander. Die Gemeinschaftsaufgabe ist ein Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung im engeren Sinne, das sich auf Investitionszuschüsse für die gewerbliche Wirtschaft - unter zum Teil eng definierten Voraussetzungen, wie z.B. dem Primäreffekt - und die Förderung gewerbenaher Infrastruktur beschränkt. Der Fonds dagegen muß als ein sehr breit angelegtes Instrument regionaler Entwicklungspolitik im Sinne von Raumordnungspolitik angesehen werden. Seine Instrumente gehen weit über das Instrumentarium der GA hinaus. Förderbar sind u.a. auch Studien, laufende Kosten für die Unterhaltung bestimmter Einrichtungen und eine sehr breite Palette von Infrastrukturmaßnahmen bis hin zu Krankenhäusern und Schulen. Es erstaunt daher nicht, wenn heute 82 % der EFRE-Mittel für Infrastrukturvorhaben gewährt werden, von denen wiederum 4/5 auf die Bereiche Verkehrswege (46,3 %), Wasserbau (20,3 %) und Energie (12,6 %) entfallen⁵⁾. Unter Regionalwissenschaftlern ist die Bedeutung der Infrastruktur für die Entwicklung rückständiger Gebiete unumstritten. Bedenklich stimmt jedoch der hohe Prozentsatz, der darauf hindeutet, daß viele Mitgliedstaaten das Instrumentarium des EFRE offenbar zur bequemen Mitfinanzierung ihrer staatlichen Infrastruktur einsetzen und für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft nur wenige Mittel verbleiben.

Aus deutscher Sicht bereitet der sehr breite Katalog der Instrumente insofern Schwierigkeiten, als in Gemeinschaftsprogrammen, die von der Kommission vorgeschlagen werden, Instrumente, wie z.B. Beratungsmaßnahmen, enthalten sein können, die von dem institutionalisierten System der deutschen Regionalförderung nicht abgedeckt werden. Da der Mitgliedstaat gleichzeitig mit regionalpolitischen Instrumenten intervenieren muß, wenn er in den Genuß eines Gemeinschaftsprogramms kommen will, ist in solchen Fällen ein Mitgliedstaat gezwungen, sein Instrumentarium den EG-Vorgaben anzupassen. Der unwahrscheinliche Fall, daß ein Mitgliedstaat in solchen Fällen auf ein Gemeinschaftsprogramm verzichtet, sei hier einmal ausgeschlossen. Beispiel: Mit dem jüngst verabschiedeten Gemeinschaftsprogramm STAR fördert die EG modernste Telekommunikationseinrichtungen in rückständigen Gebieten (Glasfasersysteme, Digitalisierung etc.). Gesetzt den Fall, eine deutsche Region hätte zu den begünstigten Regionen gezählt, so hätten diese Maßnahmen als regionalpolitische Maßnahmen deklariert werden müssen, und die Post hätte ggf. ihre Ausbaustrategien für diese Regionen ändern müssen. Wären diese Regionen ohnehin in den Planungen der Post vorgesehen gewesen, wäre der Mitnahmeeffekt nicht von der Hand zu weisen. Das Beispiel zeigt, daß die EG über das Instrumentarium der Gemeinschaftsprogramme und die in diesen Programmen vorgesehenen Eingriffsinstrumente tiefgreifenden Einfluß auf die Grundsätze und Durchführung nationaler Regionalpolitik ausüben kann. In einem förderalistisch orientierten Bundesstaat müssen derartige exogene Eingriffe zu schwerwiegenden Problemen mit der verfassungsrechtlich festgelegten Aufgabenverteilung führen. Ein Vergleich mit den negativen Auswirkungen des bekannten "Goldenen Zügels" in Form zweckgebundener kommunaler Finanzzuweisungen ist hier angebracht.

Eine Koordinierung der Erfolgskontrolle findet nicht statt. Abgesehen davon, daß Erfolgskontrollen schwierig zu praktizieren sind und in den Mitgliedstaaten allenfalls rudimentär vorhanden sein dürften, besteht ein grundsätzliches Problem darin, daß EG-Regionalpolitik im wesentlichen als eine Beteiligung an nationalen Maßnahmen durchgeführt wird. Methodisch und inhaltlich dürfte das Herausrechnen eines nationalen und eines EG-"Erfolgsanteils" zum Scheitern verurteilt sein. Jede EG-Regionalpolitik kann nur so gut sein, wie die von ihr unterstützte nationale Regionalpolitik.

Die Kommission versucht seit Jahren, eine sogenannte "Zusätzlichkeit" ihrer Maßnahmen bei den Mitgliedstaaten durchzusetzen⁶). Dahinter verbirgt sich der Gedanke, daß die EG neben den nationalen Anstrengungen in den Regionen durch ihren eigenen Mitteleinsatz zusätzliche Entwicklungsimpulse einleiten könne. Diesen Impuls will sie rechnerisch dem EFRE gutschreiben. Hierbei darf aber nicht übersehen werden, daß EG und Mitgliedstaaten Regionalpolitik in Form einer Kofinanzierung betreiben und damit formal immer eine Zusätzlichkeit von EG-Mitteln vorliegt. Auch ist der Mitgliedstaat in der Festlegung seiner eigenen Haushaltsansätze autonom, so daß dem Mitgliedstaat kein Mindestengagement vorgeschrieben werden kann.

5. Zukünftige Entwicklungen

Im Sommer 1987 ist die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in Kraft getreten und hat zu wesentlichen Ergänzungen des EWG-Vertrages geführt⁷). Dieses Vertragswerk, dessen Ratifizierung in Deutschland einige Probleme zwischen Bundesregierung und Bundesrat bereitet hat, stellt eine Weiterentwicklung der Römischen Verträge dar. Wesentliche Elemente sind u.a.:

- Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments

- Stärkung der Kommissionsbefugnisse
- Mehr Ratsentscheidungen durch qualifizierte Mehrheit
- Schaffung eines Binnenmarktes bis Ende 1992.

Unter der Überschrift "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" wurde in die neuen Artikel 130 a bis 130 e des EWG-Vertrages nun eine ausdrückliche Regelung für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung aufgenommen.

Die alten Zielsetzungen des EFRE wurden nicht verändert. Neu ist jedoch die Absicht, die drei Strukturfonds (EFRE, EAGFL-Ausrichtung und Sozialfonds) stärker als bisher miteinander zu verzahnen, um dadurch die Effizienz zu erhöhen. Die Kommission hat hierzu im Sommer 1987 einen Gesamtvorschlag vorgelegt. Dieser Vorschlag sieht bei einer realen Verdoppelung der Mittel für die 3 Strukturfonds bis 1992 eine weitere Konzentration der Mittel auf die rückständigsten Regionen vor, um die knappen Mittel in den bedürftigsten Regionen zu bündeln. Diese Konzentration wird vor allem von den südlichen Mitgliedstaaten als Ausgleich für die Schaffung des Binnenmarktes angesehen, dessen Vorteile nach ihrer Auffassung primär den nördlichen Industriestaaten zugute kommen.

Welche Auswirkungen eine Umgestaltung des EFRE und die stärkere Integration mit den übrigen Fonds für die deutsche Regionalpolitik haben wird, läßt sich heute noch nicht vorhersagen. Nicht ganz unwahrscheinlich sind jedoch zwei Tendenzen:

1. Deutsche Fördergebiete könnten in Zukunft weiter eingeschränkt werden. Dies insbesondere, wenn sich u.a. auch durch die Schaffung des Binnenmarktes die Wohlstandsgefälle nicht verringern, sondern vergrößern sollten. Mit Hilfe der Art. 92 und 93

können in Zukunft GA-Fördergebiete und Landesfördergebiete sowie Fördersätze und -inhalte weiter beschnitten werden. Das würde zu erheblich mehr Konflikten mit der EG-Kommission führen als dies heute der Fall ist. Es stellt sich daher die Frage, ob die Kommission in Zukunft nicht verstärkt in eine Vorab-Koordinierung eingeschaltet werden müßte, um ständige Differenzen zu vermeiden. Dies wäre eine neue Art der Gemeinschaftsaufgabe ausgedehnt auf drei Ebenen. Für viele Landespolitiker, die bislang nur wenige EG-Eingriffe in ihre Autonomie erfahren mußten und die Regionalpolitik als ureigenste Länderaufgabe ansehen, wäre ein solcher Schritt mit Sicherheit eine Einschränkung souveräner Rechte. Die Bundesrats-Diskussion zur EEA ließ bereits solche Tendenzen erkennen. Andererseits ist der Abbau regionaler Disparitäten in Europa nur zu schaffen, wenn sich wohlhabende Mitgliedstaaten wie die Bundesrepublik in ihrer Regionalpolitik zurückhalten und ärmeren Mitgliedstaaten die Chance einer eigenständigen, von der EG unterstützten regionalen Entwicklungspolitik lassen.

2. Die Tätigkeit des Fonds wird in Deutschland wahrscheinlich weiter konzentriert werden. Dies könnte dadurch geschehen, daß in Deutschland nur noch wenige, auch nach EG-Maßstäben förderungsbedürftige Regionen EFRE-Mittel erhielten, oder Deutschland nur auf das Instrumentarium der Gemeinschaftsprogramme für rückläufige Industrieregionen beschränkt würde. Denkbar wäre auch eine Reduzierung des EG-Beteiligungssatzes, der heute in der Regel bei 50 % der nationalen öffentlichen Ausgaben liegt. Ob es gelingt, den Fonds total auf die ärmsten Mitgliedstaaten zu konzentrieren, muß nach den bisherigen Erfahrungen eher skeptisch bewertet werden. Es muß auch bezweifelt werden, ob Kommission und Empfänger-

länder aus politischen Überlegungen auf die Mitarbeit der wohlhabenden Länder im Regionalfonds ganz verzichten wollen.

In einer Gemeinschaft von 12 Mitgliedstaaten, deren Vorstellungen und Ziele zur Regionalpolitik zum Teil weit auseinandergelassen werden, werden in den kommenden Jahren zunehmende Koordinierungsprobleme entstehen. Über allem darf man jedoch nicht vergessen, daß Regionalpolitik nicht der einzige Politikbereich ist, der zur Einheit Europas beitragen soll. Es wäre vermessen zu sagen, daß nur ein kräftig ausgestatteter Regionalfonds die Disparitäten in Europa beseitigen könne. Im gleichen Maße müssen hierzu auch die übrigen Politikbereiche beitragen. Erst in einem simultanen Voranschreiten aller Bereiche ist die angestrebte Konvergenz von Mitgliedstaaten und Regionen erreichbar.

Literaturverzeichnis

1. Vgl. u.a. G. Püttner, W. Spannowsky, Das Verhältnis der europäischen Regionalpolitik zur deutschen Regionalpolitik. Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 17, Bonn 1986

P. Klemmer, Regionalpolitik auf dem Prüfstand. Köln 1986, S. 108 ff
2. Vgl. Dieselben, a.a.O.
3. Abl Nr. L 12 vom 14.01.1987, S. 17 bis 26
4. Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Abl. L 169 vom 28. Juni 1984, S. 1
5. Vgl. 11. Jahresbericht (1985) der Kommission an den Rat. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Kom. (86) 854 endg. S. 46 f
6. Ebenda, S. 16 f
7. Einheitliche Europäische Akte, Abl. L 169 vom 29. Juni 1987, ebenfalls abgedruckt in BGBl 1986 II S. 1104

Autorenverzeichnis

Dr. Johannes Bröcker
Marienstraße 26, 2350 Neumünster

Prof. Gerhard Curdes
RWTH Aachen, Institut für Städtebau und Landesplanung
Schinkelstraße 1, 5100 Aachen

Dr. Hans Estermann
Stadt Köln, Projektgruppe Mediapark
Augustiner Straße 10, 5000 Köln 1

Dr. Wolfgang Feilmayr
Institut für Stadt- und Regionalforschung, Technische Universität Wien
Karlsgasse 13, A-1040 Wien

Prof. Dr. Joachim Genosko
Universität Hohenheim (520), Institut für Volkswirtschaftslehre
Postfach 70 05 62, 7000 Stuttgart 70

Dipl.-Vw. Herbert Jakoby
Universität Dortmund, Fachbereich Raumplanung
Postfach 50 05 00, 4600 Dortmund 50

Dipl.-Geogr. Stefan Köhler
Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe
Kaiserstraße 12, 7500 Karlsruhe

Dr. Guido Leidig
Europäische Fakultät für Bodenordnung
Straßburg

Dipl.-Volksw. Birgit Messerig-Funk
Universität Trier
Postfach 38 25, 5500 Trier

Dipl.-Geogr. Gerlind Schütte
Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Am Michaelshof 8, 5300 Bonn 2

Dr. Bernd Spiekermann
Nonnenstrombergstraße 19, 5205 St. Augustin 2